

# Izbrisani. Predlog ustavnega zakona kot negacija pravne države

## I. Uvod

Spomladi 2007 je Vlada Republike Slovenije zaradi pritiskov mednarodne javnosti in spremenjenih političnih razmer znova obudila prizadevanja za pridobitev podpore za predlog *Ustavnega zakona o dopolnitvah Ustavnega zakona za izvedbo temeljne ustavne*

*listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije*<sup>1</sup> (v nadaljevanju: predlog ustavnega zakona), s katerim naj bi bil odpravljen problem izbrisa in izbrisanih. Predlog ustavnega zakona je bil sicer pripravljen že jeseni 2005, vendar ga je minister za notranje zadeve dne 2. decembra 2005 določil za interni dokument, kar je pomenilo, da ni bil dostopen javnosti. Na vpogled so ga prejeli le predstavniki političnih strank, in sicer zato, da bi vlada preverila, ali je v Državnem zboru Republike Slovenije mogoče zagotoviti dvotretjinsko večino, ki je potrebna za sprejetje ustavnega zakona, kot izhaja iz določbe 174. člena Ustave Republike Slovenije. Kljub temu, da je javnost vse od trenutka, ko se je ideja ustavnega zakona začela pojavljati v javnosti, zahtevala razkritje njegove vsebine, je bila z dokumenta oznaka »interno« umaknjena šele 10. aprila 2006 in še to potem, ko je Urad informacijske pooblaščenke na pritožbo novinarja Mladine Siniše Gačiča in organizacije Amnesty International Slovenije<sup>2</sup> predlog ustavnega zakona razglasil za informacijo javnega značaja. Podpore predlogu ustavnega zakona so odrekli poslanci Demokratske stranke upokojencev Slovenije, Liberalno-demokratske stranke in Socialnih demokratov (spomladi 2007 pa še poslanci člani društva Zares, ki so izstopili iz Liberalne demokracije Slovenije), zato predlagatelj predloga ustavnega zakona ne more pridobiti dvotretjinske podpore.

Čeprav predlog ustavnega zakona ni nov dokument, njegova vsebina v javnosti doslej še ni bila podrobno predstavljena, predvsem ne v luči odločb ustavnega sodišča. Iz medijev je mogoče dobiti občutek, da prav ta predlog pomeni korektno ter z ustavo in zakoni skladno pot za rešitev problema izbrisa. Namen tega prispevka je pojasniti, zakaj je vsebina predloga sporna, pripomoči k temu, da predlagatelj odstopi od navedenega predloga in stališč, vsebovanih v tem predlogu, ter ga spodbuditi, da poišče rešitev, ki bo resnično popravila storjene krivice.

<sup>1</sup> EVA: 2005-1711-0027, z dne 8. 12. 2005.

<sup>2</sup> [www.amnesty.si](http://www.amnesty.si).

<sup>3</sup> Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-246/02-28 z dne 3. 4. 2003.

<sup>4</sup> Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-284/94 z dne 4. 2. 1999.

## II. Odločba ustavnega sodišča iz leta 2003

Zakaj torej predlog ustavnega zakona ni v skladu z odločbo Ustavnega sodišča iz leta 2003?<sup>3</sup> Najprej spomnimo, da je Ustavno sodišče z navedeno odločbo razveljavilo nekatere določbe Zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ (Uradni list RS, št. 61/1999 z dne 30. julija 1999, v nadaljevanju ZUSDDD). ZUSDDD je bil sprejet leta 1999, potem, ko je Ustavno sodišče z odločbo iz leta 1999<sup>4</sup> ugotovilo, da je bil izbris protiustaven, ter naložilo vladi in zakonodajalcu, da se izbrisanim prizna odvzeti status za nazaj, torej od 26. februarja 1992, ko je bil izveden izbris, ter da sprejme nov zakon, na podlagi katerega si bodo izbrisani lahko uredili svoj status.

Glavne ugotovitve odločbe Ustavnega sodišča iz leta 2003, ki so relevantne za presojo ustreznosti predloga ustavnega zakona, so naslednje:

ZUSDDD je v neskladju z ustavo zato, ker izbrisanim ne priznava stalnega prebivanja od dne, ko je bil izveden izbris (torej od 26. februarja 1992).

ZUSDDD je v neskladju z ustavo zato, ker ne daje možnosti za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje tistim izbrisanim, ki so bili prisilno izgnani iz Slovenije, ker niso imeli urejenega prebivanja.

Trimesečni rok za vložitev prošnje za stalno prebivanje po ZUSDDD je prekratek.

Ugotovljene neskladnosti je zakonodajalec zavezan odpraviti v šestih mesecih od dneva objave odločbe Ustavnega sodišča (zadnji dan tega roka je bil 4. oktober 2003).

Ministrstvu za notranje zadeve je Ustavno sodišče naložilo obveznost izdati dopolnilne odločbe vsem tistim izbrisanim, ki so že pridobili dovoljenje za stalno prebivanje bodisi po ZUSDDD ali po zakonu o tujcih.

V nadaljevanju bo glede na navedene ugotovitve iz odločbe Ustavnega sodišča analiziran predlog ustavnega zakona. Podrobno bo predstavljeno, zakaj posamezni členi ustavnega zakona niso v skladu z odločbo Ustavnega sodišča in posledično tudi z ustavo.

## III. Pomen izbire »ustavnega zakona« kot načina urejanja problema

Osnovni namen izbire načina urejanja problema izbriša z ustavnim zakonom (in ne z navadnim zakonom) je poseči v ustavne temelje osamosvajanja Republike Slovenije in jih spremeniti tako, da vsi nadaljnji ukrepi, ki so privedli do izbrisa, postanejo zakoniti in ustavni. Z drugimi besedami, ustavni zakon bi legitimiral in upravičil vse zakonske in administrativne ukrepe, ki so privedli do izbrisa. Predlog ustavnega zakona tako poskuša obiti odločbe Ustavnega sodišča, ki so bile izdane v povezavi z izbrisom (trenutno jih je najmanj osem), s katerimi je Ustavno sodišče vztrajno in dosledno razveljavljalo zakonske določbe in ukrepe izvršilne veje oblasti, ki so izbris povzročili.

Izbira takšnega načina reševanja problema izbriša najverjetneje izvira iz prepričanja, da Ustavno sodišče ni pristojno za presojanje ustavnosti ustavnih zakonov, tako kot ni pristojno za presojanje ustave (pač pa le zakonov, podzakonskih predpisov in drugih splošnih aktov, kot izhaja iz določbe 153. člena Ustave). Če bi se problema izbriša lotili s sprejemanjem zakona, bi bil ta namreč zopet izpostavljen presoji Ustavnega sodišča, to pa bi sporne določbe v skladu s svojo dosedanja prakso zagotovo znova razveljavilo. Glede na to, da je Ustavno sodišče o enaki materiji, kot jo ureja predlog ustavnega zakona, odločalo že najmanj osemkrat in da je večina določb iz predloga ustavnega zakona v nasprotju z njegovimi ugotovitvami, lahko sklepamo, da

je oblika ustavnega zakona izbrana izključno z namenom zlorabe instituta ustavnega zakona. V primeru zlorabe pa je tudi ustavni zakon lahko izpostavljen presoji pred Ustavnim sodiščem.

## IV. Vsebina zakona – Poseganje v temelje osamosvojitve in negacija odločb Ustavnega sodišča

### 1. Temeljne usmeritve

Pri predlogu ustavnega zakona ni problematična le njegova oblika (ustavni in ne navadni zakon), temveč tudi njegova vsebina. Namesto da bi služila izvedbi odločbe Ustavnega sodišča ali celo širše zastavila reševanje problema izbrisa, vsebina sledi drugačnim ciljem.

Najpomembnejši vsebinski cilji predloga ustavnega zakona so namreč naslednji:

- izključiti individualno in objektivno odgovornost tistih, ki so zagrešili izbris,
- izničiti vsa dosedanja prizadevanja samih izbranih, Ustavnega sodišča in drugih akterjev za rešitev problema izbrisa,
- omogočiti obnovo postopkov in ponovni odvzem statusov (dovoljenj za stalno prebivanje), in
- izključiti možnost odškodnin za povzročeno materialno in nematerialno škodo.

