

POSEBNO POROČILO
PROBLEMATIKA “IZBRISANIH”
V LETNIH POROČILIH VARUHA

junij 2004

SPREMNA BESEDA

V prvem poročilu o stanju človekovih pravic v Sloveniji je Varuh o problematiki izbrisanih zapisal: »Po našem mnenju obravnava tako imenovanih "zatečenih oseb" po zakonu o tujcih ni ustrezna, saj njihovega položaja sploh ne ureja. Ne da bi se spuščali v obširnejše razpravljanje, je treba kot bistveno ugotoviti, da besedilo 13. člena za te primere ne velja v celoti: v Slovenijo niso prišli s potno listino, kljub temu pa so prišli oziroma bili v njej legalno, nekateri celo od rojstva, bili so polnopravni državljani s stalnim prebivališčem v Sloveniji, so pa v slabšem položaju kot "pravi" tujci po tretjem odstavku 82. člena. Urejen tudi ni postopek prehoda v status tujca, glede katerega bi bilo najbrž ustrezno, če bi bil uveden po uradni dolžnosti. Tako bi se v precejšnji meri izognili neurejenemu položaju ter neenotnim in včasih tudi neustreznim postopkom upravnih organov. Nekateri organi zagotavljajo, da so bili tujci, ki so to postali 26. februarja 1992, obveščeni o brisanju iz registra stalnega prebivalstva, pobudniki pa to dosledno zanikajo.«

To je bilo leto 1995. Sedaj je leto 2004 in se še vedno ukvarjamo s temi vprašanji. Že ta kratek odstavek iz Poročila pove, da je bila po mnenju Varuha v zvezi z izbrisanimi narejena vrsta nepravilnosti in nezakonitosti, saj se o tem še sedaj, po skoraj desetih letih, dvomi in razpravlja, najpogosteje na pamet in brez kakršnih koli argumentov. Še več: včasih se zdi, da o problemu vemo še manj kot takrat oziroma je vedenje o tem bolj kot z dejstvi pogojeno z ideološkimi predsodki, stereotipi ali političnim prepričanjem in da rešitve nikakor ne moremo najti. Čeprav so bile v prvem in naslednjih letnih poročilih o delu Varuha natančno opisane napake, predlagane pa tudi rešitve, se o obstoju teh napak še zdaj dvomi, o rešitvah pa se noče slišati. Kljub temu da je ureditev te problematike v resnici zelo enostavna in bi sprostila veliko človeške energije za ukvarjanje z bistvenimi problemi družbenega razvoja, se še vedno umetno ustvarja ozračje nerešljivega konflikta, ki jemlje moč, voljo in pripravljenost celotni družbi, da bi se spoprijela z resničnimi izzivi, ki nas čakajo v prihodnosti.

To poročilo nima namena predstaviti izčrpno sliko problema izbrisanih; je le prikaz, kako je razumel to problematiko Varuh človekovih pravic, kaj je počel v preteklih devetih letih in kaj je predlagal politiki, da bi to poglavje kršitve človekovih pravic zaprla – poglavje, ki ni le problem izbrisanih, ampak celotne družbe, saj po nepotrebnem meče izjemno slabo luč na Slovenijo tudi v tujini.

Ker naš namen ni bil, da bi analizirali problematiko izbrisanih, kot se vidi z današnjimi očmi, ampak bolj, da bi »dokumentarno« prikazali delo Varuha, smo pustili tekste iz preteklih let nespremenjene. Zato besedilo tudi ni popolnoma enotno (predvsem poimenovanje prizadetih ljudi se spreminja od »zatečenih« do »izbrisanih«) – želeli smo, da bi delo prežemal avtentičen duh časa.

Matjaž Hanžek
Varuh človekovih pravic

KAZALO

1. UVOD	6
2. PREGLED PROBLEMATIKE V LETIH 1995-1998	7
2.1. Zakon o tujcih	7
2.2. Postopek prevedbe v status tujca	8
2.3. Dovoljenja za prebivanje »zatečenih« tujcev	10
2.4. Drugo	15
2.5. Predlogi varuha za ureditev položaja zatečenih tujcev	21
3. PREGLED PROBLEMATIKE V LETIH 1999–2002	24
3.1. Prelomno leto 1999	24
3.2. Prepočasno izvajanje ZUSDDD v letih 2000 in 2001	25
3.3. Sprejem ZDRS-Č v letu 2002	27
3.4. Problem zamenjave vozniških dovoljenj	28
4. ODLOČBA USTAVNEGA SODIŠČA ŠT. U-I-246/02-28	30
5. ZAKLJUČEK	31
6. PRIKAZ IZBRANIH PRIMEROV	32
Seznam uporabljenih kratic	40

1. UVOD

Ob osamosvojitvi Slovenije so več kot desetino stalnega prebivalstva na njenem ozemlju predstavljali državljani drugih republik dotedanje SFRJ, ki so bili v pravicah in dolžnostih popolnoma izenačeni z državljani SR Slovenije. Temeljni in nadaljnji osamosvojitveni akti jih seveda niso mogli in jih tudi niso spregledali. Že po Izjavi o dobrih namenih, ki jo je sprejela slovenska skupščina ob razpisu plebiscita, zagotavlja slovenska država pripadnikom drugih narodov in narodnosti pravico do vsestranskega kulturnega in jezikovnega razvoja, vsem s stalnim prebivališčem v Sloveniji pa, da lahko pridobijo državljanstvo Slovenije, če to želijo. Plebiscit naj bi bil med drugim zavezan k prijazni prihodnosti Slovencev in drugih prebivalcev Republike Slovenije. Po Temeljni ustavni listini o samostojnosti in neodvisnosti Republika Slovenija zagotavlja varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin vsem osebam na svojem ozemlju, ne glede na njihovo narodno pripadnost, brez sleherne diskriminacije.

Resnično velik korak k uresničitvi navedenih zagotovil je pomenil Zakon o državljanstvu Republike Slovenije, ki je v 40. členu omogočil pripadnikom drugih nekdanjih jugoslovanskih republik, ki so imeli na dan plebiscita, 23. 12. 1990, prijavljeno stalno prebivališče v Sloveniji in tukaj tudi dejansko živijo, pridobitev slovenskega državljanstva brez kakršnihkoli nadaljnjih pogojev, če zanj zaprosijo do 25. 12. 1991. Po 13. členu Ustavnega zakona za izvedbo Temeljne ustavne listine so bili do pridobitve državljanstva oziroma do izteka rokov iz 81. člena Zakona o tujcih izenačeni v pravicah in dolžnostih z državljani Republike Slovenije. Kljub poznejši delni zaostritvi Zakona o državljanstvu Republike Slovenije si je na ta način velika večina prizadetih uredila svoj status.

Tisti, ki niso zaprosili za državljanstvo po 40. členu, ali jim je bila prošnja zavržena, pa so po navedenem 81. členu postali tujci. Zakon o tujcih ni imel nobenih drugih posebnih določb o teh posebnih tujcih, čeprav je bilo v zakonodajnem postopku predlagano, da se jim prizna pravica do stalnega prebivališča. V praksi pa so bili postopki prevedbe v status tujca ("izbris" iz registra stalnega prebivalstva), postopki urejanja njihovega tujskega statusa in postopki pridobivanja slovenskega državljanstva z naturalizacijo za tiste, ki so zamudili rok po 40. členu taki, da je varuh človekovih pravic že v svojem prvem letnem poročilu (LP 95) zapisal, da v upravnih stvareh praviloma ne prihaja do grobih posegov v najbolj elementarne človekove pravice, da pa so nekatera posebna vprašanja v zvezi s tem odprta na področju državljanstva in tujcev. S to problematiko se je varuh na podlagi številnih pobud prizadetih posameznikov intenzivno ukvarjal tudi v vseh naslednjih letih.

S tem gradivom želimo na podlagi rednih letnih poročil o delu varuha človekovih pravic, ki jih je obravnaval Državni zbor, predstaviti vse vidike problematike "izbrisanih", kot se je pokazala z obravnavo pobud pri varuhu, ugotovitve, stališča, mnenja in predloge varuha za izboljšanje in ureditev položaja "izbrisanih", na koncu pa še nekaj zanimivejših primerov. Zaradi avtentičnosti in popolnosti skoraj nismo posegali v besedila iz letnih poročil, ne glede na to, koliko so posamezna vprašanja še aktualna. Ohranili smo izraz "zatečeni", kot se je pred leti reklo "izbrisanim". Tudi časov praviloma nismo spreminjali. Smo pa deloma premeščali posamezne dele besedil glede na vsebinsko zasnovno gradiva. To je razdeljeno na dva pomembnejša sklopa: v prvem je zajeto obdobje od začetka delovanja institucije varuha do konca leta 1998, v katerem smo podali največ kritik in predlogov glede ureditve statusa "izbrisanih", drugo obdobje od leta 1999 do 2002 pa je zaznamovano s konkretnimi poskusi normativnega reševanja njihovega položaja.

2. PREGLED PROBLEMATIKE V LETIH 1995–1998

2.1. ZAKON O TUJCIH

V okviru osamosvojitvene zakonodaje je bil 25. 6. 1991 sprejet Zakon o tujcih (ZTuj), ki je v drugem odstavku 81. člena določal, da za državljane SFRJ, ki so državljani druge republike in ne zaprosijo za državljanstvo RS v roku šestih mesecev od uveljavitve Zakona o državljanstvu Republike Slovenije (ZDRS), začnejo njegove določbe veljati v dveh mesecih po izteku navedenega roka (to je 26. 2. 1992); če pa so za državljanstvo pravočasno zaprosili in jim je bila izdana negativna odločba, začnejo zanje veljati določbe zakona o tujcih v dveh mesecih od izdaje dokončne odločbe.

ZTuj ni vseboval nobenih drugih določb, ki bi urejale položaj državljanov drugih republik nekdanje SFRJ s stalnim prebivališčem v Sloveniji (t. i. zatečeni oziroma izbrisani) in (ali) postopke, ki bi jih bilo treba v zvezi s tem izvesti. V praksi se je uveljavila razlaga, da niso obdržali nobenega statusa, ampak da zanje v celoti velja ureditev, ki jo določa 13. člen zakona za tujce, ki pridejo na območje Slovenije z veljavnim potnim listom, na podlagi katerega smejo tukaj prebivati tri mesece oziroma toliko časa, kolikor dovoljuje izdani vizum. Če želijo prebivati dlje, si morajo pridobiti dovoljenje za prebivanje, za katero morajo biti izpolnjeni z zakonom določeni pogoji. Od dneva, ko so zanje začele veljati določbe ZTuj, bi si torej zatečeni morali urediti svoj status v skladu z zakonom kot velja za "prave" tujce, prebivališče pa so bili zavezani prijaviti oziroma so ga lahko prijavili le na podlagi predhodno izdanega dovoljenja za prebivanje ali delovnega oziroma poslovnega vizuma.

Na to, da obravnava t. i. "zatečenih oseb" po ZTuj ni ustrezna, saj njihovega položaja sploh ne ureja, smo opozorili že v LP 95, na nujnost normativne ureditve njihovega položaja pa smo vztrajno opozarjali v vseh nadaljnjih rednih letnih poročilih varuha. Ugotovili smo, da zgoraj opisana razlaga ni edino možna in je lahko ustavno sporna. Ne da bi se spuščali v obširnejše razpravljanje, je treba kot bistveno ugotoviti, da besedilo 13. člena za te primere ne velja v celoti: državljani drugih republik so imeli po Ustavi SRS iz leta 1974 v Sloveniji enake pravice in dolžnosti kot slovenski državljani. V Slovenijo niso prišli s potno listino, kljub temu pa so prišli oziroma bili v njej legalno, nekateri celo od rojstva, bili so polnopravni državljani s stalnim prebivališčem v Sloveniji, so pa v slabšem položaju kot "pravi" tujci po tretjem odstavku 82. člena ZTuj. Ob tem, da z novo Ustavo ni bila pretrgana pravna kontinuiteta s prejšnjo ureditvijo ter da načela pravne države (skupaj z velikim delom človekovih pravic in temeljnih svoboščin) veljajo za vse, se utemeljeno zastavlja vprašanje skladnosti z načelom zaupanja v pravo oziroma pravne varnosti. Celó če ne bi šlo samo za interpretacijo, temveč za izrecno zakonsko ureditev, bi bilo mogoče podvomiti o njeni ustavnosti vsaj v dveh pogledih:

81. člen ZTuj

Do dokončnosti odločbe v upravnem postopku za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije določbe tega zakona ne veljajo za državljane SFRJ, ki so državljani druge republike in v roku šest mesecev od uveljavitve zakona o državljanstvu Republike Slovenije zaprosijo za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije po 40. členu navedenega zakona.

Za državljane SFRJ, ki so državljani druge republike, ki ne zaprosijo za državljanstvo Republike Slovenije v roku iz prejšnjega odstavka ali jim je izdana negativna odločba, začnejo veljati določbe tega zakona dva meseca po preteku roka, v katerem bi lahko zaprosili za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije, oziroma od izdaje dokončne odločbe.

13. člen ZTuj

Tujec, ki pride na območje Republike Slovenije z veljavnim potnim listom, sme prebivati v njej tri mesece oziroma toliko časa, kolikor mu to dovoljuje izdani vizum, če z mednarodno pogodbo ni določeno drugače, tisti, ki pride na podlagi listin iz drugega in tretjega odstavka 3. člena tega zakona, pa 30 dni.

Če želi tujec na območju Republike Slovenije prebivati dlje, kot je to določeno s prejšnjim odstavkom, in je prišel zaradi šolanja, specializacije, zaposlitve, zdravljenja, opravljanja kakšne poklicne dejavnosti ali je sklenil zakonsko zvezo z državljanom Republike Slovenije, ima na območju države nepremično premoženje, uživa pravico, ki izvira iz dela v državi oziroma ima drug upravičen razlog, zaradi katerega bi bilo njegovo daljše prebivanje v državi potrebno, mora pri pristojnem organu pred pretekom časa, za katerega mu je dovoljeno prebivanje na podlagi listin iz prejšnjega odstavka, zaprositi za dovoljenje za začasno prebivanje.

O vloženih prošnji izda pristojni organ tujcu potrdilo, ki velja kot dovoljenje za začasno prebivanje za čas do izdaje dokončne odločbe.

Tretji odstavek 82. člena ZTuj

Dovoljenja za stalno prebivanje, izdana po zakonu o gibanju in prebivanju tujcev (Uradni list SFRJ, št. 56/80, 53/85, 30/89 in 26/90) veljajo še naprej za vse tujce, ki so imeli ob uveljavitvi tega zakona stalno prebivališče na območju Republike Slovenije.

40. člen ZDRS

Državljan druge republike, ki je imel na dan plebiscita o neodvisnosti in samostojnosti Republike Slovenije dne 23. decembra 1990, prijavljeno stalno prebivališče v Republiki Sloveniji in tukaj tudi dejansko živi, pridobi državljanstvo Republike Slovenije, če v šestih mesecih od uveljavitve tega zakona vloži vlogo pri za notranje zadeve pristojnem upravnem organu občine, na območju katere ima stalno prebivališče.

Otrok do dopolnjenega 18. leta starosti pridobi državljanstvo Republike Slovenije pod pogoji iz 14. člena tega zakona.

13. člen UZITUL

Državljanji drugih republik, ki so na dan plebiscita o neodvisnosti in samostojnosti Republike Slovenije 23. decembra 1990 imeli prijavljeno stalno prebivališče v Republiki Sloveniji in tukaj tudi dejansko živijo, so do pridobitve državljanstva Republike Slovenije po 40. členu zakona o državljanstvu Republike Slovenije oziroma do izteka rokov po 81. členu zakona o tujcih izenačeni v pravicah in dolžnostih z državljani Republike Slovenije, razen v primerih iz 16. člena tega zakona.

1. Glede sorazmernosti s položajem tistih, ki so si pridobili slovensko državljanstvo po 40. členu ZDRS: enim vse – drugim nič. Iz dejstva, da je v 13. členu Ustavnega zakona za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (UZITUL) določen omejen čas, v katerem so državljani drugih republik izenačeni v pravicah in dolžnostih s slovenskimi državljani, ne sledi samoumevno, da po izteku tega časa ne obdržijo nobenega statusa. Med pridobitvijo državljanstva in ureditvijo, ki velja za prave tujce, so možne vmesne stopnje. Samo za ilustracijo navajamo, da predlog evropske konvencije o državljanstvu, ki jo je pripravil odbor za večkratno državljanstvo pri Svetu Evrope, v primeru sukcesije zavezuje državo naslednico, da osebam, ki so imele ob sukcesiji na njenem ozemlju običajno (niti zakonito niti stalno) prebivališče, pred tem pa so imele državljanstvo države predhodnice, zagotovi enakopraven status z

državljani tako na področju ekonomskih kot tudi socialnih pravic, z izjemo zaposlitve v javnih službah. Država naslednica jim mora zagotoviti, da lahko ostanejo na njenem ozemlju.

2. Glede enakosti pred zakonom v primerjavi s tujci, ki so imeli ob uveljavitvi ZTuj dovoljenja za stalno prebivanje. Ta dovoljenja po tretjem odstavku 82. člena veljajo še naprej, medtem ko naj bi zatečeni tujci, ki so imeli do uveljavitve zakona močnejši status kot tujci z dovoljenjem za stalno prebivanje, po zakonu oziroma njegovi interpretaciji ne imeli nobenega statusa.

Pomisleki glede spoštovanja načel enakosti in sorazmernosti se še okrepijo, če primerjamo položaj tistih, ki so slovensko državljanstvo pridobili po 40. členu v času, preden so bili decembra 1991 uzakonjeni zavrnitveni razlogi zaradi nevarnosti za javni red, varnost ali obrambo države, s tistimi, ki jim je bil ob popolnoma enakih dejanskih okoliščinah sprejem v državljanstvo na podlagi navedenih razlogov zavrnjen. O načinu njihovega ugotavljanja govorimo na drugem mestu.

2.2. POSTOPEK PREVEDBE V STATUS TUJCA

Zatečeni so bili potem, ko so zanje začele veljati določbe ZTuj, izbrisani iz registra stalnega prebivalstva in “prenešeni” v evidenco tujcev. Nesporno pri tem ni bil voden oziroma izveden noben postopek in izdan noben akt, ali vsaj dana ustrezna pojasnila in napotki ter možnost uporabe pravnih sredstev. Njihovi osebni dokumenti (osebna izkaznica, potni list, vozniško dovoljenje) so se odvzemali in uničevali, kolikor in kadar so upravni organi prišli do njih. Temu je praviloma sledilo tudi prenehanje delovnega razmerja, nemožnost uveljavljanja socialnih pravic, stanovanjski problemi in težave s policijo. Pri tem pa neureditev statusa in tudi negativna odločba glede prebivanja še ni pomenila tudi odstranitve tujca iz države, saj za to večinoma tudi ni bilo ustreznih pravnih podlag oziroma bi se verjetno razlogi za prebivanje v državi izkazali za tehtnejše.

Po podatkih Ministrstva za notranje zadeve (MNZ), objavljenih v odgovoru na vprašanja Državnega sveta (Poročevalec državnega sveta, št. 2/97), je razvidno, da je bilo v računalniški evidenci od nekaj več kot 80.000 oseb z oznako “tujec” skoraj 45.000 takih, ki jim je poteklo dovoljenje za prebivanje oziroma ki niso urejali svojega statusa v Sloveniji. Ni pa bilo znano, koliko teh ljudi dejansko prebiva v

Sloveniji; ministrstvo je predvidevalo, da večina ne več. Iz števila pobud v zvezi z neurejenim prebivanjem naslovljenih varuhu smo lahko sklepali, da gre za zelo številčno skupino. Tudi ministrstvo je na drugem mestu ocenilo, da jih je "nekaj tisoč". Problematika pa je bila še širša, ker so z neposredno prizadetimi ponavadi povezani člani njihovih družin, ki so v večini primerov slovenski državljani.

Iz spredaj navedenega odgovora MNZ Državnemu svetu sledi, da je bil izbris iz registra opravljen ex lege. Register je po Pravilniku o vodenju in vzdrževanju centralnega registra prebivalstva RS računalniško vodena evidenca o stalnih prebivalcih, državljanih RS, zato je šlo pri črtanju tujcev – državljanov drugih republik nekdanje SFRJ samo za vzpostavitev evidenc v skladu s pravilnikom. Upravni organi so sprejemali vloge teh oseb za ureditev prebivanja tudi po 26. 2. 1992, saj je tako narekovala specifičnost nastanka novega položaja. Potrebe po urejenem statusu tujca so se pri mnogih pokazale šele kasneje.

Tedaj veljavni Zakon o evidenci nastanitve občanov in o registru prebivalstva (ZENO), ki je bil podlaga navedenemu pravilniku, je v četrtem odstavku 5.a člena urejal hranjenje podatkov v registru; pri tem poleg umrlih, odseljenih in odpuščenih iz državljanstva omenja tudi osebe, ki so "bile brisane z dokončno odločbo iz registra stalnega prebivalstva". Po 8. členu zakona se je v postopku za ugotovitev dejanskega prebivališča izbris oziroma sprememba v registru opravila na podlagi dokončne odločbe. Enaka je ureditev po petem odstavku 4. člena pravilnika: iz evidence stalnega prebivalstva se občan izpiše, kadar umre ali če se odseli z območja RS, če mu je prenehalo državljanstvo RS ali če je bil izpisan iz registra stalnega prebivalstva z dokončno odločbo.

Iz navedenih določb je razvidno, da je izbris iz registra mogoč samo na podlagi odločbe, razen v nekaterih posebnih primerih, med katere pa izbrisa "zatečenega" tujca ni mogoče uvrstiti. Toda celo če bi obveljalo, da pri izbrisu ne gre za upravno stvar, temveč za materialni akt, se je treba zavedati, da je s tem urejena samo evidenca – ne gre spregledati, da je pravilnik izdal direktor Zavoda za statistiko RS (v soglasju z ministrom za notranje zadeve). Zelo težko pa je sprejeti tezo, da je na ta način ustrezno urejeno tudi statusno vprašanje. Državljanom drugih republik se je s tem, ko je zanje začel veljati ZTuj, spremenil njihov osebni status, vsaj po uveljavljeni razlagi zakona. Drugačen bi bil seveda položaj, če bi bila sprejeta analogija s položajem dotedanjih pravih tujcev. Tako pa so izgubili dotedanje legalno stalno prebivališče, o čemer bi najbrž moral biti izdan konstitutivni upravni akt na podlagi ustreznega postopka in s pravico do pritožbe.

Kolikor je mogoče soditi na podlagi listin, ki so jih predložili pobudniki, in takratnih okrožnic MNZ, je bilo dogajanje pri urejanju statusa "zatečenih" tujcev precej stihijsko. Tako na primer ni bil določen rok, do katerega lahko vlagajo prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje. Že 27. februarja 1992 je bilo občinskim upravnim organom dano navodilo, da listine tujcev, ki do takrat niso zaprosili niti za začasno niti za stalno prebivanje, zaradi spremenjenega statusa teh oseb ne veljajo več, tudi če so jih izdali pristojni organi v Sloveniji in so še veljavne. Zahteva, da morajo imeti veljaven potni list "svoje" države, je bila postavljena z okrožnico dne 14. aprila 1993, zahteva, da mora biti v takem potnem listu vpisano (fiktivno) stalno prebivališče v lastni državi, dne 29. 12. 1993, preklic te zahteve za državljane Hrvaške dne 10. avgusta 1994 itn.

Četrti odstavek 5.a člena ZENO

Podatki o osebah, ki so umrle, se odselile z območja registra stalnega prebivalstva ali bile odpuščene iz državljanstva Republike Slovenije ali bile brisane z dokončno odločbo iz registra stalnega prebivalstva ali so se odselile, pa se niso odjavile, se hranijo v registru stalnega prebivalstva še petdeset let, nato pa se arhivirajo.

8. člen ZENO

Če pristojni organ sumi, da občan stalno ne prebiva v naselju oziroma na naslovu, kjer je prijavil svoje stalno prebivališče, uvede postopek za ugotovitev dejanskega stanja.

Na podlagi dokončne odločbe, s katero pristojni organ ugotovi da občan stalno ne prebiva v naselju oziroma na naslovu, kjer je prijavil svoje stalno prebivališče, izbriše občana iz registra stalnega prebivalstva oziroma vpiše spremembo naslova v ta register. Dokončna odločba velja kot potrdilo o spremembi naslova stalnega prebivališča.

Odveč je opozarjati, da to med drugim pomeni, da so se istovrstne zadeve reševale različno - odvisno od časa reševanja (glede na ne povsem enotno prakso prvostopenjskih organov pa tudi odvisno od kraja).

ZTuj tako ni uredil postopka prehoda v status tujca, glede katerega bi bilo ustrezno, če bi bil uveden po uradni dolžnosti. Tako bi se v precejšnji meri izognili neurejenemu položaju ter neenotnim in včasih tudi neustreznim postopkom upravnih organov. Postopek prevedbe v status tujca ni bil izveden dovolj organizirano in ne pravno korektno. Nekateri organi so zagotavljali, da so bili tujci, ki so to postali 26. februarja 1992, obveščeni o brisanju iz registra stalnega prebivalstva, kar pa so pobudniki dosledno zanikali.

Vrhovno sodišče se je v sodbi, št. U 680/95-8 z dne 6. 2. 1997, sicer postavilo na stališče, da se je položaj tujcev, pri katerih so nastopile okoliščine iz drugega odstavka 81. člena ZTuj, spremenil ex lege, torej brez izdaje posamičnega upravnega akta. Toda hkrati je sodišče poudarilo, da je bil tožnik izbrisan iz registra stalnega prebivalstva, ne da bi kakorkoli mogel oporekati dejstvu, na podlagi katerih je po navedbah tožene stranke prišlo do izbrisa. Zato bi bil po presoji sodišča upravni organ dolžan dejstva, od katerih je bil odvisen izbris iz registra na podlagi 81. člena zakona, če so sporna, ugotavljati po pravilih dokaznega postopka, vključno z upoštevanjem tožnikove pravice do udeležbe v postopku po določbah Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP).

2.3. DOVOLJENJA ZA PREBIVANJE ZATEČENIH TUJCEV

2.3.1. Splošno o težavah pobudnikov

Naše načelno izhodišče pri obravnavanju pobud v zvezi z državljanstvom in tujci je tako, da se ne spuščamo v zakonodajo in politiko na teh področjih, dokler sta v skladu z Ustavo in mednarodno pravnimi akti, ki jih mora Slovenija upoštevati in spoštovati.

Konkretnih problemov, osebnih in družinskih dram pobudnikov na tem področju je preveč, da bi lahko prikazali vse. Mogoče se je sicer postaviti na stališče, da so posamezni tujci za svoj neurejen status krivi sami, saj so si ga imeli možnost urediti, toda število primerov neurejenega statusa kaže, da normativna ureditev tega področja ni dobra. Neurejen položaj na tem področju vpliva tudi na uresničevanje pravic otrok in je pogosto v nasprotju z načelom združevanja družine.

Iz pobud se kot splošna ponuja poleg vsega drugega ugotovitev, da je praksa posameznih upravnih enot in tudi policije pri ravnanju s temi prebivalci Slovenije različna in da tudi vsi tujci na istem območju niso enako obravnavani.

Velika večina pobud se je nanašala na postopke za izdajo dovoljenja za stalno ali začasno prebivanje, pri čemer mnogi pobudniki niso mogli razumeti, da si morajo urejati prebivanje na naslovu, kjer že desetletja živijo. Ni se jim zdelo pravično, da so se znašli v slabšem položaju kot tujci z dovoljenjem za stalno bivanje v Sloveniji, izdanim po prejšnjih predpisih, ki so po ZTuj tudi po osamosvojitvi Slovenije ta status obdržali. Zaradi izgube dela niso mogli dokazati, da imajo sredstva za preživljanje, brez tega dokazila pa niso dobili dovoljenja za prebivanje.

Posebne težave so imeli tisti, ki niso mogli priti do dokumentov "svoje" države, ker jih ta ne vodi kot državljane, ali pa zaradi vojnih razmer oziroma drugih razlogov ni izdajala dokumentov pripadnikom določenih skupin oseb. Ti niso mogli osebno

urejati teh zadev, ker zaradi odvzema slovenskih dokumentov niso mogli v tujino. Ni se jim zdelo logično vztrajanje pri tujem potnem listu za vsako ceno, če je bil prejšnji izdan v Sloveniji in če gre za osebo, ki ne čuti nobene zveze s tujo državo, še posebej pa jih je motilo, da bi morale biti v potnem listu vpisano fiktivno stalno prebivališče v tuji državi. Enako velja za potrdila o nekaznovanosti z območja, kjer pobudnik ni nikoli živel.

Opažali smo tudi primere, ko osebam, ki so bile po osamosvojitvi Slovenije formalno tujci, ni bil dovoljen vstop v državo, čeprav njihovi družinski člani živijo tukaj in imajo slovensko državljanstvo. Pri zavrnitvi na meji ali zavrnitvi izdaje vizuma ni pritožbe, zato ni bilo mogoče preveriti pogosto zelo pomanjkljivo utemeljenih zadržkov iz obrambnih in varnostnih razlogov.

Pobudniki so opozarjali tudi na odklanjanje sprejemanja vlog za izdajo dovoljenja za prebivanje, zavrženje vlog zaradi preteka namišljenih rokov, izdajanje dovoljenja za začasno prebivanje samo za nekaj mesecev osebam, ki stalno prebivajo v Sloveniji, primere, ko je izdano dovoljenje za začasno prebivanje, nato pa na prošnjo za podaljšanje ob nespremenjenem dejanskem stanju izdana negativna odločba, primere ustvarjanja papirnate prekinitve prebivanja itd. V številnih primerih je bilo o vloženi prošnji izdano samo potrdilo, odločbe pa tudi po več let ni bilo. Nekatere upravne enote so celo podaljševale potrdilo. Z dvakratno uporabo analogije so se izdajale negativne odločbe tujcem samo zato, ker so bili aktivni pripadniki JLA, kar se je pobudnikom zdelo krivično – menili so, da jih zaradi tega še ni mogoče razglašati kot nevarne za obrambo Slovenije. Pobudniki so imeli pogosto težave tudi, če so imeli dovoljenje za prebivanje, ker so težko prišli do listin, ki jih ZTuj sicer določa (potni list za tujce, osebna izkaznica za tujca).

V postopkih pri individualnih poskusih ureditve statusa – pridobitve dovoljenja za prebivanje – so bili zatečeni obravnavani kot pravi tujci, postopki so bili dolgotrajni, v njih pa uporabljeni najmanj ugodni predpisi zanje.

2.3.2. Analogna uporaba Uredbe o merilih za ugotavljanje izpolnjevanja določenih pogojev za pridobitev državljanstva RS z naturalizacijo (Ur. list RS, št. 47/94)

V postopkih reševanja statusnih zadev tujcev je bila (in je še) po mnenju MNZ, ki se je oprlo na mnenje Službe za zakonodajo pri Vladi z dne 12. 1. 1995, dopustna analogna uporaba Uredbe o merilih za ugotavljanje izpolnjevanja določenih pogojev za pridobitev državljanstva RS z naturalizacijo (uredba), češ da gre z ureditev enakega oziroma podobnega vprašanja. Po našem prepričanju navedeno mnenje ne bi smelo pomeniti, da se v postopkih za izdajo dovoljenja za stalno ali začasno prebivanje tujca ne upoštevajo razlike v naravi in ureditvi teh postopkov v primerjavi s postopkom za sprejem v slovensko državljanstvo. Razlik je več:

- dovoljenje za prebivanje pomeni drugačno, veliko manj tesno zvezo z državo kot pa sprejem v državljanstvo; poleg tega dovoljenje za začasno prebivanje velja samo določen čas, pa tudi dovoljenje za stalno prebivanje se lahko odpove, če so izpolnjeni zakonski pogoji;
- pogoj zagotovljenih sredstev za preživljanje je v ZDRS določen popolnoma drugače (“zagotovljen trajen vir preživljanja najmanj v višini, ki omogoča materialno in socialno varnost”) kot pa v ZTuj, kjer je sicer opredeljen negativno, kot razlog za zavrnitev dovoljenja (“ki nima sredstev za preživljanje oziroma mu preživljanje v državi ni kako drugače zagotovljeno”); do kakšnega nesmisla lahko

pripelje togo uveljavljanje analogije, kaže primer tujca, poročenega s slovensko državljanjo, ki živi v Sloveniji na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje, ker ravno še izpolnjujeta pogoj zagotovljenih sredstev za preživljanje; ko pa se jima rodi otrok in je tujčeva zveza z državo še tesnejša, obravnavani pogoj po uredbi ni več izpolnjen in bi tujec moral zapustiti Slovenijo;

- tudi zadržki s stališča javnega reda, varnosti in obrambe države so v ZTuj opredeljeni drugače kot v ZDRS, predvsem pa ne kot ovira za izdajo dovoljenja za prebivanje, temveč kot razlog za odpoved prebivanja; upravni organi so si možnost analogne uporabe določb uredbe o navedenih zadržkih ustvarili z zelo problematično konstrukcijo, o kateri bomo govorili v nadaljevanju.

Preveč dosledno analogna uporaba uredbe v postopkih za ureditev prebivanja tujcev, ki je bila izdana na drugi zakonski podlagi (iz za drug namen) ni na mestu in je lahko v nasprotju z ustavno pravico enakosti pred zakonom, ki med drugim nalaga državnim organom, da različne položaje urejajo oziroma obravnavajo različno.

Kot omenjeno, so si upravni organi pri zavrnitvi izdaje dovoljenja za prebivanje tujca zaradi nevarnosti za javni red, varnost ali obrambo države pomagali s posebno konstrukcijo. Ta je sestavljena iz treh elementov: poišče se podlaga za odločanje po prostem preudarku, kot razlogi za zavrnitev dovoljenja se analogno uporabijo razlogi za odpoved prebivanja, pri presoji nevarnosti pa se analogno uporabi uredba Vlade, ki velja za ugotavljanje pogojev za pridobitev državljanstva.

14. člen ZTuj

Dovoljenje za prebivanje se lahko izda kot:

- dovoljenje za začasno prebivanje;
- dovoljenje za stalno prebivanje.

Kot podlaga za odločanje po prostem preudarku se pri dovoljenju za začasno prebivanje uporablja 14. člen ZTuj, ki določa, da se dovoljenje za prebivanje lahko izda kot dovoljenje za začasno prebivanje ali dovoljenje za stalno prebivanje. Določeni sta torej dve vrsti dovoljenja za

prebivanje, težko pa bi to določbo šteli za ustrezno podlago diskrecijskemu odločanju. S tem nočemo trditi, da ne bi bila večja ali manjša stopnja prostega preudarka mogoča tudi pri izdajanju dovoljenj za začasno prebivanje, vendar bi morali biti v zakonu jasno določeni podlaga, okviri in namen takega odločanja.

Tretji odstavek 19. člena ZTuj

Dovoljenja za stalno ali začasno prebivanje oziroma podaljšanje začasnega prebivališča ne more dobiti tujec:

- pri katerem ne obstajajo razlogi, zaradi katerih bi mu bilo bivanje v državi potrebno (drugi odstavek 13. člena oziroma 16. člen);
- 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;
- pri katerem obstaja razlog iz 1., 2., 6. ali 7. alineje 10. člena tega zakona.

Drugi odstavek 25. člena ZTuj

Pri odločanju o odpovedi prebivanja organ upošteva dolžino prebivanja tujca v državi, njegove osebne, gospodarske in druge vezi, ki ga vežejo na Republiko Slovenijo, in posledice, ki bi jih povzročil ukrep zanj in za njegovo družino.

Tudi uporaba razlogov za odpoved prebivanja pri izdaji dovoljenja za prebivanje ni nesporna. Zakon v 19. členu taksativno določa primere, ko tujec ne more dobiti dovoljenja za prebivanje. Med njimi je tudi že izrečeni ukrep odpovedi prebivanja v državi, kar pomeni, da ne zadošča obstoj pogojev za odpoved prebivanja. Na pomislek, da je to pravzaprav isto, je treba povedati, da že po tem, kako je določba zapisana, to ni čisto res, sploh pa ne, če upoštevamo dvojje: da se obstoj navedenih zadržkov ne ugotavlja vselej dovolj nesporno, konkretno in individualizirano, ter da zavrnitvi dovoljenja za prebivanje zatečenemu tujcu ponavadi ne sledi odpoved prebivanja (in seveda tudi ne prisilna odstranitev tujca). To je sicer v skladu z določbo drugega odstavka 25. člena ZTuj, da je pri

odločanju o odpovedi prebivanja treba upoštevati dolžino prebivanja tujca v državi, njegove osebne, gospodarske in druge vezi, ki ga vežejo na Slovenijo, in posledice, ki bi jih povzročil ukrep zanj in za njegovo družino, kaže pa, da z ureditvijo in še zlasti z odločanjem glede dovoljenj za prebivanje tujcev nekaj ni v redu.

Glede na navedeno je vprašanje, koliko časa bodo še trajale sankcije za pomanjkljivo ugotovljeno oziroma hipotetično nevarnost, na primer za obrambo, v zvezi z urejanjem statusa zatečenih tujcev toliko bolj utemeljeno, saj so pri teh ob vsakem njihovem ravnanju, ki bi kazalo na realno nevarnost, možne odpoved prebivanja in sankcije v zvezi z morebitnimi kaznivimi dejanji ali prekrški. Drugi vidik tega vprašanja pa je, ali je nekdo, ki je bil morda nevaren za obrambo države zaradi svojega položaja v JLA leta 1991, še vedno enako nevaren leta 1997 in kasneje. V tej luči je težko razumljivo, da so bila v več primerih v letih 1992–1994 dana dovoljenja za začasno prebivanje, potem pa ob nespremenjenih okoliščinah na strani prosilca odklonjeno njihovo podaljšanje.

2.3.3. Izdaja dovoljenja za stalno prebivanje

Na varuha človekovih pravic se je obrnila pobudnica zaradi težav, ki jih je imela njena družina v postopku za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje. V Sloveniji so prebivali že od leta 1986. Oba zakonca sta bila redno zaposlena. Mladoletna otroka sta bila rojena v Ljubljani in sta se tukaj redno šolala. Pobudnica je za dovoljenje za stalno prebivanje zaprosila 29. 12. 1995, mož in dva otroka pa 17. 4. 1996. Njihova zahteva je bila 10. 9. 1997 zavržena, saj naj ne bi izpolnjevali pogoja osemletnega neprekinjenega prebivanja v Sloveniji na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje (prvi odstavek 16. člena ZTuj). Zoper odločbo MNZ so se prizadeti 29. 9. 1997 pritožili na Vlado.

Prvi odstavek 16. člena ZTuj (Ur. list RS, št. 44/97)

Dovoljenje za stalno prebivanje se lahko izda tujcu, ki najmanj osem let neprekinjeno prebiva na območju Republike Slovenije na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje in izpolnjuje pogoje iz drugega odstavka 13. člena tega zakona, ki opravičujejo stalno prebivanje na območju Republike Slovenije.

Glede omenjenega primera smo Vlado opozorili na nekaj okoliščin, ki bi lahko vplivale na drugačno odločitev v konkretnem primeru:

- Pobudnica in njen mož sta 3. 7. 1992 zaprosila za delovni vizum, kateri jima je bil izdan 15. 2. 1993. Od takrat sta imela delovni vizum neprekinjeno – s tem pa na podlagi četrtega odstavka 7. člena ZTuj tudi dovoljenje za začasno prebivanje. MNZ o vlogah prosilcev za dovoljenje za stalno prebivanje ni odločilo v zakonskem roku, temveč eno leto in pol oziroma dobro leto kasneje. Če bi bilo odločeno pravočasno, bi prosilci izpolnjevali pogoj glede dolžine neprekinjenega prebivanja na območju RS na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje in odločitev vsaj iz tega razloga ne bi mogla biti negativna.
- Pretirano je šteti, da je pretrganje bivanja nastopilo, ker so določbe ZTuj zanje pričele veljati 26. 2. 1992, prizadeti pa so za delovni vizum zaprosili 3. 7. 1992. Prevedba v status tujca je bila namreč izvedena v spornih okoliščinah, saj so bili tujci iz registra prebivalstva izbrisani brez posebnega postopka ali izdanega akta, pa tudi brez obveščanja prizadetih. Kolikor nam je znano, se zato pri urejanju prebivanja v prvih mesecih tudi ni vztrajalo pri kakršnemkoli roku, v katerem bi po 26. 2. 1997 morala biti vložena prošnja. Iz sklepa Vlade z dne 3. 9. 1992 je razvidno, da je dal podlago, da se pri ugotavljanju pogojev za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje upošteva čas, ko za posameznika še niso veljale določbe ZTuj. Glede na neenoten in neurejen začetek urejanja njihovega novega statusa pa je to mogoče raztegniti tudi do vložitve prošnje za dovoljenje za prebivanje, še posebej če je bila vložena kratek čas po prevedbi posameznika v status tujca oziroma po času, ko je za prevedbo na kakršenkoli način izvedel.
- Treba je upoštevati, da so bile prošnje za delovni vizum vložene julija 1992, o njih pa prav tako ni bilo odločeno v zakonskem roku in z veljavnostjo od tega datuma. Če upoštevamo, da so morali prizadeti že ob vložitvi prošnje imeti delovno

Četrty odstavek 7. člena ZTuj

Delovni vizum velja kot dovoljenje za začasno prebivanje in za neomejeno število potovanj.

dovoljenje, to pomeni, da so si svoj status po zakonu o tujcih začeli urejati celo prej.