### 2. Poseganje v temelje osamosvojitve

S sprejetjem ustavnega zakona bi se ne le formalno, pač pa tudi vsebinsko poseglo v temelje osamosvojitve Republike Slovenije, saj gre pri sprejetju ustavnega zakona dejansko za dopolnjevanje Ustavnega zakona za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije z dne 25. 6. 1991. Ta v 13. členu določa, da so državljani drugih republik, ki so na dan plebiscita o neodvisnosti in samostojnosti Republike Slovenije (23. 12. 1990) imeli prijavljeno stalno prebivališče v Republiki Sloveniji in tukaj dejansko živijo, do pridobitve državljanstva RS po 40. členu zakona o državljanstvu RS oziroma do izteka rokov po 81. členu zakona o tujcih, izenačeni v pravicah in dolžnostih z državljani RS (razen glede pravice do lastništva nepremičnin). Za tem členom naj bi se s predlogom ustavnega zakona dodali členi od 13. a do 13. i in s tem spremenili temelji slovenske ustavnosti ter opravičili vsi nadaljnji zakonski in administrativni ukrepi, ki so povzročili ali omogočili izbris. Na Temeljni ustavni listini ter Ustavnem zakonu za izvedbo temeljne ustavne listine (oba Uradni list RS/I, št. 1-4/1991, z dne 25. 6. 1991) namreč temelji tudi Ustava Republike Slovenije ter vsa nadaljnja zakonodaja, ki jo je sprejel državni zbor. Določbe predlaganega ustavnega zakona, ki izigravajo odločbo Ustavnega sodišča (tudi to je bilo ustanovljeno prav na podlago Ustave, ta pa mu je zaupala presojo prav takšnih neustavnih in nezakonitih dejanj, kot je izbris), bi bile tako vrinjene v besedilo, na katerem smo prebivalke in prebivalci Slovenije na plebiscitu utemeljili svojo državo – državo, ki naj bi temeljila na vladavini prava in spoštovanju človekovih pravic. Ob določbah Ustavnega zakona za izvedbo temeljne ustavne listine bi se tako znašli izjemno problematični ukrepi, kot so popolno izničenje pravice do odškodnine, obnove postopkov, v katerih so bila izbranim prebivalcem izdana dovoljenja za stalno prebivanje, ter ukrepi, s katerimi se *a priori* izključuje vsakršna odgovornost za povzročitev izbrisa.

<sup>5</sup> Osebe državljanstva niso pridobile bodisi zato, ker zanj iz različnih razlogov niso zaprosile, ali pa so zanj zaprosile, pa je bila njihova prošnja zavrnjena in so bile pozneje prav tako izbrisane.

<sup>6</sup> Ustavno sodišče je tudi zapisalo, da se s pogojem dejanskega neprekinjenega bivanja iz pravice do ponovne pridobitve dovoljenja za prebivanje izključuje vse, ki so bili prisilno izgnani iz Slovenije. Za več informacij glej točko 9.

V nadaljevanju bodo podrobno predstavljeni in analizirani ukrepi, ki jih Vlada Republike Slovenije predlaga in pred mednarodno skupnostjo označuje kot ustrezno obliko reševanja problema izbrisa, ki naj bi bila v skladu z odločbami Ustavnega sodišča.

### 3. Individualna in ne kolektivna obravnava izbrisanih

Temeljna metoda reševanja vprašanja izbrisa iz predloga ustavnega zakona je individualna obravnava izbrisanih oseb. Namesto da bi bile pravice, ki so bile ljudem odvzete kolektivno glede na en sam kriterij (to je, da osebe iz kateregakoli razloga niso pridobile slovenskega državljanstva,<sup>5</sup>) vrnjene kolektivno, bi se glede na predlog ustavnega zakona vračale (če bi sploh se) individualno s presojanjem vrste pogojev, ki bodo podrobneje analizirani v nadaljevanju. Pogoji in individualne okoliščine primerov, ki za odvzem stalnega prebivališča sploh niso bile relevantne in niso bile presojene, bi tako za vrnitev le-tega postale ključnega pomena.

### 4. Možnost pridobitve dovoljenja za stalno prebivanje

Predlog 13.a člena ustavnega zakona v prvem odstavku določa:

»(1) Oseba iz 13. člena tega ustavnega zakona, ki dejansko neprekinjeno živi v Republiki Sloveniji od 23. 12. 1990, lahko pridobi dovoljenje za stalno prebivanje na podlagi in pod pogoji iz tega ustavnega zakona.«

Ta člen je problematičen v več pogledih. Najbolj problematična je beseda *lahko*. Glede na to, da je bil status stalnega prebivališča arbitrarno, brez pravne, na zakonu ali odločbi utemeljene podlage ter brez opozorila ali obvestila posamezniku odvzet najmanj 18.305 stalnim prebivalcem Republike Slovenije, bi jim takšen status *moral* biti vrnjen. Beseda *lahko* v pravu pomeni diskrecijsko pravico, ki uradni osebi daje možnost, da kljub temu, da bi izbrisana oseba izpolnjevala vse zakonske pogoje, odloči, da ji ne vrne statusa stalnega prebivališča. Problematičen je tudi pravni standard *dejanskega neprekinjenega življenja* v Republiki Sloveniji. Že sama besedna razlaga tega pojma kaže na dva pogoja: da je oseba v Republiki Sloveniji živela dejansko (in ne morda navidezno, fiktivno, na papirju itd.) ter da je v Sloveniji živela neprekinjeno (in ne občasno, z daljšimi prekinitvami itd.). Ustavno sodišče je v svoji odločbi iz leta 2003 odločilo, da je pojem dejanskega neprekinjenega življenja nedoločen pravni standard, v zvezi s katerim mora zakonodajalec določiti podrobnejša merila, sicer ne bo mogoče presojati izpolnjevanja tega standarda, do takrat pa ga mora v konkretnih primerih napolniti upravni organ ali sodišče.<sup>6</sup> V nadaljnje določbe predloga ustavnega zakona je predlagatelj sicer poskušal vnesti nekatera merila, ki naj bi pomagala upravnemu organu ali sodišču pri napolnitvi tega pravnega standarda, a takšen pristop je že v izhodišču zgrešen. Kaže namreč bodisi na nepoznavanje in nerazumevanje življenjskih situacij, v katerih so se znašli izbrisani, bodisi na načrtno neupoštevanje takšnih situacij, iz česar izhaja tudi namen ponovnega izvajanja politike izključevanja izbrisanih oseb iz možnosti ponovne pridobitve statusa. Status bi izbrisanim osebam namreč moral biti vrnjen ne glede na to, ali so neprekinjeno dejansko

živele v Republiki Sloveniji, saj je bilo takšno življenje v številnih primerih zaradi izbrisa samega nemogoče. Šele če ne bi bile izbrisane, bi te osebe lahko dejansko in neprekinjeno živele v RS, zaradi izbrisa pa mnoge tega niso bile zmožne. Sama merila za presojanje dejanskega neprekinjenega življenja bodo podrobneje analizirana v nadaljevanju.

## 5. Mladoletni otroci izbrisanih

Nadalje predlog 13.a člena ustavnega zakona v drugem odstavku določa:

»(2) Dovoljenje za stalno prebivanje lahko pridobi tudi mladoletni otrok osebe iz prejšnjega odstavka, ki od rojstva dejansko neprekinjeno živi v Republiki Sloveniji.«

Ta določba naj bi bila humana in naj bi spoštovala pravico do združitve z družino, določene v 8. členu Konvencije o spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ter načelo najboljše koristi otroka, določenega v 3. členu Konvencije o otrokovih pravicah. Ta določba pa je problematična zato, ker pravica izbrisane osebe pridobiti stalno prebivanje temelji na pravici njegovih staršev do stalnega prebivanja. Če otrokovi starši ne bodo mogli dokazati, da so dejansko in neprekinjeno živeli v Republiki Sloveniji, dovoljenja za stalno prebivanje tudi otroci ne bodo pridobili. Enako velja tudi za drugi odstavek 13.b člena predloga ustavnega zakona, ki prav tako omogoča pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje za otroke izbrisanih.