Iz navedenega je izhajalo, da je obstajalo precej razlogov, zaradi katerih bi bilo mogoče šteti, da ni prišlo do pretrganja njihovega legalnega prebivanja v Sloveniji. Zato smo predlagali, naj navedene okoliščine Vlada upošteva pri reševanju pritožbe.

Vlada je z odločbo z dne 22. 12. 1997 pritožbo zavrnila in potrdila odločbo ministrstva. V obrazložitvi je bilo navedeno, da je ministrstvo izpodbijano odločbo izdalo 10. 9. 1997, ko je že veljala novela zakona o tujcih, objavljena v Uradnem listu RS, št. 44/97 in uveljavljena 8. 8. 1997. Po Zakonu o spremembah zakona o tujcih je v prvem odstavku 16. člena določeno, da se lahko tujcu izda dovoljenje za stalno prebivanje, če najmanj osem let neprekinjeno prebiva na območju RS na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje in izpolnjuje pogoje iz drugega odstavka 13. člena tega zakona, ki upravičujejo njegovo stalno prebivanje na območju RS. Zakon o spremembah zakona o tujcih pa v 2. členu tudi določa, da se prošnje za dovoljenje za stalno prebivanje, ki so bile vložene pred uveljavitvijo tega zakona, rešujejo po tem zakonu. Upravni organi so po načelu zakonitosti dolžni odločati po tistem zakonu, ki velja ob izdaji odločbe. Zato je zakonita odločba, ki jo je izdalo ministrstvo.

Drugostopenjski organ tudi ugotavlja, da je Ustavno sodišče 16. 9. 1997 izdalo sklep, št. U-I-206/97, s katerim je začasno zadržalo izvajanje Zakona o spremembah zakona o tujcih. Vendar pa ta sklep ne vpliva na odločitev MNZ v tej upravni stvari, ki je bila sprejeta že pred tem, 10. 9. 1997. Če bo Ustavno sodišče razveljavilo ali ugotovilo protiustavnost Zakona o spremembah zakona o tujcih ter bo ta odločitev tudi v korist pritožnikom, bodo imeli možnost, da v novem postopku zaprosijo za izdajo dovoljenj za stalno prebivanje v RS.

Urad predsednika vlade je v dopisu, s katerim nam je poslal navedeno odločbo, poudaril, da bo večina oseb, ki so bile državljani drugih republik nekdanje SFRJ, pogoj osemletnega zakonitega prebivanja v Sloveniji izpolnila šele 26. 2. 2000.

To stališče je težko sprejemljivo, saj zanika zakonitost prebivanja teh ljudi v Sloveniji pred 26. 2. 1992, za kar ni videti nobene podlage. Resnejše pravno vprašanje je v primerih, ko si posamezniki niso uredili dovoljenja za prebivanje že z navedenim datumom, temveč je nastopila krajša ali daljša prekinitvev formalno urejenega prebivanja (ob sicer neprekinjenem dejanskem prebivanju) v državi. Toda če upoštevamo vse okoliščine (takratne razmere; dejstvo, da tujci niso bili obveščeni o svojem spremenjenem statusu; dejstvo, da se prošnje po 26. 2. 1992 nikakor niso štele za prepozno vložene (čeprav bi se ob najbolj togi interpretaciji določbe drugega odstavka 13. člena ZTuj morebiti mogle); da predlog evropske konvencije o državljanstvu v primeru sukcesije zavezuje državo naslednico, da osebam, ki so imele ob sukcesiji na njenem območju običajno (niti zakonito niti stalno) prebivališče, pred tem pa so imele državljanstvo države predhodnice, zagotovi, da lahko ostanejo na njenem ozemlju, pa tudi enakopraven status z državljani na področju ekonomskih in socialnih pravic, z izjemo zaposlitev v javnih službah; že omenjeni sklep Vlade z dne 3. 9. 1992), je videti več razlogov za drugačno stališče.

Po sklepu Vlade, o katerem ne vemo, da bi bil preklican, naj bi MNZ pri obravnavanju vlog za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje tujcev iz prvega odstavka 16. člena ZTuj upoštevalo, da je izpolnjen pogoj za stalno prebivanje na območju RS takrat, ko je imel tujec prijavljeno stalno prebivališče najmanj tri leta in tukaj dejansko živi, preden so zanj začele veljati določbe ZTuj. V sklepu, ki je bil sprejet pol leta po izteku roka iz 81. člena ZTuj, ni nobenih posebnih pogojev glede "prepoznih" vlog. Prepričani smo, da je bilo veliko dovoljenj za stalno prebivanje izdanih z upoštevanjem prebivanja v

Sloveniji pred 26. 2. 1992, tudi če je bila prošnja vložena po tem datumu, saj sicer v takem primeru "zatečeni" tujec ne bi mogel dobiti dovoljenja za stalno prebivanje pred 26. 2. 1995. Tedanja praksa se nam ne zdi napačna, toda sedanje stališče Urada predsednika vlade je povsem drugačno. Po našem mnenju podaljšanje zahtevanega prebivanja od treh na osem let prav nič ne vpliva na možnost take ali drugačne opredelitve. Priznati pa je treba, da ni videti dobrega odgovora na vprašanje, do kdaj bi se lahko štelo, da je vloga za stalno prebivanje pravočasna. Če zanemarimo vprašanje ustavnosti in zakonitosti prenehanja dotedanjega stalnega prebivališča, potem je težko zagovarjati tezo, da tudi pri zatečenem tujcu, ki dejansko sicer neprekinjeno živi v Sloveniji, a ves čas ni naredil ničesar za formalno ureditev svojega prebivanja, zdaj pa je zaprosil za dovoljenje za stalno prebivanje, ne bi šlo za prekinitev zakonitega prebivanja. Odgovore na to in druga vprašanja bi morala dati ureditev, ki je ni, na kar ves čas opozarjamo: posebna ureditev položaja zatečenih tujcev.

2.4. DRUGO

2.4.1. Položaj po odpravi negativne odločbe na podlagi 40. člena ZDRS

Že v LP 95 smo obravnavali primere, ko posamezni državni organi niso upoštevali, da se po tem, ko Vrhovno sodišče v upravnem sporu odpravi negativno odločbo na podlagi 40. člena ZDRS, vzpostavi stanje, kakršno je bilo pred izdajo take odločbe. To pa je stanje, ko je posameznik vložil prošnjo po omenjenem členu, o njej pa še ni odločeno. Taki državljani drugih republik nekdanje SFRJ pa imajo po 13. členu UZITUL enakopraven status z državljani Republike Slovenije (razen glede možnosti nakupa nepremičnine). Kljub temu pa so imeli posamezniki težave z zaposlitvijo, prijavo v zdravstveno in pokojninsko-invalidsko zavarovanje ter pri (ponovnem) vstopu v državo.

S takimi težavami so se nekateri pobudniki obrnili na nas tudi v letu 1997. Med drugim smo obravnavali primer posameznika, ki se po kratkotrajnem odhodu iz Slovenije kljub opisanemu statusu skoraj ne bi mogel vrniti v državo. MNZ je njegovemu pooblaščenцу pojasnilo, da so zanj v 60 dneh po prejemu negativne odločbe na podlagi 40. člena ZDRS začele veljati določbe ZTuj. Zato mu je tega dne prenehala veljati prijava stalnega prebivališča po ZENO in je bil kot tujec prenesen v evidenco tujcev. Izbris tujcev iz registra stalnega prebivalstva po svoji naravi ni upravni akt, temveč akt poslovanja upravnega organa, ki ga je ta dolžan opraviti po uradni dolžnosti. Ko je Vrhovno sodišče odpravilo negativno odločbo o državljanstvu, je bilo treba ponovno vzpostaviti prvotno dejansko stanje v skladu s prvim odstavkom 81. člena ZTuj. Ker pa Vrhovno sodišče vroča sodbe neposredno strankam oziroma njihovih pooblaščencom, pristojni organ upravne enote ni bil seznanjen z odpravo odločbe; s tem ga je seznanila šele stranka. Prvotno dejansko stanje glede stalnega prebivališča je bilo takoj nato ponovno vzpostavljeno, kar je razvidno tudi iz podatkov uradnih evidenc. MNZ je menilo, da ne gre za nezakonito ravnanje državnih uslužbencev, temveč za problem delovanja celotnega upravnega in sodnega sistema. Stranka bi se neljubim dogodkom lahko izognila, če bi sama ali njen pooblaščenec takoj po prejemu sodbe Vrhovnega sodišča o tem obvestila pristojni organ upravne enote.

Po našem mnenju gre v tem in podobnih primerih za nedopustno dvojnost ravnanja državnih organov. Na eni strani se po uradni dolžnosti in celo v zelo spornem postopku pohiti z odvzemom pravic posameznika oziroma s poočitenjem njihove izgube, na drugi pa ponovna pridobitev pravic posameznika organov očitno ne zanima.

Čeprav gre do postopki po 40. členu ZDRS h koncu in torej takih primerov ne bo več veliko, se nam zdi opisano ravnanje kar preveč značilno za odnos med državo in posameznikom.

V stikih z MNZ smo dobili zagotovilo, da bodo odslej prvostopenjski upravni organi obveščeni o sodbi Vrhovnega sodišča in bo spremenjeno dejansko stanje evidentirano po uradni dolžnosti.

2.4.2. Vrnitev v državo po preteku časa, za katerega je bilo odpovedano prebivanje

V letu 1996 smo obravnavali pobudo še iz časa, ko je deloval Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, in sicer v zvezi z odpovedjo prebivanja tujcu. Gre za pripadnika nekdanje JLA, kateremu je bilo prebivanje odpovedano julija 1992, in sicer za štiri leta. Poročen je s Slovenko in imata dva otroka, ki sta bila leta 1992 oba mladoletna, zdaj pa je samo še eden. Postopek izdaje in izvršitve odločbe o odpovedi prebivanja je bil – milo rečeno – nenavaden, kot da bi šlo za izredne razmere. Kljub temu je MNZ pritožbo zoper odločbo dvakrat zavrnilo, ta odločitev pa je bila v upravnem sporu pri Vrhovnem sodišču vsakič odpravljena zaradi pomanjkljivega dokaznega postopka. Tudi zoper tretjo negativno odločbo ministrstva iz januarja 1996 je sprožen upravni spor, ki pa še ni končan. Iz obrazložitve odločbe ni razvidno, da bi bile pri njeni izdaji upoštewane pripombe Vrhovnega sodišča glede postopka.

Tretji odstavek 53. člena Ustave RS

Država varuje družino, materinstvo, očetovstvo, otroke in mladino ter ustvarja za to varstvo potrebne razmere.

8. člen EKČP

1) Vsakdo ima pravico do spoštovanja svojega zasebnega in družinskega življenja, svojega doma in dopisovanja.
2) Javna oblast se ne sme vmešavati v izvrševanje te pravice, razen 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.

9. člen KOP

1. Države pogodbenice jamčijo, da otrok ne bo proti volji staršev ločen od njih, razen če v skladu z veljavnim zakonom in postopki pristojne oblasti v sodnem postopku odločijo, da je takšna odločitev nujna za otrokovo korist. Takšna odločitev je lahko v določenem primeru, kot je zloraba ali zanemarjanje otroka s strani staršev ali ko starša živita ločeno in je potrebno odločiti o otrokovem prebivališču, neizogibna.
2. V kateremkoli postopku v skladu s 1. točko tega člena imajo vse prizadete stranke možnost sodelovati v postopku in izraziti svoja mnenja.
3. Države pogodbenice spoštujejo pravico otroka, ki je ločen od enega ali obeh staršev, da redno vzdržuje osebne stike in neposredno zvezo z obema, razen če je to v nasprotju z njegovimi koristmi.
4. Če je taka ločitev posledica kakršnegakoli postopka, ki ga sproži država pogodbenica, kot je pripor, zapor, izgon, pregon ali smrt (vštevši smrt iz kakršnegakoli vzroka medtem, ko je oseba pod nadzorom države) enega ali obeh staršev ali otroka, mora ta država pogodbenica na zahtevo nuditi staršem, otroku ali, če je potrebno, drugemu članu družine ustrezne podatke o tem, kjer se nahaja(jo) odsotni družinski član(i), razen če posredovanje teh podatkov škoduje otrokovim koristim. Države pogodbenice nadalje jamčijo, da predložitev take zahteve sama po sebi za prizadeto osebo (osebe) ne bo imela škodljivih posledic.

Medtem je julija 1996 pretekel čas, za katerega je bilo odpovedano prebivanje. Ker bi se prizadeti rad vrnil k družini, je takoj zaprosil za vstopni vizum. Ministrstvo za zunanje zadeve (MZZ) je njegovo vlogo odstopilo Veleposlaništvu v Budimpešti, to pa je izdajo vizuma zavrnilo, ne da bi o tem izdalo kakršenkoli akt. Enako je ravnalo slovensko Veleposlaništvo v Skopju. Proti taki odločitvi so možni ugovori vsebinske in proceduralne narave. Vsebinsko gre za troje:

- 1.) Za pozitivno odločitev govorijo določbe o varstvu družine in še posebej otrok iz 53. člena Ustave, 8. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP) ter 9. in 10. člena Konvencije o otrokovih pravicah (KOP). Po zadnjem mora država zahtevo staršev za vstop z namenom ponovne združitve družine obravnavati na pozitiven, human in ekspeditiven način. Zadržki oziroma omejitve zaradi nevarnosti za obrambo države bi morali biti res nujni pa tudi popolnoma zanesljivo ugotovljeni, kar v obravnavanem primeru še ni izkazano.
- 2.) Odpoved prebivanja je bila izrečena za štiri leta, torej niti ne za najdaljše zakonsko dopustno obdobje. Iz obrazložitve ene od odločb ministrstva je razvidno, da je bil ta rok določen ob upoštevanju vseh okoliščin primera. Pri takem ravnanju upravnih organov ni razumljivo, kakšen pomen ima sploh določitev roka, če ukrep velja tudi po njegovem preteku, ne da bi bili za to kakšni novi razlogi. Če predvidevamo, da je bila kljub pomanjkljivemu postopku odločitev iz leta 1992

pravilna, potem ta odločitev pomeni, da je bil na podlagi tedaj izkazane nevarnosti za obrambo države primeren in zadosten ukrep štiriletna odpoved prebivanja. Tiho podaljševanje ukrepa lahko pomeni ponovno sankcijo na podlagi istega dejanskega stanja, kar ni sprejemljivo.

- 3.) Formalno gre za zavrnitev izdaje vstopnega vizuma, dejansko pa – če upoštevamo četrstoletno stalno prebivanje prizadetega v Sloveniji in njegov namen, da tukaj še naprej z družino stalno živi – pravzaprav za podaljšanje odpovedi prebivanja. O tem odloča pristojni upravni organ na podlagi 23. člena ZTuj po prostem preudarku, kar pomeni, da tudi ob ugotovljeni nevarnosti za obrambo izreče ta ukrep samo, če je res nujen in z drugimi sredstvi ni mogoče preprečiti ogrožanja varnosti; razloge za odpoved tudi primerja v vezmi, ki tujca vežejo na Slovenijo, ter ugotavlja posledice, ki bi jih povzročil ukrep zanj in za njegovo družino. Utemeljen je dvom, ali je bila v to smer zadeva sploh pretehtana.

Kot rečeno, o zavrnitvi izdaje vstopnega vizuma ni bil izdan noben akt. Upravni organi se pri tem opirajo na mnenje službe za zakonodajo pri Vladi z dne 1. 2. 1995, po katerem izdajanje vizumov ni upravna stvar, o kateri bi državni organ odločal po pravilih upravnega postopka, zato ni mogoče uporabiti nobenega pravnega sredstva v upravnem postopku in upravnem sporu. Ne gre za pravno varovano pravico tujca, temveč za suvereno pravico države, da nekemu ne dovoli vstopa na svoje ozemlje. Po 12. členu ZTuj je mogoče tujcu zavrniti vstop v državo brez obrazložitve, brez odločbe in brez pravice do pravnega sredstva.

To mnenje je s stališča suverenosti države morda sprejemljivo, če gre za prave tujce. Drugačen pa je položaj, kadar gre za vstop tujcev, ki imajo po predpisih upravičen razlog ne samo za vstop, ampak celo za daljše bivanje v Sloveniji (drugi odstavek 13. člena ZTuj). Res je, da tudi v teh primerih najbrž ne moremo govoriti o neomejeni pravici do vstopa, toda navedene upravičene razloge je treba primerjati z morebitnimi zadržki, to pa ne more biti prepuščeno ustni odločitvi, ki je lahko tudi povsem arbitrarna. Določbo 12. člena ZTuj bi bilo mogoče razlagati tudi tako, da gre v primerih, ko je podan pravni interes (pravna korist) kandidata za vstop v državo, za ustno odločbo po 218. členu ZUP; to pomeni, da bi stranka lahko zahtevala izdajo pisne odločbe, zoper njo pa uporabila pravna sredstva.

2.4.3. Vstop v državo in prisilna odstranitev tujca

Na varuha človekovih pravic se je obrnila pobudnica v zvezi z vstopom njenega moža v Slovenijo in njegovo prisilno odstranitvijo iz države. Sama in oba sinova so slovenski

10. člen KOP

1. V skladu z obveznostmi, ki jim jih narekuje 1. točka 9. člena, morajo države pogodbenice zahteve otroka ali njegovih staršev za vstop v državo pogodbenico ali za odhod iz nje z namenom ponovne združitve družine obravnavati na pozitiven, human in ekspeditiven način. Države pogodbenice nadalje jamčijo, da predložitev take zahteve za prosilce in člane njihove družine ne bo imela škodljivih posledic.

2. Otrok, katerega starša prebivata v različnih državah, ima, razen v izjemnih okoliščinah, pravico vzdrževati osebne stike in neposredno zvezo z obema roditeljema. V ta namen in v skladu z obveznostmi, ki jih narekuje 2. točka 9. člena, države pogodbenice spoštujejo pravico otroka in njegovih staršev, da zapustijo katerokoli državo, vstevši svojo lastno, in da vstopijo v svojo državo. Za pravico do odhoda iz katerekoli države veljajo samo tiste omejitve, ki jih predpisuje zakon in ki so nujne za zavarovanje državne varnosti, javnega reda, javnega zdravja ali morale ali pravic in svoboščin drugih in ki so v skladu z drugimi pravicami, ki jih priznava ta konvencija.

23. člen ZTuj

Tujcu, ki prebiva na območju Republike Slovenije na podlagi tujega potnega lista, izdanega vizuma ali dovoljenja za vstop ali v skladu z mednarodno pogodbo (prvi odstavek 13. člena tega zakona) ali mu je bilo izdano dovoljenje za začasno prebivanje (prva alineja 14. člena tega zakona), se lahko prebivanje odpove:

- če to terjajo razlogi javnega reda, varnosti ali obrambe države;
- če zavrača izpolnjevanje odločitev državnih organov;
- če gre za ponavljajoče se ali hujše kršitve tujca zoper javni red in mir, varnost državne meje in tega zakona;
- če je bil obsojen s strani tujega ali našega sodišča za kaznivo dejanje na zaporno kazen najmanj treh mesecev;
- če ostane brez sredstev za preživetje in mu preživetje za čas prebivanja na območju Republike Slovenije ni kako drugače zagotovljeno;
- če gre za zavarovanje zdravja ljudi.

12. člen ZTuj

Organ, pristojen za kontrolo prehajanja čez državno mejo, lahko tujcu iz razlogov, določenih v 10. členu tega zakona, ustno zavrne izdajo vizuma, izreče prepoved vstopa ali kljub veljavnemu vizumu ne dovoli vstopa v državo.

Odločitev iz prejšnjega odstavka se označi v potnem listu in je dokončna.

Drugi odstavek 13. člena ZTuj

Če želi tujec na območju Republike Slovenije prebivati dlje, kot je to določeno s prejšnjim odstavkom, in je prišel zaradi šolanja, specializacije, zaposlitve, zdravljenja, opravljanja kakšne poklicne dejavnosti ali je sklenil zakonsko zvezo z državljanom Republike Slovenije, ima na območju države nepremično premoženje, uživa pravico, ki izvira iz dela v državi oziroma ima drug upravičen razlog, zaradi katerega bi bilo njegovo daljše prebivanje v državi potrebno, mora pri pristojnem organu pred pretekom časa, za katerega mu je dovoljeno prebivanje na podlagi listin iz prejšnjega odstavka, zaprositi za dovoljenje za začasno prebivanje.

zahtevala izdajo pisne

državljeni. Mož je stalno živel v Sloveniji od leta 1964. Zapustil jo je oktobra 1991 kot oficir nekdanje JLA. Iz navedb pobudnice in razpoložljivih listin je bilo razvidno, da je mož (v nadaljevanju: tujec) 13. 1. 1997 pri Generalnem konzulatu RS v Trstu dobil vstopno-izstopni vizum, veljaven od 13. 1. 1997 do 13. 2. 1997. Na tej podlagi je istega dne popoldne prek mejnega prehoda Škofije vstopil v Slovenijo z avtomobilom, ki ga je vozil njegov sin, v njem pa sta bili še žena in vnukinja. Pri vstopu ni bilo nobenih težav. Carinik je vprašal, ali imajo kaj prijaviti, policist pa njihovih dokumentov ni pregledal in tudi ni odtisnil pečata mejnega prehoda v tujčev potni list. Ta se je naslednji dan, to je 14. 1. 1997, šel prijaviti na policijsko postajo. Tam pa so napisali predlog za uvedbo postopka o prekršku po 3. točki 79. člena ZTuj in tujca odvedli k sodniku za prekrške. Sodnik ga je zaslišal in mu nato vrnil potni list. Dva policista sta ga odvedla v avto, mu vzela potni list in ga odpeljala na mejni prehod Škofije. Tam so mu v potni list odtisnili pečat mejnega prehoda in prek njega še pečat o uničenju. Napotili so ga v Italijo, kamor je lahko vstopil, ker je imel italijanski vizum, veljaven do 22. 3. 1997.

Tretja točka 79. člena ZTuj

Z denarno kaznijo najmanj 2.000 tolarjev se kaznuje za prekršek tujec, če:

3. pride v državo v času, za katerega mu je izrečen varnostni ukrep izгона iz države, varstveni ukrep odstranitve tujca iz države ali mu je bilo z odločbo pristojnega organa odpovedano prebivanje (10. člen v zvezi s 27. členom).

Postopek pri sodniku za prekrške se je nadaljeval tako, da je sodnik zahteval od policijske postaje dopolnitev predloga za uvedbo postopka o prekršku z dokazilom, da gre res za prekršek po navedeni določbi ZTuj, torej z dokazilom, da je bil tujcu izrečen varnostni ukrep izгона, varstveni ukrep odstranitve tujca iz države ali izdana odločba pristojnega organa o odpovedi prebivanja. Na to je policijska postaja sporočila, da je Ministrstvo za obrambo (MO) "izdalo razpis v obliki depeše, v katerem je navedeno, da je zoper obdolženega odrejen ukrep: zavrnitev vstopa v Republiko Slovenijo v obdobju od 27. 12. 1994 do 1. 1. 1998". Z odločbo z dne 29. 1. 1997 je sodnik za prekrške postopek ustavil, češ da vstop tujca v državo ni bil prekršek. V obrazložitvi je navedel, da očitani prekršek stori, kdor pride v državo v času, za katerega mu je izrečen varnostni ukrep izгона iz države, varstveni ukrep odstranitve tujca iz države ali mu je bilo z odločbo pristojnega organa odpovedano prebivanje (10. člen v zvezi s 27. členom ZTuj). Po določbi 10. člena se tujcu ne dovoli vstopa oziroma ne izda vizuma ali dovoljenja za vstop iz navedenih razlogov. Že dejstvo, da je bil obdolženemu na Generalnem konzulatu RS v Trstu izdan vizum, daje slutiti, da takšnih zadržkov za vstop ni. Obdolženemu ni bila izdana odločba pristojnega organa o odpovedi prebivanja, zato ni podan dejanski stan očitane prekrška. MO ni pristojno za izdajo odločbe o odpovedi prebivanja. Taka odločba bi tudi morala biti označena v potnem listu, v njem pa te označbe ni.

1. alineja prvega odstavka 10. člena ZTuj

Tujcu se ne dovoli vstopa v državo oziroma se mu ne izda vizuma ali dovoljenja za vstop:

- če mu je bil izrečen varnostni ukrep izгона iz države ali varstveni ukrep odstranitve iz države ali odpovedano prebivanje v državi, dokler traja čas, za katerega mu je bil ukrep izrečen;

Prvi odstavek 27. člena ZTuj

Tujcu, ki mu je bil izrečen varnostni ukrep izгона iz države ali varstveni ukrep odstranitve tujca, republiški upravni organ, pristojen za notranje zadeve, z odločbo določi rok, v katerem mora državo zapustiti.

Opisani potek dogodkov je dajal dovolj podlage za mnenje, ki smo ga sporočili MNZ na podlagi 25. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP), da v tem primeru ravnanje organov za notranje zadeve ni bilo v skladu s predpisi. Tujec je prišel na območje RS z veljavnim potnim listom in bi po prvem odstavku 13. člena ZTuj smel prebivati v njej toliko časa, kolikor mu je dovoljeval izdani vizum. Podlaga za njegovo neprostoovoljno zapustitev ozemlja Republike Slovenije pred tem časom bi bila podana samo, če bi bil izrečen kateri od navedenih ukrepov (izgon iz države, odstranitev tujca, odpoved prebivanja). To pa se očitno ni zgodilo, zato si ne znamo pojasniti, na čem temelji ravnanje policijske postaje v tem primeru. Ali naj bi odtiskovanje pečata mejnega prehoda Škofije 14. 1. 1997 in njegovo uničenje ustvarilo vtis, da gre za zavrnitev vstopa? Dejstvo je, da tujcu vstop v državo ni bil prepovedan ali zavrnjen in da je na ozemlje Slovenije prišel v skladu s 13. členom ZTuj.

Ministrstvo smo zaprosili, naj nam po proučitvi in raziskavi zadeve čim prej sporoči svoje stališče in morebitne ukrepe. Glede na odločbo sodnika za prekrške nas je tudi zanimalo, ali je ta čas kakšen zadržek za vstop tujca v Slovenijo in kakšna je pravna podlaga za to.

MNZ je v svojem odgovoru, ki ga je podpisal vodja Urada za pritožbe in notranjo zaščito, poudarilo, da je svoboda gibanja, vključno s pravico potovanja v drugo državo in izbiro prebivališča, ena temeljnih človekovih pravic. Izhaja iz mednarodnih pravnih aktov, navedena pa je tudi v 32. členu Ustave, ki v drugem oziroma tretjem odstavku predvideva njen suspenz v natančno določenih primerih in na podlagi zakona. Tej pravici stoji nasproti enako močna pravica države, da lahko tujcem na podlagi zakona omeji vstop v državo in čas bivanja v njej. Tako ZTuj v svojem 3. členu opredeljuje splošno pravico vstopa tujcev v državo, v 10. členu pa določa razloge, zaradi katerih se tujcu ne dovoli vstopa v državo oziroma se mu ne izda vizuma ali dovoljenja za vstop.

Zakon o nadzoru državne meje (ZNDM) pa v svojem 22. členu določa, da sme enota republiškega organa za notranje zadeve, pristojna za prehajanje čez državno mejo, na mejnem prehodu in območju, ki je določeno za opravljanje mejne kontrole, iz razlogov javnega reda in miru prepovedati ali zavrniti vstop tujca v državo. Uredba o merilih za izpolnjevanje določenih pogojev za pridobitev državljanstva RS z naturalizacijo, ki se analogno uporablja tudi za izvrševanje ZTuj, pa v 6. členu med drugim določa, da je nevarnost za javni red podana, če je oseba s svojim delovanjem zavračala priznanje organov Republike Slovenije. Po 7. členu je varnost države ogrožena, če gre za utemeljen sum, da je oseba aktivni ali nekdanji poklicni pripadnik tujih oboroženih sil ali pripadnik paravojaških formacij. Po 8. členu uredbe pa je podana nevarnost za obrambo države tudi, če je oseba aktivno služila v oboroženih silah tujih držav.

Seznam nezaželenih oseb v Republiki Sloveniji, ki se jim iz obrambnih in varnostnih razlogov ne dovoli vstopa v državo, se je precej skrčil, vendar je tujec na tem seznamu še vedno voden pod ukrepom "Z". Zakaj in kako je dobil vstopni vizum na Generalnem konzulatu v Trstu, MNZ ni moglo pojasniti, ker o tem še vedno niso imeli odgovora z MZZ. Slednjemu so poslali to vprašanje 13. 3. 1997, vendar pisnega odgovora niso dobili. V tej zvezi so tudi poudarili, da so dolžni razpisati ukrepe predlagateljev (MO, SOVA) in o tem obvestiti MZZ, ki o zadevi obvešča konzulate in veleposlaništva po svetu.

Na podlagi navedenega je bilo MNZ prepričano, da so operativni delavci na terenu – policisti v tem primeru ravnali v skladu z razpisanim ukrepom, zabeleženim v računalniški evidenci. Predlog sodniku za prekrške so podali na podlagi 79. člena ZTuj, postopek odstranitve pa je bil opravljen na podlagi

32. člen Ustave RS

Vsako ima pravico, da se prosto giblje in si izbira prebivališče, da zapusti državo in se vanjo kadarkoli vrne.

Ta pravica se sme omejiti z zakonom, vendar samo, če je to potrebno, da bi se zagotovil potek kazenskega postopka, da bi se preprečilo širjenje nalezljivih bolezni, se zavaroval javni red, ali če to zahtevajo interesi obrambe države.

Tujcem se na podlagi zakona lahko omeji vstop v državo in čas bivanja v njej.

6. člen Uredbe

Nevarnost za javni red po 8. točki prvega odstavka 10. člena zakona je podana:

- če je bila oseba pravnomočno obsojena za kaznivo dejanje na kazen zopora ali pa dvakrat ali večkrat pogojno;
- če je bila oseba v zadnjem letu kaznovana za dva ali več prekrškov zoper javni red in mir ali drugih prekrškov, ki kažejo na neprilagojenost osebe okolju, v katerem živi (npr. po zakonu o varstvu pred hrupom);
- če je oseba s svojim delovanjem zavračala priznavanje organov Republike Slovenije oziroma ni izpolnjevala odločb sodišč in drugih organov Republike Slovenije na način, ki kaže na to, da se oseba tudi po sprejemu v slovensko državljanstvo ne bo podrejala pravnemu redu Republike Slovenije.

7. člen Uredbe

Nevarnost za varnost države po 8. točki prvega odstavka 10. člena zakona je podana, če je bila oseba udeležena pri dejavnostih v Republiki Sloveniji ali zunaj nje, s katerimi se ogroža njena varnost in obstoj ali škoduje varnostnim, obrambnim, političnim, gospodarskim in drugim vitalnim interesom države. Nevarnost za varnost države je podana tudi, če gre za utemeljen sum, da:

- oseba pripada, sodeluje, podpira ali kako drugače pomaga organizacijam ali skupinam, ki pripravljajo ali izvršujejo nasilna dejanja;
- gre za aktivnega ali nekdanjega pripadnika ali sodelavca tujih varnostnih organov ali obveščevalnih služb ter drugih ustanov ali organizacij, katerih delovanje ogroža obrambno-varnostne, politične, gospodarske in druge vitalne interese Republike Slovenije;
- je oseba aktivni ali nekdanji poklicni pripadnik tujih oboroženih sil ali pripadnik paravojaških formacij;
- gre za aktivnega ali nekdanjega pripadnika ali simpatizerja političnih strank ali organizacij, ki so v tuji državi prepovedane zaradi zavzemanja za nasilno spremembo ustavne ureditve, in njihovo delovanje pomeni objektivno ogrožanje z ustavo zagotovljenih temeljnih človekovih pravic;
- gre za osebo, ki se ali se je v preteklosti javno zavzemala za uveljavitev idej, ki razpihujejo nacionalno, versko ali rasno sovraštvo oziroma bi njihovo uresničenje pomenilo storitev kaznivih dejanj zoper človečnost in mednarodno pravo.

8. člen Uredbe

Nevarnost za obrambo države po 8. točki prvega odstavka 10. člena zakona je podana, če je oseba:

- aktivno sodelovala v agresiji na Republiko Slovenijo, bodisi v funkciji poveljevanja ali neposrednega bojnega delovanja;
- sodelovala pri nezakonitih aktivnostih JLA po 18. 7. 1991, zlasti pa pri uničevanju premičnega in nepremičnega premoženja ter nezakonitega prisvajanja;
- aktivno služila v oboroženih silah tujih držav;
- osumljena ali obstoja indic o njenem obveščevalnem delovanju v korist tujih vojaških ali drugih obveščevalnih služb oziroma držav.

11. člen ZTuj

V primeru, da nastopijo razlogi iz prejšnjega člena oziroma pristojni organ zanje izve po izdaji vizuma oziroma dovoljenja za vstop, pristojni organ vizum oziroma dovoljenje za vstop razveljavi.

Pristojni organ lahko razveljavi delovni ali poslovni vizum, če razlogi, zaradi katerih je bil vizum izdan, niso nastopili ali so prenehali.

Tujec ne dobi vizuma za odhod iz države, če to zahteva organ, ki zoper njega vodi kazenski postopek ali postopek za prekršek.

10. člen ZTuj

Tujcu se ne dovoli vstopa v državo oziroma se mu ne izda vizuma ali dovoljenja za vstop:

- če mu je bil izrečen varnostni ukrep izгона iz države ali varstveni ukrep odstranitve iz države ali odpovedano prebivanje v državi, dokler traja čas, za katerega mu je bil ukrep izrečen;
- če je v evidenci pristojnega organa kot mednarodni prestopnik;
- če pristojni organ ugotovi, da bi njegovo prebivanje lahko finančno obremenilo Republiko Slovenijo;
- če nima vstopnega vizuma za državo, v katero potuje, pa bi ga moral imeti;
- če prihaja v državo z namenom, da bo njegovo bivanje na območju Republike Slovenije povezano z izvajanjem terorističnih in drugih nasilnih dejanj, prodajo ali uživanjem mamil ali izvrševanjem drugih kaznivih dejanj;
- če nima dokumentov, na osnovi katerih bi bilo mogoče ugotoviti njegovo istovetnost, ali so ti dokumenti neveljavni;
- če prihaja z območij, kjer razsajajo nalezljive oziroma kužne bolezni in nima dokazila o vakcinaciji.

23. člen ZTuj

Tujcu, ki prebiva na območju Republike Slovenije na podlagi tujega potnega lista, izdanega vizuma ali dovoljenja za vstop ali v skladu z mednarodno pogodbo (prvi odstavek 13. člena tega zakona) ali mu je bilo izdano dovoljenje za začasno prebivanje (prva alineja 14. člena tega zakona), se lahko prebivanje odpove:

- če to terjajo razlogi javnega reda, varnosti ali obrambe države;
- če zavrača izpolnjevanje odločitev državnih organov;
- če gre za ponavljajoče se ali hujše kršitve tujca zoper javni red in mir, varnost državne meje in tega zakona;
- če je bil obsojen s strani tujega ali našega sodišča za kaznivo dejanje na zaporno kazen najmanj treh mesecev;
- če ostane brez sredstev za preživljanje in mu preživljanje za čas prebivanja na območju Republike Slovenije ni kako drugače zagotovljeno;
- če gre za zavarovanje zdravja ljudi.

11. člena istega zakona. Dejstvo, da tujec kritičnega dne na mejnem prehodu ni bil kontroliran, v tem primeru ni relevantno. ZTuj v 11. členu daje možnost, da se tudi v primerih, ko se tujcu izrečena prepoved vstopa v državo ugotovi šele v notranjosti, lahko izvede postopek razveljavitve vizuma. Ta člen namreč določa, da v primerih, ko nastanejo razlogi iz 10. člena zakona oziroma pristojni organ izve za te razloge po izdaji vizuma oziroma dovoljenja za vstop, vizum oziroma dovoljenje za vstop razveljavi. To konkretno pomeni, da bi morala vizum razveljaviti pristojna upravna enota (UE) na predlog policijske postaje.

Opisani odgovor ministrstva ni v ničemer spremenil našega mnenja, da ravnanje policije ni bilo v skladu s predpisi. Ne da bi se spuščali v obširnejšo argumentacijo, je treba povedati, da se po 11. členu ZTuj izdani vizum res lahko razveljavi, vendar samo, če po njegovi izdaji nastopijo razlogi iz 10. člena ali če pristojni organ izve zanje. Zelo dvomljiva pa je razlaga, da se postopek razveljavitve vizuma lahko izvede tudi tedaj, ko se izrečena prepoved vstopa v državo ugotovi šele v notranjosti. Gre namreč za položaj, ki ga ureja 23. člen ZTuj: tujec prebiva v Sloveniji na podlagi (lahko tudi pomotoma) izdanega vizuma. Če to terjajo razlogi javnega reda, varnosti ali obrambe države, se pri pristojni UE izvede postopek za odpoved prebivanja in izda ustrezna odločba. Zavedamo se, da del težav naših organov izvira iz ne povsem ustreznih predpisov. Toda že po elementarni logiki ni mogoče položaja, kot je obravnavani, reševati z razveljavitvijo vizuma, to je akta, ki določa, ali posameznik lahko vstopi v državo ali ne, potem ko je že vstopil, ko je bila torej pravica iz izdanega vizuma nepovratno udejanjena.

Celo če bi bila sprejemljiva razlaga, da se v tem primeru ravna po 11. členu v zvezi z 10. členom ZTuj, je treba poudariti, da so razlogi za zavrnitev izdaje vizuma (v našem primeru: za razveljavitve vizuma) v 10. členu naštetih taksativno; delno so vsebinski, delno pa formalni. Pri slednjih mislimo na obstoj pisnih aktov o ukrepih (izgon iz države, odstranitev iz države, odpoved prebivanja), ki ne dovoljujejo vstopa v državo oziroma izdaje vizuma. Med njimi – in tudi sicer v 10. členu – pa ni predviden obstoj splošnega ukrepa prepovedi vstopa v državo.

In končno: po 11. členu izdani vizum razveljavi pristojni organ, kar pomeni, da mora ta organ zvedeti, da so nastopili ali že ob izdaji vizuma obstajali razlogi iz 10. člena. Ministrstvo samo navaja, da bi vizum morala razveljaviti pristojna UE, kar pa se ni zgodilo.

V pripisu lahko povemo, da je tujec na podlagi ponovno izdanega vizuma dne 4. 8. 1997 prišel v Slovenijo. Pred iztekom veljavnosti vizuma je zaprosil za dovoljenje za začasno prebivanje. Njegovo prošnjo je UE zavrnila, pritožba zoper prvostopenjsko odločbo pa še ni rešena.

2.5. PREDLOGI VARUHA ZA UREDITEV POLOŽAJA ZATEČENIH TUJCEV

V vseh poročilih posebej omenjamo probleme, povezane s slovensko osamosvojitvijo. V LP 95 je bila osamosvojitvena problematika in s tem neurejenost položaja zatečenih oseb uvrščena med pet najresnejših problemov, povezanih s človekovimi pravicami. Zapisali smo, da bi bilo treba čim prej novelirati ZTuj in posebej urediti položaj "zatečenih oseb", do takrat pa poenotiti prakso upravnih organov z navodili MNZ. Če pa je prava volja, da se izboljša položaj, ki je s stališča države neurejen, s stališča prizadetih posameznikov in njihovih družin pa tudi travmatičen, bi kot morebiten ukrep prišlo v poštev, da bi na podlagi javnega poziva evidentirali prebivalce z neurejenim statusom, jim daličasne identifikacijske listine in začeli urejati njihov položaj. Po našem prepričanju brez ureditve položaja "zatečenih oseb" ne bo mogoče oblikovati in izvajati ustrezne imigracijske politike.

Največ bi naredili za enotno prakso upravnih organov, če bi po tem, ko je nastala problematika, ki je ob sprejemanju ZTuj ni bilo mogoče predvideti, sprejeli ustrezne spremembe zakona o tujcih. Zavzeli smo se za to, da bi v spremembah zakona o tujcih – najbrž v prehodnih določbah – bila urejena problematika "zatečenih oseb" ob upoštevanju obstoječega stanja. Do sprejetja novega zakona je mogoče precej narediti za enotno prakso upravnih organov z navodili pristojnega ministrstva, če že ni podlage za izdajo ustreznega podzakonskega akta.