## 6. Uvajanje dodatnih pogojev za pridobitev statusa

Nadaljnji tretji odstavek predlaganega 13.a člena ustavnega zakona postavlja dodatne pogoje:

»(3) Oseba iz 13. člena tega ustavnega zakona, ki dejansko neprekinjeno živi v Republiki Sloveniji od 23. 12. 1990 dalje in je vložila prošnjo za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje v skladu z Zakonom o tujcih (Uradni list RS, št. 1/91-l in 44/97) ali Zakonom o tujcih (Uradni list RS, št. 61/99, 87/02 in 93/05), lahko na podlagi tega ustavnega zakona pridobi dovoljenje za stalno prebivanje z veljavnostjo od dne, ko je vložila prošnjo po Zakonu o tujcih:

- če je bila prošnja zavrnjena ali zavržena ali organ ni izdal dovoljenja, pa bi ga po zakonu moral, ali
- če je bila prošnja zavrnjena zaradi neizpolnitve pogojev, ki jih prosilec ni mogel izpolniti zaradi objektivnih okoliščin, ki so preprečevale pridobitev ali prenos ustrezne listine z območja nekdanje SFRJ.«

Navedena določba poleg že omenjenega pogoja dejanskega in neprekinjenega življenja uvaja še dodaten pogoj, ki je v tem, da je izbrisana oseba nekoč že vložila prošnjo za stalno prebivanje, čeprav tega sploh ni bila zavezana storiti, saj ji je bila Republika Slovenija stalno prebivališče zavezana vrniti na enak način, kot ji ga je odvzela – po uradni dolžnosti. V obrazložitvi k temu členu je v predlogu ustavnega zakona zapisano, da je pogoj predhodne vložitve prošnje podan zato, ker je to dokaz, da je imela izbrisana oseba interes za ureditev statusa v Republiki Sloveniji, s čimer

naj bi izbrisana oseba dokazala, da je imela Republikó Slovenijo za središče svojih življenjskih interesov. Vsi ti pogoji zamegljujejo dejstva o izbrisu: izbris je bil neustavno in nezakonito dejanje državnih oblasti, ki je bilo enako nezakonito in enako neustavno ne glede na to, ali so osebe po merilih oblasti izkazovale interes za življenje v Sloveniji ali ne. Če uporabimo zelo grobo analogijo, bi bilo to tako, kot če bi bila povzročitev posebno hude telesne poškodbe kaj manj kazniva ali celo opravičljiva, če se žrtev ne bi pritoževala in zahtevala pregona. Poleg tega je dejstvo, da naj bi bila vložitev vloge za stalno prebivanje tisti dokaz, ki naj bi potrjeval dejstvo, da je izbrisana oseba imela Republikó Slovenijo za središče svojih življenjskih interesov, v nasprotju z izsledki raziskav o izbrisu: v marsikateri upravni enoti po vsej Sloveniji namreč uradniki niso želeli sprejeti vloge za stalno prebivanje od oseb, ki so bile izbrisane (po tem je še posebno slaven postal »mož brez roke« na Upravni enoti Ljubljana.<sup>7</sup>) Za takšno ravnanje so uradniki uporabljali različne pretveze, med katerimi je bila najpogostejša ta, da vloge ni mogoče sprejeti, dokler ji niso priložene vse priloge, kar pa je v nasprotju s 65. členom Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/1999 z dne 1. 10. 1999 ter nadaljnje spremembe in dopolnitve). Organ je vlogo zavezan sprejeti, vlagatelj pa lahko v dodatnem roku priskrbi dodatne listine in jih priloži vlogi. Kako bi torej oblasti po takšnem ustavnem zakonu obravnavale osebo, katere vloge uradna oseba ni hotela sprejeti, izbrisana oseba pa tega ne more dokazati?

Čeprav bi izbrisana oseba izpolnjevala vse navedene pogoje, bi imel organ ponovno diskrecijsko pravico odločiti, da dovoljenja za stalno prebivanje ne podeli, kar izbrisano osebo ponovno postavlja v povsem negotov položaj. Nadalje, čeprav bi bilo prošnji izbrisane osebe ugodeno, ji status stalnega prebivališča spet ne bi bil podeljen za nazaj, torej od dneva izbrisa naprej, temveč samo od vložitve prošnje, kar pa je v neposrednem nasprotju z odločbo Ustavnega sodišča iz leta 2003, ki je ZUSDDD razglasilo za neustavnega med drugim prav zato, ker ne omogoča podelitve statusa za nazaj od 26. 2. 1992 naprej. Vse odločbe, s katerimi se izbrisanim prebivalcem podeli dovoljenje za stalno prebivanje, so namreč po svoji naravi ugotovitvene (deklaratorne) in ne konstitutivne, zato morajo imeti učinek za nazaj, torej od dneva izbrisa naprej. Kot je v svoji odločbi iz leta 2003 zapisalo Ustavno sodišče, so izbrisani prebivalci namreč stalno prebivanje na določenem naslovu že imeli in ga od takrat niso spreminjali, temveč jim ga je nezakonito odvzela država. Na tej podlagi je Ministrstvo za notranje zadeve pod ministrovanjem Rada Bohinca leta 2004 po nalogu Ustavnega sodišča izdalo 4093 dopolnilnih odločb, s katerimi je osebam, ki so že pridobile stalno prebivališče, vrnilo status stalnega bivanja za nazaj od dneva izbrisa 26. 2. 1992 do dneva pridobitve dovoljenja za stalno prebivanje.

Ob izpolnjevanju navedenih pogojev bi torej dovoljenje za stalno prebivanje lahko pridobila:

- bodisi izbrisana oseba, katere prošnja je bila zavrnjena, zavržena ali organ ni izdal dovoljenja, pa bi ga po zakonu moral,
- bodisi oseba, ki ji je bila prošnja zavrnjena, ker zaradi vojnih razmer na območju nekdanje Jugoslavije ni mogla pridobiti zahtevanih listin.

Prva okoliščina se glede na obrazložitev tega člena nanaša na razloge na strani delovanja državne uprave. Glede na nejasnost in nedoločnost navedene formulacije je težko natančno opredeliti, kaj natančno je imel predlagatelj ustavnega zakona v mislih ob njenem oblikovanju. Vendar je glede na vsebino prve okoliščine pod i) očitno, da predlagatelj daje še eno možnost tistim izbrisanim, katerih vloge so že bile zavrnjene ali zavržene. Po vsebini te določbe gre torej za nekakšno »izredno pravno sredstvo«, s čimer predlagatelj posredno priznava, da je bil postopek, po katerem so izbrisani morali ponovno vlagati vloge za pridobitev stalnega prebivališča,

ki so ga nekoč že imeli, nepošten in v nasprotju z načelom pravne države. Poleg tega bi bila glede na obrazložitev navedenega člena pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje po ustavnem zakonu mogoča tudi v primerih, ko odločba sploh ni bila izdana, pa bi po zakonu morala biti. Ta formulacija se nanaša predvsem na vloge, ki so bile vložene po ZUSDDD, vendar niso bile nikoli rešene.

Druga okoliščina, navedena v predlaganem tretjem odstavku 13.a člena (nezmožnost prilaganja listin), pa kaže, da predlagatelj vendarle razume, v kako težki situaciji so se zaradi izbrisa znašli izbrisani prebivalci: tudi če bi izpolnjevali vse pogoje za ponovno ureditev statusa, največkrat zaradi nedelujoče infrastrukture držav v vojnih razmerah, izpolnjevanja teh pogojev niti ne bi mogli dokazati. Upravne enote so tako ljudi najprej izbrisale iz registra stalnih prebivalcev, nato pa so od njih za ureditev statusa zahtevale izpolnjevanje nemogočih pogojev, na spoštovanje katerih osebe niso imele nobenega vpliva.