Pri vodenju postopkov bi morali izhajati iz ocene, ali gre za tujca, ki ima tako pristno zvezo s Slovenijo, da bo verjetno ostal tukaj. Pri tujcih, kjer obstajajo upravičeni razlogi po drugem odstavku 13. člena (zakonska zveza s slovenskim državljanom, šolanje, specializacija, zaposlitev, opravljanje poklicne dejavnosti, uživanje pravic iz dela v naši državi, zdravljenje, drugi upravičeni razlogi, npr. otroci) in ni razlogov za zavrnitev, skupaj z morebitno analogno uporabo razlogov za odpoved prebivanja, bi bilo treba težiti k temu, da se njihov položaj v čim večji meri vsaj začasno uredi še pred novelacijo zakona o tujcih. Po našem mnenju je dvomljiva uporaba meril, ki veljajo za ugotavljanje izpolnjevanja določenih pogojev za pridobitev državljanstva, tudi za urejanje statusa tujcev, še posebej za začasno prebivališče, saj gre pri slednjih za neprimerno bolj rahlo zvezo z državo, ki je poleg tega še časovno omejena.

Z ustreznimi navodili upravnim organom bi morali doseči, da se osebam, ki so imele na dan plebiscita o neodvisnosti in samostojnosti Republike Slovenije (23. 12. 1990) prijavljeno stalno prebivališče v Sloveniji in tukaj tudi dejansko živijo, izda dovoljenje za začasno prebivanje. Izjema so seveda tisti, pri katerih obstojijo razlogi oziroma podlage za odstranitev ali izgon iz države. Dovoljenje za začasno prebivanje naj bi bilo torej minimum ureditve za vse "neprave" tujce, ki naj bi se podaljševalo, dokler ne bi bil pravnomočno urejen njihov status (sprejem v državljanstvo, dovoljenje za stalno prebivanje ali kaj tretjega). Glede na poseben položaj teh oseb najbrž ne bi smeli zahtevati potne listine "tujčeve" države v primerih, ko je bila prejšnja izdana v Sloveniji, in tudi v primerih, ko je tujec v svoji državi objektivno ne more dobiti. Problematična se nam zdi tudi zahteva, da se v potno listino piše fiktivno stalno prebivališče v "lastni" državi, kjer že leta ali desetletja ne prebiva, v ne tako redkih primerih pa sploh nikoli ni. Enako velja zaradi neustrezne prevedbe v status tujca in splošne neurejenosti za vezavo prošenj za dovolitev prebivanja na kakršnekoli roke.

V LP 96 opozarjamo, da glede ugotovljenih pomanjkljivosti ni bilo občutnega napredka, saj tudi pet let po osamosvojitvi, problemi, ki so za mnoge nastali ob tem, niso bili razrešeni. Nekateri so se znašli celo v začaranem krogu, iz katerega v okviru veljavnih predpisov ni izhoda.

Večina naših ugotovitev, stališč in predlogov iz preteklih poročil je ostala še naprej aktualna tudi v letu 1997. ZTuj je bil sicer spremenjen, a samo tako, da je bil čas neprekinjenega prebivanja kot pogoj za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje podaljšan od treh na osem let (Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o tujcih, Ur. list RS, št. 44/97). To naj bi veljalo tudi za tiste, ki so za tako dovoljenje zaprosili pred spremembo zakona in bi v večini primerov morale biti po ZUP o njihovi vlogi že zdavnaj odločeno, kar je ustavno zelo sporno. (Sporno ureditev, da namreč spremenjeni pogoj velja tudi za prošnje, ki so bile vložene pred njegovo uveljavitvijo, je Ustavno sodišče z odločbo št. U-I-206/97 z dne 17. 6. 1998 razveljavilo, kolikor se nanaša na osebe, ki so pri vložitvi take prošnje že izpolnjevale pogoj triletnega začasnega prebivanja v RS. Sodišče je posebej opozorilo, da zakonodajalec lahko vzpostavi ustrezen prehodni režim tudi za druge kategorije prosilcev, o katerih bi presodil, da ne obstajajo dovolj tehtni razlogi, da bi se pogoj osemletnega prebivanja moral uveljaviti takoj oziroma brez ustreznega prehoda (z drugimi besedami: obstajajo dovolj tehtni razlogi, da se strožji pogoj ne uveljavi takoj oziroma brez ustreznega prehoda).

Ugotovili smo tudi načelno večjo pripravljenost MNZ, da se uredi njihov položaj bodisi z novim zakonom o tujcih bodisi s posebno akcijo, v kateri bi evidentirali vse take posameznike in prehodno uredili njihov status. Ker je kazalo, da je do sprejetja novega zakona o tujcih več kot verjetno še zelo daleč, smo lahko le upali, da za čas, dokler ne bodo ustrezno spremenjeni in dopolnjeni predpisi o tujcih, to pomeni manj togo obravnavanje prošelj za izdajo dovoljenj za stalno in še zlasti za začasno prebivanje. Ker tudi po stališču Vrhovnega sodišča ni podlage za analogno uporabo Uredbe o merilih za ugotavljanje izpolnjevanja določenih pogojev za pridobitev državljanstva RS z naturalizacijo pri odločanju o prebivanju tujcev, smo opozorili, da bi kazalo preveriti možnosti, da se z aktom Vlade razčlenijo zakonski pogoji za pridobitev dovoljenja za prebivanje, še posebej glede zagotovljenih sredstev za preživljanje.

Opazni so bili tudi premiki pri MNZ pri vodenju konkretnih postopkov za izdajo dovoljenja za stalno in še posebej za začasno prebivanje. Ugotovili smo precej primerov bolj življenjskega reševanja tovrstnih prošelj, ne da bi pri tem šlo za kakršnokoli odločanje mimo veljavnih predpisov. Praksa prvostopenjskih upravnih organov pa v tem pogledu še vedno ni bila enotna.

V letu 1997 je Vrhovno sodišče zavzelo pomembno stališče za urejanje statusa tujcev, po katerem je pri ugotavljanju razlogov za odklonitev izdaje dovoljenja za prebivanje treba ugotoviti in oceniti konkretne okoliščine in konkretna dejanja prosilca, ki bi kazala na njegovo nevarnost za obrambo države, pri tem pa dejansko stanje v celoti ugotoviti po pravilih ZUP. Glede Uredbe o merilih za ugotavljanje izpolnjevanja določenih pogojev za pridobitev državljanstva RS z naturalizacijo se je tudi Vrhovno sodišče postavilo na enako stališče, kot smo ga opisali in utemeljili v LP 96, da namreč v postopku za urejanje statusa tujcev ni na mestu analogna uporaba te uredbe, ki je bila izdana na drugi zakonski podlagi (in za drug namen). Vrhovno sodišče je tudi razsodilo, da je izdaja dovoljenja za začasno prebivanje mogoča tudi pri tujcu, ki nima potnega lista svoje države.

Še naprej pa niso bila rešena druga vprašanja (ki smo jih obravnavali zlasti v LP 96), sporna stališča in dvomljiva ravnanja. Ustavno sodišče še ni odločilo o ustavni pritožbi v zvezi z vprašanjem, ali je bil postopek izbrisa "zatečenih" tujcev iz registra stalnega prebivalstva izveden tako, da so bile pri tem kršene človekove pravice oziroma temeljne svoboščine. Vrhovno sodišče se je v sodbi, št. U 680/95-8 z dne 6. 2. 1997, sicer postavilo na stališče, da se je položaj tujcev, pri katerih so nastopile okoliščine iz drugega odstavka 81. člena ZTuj, spremenil ex lege, torej

brez izdaje posamičnega upravnega akta. Toda hkrati je sodišče poudarilo, da je bil tožnik izbrisan iz registra stalnega prebivalstva, ne da bi kakorkoli mogel oporekati dejstvom, na podlagi katerih je po navedbah tožene stranke prišlo do izbrisa. Zato bi bil po presoji sodišča upravni organ dolžan dejstva, od katerih je bil odvisen izbris iz registra na podlagi 81. člena ZTuj, če so sporna, ugotavljati po pravilih dokaznega postopka, vključno z upoštevanjem tožnikove pravice do udeležbe v postopku (143. člen ZUP). Sporno je stališče, da tujec ne more prijaviti začasnega prebivališča na podlagi potrdila o vloženi prošnji za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje, čeprav to potrdilo po tretjem odstavku 13. člena ZTuj velja kot dovoljenje za začasno prebivanje, dokler ni izdana dokončna odločba. V več primerih se vsiljuje vtis, da je upravni organ – tudi s kršitvijo zakonskih rokov za odločanje – ustvaril razmere, da je bilo mogoče izdati negativno odločbo.

V letu 1997 je MNZ omogočilo vstop v državo osebam, katerim doslej ta ni bil dovoljen. Vse dogajanje v zvezi s temi primeri potrjuje naš predlog, da se ponovno preveri seznam oseb, ki jim je iz obrambnih in varnostnih razlogov prepovedan vstop v državo, in se omeji na tiste, pri katerih je res nujen, katerih nevarnost je zanesljivo ugotovljena in take stopnje, da odtehta morebitne osebne, gospodarske in druge vezi, ki posameznika vežejo na Slovenijo, in posledice, ki jih ima prepoved vstopa zanj in za njegovo družino.

Naš predlog, da se ponovno preveri seznam oseb, ki jim je iz obrambnih ali varnostnih razlogov vstop prepovedan, je bil v letu 1997 upoštevan. Po informacijah, s katerimi smo tedaj razpolagali, je bil seznam pregledan in skrčen. Še vedno pa se nismo mogli prepričati, da je pri vseh preostalih osebah na seznamu utemeljitev zadržkov, ki so podlaga za prepoved vstopa, dovolj tehtna, konkretna in dokazljiva, da bi vzdržala sodno ali celo ustavnosodno presojo. Tako nismo povsem prepričani, da je bilo izpolnjeno zagotovilo, dano Komisiji za človekove pravice pri Združenih narodih v Ženevi v letu 1996, da bo po ponovni proučitvi vseh primerov prepoved vstopa uveljavljena samo v primerih, ki jih določa 10. člen ZTuj (če gre za izgon ali odstranitev iz države kot posledico kazenskega oziroma upravnega ukrepa; če gre za evidentiranega mednarodnega prestopnika; če gre za osebo, ki prihaja v državo z namenom izvajanja terorističnih in drugih nasilnih dejanj itd.). Temeljnega načela o združevanju družine in varstvu zakonske zveze torej ne bi upoštevali le v tistih primerih, v katerih bi bilo nesporno ugotovljeno, da pomeni vstop in bivanje tujca v državi očitno in ugotovljivo nevarnost za obrambo in varnost države.

V LP 98 ugotavljamo, da je sedem let po osamosvojitvi na tem področju le prišlo do pomembnih premikov, vendar problemi še niso dokončno razrešeni. Sprejet je bil Zakon o pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja nekdanjih vojaških zavarovancev, katerega izvajanje pa odpira nekaj novih težav. Vlada je sprejela odločitve in merila, ki naj razrešijo problem vojaških stanovanj, pridobljenih z odločbami JLA v času bronskega moratorija.

Naša vztrajna opozorila, da je treba položaj zatečenih oseb normativno in še zlasti v praksi ustrezno urediti, so v letu 1998 doživela oprijemljiv odziv v aktivnosti MNZ. Ministrstvo je že dalj časa pripravljalo popolnoma nov zakon o tujcih, ki je v prejšnjih fazah vseboval tudi določbe, ki so urejale položaj zatečenih, v letu 1997 pa je glede te problematike pripravilo osnutek zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji. Po osnutku bi zatečeni, ki so na dan 25. 6. 1991 živeli v Sloveniji in od tega dne v njej dejansko neprekinjeno prebivajo, pa v tem času niso bili obsojeni zaradi hujšega kaznivega dejanja, dobili dovoljenje za stalno prebivanje. Glede na širino in težo te problematike, ki jo vsa leta kažejo pobude varuhu, smo sodelovali pri nastajanju osnutka. Naša opozorila so bila delno upoštevana. Še vedno pa niso povsem razčiščena vprašanja dokazovanja

neprekinjenega prebivanja, vmesnega obdobja med izbrisom iz registra in izdajo dovoljenja za prebivanje ter položaja tistih, ki tudi po predvidenem zakonu ne bodo mogli urediti svojega statusa v Sloveniji, čeprav imajo z njo pristno zvezo. Ne glede na to smo se zavzeli za čimprejšnje sprejetje tega zakona, s katerim bi bil rešen precejšnji del poosamosvojitvene problematike, ki bi jo sicer prav gotovo prej ali slej meritorno obravnavali mednarodni organi za človekove pravice.

V LP 98 smo navedli tudi, da Ustavno sodišče še vedno ni rešilo ustavne pritožbe v zvezi s postopkom izbrisa zatečenih tujcev iz registra stalnega prebivalstva, torej vprašanja, ki je še vedno odprto za več naših pobudnikov. Ustavno sodišče je s sklepom, št. U-I-284/94 z dne 24. 6. 1998, sprejelo dve pobudi za presojo ustavnosti prvega odstavka 16. člena in drugega odstavka 81. člena ZTuj. V obrazložitvi sklepa je sodišče navedlo vsebinsko enake argumente glede spornosti zakonske ureditve in njenega izvajanja za zatečene tujce, ki niso zaprosili za slovensko državljanstvo ali jim je bilo to zavrnjeno, kot smo jih ponavljali v naših poročilih:

- zakon ne določa, katere določbe ZTuj naj se uporabijo za te osebe;
- prav tako zakon ne določa ničesar o izbrisu stalnega prebivališča;
- v praksi sta se sporni določbi uporabljali tako, da so bili zatečeni izenačeni s tujci, ki so šele prišli na ozemlje RS z veljavnim potnim listom in vizumom;
- zatečenim tujcem je bilo s tem onemogočeno, da bi po poteku rokov iz 81. člena dobili dovoljenje za stalno prebivanje;
- izpodbijani določbi prezreta, da je večina prizadetih več let stalno prebivala na ozemlju RS;
- nasprotno pa je zakonodajalec stalno prebivanje upošteval pri "pravih" tujcih, ki so imeli že ob uveljavitvi ZTuj dovoljenje za tako prebivanje.

Vprašanja, ali se je sporna ureditev v praksi pravilno razlagala, ali je v skladu z načelom pravne države, da morajo predpisi urediti pravna razmerja popolno in v celoti in ali je v okviru ustavne določbe o enakosti pred zakonom, so ostala odprta.

3. PREGLED PROBLEMATIKE V LETIH 1999–2002

3.1. PRELOMNO LETO 1999

Leto 1999 je bilo na področju urejanja položaja tujcev prelomno. Dočakali smo namreč uresničenje naših vsakoletnih predlogov za normativno ureditev položaja državljanov drugih republik nekdanje SFRJ, ki so po osamosvojitvi ostali v Sloveniji.

Z odločbo, št. U-I-284/94 z dne 4. 2. 1999, je Ustavno sodišče odločilo, da je ZTuj 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 RS, če tega niso storile, ali po dnevu, ko je postala odločba o nesprejemu v državljanstvo RS dokončna. Ustavno sodišče je ugotovilo, da pristojni upravni organi ne bi smeli opraviti prenosa teh oseb iz registra stalnega prebivalstva v evidenco tujcev po uradni dolžnosti, brez vsake odločbe ali obvestila prizadeti osebi. Za tako ravnanje niso imeli zakonske podlage. Prav tako se zanje ne bi smeli uporabljati določbi 13. in 16. člena ZTuj, ki urejata pridobivanje dovoljenja za prebivanje za (prave) tujce. Z obravnavanjem teh oseb, kakršno se je uveljavilo ob tem, da njihov posebni položaj ni bil urejen v prehodnih določbah ZTuj ali v posebnem zakonu, so bile povzročene kršitve načel pravne države (varstvo zaupanja v pravo), načela enakosti in v določenih primerih lahko tudi kršitve človekovih pravic in svoboščin, ki gredo po Ustavi in mednarodnem pravu vsem osebam, ki zakonito prebivajo na ozemlju države, ne glede na državljanstvo.

Ustavno sodišče je naložilo zakonodajalcu, da ugotovljeno neskladnost z Ustavo odpravi v šestih mesecih od objave odločbe. V skladu s tem je Državni zbor 8. julija sprejel Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji (ZUSDDD). Njegovo vsebino in vprašanja, ki ob tem ostajajo nerazčiščena, smo predstavili že v LP 98.

Rok za vložitev prošnje za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje po ZUSDDD se je iztekel konec leta 1999. Število vloženih prošenj (okoli 12.000) – tudi če se jih bo nekaj izkazalo za neutemeljene – kaže, da je bilo število “zatečenih” tujcev z neurejenim ali neustrezno urejenim statusom v Sloveniji precej podcenjeno.

V obrazložitvi odločbe z dne 4. 2. 1999 je Ustavno sodišče med drugim ugotovilo, da pravne posledice zaradi neurejenega pravnega položaja oseb, ki so državljani drugih republik nekdanje SFRJ, še vedno obstajajo, in da se te osebe nahajajo v različnih položajih, ki jih bo moral upoštevati zakonodajalec. Sodišče je torej ugotovilo neskladnost z Ustavo in ureditev oziroma usklajitev prepustilo zakonodajalcu. Iz obrazložitve odločbe, še bolj pa iz odločb Ustavnega sodišča v zvezi z ustavnimi pritožbami zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva in odklonitvijo zamenjave vozniškega dovoljenja, pa je razvidno stališče Ustavnega sodišča do vmesnega obdobja med izbrisom iz registra in izdajo dovoljenja za stalno prebivanje (po ZUSDDD). Sodišče je odpravilo vse akte UE, MNZ in Vrhovnega sodišča v zvezi z izbrisom iz registra in zamenjavo vozniškega dovoljenja, ki so temeljili na “stari” interpretaciji ZTuj. Navedlo je, da bo šele po uveljavitvi zakona, s katerim bo odpravljena ugotovljena neustavnost (to je ZUSDDD), mogoče ponovno odločati o stalnem prebivališču pritožnika. Do takrat je treba pritožniku priznati tak pravni položaj, kakršnega je imel na podlagi 13. člena UZITUL pred potekom roka iz drugega odstavka 81. člena ZTuj. To pomeni, da je treba pritožniku priznati stalno prebivališče na naslovu, kjer je bil prijavljen pred nezakonitim izbrisom iz evidence stalnih prebivalcev za čas do sprejema ZUSDDD oziroma do poteka rokov, ki jih bo za ureditev statusa določil ta zakon, ter da je upravná enota za ta čas dolžna pritožniku zamenjati vozniško dovoljenje. Ko bo ZUSDDD sprejet in uveljavljen, pa bo moral pritožnik svoj status urediti po določbah tega zakona. Zato je Ustavno sodišče odločilo, da je UE dolžna pritožnika do sprejema zakona, ki bo uredil status državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji, oziroma do poteka v njem določenih rokov, ponovno vpisati v register stalnih prebivalcev Republike Slovenije in mu za ta čas izdati vozniško dovoljenje.

To se je tudi zgodilo. S tem pa se odpira problem neenakega položaja tistih, ki so oziroma bodo prek ustavne pritožbe dosegli priznanje neprekinjenega stalnega prebivanja v Sloveniji (in s tem povezanih drugih pravic?), in drugih, ki bodo po ZUSDDD dobili dovoljenje za stalno prebivanje – najbrž z veljavnostjo samo za naprej. Problem bi po našem mnenju moral rešiti zakonodajalec, sicer pa se bo zelo verjetno ponovno pojavil pred Ustavnim sodiščem.

Ustavno sodišče pa se je v zvezi z urejanjem položaja izbrisanih v odločbi v zvezi z ustavno pritožbo z dne 1. 7. 1999 postavilo na stališče, da pripada izbrisanim status in iz njega izvirajoče pravice od dneva izbrisa.

3.2. PREPOČASNO IZVAJANJE ZUSDDD V LETIH 2000 IN 2001

MNZ se je sicer skušalo organizirati za čim hitrejše reševanje prošenj po ZUSDDD. Kljub temu pa naša bojazen, da bo prihajalo do prekoračevanja zakonskega roka za odločanje, vendarle ni bila pretirana in neutemeljena, saj so se po dobrem letu dni že pokazale pomanjkljivosti pri izvajanju ZUSDDD. Na nas so se namreč obračali

predvsem pobudniki zaradi dolgotrajnosti postopkov reševanja prošelj za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje po ZUSDDD. Prejeli smo tudi pobudo prosilca, ki je imel dovoljenje za začasno prebivanje. Ker je prošnja po ZUSDDD vložil tako zgodaj, da je utemeljeno pričakoval, da bo rešena pred iztekom veljavnosti dovoljenja za začasno prebivanje, ni zaprosil za podaljšanje tega dovoljenja. Dovoljenje je poteklo, prošnja po ZUSDDD pa kljub izteku zakonskega roka za odločbo še ni rešena, zato je pobudnik spet "nezakonito" v Sloveniji in je med drugim že izgubil zdravstveno zavarovanje po ženi – slovenski državljanke. V manjšem številu so bile zastopane tudi pobude, ki so jih na varuha naslovili pobudniki zaradi zamude roka za vložitev prošnje po ZUSDDD, ker bodisi niso bili seznanjeni s samim zakonom in rokom, ki ga je določil za vložitev prošelj, ali pa zato, ker so že vložili prošnja za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje, o kateri še ni bilo odločeno, in so zmotno mislili, da jim vloge po ZUSDDD ni treba vložiti.

Sredi leta 2000 smo se obrnili na ministra za notranje zadeve z nekaterimi aktualnimi vprašanji glede normativne ureditve položaja tujcev v naši državi in njenega izvajanja.

Povedali smo, da poznamo in upoštevamo težave zaradi (nepričakovano?) velikega števila vlog in omejenih kadrovskega zmogljivosti v Oddelku za migracije. Po drugi strani pa ni mogoče spregledati moralnega dolga države, ki po skoraj desetih letih popravlja pretekle protiustavne rešitve, pozornosti mednarodnih organov do tega vprašanja, morebitnih težav, če se bodo te zadeve znašle pred Evropskim sodiščem za človekove pravice, in ne nazadnje zakonskega roka za izdajo odločbe po ZUP. Zavzeli smo se za to, da se z vsemi možnimi ukrepi zagotovi čimprejšnja rešitev preostalih vlog po ZUSDDD.

V odgovoru je minister za notranje zadeve pojasnil, da je MNZ izvajanju ZUSDDD posvetilo vso pozornost, saj je velik obseg prošelj terjal tudi dodatno začasno zaposlovanje. Kljub temu je bilo od 12.820 prispelih prošelj odločeno že o dobri polovici vseh prošelj prosilcev (odgovor je datiran s 1. 8. 2000).

Na podlagi odgovorov, ki smo jih prejeli v letu 2001 na naše poizvedbe, smo ugotovili, da so UE pošiljale vloge ministrstvu bolj ali manj redno, v številnih primerih pa s precejšnjo zamudo, kar lahko močno vpliva na čas rešitve vloge, saj MNZ rešuje vloge po vrstnem redu prispetja k njim. Tudi roki, predvideni za dodeljevanje vlog v reševanje, se vse bolj odmikajo.

Pri tem velja poudariti, da je dolgotrajnost teh postopkov povzročila vlagateljem vlog kup težav. Predvsem je bilo to povezano z visokimi stroški pridobivanja vedno novih dovoljenj za začasno prebivanje in vedno novih dokazil, ki ne smejo biti starejša od treh mesecev. Precej je tudi pobudnikov, ki zaradi nerešene vloge za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje niso mogli pridobiti osebnega delovnega dovoljenja za nedoločen čas.

MNZ smo predlagali, da v primeru večjih zamud pri odstopanju vlog z upravnih enot to dejstvo vsaj delno upoštevajo pri določanju vrstnega reda reševanja posameznih vlog, in da z vsemi mogočimi ukrepi zagotovijo čimprejšnje dokončanje vseh postopkov po ZUSDDD.

Ministrstvo je zagotovilo, da ob neažurnem pošiljanju vlog z upravnih enot upoštevajo datum vložitve vloge kot okoliščino, ki je relevantna za reševanje. Zavedajo se pomembnosti čimprejšnjih odprav zaostankov na tem področju in so že sprejeli nekatere ukrepe, ki bodo zagotovili pospešitev reševanja. Ocenjujejo, da se bo število zaostankov do februarja 2002 bistveno zmanjšalo.

Naše opozorilo na položaj tistih, ki tudi po ZUSDDD ne bodo mogli urediti svojega statusa v Sloveniji, čeprav imajo z njo pristno zvezo, se je pokazalo za utemeljeno. Ustavno sodišče je z odločbo, št. U-I-295/99-13 z dne 18. 5. 2000, razveljavilo prve tri alineje 3. člena ZUSDDD, po katerih se dovoljenje za stalno prebivanje ne izda tistemu, ki je bil po 25. 6. 1991 večkrat kaznovan za prekršek zoper javni red in mir z elementi nasilja, ali obsojen za kaznivo dejanje na zaporno kazen najmanj enega leta, ali obsojen na zaporne kazni, katerih skupna dolžina presega tri leta; ti negativni pogoji so namreč strožji od pogojev, zaradi katerih je mogoča odpoved stalnega prebivanja tujcem, ki tako dovoljenje že imajo. Glede druge in tretje alineje je začela razveljavitev učinkovati po preteku enega leta od objave odločbe v Uradnem listu (16. 6. 2000).

Učinki ZUSDDD se bodo prek izdanih dovoljenj za stalno prebivanje pokazali tudi na področju zaposlovanja tujih delavcev. Ugotavljamo, da so bila upoštevana nekatera naša opozorila, saj po novem Zakonu o zaposlovanju in delu tujcev, ki je začel veljati 10. avgusta 2000, zavrnitev sprejema v državljanstvo po drugem in tretjem odstavku 40. člena ZDRS ni več ovira za izdajo delovnega dovoljenja. Vsak tujec z dovoljenjem za stalno prebivanje pa bo lahko zaprosil za izdajo osebne delovnega dovoljenja za nedoločen čas.

V postopkih za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje na podlagi ZUSDDD so imeli pobudniki največ težav z dokazovanjem neprekinjenega prebivanja v RS od osamosvojitve naprej. Ker drugih dokazov niso imeli, so predlagali zaslišanje prič, kar je ponavadi postopek podaljšalo še za nekaj mesecev. Zmanjšanje števila teh pobud v letu 2002 je najverjetneje posledica dejstva, da je MNZ rešilo večino vlog za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje po ZUSDDD. Po njihovem zagotovitju naj bi bile vse vloge rešene do konca leta 2002, kar bi se po več kot treh letih od njihove vložitve vsekakor spodobilo.

3.3. SPREJEM ZDRS-Č V LETU 2002

V skladu s prizadevanji, da se dokončno uredi položaj državljanov drugih republik nekdanje SFRJ, ki živijo v Sloveniji, je bil pomemben sprejem Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državljanstvu Republike Slovenije (ZDRS-Č), ki je začel veljati 29. 11. 2002. Prinesel je precej novosti in je za nekatere kategorije prosilcev olajšal pogoje za pridobitev državljanstva. Prehodna določba 19. člena ZDRS-Č daje t. i. izbrisanim možnost, da v enem letu od dneva uveljavitve ZDRS-Č zaprosijo za državljanstvo, če so polnoletni, če so imeli na dan plebiscita 23. 12. 1990 stalno prebivališče na območju Republike Slovenije, če od takrat v Sloveniji tudi neprekinjeno živijo in če izpolnjujejo zakonske pogoje glede obvladovanja slovenskega jezika, nekaznovanosti in neogrožanja javnega reda, varnosti ali obrambe države.

Pričakujemo, da bo precejšnje število državljanov drugih republik nekdanje SFRJ tako lahko pridobilo slovensko državljanstvo. Nerešen pa ostaja položaj oseb, ki so Slovenijo med njenim osamosvajanjem zapustile ali so bile celo nezakonito izgnane in se zaradi vojnih razmer dalj časa niso mogle vrniti, in oseb, ki zaradi različnih razlogov niso imele formalno prijavljenega stalnega prebivališča, čeprav so v RS neprekinjeno stalno prebivale.

19. člen ZDRS-Č

Za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije lahko v roku enega leta od dneva uveljavitve tega zakona zaprosi polnoletna oseba, ki je imela na dan 23.12.1990 na območju Republike Slovenije prijavljeno stalno prebivališče in od tega dne dalje v Republiki Sloveniji tudi neprekinjeno živi, če izpolnjuje pogoje iz 5., 6., 8. in 10. točke prvega odstavka 10. člena zakona.

Pri odločanju na podlagi prejšnjega odstavka lahko pristojni organ glede izpolnjevanja pogoja 6. točke prvega odstavka 10. člena zakona in izpolnjevanja pogoja 8. točke prvega odstavka 10. člena zakona upošteva dolžino prebivanja osebe v državi, njene osebne, družinske, gospodarske, socialne in druge vezi, ki jo vežejo na Republiko Slovenijo ter posledice, ki bi jih za osebo povzročila zavrnitev prošnje za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije.

Vlogo poda prosilec pri ministrstvu, pristojnem za notranje zadeve.

Prosilec je v postopku po tem členu oproščen plačila vseh stroškov postopka.

3.4. PROBLEM ZAMENJAVE VOZNIŠKIH DOVOLJENJ

3. 5. 1999 se je iztekel rok za zamenjavo tujih vozniških dovoljenj tistih tujcev, ki so ob uveljavitvi novega Zakona o varnosti cestnega prometa (ZVCP) - 1. 5. 1998 - prebivali v Sloveniji.

Precej tujcev je zamudilo rok za vložitev prošnje za zamenjavo vozniškega dovoljenja zaradi nevednosti. To gre seveda na njihov rovaš in jim ni mogoče pomagati.

V LP 99 smo opozorili na problematiko zamenjave tujih vozniških dovoljenj za slovenska in v tem okviru na problem zatečenih tujcev, ki zaradi neurejenega statusa niso mogli zamenjati tujega vozniškega dovoljenja ali zaprositi za podaljšanje veljavnosti dovoljenja, izdanega v Sloveniji, po ureditvi statusa pa dovoljenja niso mogli zamenjati oziroma podaljšati zaradi preteka njegove veljavnosti. UE so napotovale tujce, da si najprej pridobijo veljavno vozniško dovoljenje "svoje" države in nato zaprosijo za zamenjavo za slovensko (kar je bilo v najpogostejših primerih, da je bil vozniški izpit opravljen v Sloveniji in da tujec ves čas tukaj tudi živi, dejansko neizvedljivo). Ponavadi se je pokazala kot edina "rešitev", da je tujec v Sloveniji ponovno delal vozniški izpit.

Teh primerov bo še več po izvedbi ZUSDDD: "zatečeni" tujci bodo dobili dovoljenje za stalno prebivanje, zaradi doslej neurejenega statusa pa ne bodo imeli veljavnega vozniškega dovoljenja, ki bi ga lahko zamenjali oziroma zaprosili za podaljšanje njegove veljavnosti. Spredej obravnavana odločba Ustavnega sodišča z dne 4. 2. 1999 in odločitve Ustavnega sodišča v zvezi z ustavnimi pritožbami pomenijo, da zatečenim tujcem pripada pravica do stalnega prebivanja tudi po izbrisu iz registra stalnega prebivalstva. Če jim ta pravica ne bi bila zaradi protiustavnosti ZTuj

(oziroma njegove interpretacije v praksi) odvzeta, bi lahko normalno zamenjevali in podaljševali veljavnost svojih vozniških dovoljenj. Menimo, da bi bilo to pri odločanju treba upoštevati, čeprav ZUSDDD vprašanja vmesnega obdobja ni uredil in so tak status izrecno uveljavili samo tisti, ki so problem prignali do Ustavnega sodišča.

V zvezi s problematiko zamenjave tujih vozniških dovoljenj za slovenska je Ustavno sodišče v odločbi, št. U-I-119/99 z dne 23. 5. 2002, ugotovilo, da je ZVCP v neskladju z Ustavo, ker ni uredil zamenjave vozniških dovoljenj, katerih imetniki so državljani drugih republik nekdanje SFRJ, ki so imeli do 25. 6. 1991 na območju RS prijavljeno stalno prebivališče in so od tega dne naprej v RS tudi dejansko živeli, in da se rok enega leta iz prvega odstavka 135. člena ZVCP ne more uporabljati za državljane drugih republik nekdanje SFRJ, ki so imeli stalno prebivališče v RS in ki so na podlagi ZUSDDD pridobili dovoljenje za stalno prebivanje ali so zanj zaprosili, pa postopek še ni končan, saj je to posebna skupina oseb, ki zahteva tudi posebno prehodno ureditev (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-284/94 z dne 4. 2. 1999). Ustavno sodišče je tudi odločilo, da imajo do odprave ugotovljene neskladnosti pravico voziti v RS motorna vozila tistih kategorij, ki jih imajo pravico voziti po veljavnem ali neveljavnem vozniškem dovoljenju: (1.) državljani drugih republik nekdanje SFRJ, ki so na podlagi ZUSDDD pridobili dovoljenje za stalno prebivanje in (2.) državljani drugih republik nekdanje

36. člen ZVCP-C

(1) Ne glede na določbe zakona o varnosti cestnega prometa in tega zakona imajo državljani drugih republik naslednic nekdanje SFRJ, ki so na podlagi zakona o urejanju statusa državljanov drugih republik naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 61/99, 54/2000 - odločba US in 64/2001) pridobili dovoljenje za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji ali vložili prošnjo za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji, pa o njej še ni pravomočno odločeno, pravico voziti motorna oziroma motorna in priklopna vozila v Republiki Sloveniji z veljavnim ali neveljavnim vozniškim dovoljenjem.

(2) Osebe iz prejšnjega odstavka, ki so pridobile dovoljenje za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji, imajo pravico voziti motorna oziroma motorna in priklopna vozila v Republiki Sloveniji eno leto po uveljavitvi tega zakona. Če v tem roku zahtevajo zamenjavo veljavnega ali neveljavnega tujega vozniškega dovoljenja, se jim tuje vozniško dovoljenje zamenja za slovensko vozniško dovoljenje, če izpolnjujejo pogoje za vožnjo motornih oziroma motornih in priklopnih vozil določene z zakonom o varnosti cestnega prometa.

(3) Osebe iz prvega odstavka tega člena, ki so vložile prošnjo za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji, pa o njej še ni bilo pravomočno odločeno, imajo pravico voziti motorna oziroma motorna in priklopna vozila v Republiki Sloveniji do pravomočne rešitve prošnje, če je prošnja pravomočno rešena tako, da je osebi dovoljeno stalno prebivanje v Republiki Sloveniji, pa smejo voziti motorna oziroma motorna in priklopna vozila v Republiki Sloveniji še eno leto od dneva pravomočne rešitve prošnje. Če te osebe v roku enega leta po izdaji dovoljenja za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji, zahtevajo zamenjavo veljavnega ali neveljavnega tujega vozniškega dovoljenja, se jim tuje vozniško dovoljenje zamenja za slovensko vozniško dovoljenje, če izpolnjujejo pogoje za vožnjo motornih oziroma motornih in priklopnih vozil, določene z zakonom o varnosti cestnega prometa.

SFRJ, ki so na podlagi ZUSDDD vložili prošnjo za stalno prebivanje, pa o njej še ni pravnomočno odločeno.

V skladu z navedeno odločbo je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o varnosti cestnega prometa (ZVCP-C), ki velja od 27. 7. 2002. Zakon je položaj omenjenih dveh kategorij tujcev uredil v prehodnih in končnih določbah (36. člen). Drugi tujci, ki so si svoj položaj uredili že pred uveljavitvijo ZUSDDD, pa imajo dve možnosti. Lahko ponovno opravijo vozniški izpit in tako pridobijo slovensko vozniško dovoljenje, lahko pa za najmanj eno leto zapustijo Republiko Slovenijo in se ponovno vrnejo vanjo. V tem primeru začne enoletni rok za zamenjavo vozniškega dovoljenja ponovno teči in tudi v tem primeru bodo morali opraviti praktični del vozniškega izpita za tiste kategorije, ki jih imajo pravico voziti s tujim vozniškim dovoljenjem.

Zakonodajalec je v skladu z obravnavano odločbo Ustavnega sodišča ponovno »odprl« rok za zamenjavo tujega vozniškega dovoljenja za slovensko za tiste tujce, ki so si uredili ali si urejajo status na podlagi določb ZUSDDD. Ustavno sodišče pa ni presojalo možnosti zamenjave vozniških dovoljenj za državljane nekdanje SFRJ, ki sicer izpolnjujejo pogoje za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje po ZUSDDD, vendar so to dovoljenje pridobili že pred uveljavitvijo tega zakona (po 1. 5. 1998), ali pa so sočasno vložili vlogo za izdajo dovoljenja po ZUSDDD in prošnjo za sprejem v državljanstvo in so bili sprejeti v državljanstvo prej, kot je bil rešen postopek po ZUSDDD. Te osebe so, namesto da bi bile privilegirane, ker so prej uredile svoj status, v slabšem položaju kot državljani nekdanjih republik, ki so uredili status šele po ZUSDDD. V odločbi Ustavnega sodišča in v ZVCP-C so (delno) pozabljeni. Druga točka izreka odločbe Ustavnega sodišča zajema vse državljane drugih republik nekdanje SFRJ, ki so imeli do 25. 6. 1991 na območju RS prijavljeno stalno prebivališče in so od tega dne v Republiki Sloveniji tudi dejansko živeli, četrta točka izreka pa to kategorijo zožuje na tiste, ki so pridobili dovoljenje za stalno prebivanje po ZUSDDD ali pa so vložili vlogo po tem zakonu, ki pa še ni pravnomočno rešena. Dejansko pa so razlogi za posebno obravnavo te kategorije enaki kot za tiste, ki so si (oziroma si še bodo) uredili status tujca po ZUSDDD.

Problem bi bilo mogoče rešiti tako, da bi vsem državljanom republik bivše SFRJ, ki so imeli na območju RS do 25. 6. 1991 prijavljeno stalno prebivališče in od tega dne v njej tudi dejansko živijo, dali možnost, da tuje vozniško dovoljenje zamenjajo za slovensko v enem letu po uveljavitvi ZVCP-C oziroma enem letu po pridobitvi dovoljenja za stalno prebivanje, bodisi na podlagi ZTuj-1 bodisi na podlagi določb ZUSDDD.

Menimo, da so omenjene skupine oseb v neenakem položaju, za katerega v odločbi Ustavnega sodišča ni videti podlage, zato smo MNZ predlagali, da zadevo ponovno proučijo in nas seznanijo, kateri vsebinski razlogi so narekovali drugačno obravnavanje tistih državljanov, ki so pridobili dovoljenje za stalno prebivanje od 1. 5. 1998 naprej, od tistih, ki so oz. bodo pridobili dovoljenje za stalno prebivanje po ZUSDDD. Če pravih razlogov za to ni, nas je zanimalo, zakaj to vprašanje ni bilo ustrezno urejeno v ZVCP-C in kaj nameravajo glede tega problema storiti. Do priprave LP 2002 odgovora MNZ še nismo prejeli.

4. ODLOČBA USTAVNEGA SODIŠČA ŠT. U-I-246/02-28

Tako imenovani izbrisani so se v letu 2002 organizirali v Društvo izbrisanih prebivalcev Slovenije z namenom, da v imenu in zaradi interesa svojih članov na demokratičen in civiliziran način s pravnimi sredstvi ustvarijo možnosti za sprejetje posebnega zakona za popravo krivic prisilno izgnanim državljanom nekdanje SFRJ iz RS ter protipravno izbrisanim državljanom nekdanje SFRJ iz registra stalnih prebivalcev RS v obdobju od 26. 2. 1992 naprej, s primerno odškodnino. Med drugim so v ta namen dne 10. 6. 2002 na Ustavno sodišče vložili pobudo za oceno ustavnosti ZUSDDD, ki po njihovem mnenju krši Ustavo in EKČP:

- ker je za odpravo sedem let trajajočega, od države povzročenega stanja, prizadetim določil prekratek, le trimesečni rok za vložitev vloge;
- ker je določil vrnitev nezakonito odvzetega statusa le za naprej, ne pa tudi za nazaj od izbrisa naprej;
- ker je izvzel iz vračanja nezakonito odvzetega statusa vse tiste prizadete, ki so bili zaradi nezakonitega ravnanja države prisiljeni Slovenijo zapustiti oziroma so jo zapustili iz drugih razlogov;
- ker je iz vračanja nezakonito odvzetega statusa izvzel celo tiste, ki so bili nezakonito izgnani iz države;
- ker je zahteval vlaganje vlog le na predpisanih obrazcih, za kar naj bi ne bilo nobene razumne in stvarne podlage.

Varuh je v stikih s predstavniki društva izrazil podporo prizadevanjem, da se zakonsko uredijo vprašanja vmesnega obdobja med dnem izbrisa in dnem ureditve statusa, na kar smo sicer opozarjali tudi ob sprejemanju ZUSDDD. Na sestanku s predstavniki Ustavnega sodišča je tudi predlagal, da sodišče čim prej začne obravnavati pobudo. Ustavno sodišče je sklenilo, da bo pobudo za oceno ustavnosti ZUSDDD reševalo prednostno.