## 7. Izdajanje dopolnilnih odločb

Naslednja problematična določba je vsebovana v tretjem odstavku 13.b člena predloga, ki določa, da:

»(3) Oseba, ki je pridobila dovoljenje za stalno prebivanje na podlagi ZUSDDD, lahko pod pogoji iz prvega odstavka tega člena pridobi dovoljenje za stalno prebivanje z veljavnostjo od dne vložitve prošnje po Zakonu o tujcih do dne pridobitve dovoljenja za stalno prebivanje, izdanega na podlagi ZUSDDD.«

Ta člen ureja možnost pridobitev dopolnilne odločbe od dneva vložitve prošnje za stalno prebivanje za tiste izbrisane, ki so dovoljenje za bivanje že pridobili na podlagi ZUSDDD. Ta določba je problematična iz treh razlogov:

Vprašanje je, ali je določba potrebna, ker bi bilo dopolnilne odločbe mogoče izdati že na podlagi odločbe Ustavnega sodišča. Na enaki podlagi je Ministrstvo za notranje zadeve leta 2004 že izdalo dopolnilne odločbe 4093 upravičencem.

Za izdajo dopolnilne odločbe določba zahteva, da upravičenci izpolnjujejo pogoje, določene s predlogom ustavnega zakona, ki so drugačni od pogojev, določenih po ZUSDDD, na podlagi katerega so ponovno pridobili dovoljenje za stalno prebivanje. Poleg tega pa so ti pogoji že sami po sebi nesprejemljivi (glej obrazložitev zgoraj).

Po določbi tega člena bi upravičenci z dopolnilno odločbo pridobili dovoljenje za stalno prebivanje od vložitve prošnje za izdajo dovoljenja naprej, ne pa od dneva izbrisa (26. 2. 1992). Zato je ta določba v neposrednem nasprotju z odločbo Ustavnega sodišča iz leta 1999.

## 8. Slovenija kot središče življenjskih interesov

Določba prvega odstavka 13.c člena predlaganega ustavnega zakona določa merila za ugotavljanje izpolnjevanja pogojev dejanskega in neprekinjenega življenja:

»(1) Dejansko neprekinjeno življenje v Republiki Sloveniji pomeni, da ima posameznik v Republiki Sloveniji središče življenjskih interesov, ki se presoja na podlagi njegovih

osebnih, družinskih, ekonomskih, socialnih in drugih vezi, ki kažejo, da med posameznikom in Republiko Slovenijo obstajajo dejanske in trajne povezave. Upravičena odsotnost iz Republike Slovenije zaradi razlogov, opredeljenih v tem zakonu, na prekinitev dejanskega življenja v Republiki Sloveniji nima vpliva.«

Osnovni problem navedene določbe je v tem, da ne upošteva primerov, ko so si bili izbrisani zaradi okoliščin, na katere niso imeli nikakršnega vpliva, prisiljeni urediti življenje zunaj Republike Slovenije. Navedimo primer: Osemnajstletnik srbskega rodu, ki je skupaj z bratom, sestro in staršema imel stalno prebivališče v Republiki Sloveniji, je ob razpadu Jugoslavije odpuščen iz služenja vojaškega roka v Republiki Hrvaški. Preden začne iskati zaposlitev, se odloči odpraviti na počitnice in obišče bolehna stara starša na Kosovu. Ko se po počitnicah konec leta 1991 vrača proti Sloveniji, ga srbska mejna policija ne izpusti iz Srbije na Hrvaško, saj nima potrdila, da je v Srbiji odslužil vojaški rok oziroma da je služenja oproščen. Osemnajstletnik se tako ne more pravočasno vrniti v Slovenijo in zamudi rok za vložitev prošnje za državljanstvo. Pozneje se mu uspe vrniti, vendar je že prepozno, ker je že izbrisan. V položaju brez statusa nekaj časa vztraja, vendar se ne more zaposliti, šolati, se socialno, zdravstveno in pokojninsko zavarovati, zato je prisiljen raziskati druge možnosti za ureditev svojega statusa. Ugotovi, da lahko pridobi državljanstvo Srbije (takrat še Zvezne Republike Jugoslavije), se vrne v Srbijo in upa, da se bo v Slovenijo lahko vračal na zakonit način na podlagi vizumov in si tako uredil status. Vendar njegove načrte prekrizajo vojne, ki se od leta 1992 odvijajo na Balkanu, od leta 1999 pa tudi na njegovem rodnem Kosovu. Kot pripadnik kosovskih Srbov je kot begunec prisiljen zapustiti Kosovo in se naseliti v Srbiji. Po vojni se na podlagi vizuma uspe nekajkrat vrniti k staršem, sestri in bratu v Slovenijo, vendar ker v Sloveniji ne želi prebivati ilegalno, se ob poteku vizuma vsakič vrne na Kosovo (enkrat pa ga celo pred iztekom vizuma policija izžene iz Slovenije). V vmesnem času mu uspe nanizati sedem let delovne dobe in si ustvariti družino. Še danes je med tistimi izbrisanimi, ki v Republiki Sloveniji nimajo nikakršnega statusa, čeprav je že pred petimi leti, ko mu je prvič uspelo obiskati Slovenijo, zaprosil tako za državljanstvo kot za dovoljenje za stalno prebivanje na podlagi ZUSDDD. Vse to se seveda ne bi zgodilo, če ga slovenske oblasti ne bi izbrisale. Vprašanje, ki se postavlja, je, ali je ob upoštevanju navedenih okoliščin dejstvo, da je na Kosovu nekaj let delal ter da si je tam ustvaril družino, v postopku ugotavljanja upravičenosti do stalnega prebivanja v Sloveniji mogoče šteti v njegovo škodo? Mar to pomeni, da je njegova navezanost na Slovenijo manjša (glede na to, da je tu preživel osemnajst let svojega življenja) in da jo manj šteje za središče svojih življenjskih interesov? Dejstvo, da je delal in si ustvaril družino, tega ne dokazuje; dokazuje le, da mu ni vseeno, kaj stori s svojim življenjem, da ga želi aktivno preživeti, imeti družino in otroke in jih preživljati. Če ne bi bil izbrisan, bi delal in si (verjetno) ustvaril družino v Sloveniji.

Opisana zgodba dokazuje, da lahko predlagatelj ustavnega zakona še tako podrobno določil merila za dejansko neprekinjeno življenje v Republiki Sloveniji, pa bo ob raznolikosti vseh mogočih okoliščin, v katerih so se znašli izbrisani, še vedno nekaterim izmed njih storil krivico. Ne glede na to, kako si predlagatelj prizadeva, da bi z zakonskimi določbami zajel vse relevantne življenjske situacije, je to prvič nemogoče, drugič pa to tudi ni cilj zakonskih predpisov. Vsakič znova namreč lahko nastane nova situacija, ki je zakon ne zajema, zato mora biti opredelitev dovolj široka, da jo je z analogijo mogoče uporabiti tudi zanjo. Navedena opredelitev temu cilju ne sledi, saj bi očitno izpustila primere izbrisanih, ki niso hoteli oditi z namenom trajne zapustitve Slovenije (glej tudi spodnji komentar k četrtemu odstavku 13.c člena).

## 9. Pogoj dejanskega in neprekinjenega življenja v RS

Določbi drugega in tretjega odstavka 13.c člena predloga ustavnega zakona določata:

»(2) Pogoj dejanskega neprekinjenega življenja v Republiki Sloveniji je izpolnjen, če je oseba zapustila Republiko Slovenijo in odsotnost v neprekinjenem trajanju ni trajala dlje kot leto dni, ne glede na razlog odsotnosti.

(3) Če je odsotnost trajala več kot leto dni, je pogoj dejanskega neprekinjenega življenja izpolnjen tudi:

- če je oseba zapustila Republiko Slovenijo, ker jo je poslala na delo, študij ali na zdravljenje pravna oseba iz Republike Slovenije ali če je bila zaposlena na ladji z matično lukvo v Republiki Sloveniji;

- če je bila oseba prisilno odstranjena iz Republike Slovenije na podlagi 28. člena Zakona o tujcih (Uradni list RS, št. 1/91-I in 44/97) ali 50. člena Zakona o tujcih (Uradni list RS, št. 61/99, 87/02 in 93/05), razen če je bila prisilno odstranjena zaradi izrečene stranske kazni izгона tujca iz države ali varstvenega ukrepa odstranitve tujca iz države;

- če je bil osebi zavrnjen vstop v Republiko Slovenijo, razen, če ji je bil vstop zavrnjen zaradi izrečene stranske kazni izгона tujca iz države ali varstvenega ukrepa odstranitve tujca iz države ali zaradi razlogov iz prve, druge, pete ali sedme alineje 10. člena Zakona o tujcih (Uradni list RS, št. 1/91 in 44/97) ali iz razlogov iz prve, druge ali šeste alineje prvega odstavka 9. člena Zakona o tujcih (Uradni list RS, št. 61/99, 87/02 in 93/05).«

Navedeni določbi opredeljujeta primere, kdaj prekinitev dejanskega življenja v Sloveniji ne vpliva na izpolnjevanje tega pogoja. Kot je razvidno iz njune vsebine, navedeni določbi ne bi zajeli zgoraj opisane situacije izbrisane osebnosti (ki je danes star nekaj več kot trideset let). V Slovenijo se prvič ni vrnil, ker so mu izstop zavrnile srbke oblasti, ponovno je odšel, ker je bilo breme ilegalnega življenja pod nenehno grožnjo prisilnega izгона pretežko, vrniti pa se ni mogel zaradi vojne. Navedene določbe prav tako ne zajemajo primera nekega drugega izbrisane osebnosti, ki je zaradi ilegalnega življenja odšel v Italijo, ali pa spet tretjega, ki je odšel v Nemčijo (kot je na primer v javnosti znan Ali Berisha z družino). Te določbe navajajo nekaj situacij, zaradi katerih osebe niso bile prisotne v Sloveniji, drugih pa ne, pri čemer merila, zakaj so izbrane samo navedene situacije, druge pa ne, niso znana. Iz navedenih določb izhaja, da oblasti razen v navedenih primerih od izbrisanih pričakujejo petnajstletno vztrajanje v Republiki Sloveniji brez kakršnega koli urejenega statusa, kar je nemogoč, nehuman in nerazumen pogoj. Navedene določbe ne zajemajo vseh primerov izbrisanih, ki Slovenije nikoli niso nameravali zapustiti, a jih je k temu prisilil izbris, poleg tega pa tudi dokazujejo, da bi šlo pri reševanju vprašanja izbrisanih za obravnavo posameznih primerov in njihovih okoliščin, ki pa niso niti obstajale niti se niso presojale, ko je bil izbris izveden. Prav zato bi morala biti vrnitev statusa kolektivna in ne individualna.

## 10. Izselitev z namenom trajne zapustitve RS

Določba četrtega odstavka 13.c člena predloga ustavnega zakona določa:

»(4) Pogoj dejanskega neprekinjenega življenja v Republiki Sloveniji ni izpolnjen, če se je oseba izselila v tujino, pri čemer način izselitve kaže na namen trajne zapustitve Republike Slovenije.«

Glede na naravo izbrisa, brezizhodni položaj, v katerega je potisnil ljudi, ilegalnost in stalnost grožnje prisilne deportacije iz države, nezmožnost zaposlitve, šolanja, uporabe kakršnihkoli storitev na podlagi zdravstvenega, pokojninskega ali socialnega zavarovanja, za katero so izbrisani leta in leta plačevali prispevke, je nemogoče pričakovati, da posamezniki po izbrisu ne bi odhajali iz Slovenije in si življenja poskušali urediti drugod. Slovenije niso zapustili po svoji lastni izbiri, temveč zato, ker jih je v to prisilila situacija ilegalnega statusa v državi (Dedić, Jalušič, Zorn, 2003). Za tiste, ki bi Slovenijo zapustili po svoji lastni izbiri, je v takratnem (in današnjem) Zakonu o tujcih (Uradni list RS, št. 61/1999 z dne 30. 7. 1999) v šesti alineji drugega odstavka 45. člena obstajala določba, po kateri se sme osebi, ki že eno leto ne prebiva v Republiki Sloveniji, dovoljenje za stalno prebivanje odvzeti. Vprašanje je, kako bo pristojni organ ugotavljal, ali je oseba zaradi okoliščin zunaj Slovenije ostala po svoji izbiri ali zato, ker se v Slovenijo ni mogla vrniti? In še to: kako naj oseba, ki bi trdila, da je bila izgnana, glede na to, da ne obstajajo evidence o prisilnih odstranitvah, dokaže, da je resnično bila izgnana? Glede na diskrecijsko pravico upravnega organa pri izdajanju dovoljenj za stalno prebivanje in glede na to, da oblasti po takratni zakonodaji niso bile zavezane voditi evidence o prisilnih izgonih, bi upravni organ prav tako lahko podvomil o njeni izpovedbi in verjel, da je sama zapustila državo.

## 11. Restriktivne izključitvene klavzule

Nadalje določba 13.d člena določa:

- »(1) Izdaja dovoljenja za stalno prebivanje se zavrne osebi, ki je bila:
- pravnomočno obsojena za kaznivo dejanje na zaporno kazen najmanj treh let;
  - pravnomočno obsojena na več zapornih kazni, katerih skupna dolžina presega pet let;
  - po 25. 6. 1991 pravnomočno obsojena za kaznivo dejanje iz petnajstega ali šestnajstega poglavja Kazenskega zakona SFRJ (Uradni list SFRJ, št. 44/76, 34/84, 74/87, 57/89, 3/90 in 39/90), uperjeno zoper Republiko Slovenijo, ne glede na to, kje je bilo to dejanje storjeno;
  - po 25. 6. 1991 pravnomočno obsojena za kaznivo dejanje iz triintridesetega, štiriintridesetega ali petintridesetega poglavja Kazenskega zakonika (Uradni list RS, št. 95/04 – uradno prečiščeno besedilo), ne glede na to, kje je bilo to dejanje storjeno;
  - pravnomočno obsojena s strani tujega ali mednarodnega sodišča za kaznivo dejanje genocida, hudodelstva zoper človečnost ali vojnega hudodelstva;
  - v času vojne za Slovenijo pripadnik oziroma zaposlena v JLA in je sodelovala v agresiji JLA na Republiko Slovenijo.
- (2) Izdaja dovoljenja za stalno prebivanje se lahko zavrne osebi, ki je bila v času vojne za Slovenijo pripadnik oziroma zaposlena v JLA in se v roku ni odzvala pozivu predsedstva Republike Slovenije za prestop v Teritorialno obrambo Republike Slovenije.
- [...]
- (4) Če je uveden kazenski postopek za kaznivo dejanje, se postopek izdaje dovoljenja za stalno prebivanje prekine do pravnomočne odločitve v kazenskem postopku.«

Navedeni člen opredeljuje izključitvene klavzule, v primeru katerih izbrisani nikakor ne morejo pridobiti dovoljenja za stalno prebivanje, tudi če izpolnjujejo vse druge pogoje. Prvih pet alinej

prvega odstavka 13.d člena predloga ustavnega zakona določa strožje pogoje za izbrisane kot za druge tujce in jih s tem diskriminira. Vsaka država ima pravico (in takšna je tudi praksa), da odvzame dovoljenje za stalno prebivanje osebi, ki pomeni nevarnost za njen javni red in varnost, pri čemer je pravomočna obsodba za resno kaznivo dejanje lahko dokaz, da oseba lahko pomeni nevarnost za javni red in varnost države. Po siceršnji zakonodaji, ki ureja položaj tujcev v Republiki Sloveniji, pa odvzem dovoljenja za prebivanje tistim tujcem, ki so bili obsojeni za kaznivo dejanje, ni avtomatičen, pač pa se izvede le, če je tujcu izrečena stranska kazen izгона tujcev iz države. Možnost (in ne obveznost) izreka te kazni sodišču omogoča 40. člen Kazenskega zakonika Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 63/1994 z dne 13. 10. 1994). Zato bi bile izključitvene določbe, opredeljene v 13.d členu, za zavrnitev izdaje dovoljenja za stalno prebivanje sprejemljive le, če bi bila obsojencem ob kaznih izrečena tudi stranska kazen izгона tujca iz države (enako velja tudi za situacijo, ko bi bil z obsojilno pravomočno sodbo končan postopek, naveden v četrtem odstavku 13.d člena). Vprašanje je, kako predlagatelj utemeljuje dejstvo, da izbrisane prebivalce ponovno postavlja v slabši položaj v primerjavi z drugimi tujci. Spomnimo, da so bili izbrisani enkrat že diskriminirani, saj drugi tujci iz držav, ki niso bile nekdanje republike SFRJ in ki niso zaprosili za državljanstvo, niso bili izbrisani.

Določbi, opredeljeni v šesti alineji prvega odstavka in v drugem odstavku 13.d člena (pripadnost oziroma zaposlitev v JLA) določata pogoja, ki sta ideološko obarvana, zamegljujeta resnost nezakonitega ukrepa izbrisa in ga poskušata opravičevati. Argumenti, da so si izbrisani prebivalci izbris zaslužili, da so zanj sami odgovorni, ker naj bi šlo za pripadnike JLA, ki so izvajali agresijo zoper Slovenijo, so argumenti, ki nimajo podlage v dejstvih. Pripadnikov JLA je bilo med izbrisanimi po nekaterih podatkih od dva do tri odstotka,<sup>8</sup> vendar ta številka ni vključevala le ljudi z vojaškimi čini, temveč tudi druge zaposlene v JLA, kot so na primer medicinske sestre, kuharji idr., ki so bili prav tako izbrisani. Njih bi težko šteli za osebe, ki so izvajale agresijo nad Slovenijo in preprečevale njeno osamosvojitve. Če je kateri od njih storil katero izmed kaznivih dejanj iz 33., 34. in 35. poglavja Kazenskega zakonika (kazniva dejanja zoper varnost Republike Slovenije in njeno ustavno ureditev, kazniva dejanja zoper obrambno moč države in kazniva dejanja zoper človečnost in mednarodno pravo) in mu je to dokazano s pravomočno sodbo, ob glavni kazni pa mu je bila izrečena tudi stranska kazen izгона tujca iz države, bi bila izključitev upravičena. Vendar bi bilo tudi v takšnem primeru osebi treba priznati stalno prebivanje od izbrisa (26. 2. 1992) do dneva pravomočnosti sodne odločbe, s katero bi mu bila takšna kazen izrečena.

## 12. Ponovno kratek šestmesečni rok

Določba 13.e člena predloga ustavnega zakona določa:

»(1) Vloga za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje po tem zakonu se lahko vloži v roku šestih mesecev od uveljavitve tega zakona.

[...]

(3) Če postopka ni mogoče končati brez sodelovanja stranke, se njen molk šteje za umik vloge, če kljub v opozorilu upravne enote postavljenem roku ne opravi dejanja, potrebnega za nadaljevanje ali dokončanje postopka.«

Navedeni člen ponovno določa kratek rok, v katerem je mogoče vložiti prošnjo za stalno prebivanje po tem ustavnem zakonu. Spomnimo, da je bil prav tako nekajmesečni, a pol krajši trimesečni rok določen tudi za vložitev prošnje za stalno prebivanje na podlagi ZUSDDD. Ta zakon je bil v delu, ki določa tako kratek rok za vložitev prošnje, razveljavljen. Ustavno sodišče je v odločbi U-I-246/02 z dne 3. 4. 2003 glede trimesečnega roka zapisalo:

»Kljub navedenemu roku za uveljavitev ZUSDDD pa je bil rok treh mesecev za vložitev prošnje za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje izredno kratek. Zakonodajalec bi pri določanju roka, zlasti prekluzivnega roka, moral upoštevati tudi osebne in druge okoliščine, ki bi upravičencem lahko ovirale pravočasno vložitev vloge (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-14/00 z dne 7. 12. 2000, Uradni list RS, št. 1/01 in OdlUS IX, 2). Predvsem bi moral upoštevati, da državljani drugih republik glede na dalj časa trajajoče pravno neurejeno stanje niso mogli pričakovati, da bi bil za ureditev njihovega statusa predpisan tako kratek rok, predvsem pa niso mogli predvideti, da bi zamuda tako kratkega roka pomenila izgubo pravice za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje. Povsem upravičeno so pričakovali, da bo za ureditev njihovega dalj časa trajajočega neurejenega položaja določen daljši rok. Določitev daljšega roka tudi ne bi ovirala 'hitrega' reševanje vloženih vlog, saj odprt rok ne pomeni, da ne bi bilo mogoče reševati že vloženih vlog.«

Ilustracija: Franco Juri



Glede na to, da gre za reševanje istega problema – reševanje statusa izbrisanih prebivalcev Slovenije – ter da je v predlogu ustavnega zakona v zvezi z urejanjem statusa izbrisanih oseb ponovno (že tretjič) določen izredno kratek nekajmesečni rok, navedena obrazložitev odločbe Ustavnega sodišča pokaže, da je predlagana določitev tako kratkega roka ponovno neprimerna. Razume se, da bi si državne oblasti želele predvidljivost, kar bi dosegle z razmeroma kratkim rokom, po poteku katerega izbrisani ne bi več mogli vlagati prošenj za stalno prebivanje. Vendar je treba upoštevati, da je od izbrisa minilo že več kot petnajst let, da je dolžnost države prizadetim dati na voljo dovolj dolg rok, ki bo dostojen glede na resnost prizadejanih kršitev, v katerem bi ti lahko učinkovito zahtevali vrnitev svojih odvzetih pravic. Najprimerneje bi vsekakor bilo, da roka za vlaganje prošenj ne bi bilo, če pa že mora biti, naj ne bo krajši od treh let, kar je primeren rok tudi glede na dolgotrajno čakanje prizadetih, da se to vprašanje razreši.

Tretji odstavek 13.e člena, ki zahteva aktivno udeležbo stranke, kaže na nepoznavanje (ali nerazumevanje) situacij, v katerih so se izbrisani znašli v praksi. Če vzamemo primer izbrisane- ga, ki je z osemnajstimi leti odšel na počitnice k starim staršem na Kosovo, kjer še danes prebiva, je nemogoče pričakovati, da bi se bil po vložitvi prošnje zmožen odzivati na vsak poziv upravnega organa za sodelovanje v postopku. To pomeni, da če bi upravni organ vsakih nekaj mesecev zahteval nekaj od vlagatelja, česar namesto njega ne bi mogel zagotoviti njegov pooblaščenec, bi moral vlagatelj zaprositi za vizum, da bi lahko prišel v Slovenijo; če vizuma ne bi dobil, ne bi mogel priti v Slovenijo in njegova vloga bi bila šteta za umaknjeno. Obstajajo tudi drugi primeri, kot je na primer izbrisana oseba, ki je po izbrisu in zaradi njega izgubila stanovanje in postala brezdomec ter nima naslova, na katerega bi lahko prejemal pošto. Zelo verjetno je, da ta oseba ne bi pravočasno prejela dopisa upravnega organa, naj priloži dodatne dokumente k svoji vlogi, zaradi česar bi se njegova vloga prav tako lahko štela za umaknjeno. Predlagatelj ustavnega zakona se očitno ne zaveda, da je izbris ljudi prisilil v različne ekstremne situacije, zaradi katerih se zanje ne morejo uporabljati enaka pravila, kot sicer veljajo v upravnem postopku. Predlagatelj pa bi se vsemu temu lahko izognil, če bi pravni položaj izbrisanih rešil kolektivno (na enak način, kot jim ga je odvzel) in ne v odvisnosti od primera do primera.

### 13. Širitev razlogov za obnovo postopkov vrnitve stalnega prebivanja

Določbe prvih treh odstavkov 13.h člena predloga ustavnega zakona določajo, da:

- »(1) Državni tožilec, državni pravobranilec, ministrstvo, pristojno za notranje zadeve, in upravna enota lahko predlaga obnovo postopka, v katerem je bilo do uveljavitve tega zakona upravičencu dovoljenje za stalno prebivanje izdano po Zakonu o tujcih (Uradni list RS, št. 1/91-l in 44/97), po Zakonu o tujcih (Uradni list RS, št. 61/99, 87/102 in 93/05) ali po Zakonu o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 61/99 in 64/01).
- (2) Poleg obnovitvenih razlogov iz zakona, ki ureja splošni upravni postopek, je razlog za obnovo postopka iz prejšnjega odstavka tudi, če organ iz prejšnjega odstavka v svojih postopkih ali kako drugače zve, da oseba, ki je pridobila dovoljenje, za katerega se predlaga obnova postopka, ne izpolnjuje pogojev iz zakona, na podlagi katerega je bilo dovoljenje izdano.
- (3) Ne glede na določbe zakona, ki ureja splošni upravni postopek, se lahko predlog za obnovo postopka iz prvega odstavka tega člena vloži v šestih mesecih od dneva, ko je predlagatelj zvedel

<sup>9</sup> Ni mogoče prezreti, da se ob tem odpirajo tudi vprašanja pristojnosti Ustavnega sodišča in predvsem vprašanje, ali je posamične akte mogoče izdajati neposredno na podlagi odločb Ustavnega sodišča, ali pa je treba za ta namen najprej sprejeti zakon. Analiza teh vprašanj presega namen tega članka, zato se je bo treba lotiti na drugem mestu.

za obnovitveni razlog. Absolutni rok za vložitev predloga je eno leto po uveljavitvi tega zakona, oziroma v roku, določenem v zakonu, ki ureja splošni upravni postopek, če je le-ta daljši.«

Navedene določbe uvajajo dodatne razloge za obnovo postopka, ki je izredno pravno sredstvo v splošnem upravnem postopku. Obnova postopka pomeni, da se postopek, ki je že pravnomočno zaključen, lahko obnovi, če na primer obstajajo nova dejstva in

dokazi, ki niso bili znani ali na voljo, ko je postopek tekkel. Dodatni razlogi za obnovo bi veljali za katerikoli postopek, po katerem so izbrisane osebe že ponovno pridobile dovoljenje za stalno prebivanje. S tem so izbrisani prebivalci znova postavljeni v slabši položaj kot drugi tujci, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji. Navedene določbe jih postavljajo v pravno povsem negotov položaj, saj je podaljšan tudi rok, v katerem je mogoče zahtevati obnovo postopka (splošni relativni rok za obnovo postopka po Zakonu o splošnem upravnem postopku je en mesec, absolutni pa tri leta od dokončnosti odločbe). Razširjen je tudi krog upravičencev za zahtevo obnove, saj po Zakonu o splošnem upravnem postopku to lahko zahteva samo stranka in organ, ki je izdal odločbo. Glede na navedeno je razvidno, da določbe občutno in nerazumno zaostreje položaj izbranih prebivalcev in jih s tem diskriminirajo. Omogočajo situacijo, ko bi bilo dovoljenje za stalno prebivanje osebi ponovno odvzeto, če bi bilo ugotovljeno, da oseba ne izpolnjuje pogojev, opredeljenih s takratno zakonodajo. S tem bi v takšnih primerih legitimirali tako izbris kot tudi vso zakonodajo, ki jo je pozneje razveljavilo Ustavno sodišče.

## 14. Obnova postopkov izdajanja dopolnilnih odločb

Določba četrtega odstavka 13.h člena pa pravi:

»(4) Za odločbe, izdane na podlagi 8. točke odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-246/02-28 z dne 3. 4. 2003 (Uradni list RS, št. 36/03) ministrstvo, pristojno za notranje zadeve, ne glede na določbe prejšnjih odstavkov, izvede obnovo postopka v skladu z določili tega ustavnega zakona.«

Navedena določba je ne le ena bolj skrajnih v predlaganem ustavnem zakonu, temveč je tudi v neposrednem nasprotju z odločbo Ustavnega sodišča iz leta 2003. Opredeljuje namreč obvezno obnovo vseh postopkov, v katerih je Ministrstvo za notranje zadeve leta 2004 izdalo dopolnilne odločbe neposredno na podlagi odločbe Ustavnega sodišča. Glede na to, da je stališče predlagatelja ustavnega zakona takšno, da so bile omenjene dopolnilne odločbe izdane brez pravne podlage, je mogoče pričakovati, da bi bile prav vse dopolnilne odločbe odpravljene, s čimer bi bila znova kršena odločba Ustavnega sodišča iz leta 2003.<sup>9</sup>

## 15. Omejevanje pravice do odškodnine

Predlog ustavnega zakona se konča z izjemno skrajno in verjetno protiustavno določbo 13.i člena predloga ustavnega zakona, ki določa:

- »(1) Upravičenec ima pravico do povračila škode, ki mu jo je v zvezi z opravljanjem službe ali kakšne druge dejavnosti državnega organa s svojim protipravnim ravnanjem storila oseba ali organ, ki je takšno službo ali dejavnost opravljala.
- (2) Ne glede na določbe v materialnih predpisih upravičenec ne more pridobiti pravic, materialnih in drugih ugodnosti, do katerih so upravičene osebe s stalnim prebivališčem oziroma z dovoljenjem za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji, za obdobje od 26. 2. 1992 do izdaje dovoljenja za stalno prebivanje.
- (3) Opravljanje službe ali kakšne druge dejavnosti državnega organa ni bilo protipravno, če je ta ravnal v skladu z veljavnimi predpisi tudi, če je bil predpis kasneje razveljavljen ali je bila ugotovljena njegova neskladnost z ustavo.
- (4) Upravičenec nima pravice do povračila škode, če ni vložil prošnje za izdajo dovoljenja za stalno bivanje in ni izkoristil vseh pravnih sredstev v skladu s predpisi.
- (5) Upravičenec ima pravico do povračila premoženjske škode, nima pa pravice zahtevati denarne odškodnine za nepremoženjsko škodo. Odškodnina za premoženjsko škodo je omejena na največ 200.000,00 SIT.
- (6) Pravica do povračila škode zastara v zastaralnih rokih, določenih s predpisi, ki urejajo obligacijska razmerja. Šteje se, da je upravičenec zvedel za škodni dogodek najkasneje 12. 3. 1999.«

Navedeni člen izključuje odškodninsko odgovornost države in uradnih oseb, ki so pri opravljanju službe izvajale administrativne prakse s ciljem izvedbe izbrisa. Najprej je treba omeniti, da je prvi odstavek navedenega člena v popolnem nasprotju s preostalimi petimi odstavki; vse določbe tega člena razen prvega odstavka namreč pravico do odškodnine tako omejujejo, da jo tako rekoč izničujejo, s tem pa tudi izničujejo možnost, da bi izbrisane osebe dobile vsaj minimalno zadoščenje za krivice, ki so jim bile povzročene. Določba tretjega odstavka gre celo tako daleč, da kot neprotipravno, torej skladno s predpisi opredeljuje vsa ravnanja upravnih organov, četudi se je kasneje izkazalo, da so temeljila na neustavnih in kasneje razveljavljenih predpisih. Ta določba je v neskladju z odškodninskim pravom in je očitno diskriminatorna. Po tej določbi so namreč samo izbrisani prebivalci Slovenije tisti, ki se jim popolnoma omejuje in celo izničuje pravica do odškodnine, čeprav bi v slovenski družbi težko našli skupine ljudi, ki bi se jim po prizadejani škodi lahko vsaj na daleč približali. V določbi četrtega odstavka se ponovno zahteva aktivna vloga izbrisanih v cilju vrnitve statusa, ki bi jim namesto tega moral biti povrnjen po uradni dolžnosti, saj jim je bil po uradni dolžnosti tudi odvzet. Predvidene pa so še dodatne omejitve: določba petega odstavka odvzema pravico do odškodnine za nepremoženjsko škodo, čeprav je bila ta tolikšna, da je v denarju verjetno sploh ne bi bilo mogoče meriti – kako vendar v denarju izmeriti razbite družine, odvzem svobode, izgone iz države, nezmožnost šolanja, hude zdravstvene posledice, brezdomstvo, nadlegovanje, strah pred izgonom? Glede na nadaljnje besedilo določbe petega odstavka naj bi izbrisanim pripadala pravica do premoženjske škode, ki pa je omejena na nekdanjih 200.000 tolarjev (834,58 evrov). Koliko izgubljenih pokojnin, otroških dodatkov in nadomestil za brezposelnost, koliko plačanih zdravstvenih storitev, stanovaljskih najemnin in šolnin ter koliko plačanih taks bo tako ostalo nepokritih?

Še posebno skrajna pa je tudi določba šestega odstavka 13.i člena predloga ustavnega zakona. Predpisi, ki urejajo obligacijska razmerja, namreč določajo, da je relativni zastaralni rok za odškodnino tri leta, odkar je oškodovanec izvedel za škodo, absolutni zastaralni rok pa je pet let, odkar je škoda nastala. Glede na določbo šestega odstavka, glede na katero se v vsakem primeru šteje,

<sup>10</sup> Makuc in drugi proti Republiki Sloveniji, tožba na Evropskem sodišču za človekove pravice in zahteva za začasno odredbo, 4. 7. 2006.

<sup>11</sup> Odgovornost za izbris je izjemno pomembno vprašanje, ki pa zaradi svoje obsežnosti presega namen tega prispevka in jo bo treba obravnavati ločeno. Ugotavljati jo je namreč mogoče iz nosilstva funkcij, uradnih dokumentov, transkripcij sej, na katerih so se sprejemali predpisi, ki so vodili k izbrisu, pa tudi iz izpovedi samih izbranih in drugih prič.

da je upravičenec za škodni dogodek oz. škodo izvedel najpozneje 19. 3. 1999 (dan objave odločbe Ustavnega sodišča iz leta 1999), je mogoče izračunati, da se bo država lahko branila, da je odškodninska terjatev za vse izbrisane zastarala 20. 3. 2002.

Medtem ko navedenih določb ni mogoče brati drugače kot izkoriščanje premoči države na račun oškodovanih posameznikov, iz njih izhaja tudi strah pred odgovornostjo, ki bi jo država morala nositi zaradi nepremišljenih in nacionalistično obarvanih ukrepov iz preteklosti. Treba je omeniti, da je trenutno pred Evropskim sodiščem za človekove pravice v obravnavi tožba enajstih izbranih prebivalcev,<sup>10</sup> to sodišče pa se, če bo ugotovilo kršitve Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pri odrejanju odškodnin na našo zakonodajo ne bo oziralo.

## V. Odprta vprašanja: odgovornost, pravično zadoščenje in statusi prezrtih skupin izbranih

Kot kaže opravljena analiza, predlog ustavnega zakona ni v skladu z odločbami Ustavnega sodišča. Omeniti pa je treba, da tudi odločbe Ustavnega sodišča ne urejajo vseh vprašanj izbrisa. S popolnim spoštovanjem in izvedbo odločb Ustavnega sodišča torej vprašanje izbrisa še ne bi bilo popolnoma razrešeno.

Tako ostajajo nerešena vprašanja, kot so odgovornost za izbris,<sup>11</sup> že omenjeno zadoščenje oziroma odškodnine (kjer se poudarja predvsem problem zastaralnih rokov) ter ureditev statusa skupin izbranih, ki jih navedene odločbe, še posebno tista iz leta 2003, ne zajemajo. Odločba Ustavnega sodišča iz leta 2003 se namreč nanaša samo na tiste, ki jim je bilo dovoljenje za stalno prebivanje že izdano. Kaj pa izbrisani, ki jim je bila prošnja za stalno prebivanje zavrnjena, ali tisti, ki jim odločba kljub vloženi prošnji ni bila nikoli izdana? In tisti, ki zaradi izгона niso mogli nikoli zaprositi za status? Ter tisti, ki jim je uspelo pridobiti samo dovoljenje za začasno prebivanje? Ali tisti, ki niso prejeli dopolnilne odločbe, čeprav bi jo glede na odločbo Ustavnega sodišča morali?

Težava je tudi v tem, da se Ustavno sodišče ne opredeli do vprašanja, ali je treba statuse izbranih rešiti kolektivno (na enak način, kot so jim bili odvzeti) – kar je stališče, ki ga zagovarjamo zagovorniki izbranih, ali individualno. Glede na to, da osrednji zakon, po katerem nekateri izbrisani lahko rešijo svoj status (ZUSDDD), še vedno opredeljuje pogoj dejanskega neprekinjenega bivanja v RS, se trenutno torej še vedno dejansko zahteva od izbrisane osebe, da dokaže, da je dejansko neprekinjeno bivala v RS. Ustavno sodišče z odločbo sicer relativizira ta pogoj (treba bi bilo dokazati samo dejansko bivanje, ne pa dejansko neprekinjenega bivanja) ter ga opredeli kot pravni standard, ki ga je potrebno napolniti v vsakem konkretnem primeru, hkrati pa pravi, da bi morali biti zahtevani pogoji najmanj ustrezni pogojem, ki se zahtevajo za pridobitev državljanstva. Ne glede na to, v kakšnih okoliščinah so se izbrisani po izbrisu znašli, vsem je skupno eno samo – izvirni greh izbrisa, ki je povzročil, da so se osebe sploh lahko znašle v tako različnih situacijah. Če bi ob odločanju o dodelitvi dovoljenja za stalno prebivanje upoštevali okoliščine, ki ob samem izbrisu niso obstajale, ki se niso upoštevale, ko je bil izbranim status odvzet, bi bilo to v nasprotju z načelom sorazmernosti, zakonitosti in pravne varnosti.

## Literatura

- DEDIČ, J., JALUŠIČ, V., ZORN, J. (2003): *Izbrisani: Organizirana nedolžnost in politike izključevanja*. Ljubljana, Mirovni inštitut.
- KRIVIC, M.(2007): *Politični zločin, ne »administrativna napaka«*. Pravna praksa, št. 9/2007.
- Aleksander Todorović, pogovor za spletno klepetalnico Radiotelevizije Slovenija z dne 24. 2. 2006, [http://www.rtvsl.si/modload.php?&c\\_mod=rtvchat&op=chat&func=read&c\\_id=280](http://www.rtvsl.si/modload.php?&c_mod=rtvchat&op=chat&func=read&c_id=280)
- Amnesty International Slovenije, [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)
- Amnesty International Slovenije: AIS obžaluje vrnitev izbrisanega v Nemčijo, Izjava za javnost z dne 15. 2. 2007, <http://www.amnesty.si/clanek.php?id=631>
- Kazenski zakonik Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 63/1994 z dne 13. 10. 1994 in nadaljnje spremembe in dopolnitve.
- Makuc in drugi proti Republiki Sloveniji, tožba na Evropsko sodišče za človekove pravice in zahteva za začasno odredbo, 4. 7. 2006.
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-284/94 z dne 4. 2. 1999.
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-246/02 z dne 3. 4. 2003.
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. Up-211/04 z dne 2. 3. 2006.
- Predlog Ustavnega zakona o dopolnitvi Ustavnega zakona za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, EVA: 2005-1711-0027, z dne 8. 12. 2005.
- Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, Uradni list RS/I, št. 1-4/1991, z dne 25. 6. 1991.
- Ustavni zakon za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, Uradni list RS/I, št. 1-4/1991, z dne 25. 6. 1991.
- Zakon o splošnem upravnem postopku, Uradni list RS, št. 80/1999 z dne 1. 10. 1999 in nadaljnje spremembe in dopolnitve.
- Zakon o tujcih, Uradni list RS, št. 61/1999 z dne 30. 7. 1999 in nadaljnje spremembe in dopolnitve.
- Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ, Uradni list RS, št. 61/1999 z dne 30. 7. 1999.