Po podatkih MNZ je bilo leta 1992 iz registra stalnega prebivalstva izbrisanih 18.305 oseb. Večina teh je svoj status uredila na različne načine. Še vedno pa je bilo na dan 19. 6. 2002 4.205 oseb, ki svojega statusa še niso uredile. MNZ se je zavezalo, da bo ugotovilo, ali se te osebe še nahajajo na območju RS, in če živijo tukaj, proučilo možnosti za trajnejšo rešitev njihovega statusa, bodisi s spremembo ZUSDDD (podaljšanje roka za vložitev vloge) bodisi s spremembo ZDRS. Nerešeno pa ostaja vprašanje obsega in posledic priznanja statusa za nazaj. Tudi konec leta 2002 sprejeti ZDRS-Č ni uredil statusa na način, za katerega se zavzema društvo.

Ustavno sodišče je z odločbo, št. U-I-246/02-28 z dne 3. 4. 2003, ugotovilo, da ZUSDDD ni v skladu 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;
- ne ureja pridobitve dovoljenja za stalno prebivanje za tiste, ki jim je bil izrečen ukrep prisilne odstranitve tujca iz 28. člena ZTuj (Ur. list RS, št. 1/91 in 44/97);
- ne predpisuje meril za ugotavljanje izpolnjevanja pogoja dejanskega življenja v Sloveniji za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje.

Hkrati je Ustavno sodišče razveljavilo prvi in drugi odstavek 2. člena ZUSDDD v delih, v katerih določata rok treh mesecev za vložitev prošnje za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje. Odločilo je tudi, da se z dovoljenjem za stalno prebivanje, izdanim na podlagi ZUSDDD ali že prej na podlagi Zakona o tujcih (iz leta 1991, 1999 in 2002) ugotavlja stalno prebivanje državljanov drugih republik nekdanje SFRJ od

26. 2. 1992 dalje, če so bili od tega dne izbrisani iz registra stalnega prebivalstva. MNZ pa jim mora po uradni dolžnosti izdati dopolnilne odločbe o ugotovitvi njihovega stalnega prebivanja v Republiki Sloveniji od 26. 2. 1992 dalje. Ustavno sodišče je določilo šestmesečni rok za odpravo nekaterih drugih ugotovljenih neskladij.

V odločbi Ustavnega sodišča je govora samo o izbrisu 26. 2. 1992, nedvomno pa odločba velja tudi za izbrise s poznejšim datumom (dva meseca po izdaji negativne odločbe, izdane na podlagi 40. člena ZDRS). Na podlagi omenjene odločbe bi bilo po našem mnenju treba tudi tistim, ki so pozneje, na drugi podlagi pridobili državljanstvo (in torej ne prebivajo v Sloveniji na podlagi dovoljenja za stalno prebivanje) priznati stalno prebivanje v času od izbrisa do pridobitve državljanstva.

Za dokončno ureditev položaja izbrisanih bo treba:

- izdati dopolnilne odločbe o ugotovitvi stalnega prebivanja v Sloveniji od 26. 2. 1992 dalje do pridobitve dovoljenja za stalno prebivanje oziroma do pridobitve državljanstva in
- pripraviti bodisi spremembe in dopolnitve ZUSDDD bodisi poseben zakon, ter v tem okviru:
 - določiti nov rok za vlaganje prošenj;
 - predpisati merila za ugotavljanje izpolnjevanja pogoja dejanskega življenja v Sloveniji z upoštevanjem stališča Ustavnega sodišča, da zapustitev Slovenije do enega leta ne more šteti za prekinitev dejanskega življenja v Sloveniji;
 - urediti možnosti pridobitve dovoljenja za stalno prebivanje tistih, ki jim je bil izrečen ukrep prisilne odstranitve iz države;
 - po potrebi predpisati vse drugo, da se dokončno uredi status državljanov drugih republik nekdanje SFRJ, ki so ostali v Sloveniji kot tujci.

Ustavno sodišče je MNZ neposredno naložilo, da izbrisanim prebivalcem Slovenije, ki sicer že imajo urejen status na podlagi dovoljenja za stalno prebivanje v Sloveniji, po uradni dolžnosti izda dopolnilne odločbe in za nazaj ugotovi stalnost prebivanja v Sloveniji od izbrisa iz registra stalnega prebivalstva dalje do pridobitve dovoljenja za stalno prebivanje.

5. ZAKLJUČEK

Iz gradiva je med drugim razvidno, da je varuh dovolj hitro ugotovil problem zakonske praznine v ZTuj, saj je že v svojem prvem letnem poročilu (LP 95) predlagal njegovo novelacijo s posebno ureditvijo položaja izbrisanih, problematiziral je postopek prevedbe v status tujca ("izbris") iz v bistvu enakih razlogov, kot jih je navedlo Ustavno sodišče, ter opozoril na nerešeno vprašanje vmesnega obdobja med izbrisom in ureditvijo statusa v oziroma po ZUSDDD in na številne druge vidike neustreznega obravnavanja izbrisanih v zakonodaji in v praksi. Pred kratkim je neki novinar zapisal, da so bila varuhova opozorila vljudna in omejena na sobno jakost. Ravnali smo se po latinskem reku "suaviter in modo, fortiter in re", zanašajoč se na to, da so za odmevnost varuhovih ugotovitev in stališč bistveni njihova vsebina in argumenti zanje, ni pa treba za to metati bomb ali bombic. Sobna jakost pa bi glede na to, da gre med drugim za sejno sobo Vlade in za dvorano Državnega zbora, tudi morala zadoščati. Oboje seveda velja ob (neizpolnjenem) pogoju, da bi naslovljenci problematiko dojeli in bi jo bili pripravljene reševati.

Naj ob tem poudarimo, da nismo spregledali nekaterih razlogov za ravnanje pristojnih organov ob osamosvojitvi Slovenije in neposredno po njej. Zavrnite amandmaja k Zakonu o tujcih, po katerem bi državljani drugih dotedanjih republik

SFRJ s stalnim prebivališčem v Sloveniji obdržali ta status, je bilo mogoče razumeti kot vodilo zakonodajalca, da si morajo status povsem na novo urejati. Tudi sicer je mogoče verjeti, da so mnoga ravnanja temeljila na prepričanju, da gre za dobrobit Slovenije. Manj razumljivi sta premajhna pripravljenost za reševanje te problematike potem, ko se je razločno pokazala, in naivnost pričakovanja, da bo svoje naredil čas ali da bodo zadoščale delne rešitve. Odločba Ustavnega sodišča z dne 3. 4. 2003 je pokazala, da je bilo omenjeno prepričanje in pričakovanje zmotno.

V zvezi z uresničevanjem navedene odločbe ne želimo dodajati svojega odtenka na (pre)pisano paleto političnih, pravnih in vsakršnih drugih stališč, ki so se pojavila doslej. Radi pa bi poudarili, da bi morale biti ugotovljene protiustavnosti in nezakovitosti čim prej odpravljene na način, ki bo vzdržal ne samo morebitno ponovno presojo pri Ustavnem sodišču, temveč tudi presojo Evropskega sodišča za človekove pravice. Za to pa bi se morali tisti, ki te problematike ne razumejo, bolj potruditi, tisti, ki jo razumejo, a se samo delajo, da je ne, pa bi se morali nehati sprenevedati. Vsi bi se morali zavedati, da ni mogoče pri urejanju prebivališča nikogar sankcionirati za to, ker ni zaprosil za slovensko državljanstvo ali da ga ni dobil, kot tudi ne za njegovo ravnanje ali celo mišljenje, razen če gre za ravnanje, ki je s predpisi določeno in v predpisanem postopku ugotovljeno kot izključitveni razlog. Morali bi prenehati z mešanjem državljanstva in ureditve prebivanja. Vprašanju odškodnin se na obeh straneh daje prevelika teža. Enega od temeljev imajo v odločbi Ustavnega sodišča in v tem pogledu niso povezane z zakonom, ki naj bi odločbo udejanjil. Ta čas niso znane vse okoliščine v zvezi s pogoji za odškodninsko odgovornost države in z višino škode. Večinsko je priznana možnost zakonske omejitve višine odškodnin. S stališča varuha človekovih pravic je zato bolj pomembno, da se dokončno uredi status izbrisanih, ki jim odločba Ustavnega sodišča priznava neprekinjeno stalno prebivališče. Gre za ljudi, ki so življenjsko povezani s Slovenijo, kar so dokazali tudi s tem, da so vztrajali v Sloveniji tudi v času, ko jih zaradi izbrisa uradno ni bilo. V Sloveniji bodo tudi ostali, če je komu ljubo ali ne. Protiustavno, nesprejemljivo in škodljivo za ugled Slovenije bi bilo, če bi se zaradi urejanja njihovega statusa trajneje skalili odnosi med njimi in večinskim prebivalstvom.

6. PRIKAZ IZBRANIH PRIMEROV

Ureditev prebivanja

Pobudnik je že trinajst let zaposlen pri Slovenskih železnicah in ima stalno delovno dovoljenje. Zaradi neustreznega stanovanja družina ni mogla biti stalno prijavljena in zato tudi leta 1991 niso mogli zaprositi za slovensko državljanstvo po 40. členu ZDRS. Postopek za sprejem v državljanstvo z naturalizacijo se vleče že skoraj tri leta. Žena je zaradi tega izgubila zaposlitev. Sam nima nobenih osebnih dokumentov in ima težave tudi na poti v službo, ker ga policija večkrat legitimira. Bil je tudi že pri sodniku za prekrške. Delovnega vizuma mu nočejo izdati, češ da mora k prošnji priložiti veljaven srbski potni list z navedbo prebivališča v Srbiji. Potnega lista kot srbski državljan albanske narodnosti ne more dobiti. Po našem posredovanju je UE pobudniku izdala enoletno dovoljenje za začasno prebivanje. 5-1-259/95

Izdaja delovne knjižice

Pobudniku je bila izdana negativna odločba glede sprejema v državljanstvo po 40. členu ZDRS. Vrhovno sodišče je odločbo odpravilo. Zaprosil je za izdajo delovne knjižice, kar pa je pristojni organ zavrnil. Ministrstvo za delo, družino in socialne

zadeve (MDDSZ) je menilo, da bi pobudnik moral zaprositi za izdajo delovnega dovoljenja po Zakonu o zaposlovanju tujcev.

S takšnim mnenjem se ni bilo mogoče strinjati. Po našem mnenju se je z odpravo odločbe zadeva vrnila v stanje pred izdajo odločbe. To pa pomeni, da je pobudnik v pravicah in dolžnostih izenačen z državljani Republike Slovenije, ker tako določa 13. člen UZITUL. Zato se mu lahko izda delovna knjižica. Takšno mnenje smo posredovali ministrstvu, ki ga je upoštevalo. 5.1-323/95

Prijava za pokojninsko in invalidsko zavarovanje

V zvezi s prijavo za zavarovanje delavca, ki nima slovenskega državljanstva, je Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ) zahteval tudi delovno dovoljenje, pridobljeno v skladu z Zakonom o zaposlovanju tujcev. Šlo je za prosilca za sprejem v slovensko državljanstvo po 40. členu ZDRS, kateremu je bila izdana negativna odločba, ki pa jo je Vrhovno sodišče v upravnem sporu odpravilo. Z odpravo odločbe se je zadeva vrnila v stanje pred njeno izdajo. To pa pomeni, da je prosilec na podlagi 13. člena UZITUL v pravicah in dolžnostih izenačen z državljani Republike Slovenije. Glede na to smo menili, da ga ni mogoče obravnavati po Zakonu o zaposlovanju tujcev in da za zaposlitev ne potrebuje delovnega dovoljenja. Zavod je naše mnenje upošteval. 5.1-233/95

Obnova postopka

Možu pobudnice je bil za pet let izrečen ukrep prepovedi prebivanja v Sloveniji. Pobudnica je na podlagi novih dejstev in dokazov predlagala obnovo upravnega postopka, vendar po osmih mesecih na vlogo še ni prejela nobenega odgovora.

Po našem posredovanju je UE pobudnici z dopisom odgovorila, da se predlogu za obnovo postopka ne ugotovi. Na našo ponovno intervencijo je bilo o predlogu odločeno s sklepom, kot določa ZUP. Obnova je bila dovoljena in v obnovljenem postopku odpoved prebivanja skrajšana na tri leta. 5.2-350/94

Delovno dovoljenje

Pobudnik je zaprosil varuha za pomoč pri izdaji delovnega dovoljenja za nedoločen čas. Imel je že delovno dovoljenje za določen čas, ki ga je pridobil na podlagi 24. člena Zakona o zaposlovanju tujcev. Pri Zavodu RS za zaposlovanje (ZRSZ) je vložil predlog za obnovo postopka, v katerem je prosil za izdajo delovnega dovoljenja za nedoločen čas, skladno z določbo 23. člena Zakona o zaposlovanju tujcev, ker je pridobil nov dokaz – pravnomočno sodbo sodišča, da je bil na dan uveljavitve Zakona o zaposlovanju tujcev v delovnem razmerju za nedoločen čas, imel pa je tudi več kot 10 let delovne dobe v Republiki Sloveniji.

Glede na to, da je ZRSZ za obnovo postopka zahteval druga dokazila, smo zavodu sporočili naše mnenje, da je pravnomočna sodba zadosten dokaz o obstoju delovnega razmerja za nedoločen čas in torej podlaga za obnovo postopka. Mnenje, ki ga je podprlo tudi MDDSZ, je zavod upošteval in pobudniku je bilo izdano delovno dovoljenje za nedoločen čas. 4.1-12/96

Vstop v državo

Pobudnik se je obrnil na varuha po telefonu in to iz Srbije. Tja je odšel konec februarja 1996 na obisk k materi. Ko se je po približno mesecu dni nameraval vrniti v Slovenijo, kjer stalno živi in ima družino, mu vstop ni bil dovoljen. V letu 1991 je zaprosil za sprejem v slovensko državljanstvo po 40. členu ZDRS. Izdana je bila negativna odločba, ki pa jo je Vrhovno sodišče v upravnem sporu odpravilo. Ponovno o zadevi še ni bilo odločeno.

Po Ustavi ima vsakdo pravico, da se prosto giblje in si izbira prebivališče, da zapusti državo in se vanjo kadarkoli vrne. Tujcem se na podlagi zakona lahko omeji vstop v državo in čas bivanja v njej. V obravnavanem primeru pa ni šlo za tujca. Glede na odpravo negativne odločbe o državljanstvu za pobudnika niso veljale določbe ZTuj, pač pa je bil po 13. členu UZITUL izenačen v pravicah in dolžnostih z državljani Republike Slovenije. Po našem posredovanju pri diplomatsko-konzularnem predstavništvu v Budimpešti se je lahko vrnil v Slovenijo. 5.1-60/96

Ugotovitev slovenskega državljanstva

Obravnavali smo primer pobudnika, ki je bil rojen v Sloveniji in tu tudi veskozi živi. Mati je Slovenka, oče pa je bil hrvaški državljan; po osamosvojitvi Slovenije je tudi on dobil slovensko državljanstvo. Pobudnik takrat ni mislil, da bi si moral v zvezi z državljanstvom karkoli urejati. Ko pa je leta 1992 zaprosil za izdajo slovenskega potnega lista, je zvedel, da v evidencah ni vpisan kot slovenski, temveč kot hrvaški državljan.

Zaradi tega je zaprosil za slovensko državljanstvo. Vloga je bila obravnavana kot prošnja za sprejem v državljanstvo z naturalizacijo in je bila rešena negativno. Odločbo je Vrhovno sodišče odpravilo, ker po njegovem mnenju ni bilo dovolj razčiščeno, za kakšen postopek naj bi sploh šlo.

Varuh je glede na pobudnikove navedbe menil, da bi bilo treba preveriti okoliščine, v katerih je bilo evidentirano pobudnikovo hrvaško državljanstvo. Ko se je postopek zasukal v to smer, se je pokazalo, da je bila ob pobudnikovem rojstvu narejena napaka, saj se starša nista sporazumela o hrvaškem državljanstvu, kot bi se po takratnih predpisih morala. Pristojna UE je zato izdala ugotovitveno odločbo, da je pobudnik slovenski državljan po rodu, to je od rojstva. 5.1-127/96

Zdravstveno zavarovanje in dovoljenje za začasno prebivanje

Pobudnica živi v samskem domu, je državljanka Bosne in Hercegovine, v Sloveniji živi že od leta 1974 in ima vloženo prošnjo za državljanstvo. Zaradi slabega zdravstvenega stanja in številnih operacij je bila pred dvema letoma invalidsko upokojena. Ker v Sloveniji nima stalnega prebivališča, je s tem izgubila lastnost zavarovane osebe v obveznem zdravstvenem zavarovanju. Njeno zdravstveno stanje se je ponovno zelo poslabšalo in bi nujno potrebovala zdravljenje.

Varuh je na podlagi 7. člena ZVarCP zaprosil ZPIZ, naj glede na spremembe, ki jih v 29. členu prinaša Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur.l. RS, št. 7/96), čim hitreje za pobudnico uredi obvezno zdravstveno zavarovanje. V konkretnem primeru je zavod v najkrajšem času poslal prijavo v zdravstveno zavarovanje Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS). Kljub temu pa pobudnica ni mogla pridobiti pravice do obveznega

zdravstvenega zavarovanja, ker ni imela dovoljenja za začasno prebivanje v Republiki Sloveniji. Pobudnica je namreč zaradi zdravstvenih težav zamudila rok za podaljšanje dovoljenja in ga kasneje ni mogla več pridobiti.

Glede na slabo zdravstveno stanje in osebne razmere pobudnice je varuh na podlagi 25. člena ZVarCP UE Ljubljana posredoval mnenje, da bi bilo treba proučiti vse možnosti, da se vloge za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje ugotovi in se ji s tem končno omogoči nujno potrebno zdravljenje. Pri UE so upoštevali mnenje varuha in pobudnici izdali dovoljenje za začasno prebivanje. 5.2-3/96

Podaljšanje voznškega dovoljenja tujcev

Na varuha se je obrnil pobudnik, ker mu v UE Postojna niso hoteli podaljšati voznškega dovoljenja, češ da je tujec, in naj gre na Veleposlaništvo BiH. Tudi tam so ga zavrnil, da tega ne delajo. Pobudnik sicer že dolgo živi v Sloveniji, ima stalno delovno dovoljenje - je sprevodnik na železnici, voznški izpit pa je naredil leta 1991 v Postojni.

V stikih z UE Postojna smo ugotovili, da se pri svojem stališču opirajo na 115. člen Zakona o varnosti cestnega prometa, po katerem veljavnost voznškega dovoljenja podaljšuje pristojni organ za notranje zadeve, ki vodi voznika v evidenci; oni pa pobudnika ne vodijo. Predvsem smo jih opozorili, da so vloge za podaljšanje voznškega dovoljenja po 66. členu ZUP dolžni sprejeti, tudi če menijo, da je ni mogoče rešiti pozitivno.

V vsebinskem pogledu pa smo jim predočili določbo tretjega odstavka 112. člena navedenega zakona, po kateri voznško dovoljenje izda upravni organ, na območju katerega ima upravičenec stalno prebivališče oziroma začasno prebivališče več kot šest mesecev, če v RS nima stalnega prebivališča. Če je torej tujcu mogoče celo izdati novo voznško dovoljenje, ni videti razloga, zaradi katerega ga ne bi bilo mogoče podaljšati. Pobudnik nas je obvestil, da je bilo voznško dovoljenje podaljšano.

5.2-47/96

Dovoljenje za prebivanje

Pobudnik se je z več vlogami obrnil na varuha zaradi postopkov v zvezi z urejanjem njegovega statusa v Sloveniji (državljanstvo, dovoljenje za prebivanje, akontacija vojaške pokojnine). Ker smo se osredotočili na vprašanje dovoljenja za prebivanje, samo omenjamo, da je vlogo za sprejem v slovensko državljanstvo po 12. členu ZDRS vložil 7. 12. 1992 in še ni rešena. Za dovoljenje za prebivanje je zaprosil, preden so zanj začele veljati določbe ZTuj, to je februarja 1992. Najprej je dobil dovoljenje za tri mesece, nato pa še za čas od 6. 3. 1992 do 6. 3. 1993. Pred iztekom tega časa je 22. 2. 1993 zaprosil za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje, hkrati pa tudi za dovoljenje za stalno prebivanje. Na ti dve vloge ni dobil odgovora, zato se je v zvezi z dovoljenjem za začasno prebivanje pritožil na MNZ zaradi molka prvostopenjskega organa. Ministrstvo je z odločbo z dne 9. 9. 1995 njegovo pritožbo zavrnilo in odločilo, da se prošnji za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje ne ugotovi. Zoper odločbo je sprožil upravni spor, ki še ni končan. Pred kratkim je hudo zbolel. Nujni so redni obiski pri zdravniku oziroma v bolnišnici. Ureditev njegovega statusa je zanj in za družino, v kateri so vsi drugi člani slovenski državljani, usodnega pomena. V začetku leta 1997 je oddal ponovno prošnjo za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje.

Naša stališča glede obravnavanja tako imenovanih "zatečenih oseb" po zakonu o tujcih so razvidna iz poročila o delu varuha človekovih pravic v letih 1995 in 1996. V obravnavanem primeru smo opozorili še na nekatere okoliščine:

- ni razumljivo, zakaj je v letih 1992 in 1993 lahko dobil dovoljenje za prebivanje, pozneje pa ne več, čeprav se okoliščine, pomembne za odločanje, niso spremenile;
- izdani dovoljenji za začasno prebivanje ne potrjujeta teze o nevarnosti za obrambo države;
- za tako ugotovitev posredno govori tudi še nedokončani postopek za sprejem v državljanstvo, ki bi bil, če bi obstajal očitni zavrnitveni razlog, glede na čas vložitve prošnje gotovo že zdavnaj končan;
- ni razumljiv molk pristojnih organov na vlogi z dne 22. 2. 1993;
- obrazložitev negativne odločbe z dne 9. 9. 1995 je neprepričljiva;
- ta odločba ni izvršena, glede na pristno zvezo pobudnika s Slovenijo in glede na njegovo zdravstveno stanje pa si ni mogoče predstavljati, da bi bila sploh dejansko izvršljiva.

Na podlagi opisanih razlogov smo ministrstvu sporočili mnenje, da bi bilo treba pobudnikovo vlogo za izdajo dovoljenja za prebivanje obravnavati prednostno, pri tem pa preveriti vse možnosti za ugodno rešitev. Po daljšem ugotovitvenem postopku je ministrstvo izdalo dovoljenje za stalno prebivanje. 5.2-55/96

Dovoljenje za stalno prebivanje

Pobudnica se je obrnila na varuha in ga seznanila s težavami, v katere je zašla zaradi dolgotrajnosti postopka za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje. Vsi člani družine – pobudnica, njen oče, mati in brat so zaprosili za omenjeno dovoljenje oktobra 1995. Starši in brat so ga julija 1997 tudi dobili. Pobudnica je med obravnavanjem vloge postala polnoletna, zato je bila njena prošnja obravnavana ločeno. Tako so jo 23. 9. 1997 povabili na zaslišanje v UE Ljubljana. Pri zaslišanju je bila seznanjena, da ne izpolnjuje pogoja iz drugega odstavka 13. člena ZTuj – upravičenega razloga za prebivanje v Sloveniji – in pogoja, da v Republiki Sloveniji prebiva osem let na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje.

MNZ smo opozorili, da bi bilo glede izpolnjevanja pogoja iz drugega odstavka 13. člena treba upoštevati, da je bila pobudnica rojena v Sloveniji, da tukaj živi že vse življenje in da tako dejansko nima nobene zveze z državo, katere državljanica je. Tudi zaradi navedenega besedilo 13. člena zanjo kot "zatečenega" tujca ne velja v celoti – v Slovenijo ni prišla s potno listino, kljub temu pa je tu prebivala legalno kot polnopravna državljanica s stalnim prebivališčem. Menili smo, da bi bilo treba tudi upoštevati, da bi bila odločitev v zadevi nedvomno drugačna, če bi bilo odločeno v zakonskem roku. Pobudnica bi bila takrat še mladoletna in se njena vloga še ne bi obravnavala ločeno, hkrati pa bi takrat izpolnjevala tudi pogoj glede časa prebivanja.

Od ministrstva smo prejeli odgovor, da je bila vloga prosilke obravnavana in da ji je bilo 6. 10. 1997 izdano dovoljenje za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji. 5.2-49/97

Dovoljenje za stalno prebivanje

Pobudnik nas je seznanil s težavami, ki so mu nastale v postopku za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje. Za dovoljenje je zaprosil leta 1993. Dne 12. 5. 1995 je bila izdana

odločba MNZ, s katero je bila zahteva pobudnika zavrnjena, iz obrazložitve pa izhaja, da naj bi ne izpolnjeval pogoja iz prvega odstavka 16. člena ZTuj.

Pobudnik je imel veljavno dovoljenje za začasno prebivanje od 1. 7. 1992, katerega je nato podaljševal. Ob izdaji prvostopenjske odločbe je imel še vedno veljavno dovoljenje za začasno prebivanje do 30. 6. 1998. Pobudnik se je pritožil, vendar je Vlada njegovo pritožbo 30. 6. zavrnila. Zoper odločbo je vložil tožbo v upravnem sporu na Vrhovno sodišče, ki pa o zadevi po pridobljenih podatkih še ni odločilo.

Iz dokumentacije je bilo torej razvidno, da je bila odločba organa prve stopnje izdana s precejšnjo zamudo glede na rok, ki ga za odločitev določa ZUP. Ministrstvo pa je pohitelo z odločitvijo, ko je pobudniku do izpolnitve pogoja treh let manjkalo le še malo – dober mesec in pol (tudi če pustimo ob strani vprašanje njegovega statusa pred 1. julijem 1992 glede na sklep Vlade z dne 3. 9. 1992). Odločba druge stopnje pa je bila izdana ravno na zadnji dan pred iztekom triletnega roka, ki bi pomenil izpolnitev zakonskega pogoja. 5.2-3/98

Dovoljenje za stalno prebivanje

Pobudnica se je na varuha obrnila zaradi težav pri izpolnjevanju pogojev za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje zase in mladoletno hčerko. Leta 1990 se je poročila s slovenskim državljanom. Od tedaj je živela v Sloveniji na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje oziroma delovnega vizuma, kar ji je urejal sedaj že bivši mož. Zaradi moževega ravnanja pri urejanju oziroma podaljševanju dovoljenja za začasno prebivanje je prišlo do prekinitve prebivanja, in sicer v letu 1992 za pet dni, v letu 1996 pa za štiri dni. Upošteva dejstvo, da si je pobudnica v Sloveniji ustvarila družino, da z matično državo praktično nima nobene zveze, da se je v Sloveniji zaposlila, da se hčerka tukaj šola in da gre dejansko za zelo kratko prekinitve, do katere je prišlo zaradi moževega ravnanja, brez volje pobudnice, smo MNZ predlagali, naj zadevo skrbno proučijo in pri odločitvi upoštevajo vse okoliščine primera. (LP 98, s. 68)

Ministrstvo predloga ni upoštevalo. V upravnem postopku za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje tujca je izdalo negativno odločbo, ker prosilka ni izpolnjevala pogoja osemletnega neprekinjenega prebivanja v Republiki Sloveniji na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje. O zadevi bo na pritožbo pobudnice odločala Vlada.

Nevarnost za obrambo države

Pobudnik je živel v Sloveniji od leta 1979. Leta 1991 jo je kot oficir nekdanje JLA zapustil, leta 1993 pa se je po izstopu iz JLA spet vrnil k družini. Poročen je s slovensko državljanjo, s katero ima dva mladoletna otroka. Pri urejanju statusa oziroma pri pridobitvi dovoljenja za začasno prebivanje je imel težave. V postopku, ki je bil začel že leta 1993, je UE Logatec dve leti po vložitvi prošnje izdala negativno odločbo. Po pritožbi na MNZ in tožbi na Vrhovno sodišče je prišel postopek na Ustavno sodišče, ki v času obravnave pobude o ustavni pritožbi še ni odločilo. Iz vsebine obrazložitve vseh izdanih odločb je bilo razvidno, da je bil razlog za odklonitev izdaje dovoljenja za začasno prebivanje obstoj zadržkov z vidika nevarnosti za obrambo države. V času vojaške službe v JLA je imel pobudnik čin kapetana I. razreda in je delal v tehničnih službah, kjer je skrbel za radarsko opremo, nikoli pa ni poveljeval ali deloval, za katero od varnostnih služb JLA. Po odločitvi Vrhovnega sodišča je pobudnik ponovno vložil prošnjo za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje.

Večkrat smo že povedali, da mnenje Službe za zakonodajo pri Vladi z dne 12. 1. 1999 glede dopustnosti analogne uporabe Uredbe o merilih za ugotavljanje izpolnjevanja določenih pogojev za pridobitev državljanstva RS pri reševanju statusnih zadev tujcev ne bi smelo pomeniti, da se v teh postopkih ne upoštevajo razlike v njihovi naravi in ureditvi v primerjavi s postopkom za sprejem v slovensko državljanstvo. V konkretnem primeru smo v skladu s 7. členom ZVarCP UE Logatec predlagali, da je pri ugotavljanju razlogov za odklonitev izdaje dovoljenja za (začasno) prebivanje treba ugotoviti in oceniti konkretne okoliščine in konkretna dejanja prosilca, ki bi kazala na njegovo preteklo in sedanjo nevarnost za obrambo države, obstoj te nevarnosti pa pri odločanju po prostem preudarku izkazati s konkretnimi dejstvi, ne pa le domnevati. Na predlog se je UE odzvala s pojasnilom, da je pobudnik eden tistih, ki so še vedno na seznamu MO, zato čakajo še njihovo mnenje. Po naši intervenciji na MO (OVS) je slednje izdalo pozitivno mnenje. 5.2-53/98

Zavrnitev vstopa v državo

Pobudnik je hrvaški državljan, ki je v Slovenijo prišel leta 1978 in imel tu prijavljeno tudi stalno prebivališče. V letu 1993 je bil spoznan za krivega storitve kaznivega dejanja in obsojen na kazen zapora, izrečen pa mu je bil tudi varnostni ukrep izгона tujca iz države za pet let, od leta 1993 do leta 1998. Po preteku omenjenega ukrepa se je vrnil v Slovenijo, kjer ima z zunajzakonsko partnerko sina; oba sta državljana Republike Slovenije. V Sloveniji je prebival na podlagi turističnega vizuma, veljavnega do 5. 2. 1999, ko je na mejnem prehodu Sečovlje izstopil iz države. Dne 8. 3. 1999 je ponovno želel vstopiti v državo, vendar so mu organi mejne kontrole vstop zavrnil. Pobudnik je kasneje sicer vstopil v državo, ko pa je želel prijaviti začasno prebivališče, so mu na UE pojasnili, "da se ob njegovem imenu v računalniku izpiše, da ima še vedno prepoved vstopa, in sicer od marca leta 1999 za šest mesecev".

Od MNZ smo dobili pojasnilo, da je bil pobudniku vstop v državo zavrtnjen na podlagi 3. točke 10. člena ZTuj, po kateri se tujcu ne dovoli vstop v državo, če pristojni organ ugotovi, da bi njegovo prebivanje lahko finančno obremenilo Republiko Slovenijo. Ministrstvo smo glede tega opozorili, da ne prejšnji ZTuj, ki je veljal ob zavrtnitvi vstopa pobudniku, kot tudi sedaj veljavni ZTuj-1 ne določata meril in kriterijev, po katerih se ocenjuje višina finančnih sredstev, potrebnih za preživljanje tujca. Ministrstvo nam je tudi pojasnilo, da je ukrep zavrtnitve vstopa enkratni ukrep, ki časovno ni omejen in se tujcu vstop dovoli, ko zavrtnitveni razlogi prenehajo. Vnešen je v evidenco iz 63. člena ZTuj, računalniška aplikacija pa je izdelana tako, da se konec veljavnosti ukrepa vnese avtomatsko z veljavnostjo šestih mesecev, nakar enako avtomatsko ugasne.

Ugotovili smo in na to opozorili tudi ministrstvo, da je bil ukrep zavrtnitve vstopa pobudniku izrečen v času, ko je še veljal ZTuj, ki pa v 63. členu ni dajal podlage za vpisovanje izrečenih ukrepov zavrtnitve vstopa v evidenco. Podlago za vodenje evidenc o tujcih, ki jim je bil zavrtnjen vstop v državo, daje šele novi ZTuj-1 v 15. alineji prvega odstavka 85. člena, ki pa v času, ko je bil pobudniku izrečen omenjeni ukrep, še ni veljal. Glede na to, da ukrep zavrtnitve vstopa tujcu ni časovno omejen ukrep in preneha s prenehanjem razlogov za zavrtnitev, samo dejstvo, da je računalniška aplikacija izdelana tako, da se konec veljavnosti vnaša avtomatsko in tako tudi ugasne, ni dovolj. Prav tako ne morejo biti razlog za časovno opredeljevanje tega ukrepa operativni razlogi s ciljem zagotavljanja varnosti njenih državljanov, na kar se je sklicevalo ministrstvo v svojih pojasnilih. Ne glede na to, da ZTuj sploh ni predvideval vodenja evidenc o izrečenih ukrepih zavrtnitve vstopa v državo in tako tudi ni bilo podlage za njihovo časovno omejevanje, pa tudi v ZTuj-1, ki vodenje takih evidenc predvideva, ni najti določb, ki bi ukrepu zavrtnitve vstopa v državo dajale časovne razsežnosti.

V zadnjem odgovoru nam je ministrstvo pojasnilo, da je podlaga za vodenje evidenc o izrečenih ukrepih zavrnitve vstopa v državo tudi v 59. členu Zakonu o policiji (Ur. list RS, št. 49/98, popr. 66/98, 93/2001, 52/2002) (poleg 85. člena ZTuj-1), podlaga za časovno dimenzioniranje tega ukrepa pa je v 63. členu istega zakona, ki določa, da se podatki iz evidence po 4. alineji 59. člena (gre za evidenco identifikacij!) hranijo eno leto po vnosu podatkov. Ministrstvo je še povedalo, da je pri pripravi ZTuj-1 predlagalo, naj se evidenca o zavrnjenih tujcih v zakonu posebej opredeli. Ker pa vodenje evidence ni časovno opredeljeno, bo ministrstvo pripravljavca zakona zaprosilo za pojasnilo, ali je bilo časovno vodenje te evidence namerno izpuščeno in ali se lahko za časovno določitev hranjenja podatkov v tej evidenci uporablja analogija z evidencami o varstvenih ukrepih, odpovedih prebivanja in prisilno odstranjenih tujcih. 5.2-46/99

Prekinitev postopka za izdajo delovnega dovoljenja

D. o. o. je zaprosila za izdajo delovnih dovoljenj na vlogo delodajalca za zaposlitev treh tujk. Območna enota ZRSZ je v vseh treh postopkih izdala sklepe o prekinitvi postopka do odločitve preiskovalnega sodnika o kazenski ovadbi zoper soustanovitelja d. o. o.. V obrazložitvi je območna enota svojo odločitev utemeljila z dejstvom, da zoper soustanovitelja d. o. o. teče kazenski postopek (preiskava) in je podan dvom glede bistvenega pogoja, ki ga mora izpolnjevati delodajalec za zaposlitev tujca. Zato mora organ, ki vodi postopek, ta postopek prekiniti, če se predhodno vprašanje tiče obstoja kaznivega dejanja. Zoper sklepe so bile vložene pritožbe.

Podlaga za prekinitev postopka je bila videti dvomljiva, saj ni šlo za predhodno vprašanje v smislu 144. člena ZUP. Ko smo čakali na pojasnilo MDDSZ, nas je pobudnik obvestil, da se je postopek nadaljeval z izdajo delovnih dovoljenj vsem trem tujim državljanke. Iz odgovora ministrstva pa je razvidno, da v veljavni zakonodaji (Zakon o zaposlovanju tujcev) ni podlage za prekinitev postopka iz razloga, ki je bil naveden v sklepih o prekinitvi. 5.2-47/99

Dovoljenje za stalno prebivanje

Pobudnik se je obrnil na varuha zaradi težav pri pridobitvi dovoljenja za stalno prebivanje na podlagi določb ZUSDDD. MNZ ga je pozvalo, naj dopolni vlogo z manjkajočimi potrdili. Navajal je, da je zahtevana dokazila poslal na ministrstvo s priporočeno pošto, kljub temu pa je prejel sklep, s katerim je bil postopek za izdajo dovoljenja ustavljen. V sklepu je navedeno, da prosilec v postavljenem roku vloge ni dopolnil z nobenim od zahtevanih dokazil, niti ni zaprosil za podaljšanje roka. Zoper sklep je vložil tožbo pri upravnem sodišču.

Pobudnik je pri pošti vložil reklamacijo zaradi nevročitve pošiljke. Iz poizvednice je izhajalo, da je bila pošiljka pobudnika pravočasno poslana in že naslednji dan vročena.

MNZ je v odgovoru na našo poizvedbo zagotovilo, da so po internem delovodniku ponovno preverili, ali so prejeli kakršnokoli dopolnitev vloge pobudnika za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje, vendar se ugotovitev ne razlikuje od tiste pred izdajo sklepa o ustavitvi postopka.

Čez dva meseca pa smo prejeli nov dopis z MNZ, v katerem so nas obvestili da so pri pripravi odgovora na tožbo ugotovili, da je šlo za napako, ki jo lahko odpravijo. Zato so v smislu 261. člena starega ZUP v povezavi s 324. členom novega ZUP Upravno sodišče obvestili, da bodo v zadevi ponovno odločili. 5.2-68/2001

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

A Predpisi

EKČP	Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin; Zakon o ratifikaciji konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2 ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11 (Ur. list RS – MP, št. 7/94, Ur. list RS, št. 33/94)
KOP	Konvencija Združenih narodov o otrokovih pravicah; Zakon o ratifikaciji konvencije ZN o otrokovih pravicah, Ur. list SFRJ - MP, št. 15/90, v zvezi z Aktom o nostrifikaciji nasledstva glede konvencij OZN, Ur. list RS - MP, št. 9/92
UZITUL	Ustavni zakon za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Ur. list RS, št. 1/91-I, 45/94)
ZDRS	Zakon o državljanstvu Republike Slovenije (Ur. list RS, št. 1/91, 30/91, 38/92, 61/92, 13/94, 13/95, 29/95, 59/99, uradno prečiščeno besedilo – ZDRS – UPB1, Ur. list RS, št. 7/2003)
ZDRS-Č	Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o državljanstvu Republike Slovenije (Ur. list RS, št. 96/2002)
ZENO	Zakon o evidenci nastanitve občanov in o registru prebivalstva (Ur. list SRS, št. 6/83...do 29/95)
ZNDM	Zakon o nadzoru državne meje (Ur. list RS-I, št. 1/91...do 29/95)
ZTuj	Zakon o tujcih (Ur. list RS, št. 1/91...do 14/99 – odločba US RS)
ZTuj-1	Zakon o tujcih (Ur. list RS, št. 61/99, 9/2001, 87/2002, 96/2002, uradno prečiščeno besedilo – ZTuj-1 – UPB1, Ur. list RS, št. 108/2002)
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku (Ur. list RS, št. 80/99, 70/2000, 52/2002)
ZUSDDD	Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji (Ur. list RS, št. 61/99, 54/2000 - odločba US RS, 64/2001 – ZUSDDD-A)
ZVarCP	Zakon o varuhu človekovih pravic (Ur. list RS, št. 71/93, popr. 15/94)
ZVCP	Zakon o varnosti cestnega prometa (Ur. list RS, št. 30/98)
ZVCP-C	Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o varnosti cestnega prometa (Ur. list RS, št. 67/2002)

B Državni in drugi organi

MDDSZ	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
MNZ	Ministrstvo za notranje zadeve
MO	Ministrstvo za obrambo
MZZ	Ministrstvo za zunanje zadeve
RS	Republika Slovenija
UE	Upravna enota
ZPIZ	Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije
ZRSZ	Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje
ZZZS	Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije

C Drugo

LP	Letno poročilo varuha
----	-----------------------



PROBLEMATIKA "IZBRISANIH" V LETNIH POROČILIH VARUHA POSEBNO POROČILO

Založil: RS Varuh človekovih pravic

Korektor: Jože Marovt
Kreativna direkcija: Miroslav Nune Popović
Oblikovalska zasnova: Aleš Bratina
Urejanje besedil-DTP: Tadej Bregar

Tisk: Tiskarna Cicero Begunje d.o.o.
Naklada: 500 izvodov

Letna in posebna poročila Varuha človekovih pravic
so objavljena tudi na spletnih straneh
<http://www.varuh-rs.si>

Pri pripravi posebnega poročila so sodelovali:

Nataša Bratož
Matjaž Hanžek
France Jamnik
Barbara Samaluk

Slovenija, Ljubljana, junij 2004

CIP - Kataložni zapis o publikaciji

Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

342.715(497.4)

PROBLEMATIKA "izbrisanih" v letnih poročilih varuha / [pri pripravi poročila so sodelovali Nataša Bratož ... et al.]. - Ljubljana : Varuh človekovih pravic, 2004. - (Posebno poročilo / Varuh človekovih pravic)

ISBN 961-91394-0-2

214086400



VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC