



REPUBLIKA SLOVENIJA  
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-II-1/10-19

Datum: 10. 6. 2010

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku po prvem odstavku 21. člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo), začetem z zahtevo Državnega zbora Republike Slovenije, na seji 10. junija 2010

odločilo:

**Z zavrnitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji (Poročevalec DZ, št. 149/09, EPA 735-V) na referendumu bi nastale protiustavne posledice.**

Obrazložitev

A.

1. Državni zbor je 8. 3. 2010 po skrajšanem zakonodajnem postopku sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju ZUSDDD-B). Na podlagi drugega odstavka 90. člena Ustave in 12. člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (v nadaljevanju ZRLI) je 12. 3. 2010 skupina enaintridesetih poslank in poslancev Državnega zbora vložila zahtevo za razpis zakonodajnega referenduma o ZUSDDD-B. Na podlagi prvega odstavka 21. člena ZRLI je Državni zbor na seji 18. 3. 2010 sprejel sklep, da bi z odložitvijo uveljavitve oziroma z zavrnitvijo ZUSDDD-B na referendumu lahko nastale protiustavne posledice, in zahteval, naj o tem odloči Ustavno sodišče. Zahtevi prilaga zahtevo skupine poslancev za razpis zakonodajnega referenduma, mnenje Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora z dne 16. 3. 2010, mnenje Vlade Republike Slovenije z dne 18. 3. 2010 ter magnetogram seje Državnega zbora, na kateri je bil sprejet sklep.

2. Protiustavne posledice, ki naj bi nastale zaradi zahtevanega zakonodajnega referenduma, Državni zbor vidi v tem, da bi z odložitvijo uveljavitve oziroma z zavrnitvijo ZUSDDD-B na referendumu lahko nastalo stanje, ki bi bilo v neskladju z 2., 8., 14., 22. členom, drugim odstavkom 120. člena in drugim odstavkom 153. člena Ustave.

3. Državni zbor zatrjuje, da je namen ZUSDDD-B predvsem odprava protiustavnosti, ki jih je ugotovilo Ustavno sodišče v odločbah št. U-I-284/94 z dne 4. 2. 1999 (Uradni list RS, št. 14/99, in OdlUS VIII, 22) in št. U-I-246/02 z dne 3. 4. 2003 (Uradni list RS, št. 36/03, in OdlUS XII, 24). V teh dveh odločbah je Ustavno sodišče ugotovilo protiustavnost Zakona o tujcih (Uradni list RS, št. 1/91 in nasl. – v nadaljevanju ZTuj) in Zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 61/99 in 64/01 – v nadaljevanju ZUSDDD), protiustavnosti pa so bile ugotovljene z vidika 2. in 22. člena ter drugega odstavka 120. člena Ustave. Državni zbor opozarja, da je od prve odločbe Ustavnega sodišča minilo že enajst let, od druge pa sedem let, vsako zavlačevanje izvršitve navedenih odločb pa naj bi pomenilo nadaljevanje protiustavnega stanja. V zvezi s tem se Državni zbor sklicuje na sklep Ustavnega sodišča št. U-II-3/03 z dne 22. 12. 2003 (OdlUS XII, 101) in odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-2/09 z dne 9. 11. 2009 (Uradni list RS, št. 91/09).

4. Poleg odprave protiustavnosti, ugotovljenih v omenjenih ustavnih odločbah, Državni zbor pojasnjuje, da ZUSDDD-B ureja tudi nekatera druga vprašanja, ki niso zajeta v odločbah Ustavnega sodišča, so pa tesno povezana s temi protiustavnostmi in jih je zato treba upoštevati pri celovitem in nediskriminacijskem urejanju položaja državljanov drugih republik nekdanje SFRJ, ki jim je prijavljeno stalno prebivališče nezakonito prenehalo, ko se je začel zanje uporabljati ZTuj. ZUSDDD-B tako ureja tudi izdajo dovoljenja za stalno prebivanje otrok državljanov drugih republik nekdanje SFRJ, ki so se rodili v Republiki Sloveniji po 25. 6. 1991, ker bi bili sicer otroci v slabšem položaju kot njihovi starši. Če Zakon ne bi uredil položaja otrok, bi bili po stališču Državnega zbora kršeni 2. in 14. člen Ustave ter Konvencija Združenih narodov o otrokovih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 15/90, Akt o nostrifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92 – v nadaljevanju KOP), zaradi neskladja zakonske ureditve s KOP pa posledično tudi 8. člen in drugi odstavek 153. člena Ustave. Druga skupina oseb, ki jo ZUSDDD-B ureja, čeprav je ne zajemajo odločbe Ustavnega sodišča, so državljani drugih republik nekdanje SFRJ, ki so imeli ob osamosvojitvi v Republiki Sloveniji prijavljeno stalno prebivališče, ki jim je prenehalo, ko je zanje začel veljati ZTuj, kasneje pa so bili sprejeti v državljanstvo Republike Slovenije, ne da bi pred tem pridobili dovoljenje za stalno prebivanje. Če Zakon ne bi uredil tudi položaja teh ljudi, naj bi bili ti neutemeljeno v slabšem položaju v primerjavi s tistimi, ki so pridobili dovoljenje za stalno prebivanje, kar bi bila kršitev 2. in 14. člena Ustave.

5. Državni zbor meni, da ZUSDDD-B na ustavnoskladen način izvršuje odločbe Ustavnega sodišča in da so vse določbe Zakona pomembne za njihovo izvršitev. Ker je ustavnoskladno izvrševanje odločb Ustavnega sodišča obveznost, ki izhaja iz načel pravne države (2. člen Ustave), referendumsko zahteva po mnenju Državnega zbora ne more vključevati zakonske ureditve, pri kateri gre za izvrševanje odločb Ustavnega sodišča. Državni zbor še meni, da bi protiustavne posledice lahko nastale že zato, ker bi bila zaradi aktivnosti za razpis referenduma ali zaradi priprav na njegovo izvedbo odložena uveljavitev ZUSDDD-B.

6. Vlada Republike Slovenije v svojem mnenju prav tako meni, da bodo zaradi odložitve uveljavitve ZUSDDD-B oziroma zaradi njegove zavrnitve na referendumu

nastale protiustavne posledice. V neskladju z 2. in 22. členom ter drugim odstavkom 120. člena (kot naj bi to izhajalo iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-246/02) naj bi bilo, da ZUSDDD državljanom drugih republik nekdanje SFRJ, ki so bili 26. 2. 1992 izbrisani iz registra stalnega prebivalstva, od navedenega dne ne priznava stalnega prebivanja, da ne ureja pridobitve dovoljenja za stalno prebivanje državljanov drugih republik nekdanje SFRJ, ki so bili 26. 2. 1992 izbrisani iz registra stalnega prebivalstva in ki jim je bil izrečen ukrep prisilne odstranitve tujca iz države na podlagi 28. člena ZTuj, in da ne določa meril za ugotavljanje nedoločenega pravnega pojma dejanskega življenja, ki je pogoj za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje. Ker ZUSDDD ne določa roka za vložitev prošnje za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje (v odločbi št. U-I-246/02 je Ustavno sodišče razveljavilo trimesečni rok) in ker ne daje trajne zakonske podlage za izdajo dopolnilnih odločb, naj bi bili kršeni 2. člen, drugi odstavek 3. člena, 87. člen in drugi odstavek 120. člena Ustave. Ker ne ureja izdaje dovoljenja za stalno prebivanje za otroke izbrisanih, ki so se rodili v Republiki Sloveniji po 25. 6. 1991, naj bi bil ZUSDDD v neskladju z 2., 8. in 14. členom ter drugim odstavkom 153. člena Ustave. Člena 2 in 14 Ustave naj bi bila kršena tudi zato, ker ZUSDDD ne ureja izdajanja posebnih odločb za državljane drugih republik nekdanje SFRJ, ki so imeli ob osamosvojitvi prijavljeno stalno prebivališče v Republiki Sloveniji in jim je to prenehalo z izbrisom iz registra stalnega prebivalstva, kasneje pa so bili sprejeti v državljanstvo Republike Slovenije, ne da bi jim bilo pred tem izdano dovoljenje za stalno prebivanje.

7. Vlada poudarja, da je namen ZUSDDD-B celovito popraviti krivice izbranim prebivalcem Republike Slovenije v delu, ki se nanaša na odvzet status pred osemnajstimi leti. Poleg izvrševanja ustavnih odločb naj bi Zakon odpravljal tudi določene pomanjkljivosti, ki so se pokazale v praksi ob izvajanju ZUSDDD in ki so prav tako posledica izbrisa iz registra stalnega prebivalstva. ZUSDDD-B naj bi pomenil pravno korektno in edino mogočo pot za ureditev statusa ljudem, ki so bili pred mnogimi leti protipravno izbrisani. Referendum o teh vprašanjih bi po mnenju Vlade porušil celoten sistem nadzora in ravnotežij, saj bi šlo za referendum o tem, ali je dopustno uresničiti odločbo Ustavnega sodišča. Vlada poudarja še, da bi z zavrnitvijo ZUSDDD-B na referendumu nastalo stanje, ki ga zaradi določb ZRLI še eno leto po referendumu ne bi bilo mogoče uskladiti z Ustavo.

8. Predlagatelji referendumu v odgovoru naslavljajo vrsto očitkov na ZUSDDD-B. V uvodu poudarjajo, da je ZUSDDD-B drugače uredil upravičence do dovoljenja za stalno prebivanje. Namesto "državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ" so po novem upravičenci "tujci, ki so bili na dan 25. 6. 1991 državljani druge republike nekdanje SFRJ". Taka sprememba se ne odraža v naslovu Zakona, ki še vedno govori o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ. To naj bi vnašalo nejasnost v pravni red.

9. Po mnenju predlagateljev referendumu bi moral Državni zbor sprejeti ZUSDDD-B po rednem in ne po skrajšanem postopku. Zakon naj bi vseboval številne rešitve, ki presegajo zgolj uresničevanje odločbe Ustavnega sodišča, zato skrajšani postopek ni bil utemeljen in je pomenil očitno zlorabo postopka. Tudi navedba, da ZUSDDD-B ne bo imel finančnih posledic za državni proračun, naj bi bila zavajajoča in povsem neresnična ter naj bi pomenila kršitev določb Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju PoDZ) o zakonodajnem postopku. Predlagatelji referendumu opozarjajo, da bodo velike stroške povzročili že

upravni in sodni postopki, še več pa naj bi davkoplačevalce stalo izplačilo odškodnin in zahtevki iz naslova raznih pravic. Zaradi dolgoročnih finančnih posledic naj bi bil referendum še posebej legitimen in pravno utemeljen.

10. ZUSDDD-B naj bi bil po mnenju predlagateljev referendumu sporen tudi z vidika občečloveških vrednot in še posebej temeljnih vrednot osamosvojitve, ker iz vrst upravičencev do materialnih koristi ne izloča špekulantov in tistih, ki naj bi samostojno Republiko Slovenijo napadli z orožjem. Zakon tako ustvarja nove krivice in pomeni ponižanje in grobo kršitev človekovih pravic vseh, ki so soustvarjali samostojno Republiko Slovenijo. ZUSDDD-B naj bi pomenil hudo krivico tudi za vse tiste nove državljane, ki so si po osamosvojitvi uredili svoj status skladno z zakonodajo, sedaj pa naj bi morali kot davkoplačevalci plačevati odškodnine in druge stroške. Pravni absurd naj bi bil, da bo priznано stalno prebivanje za nazaj tudi tistim, ki tega statusa nekoč sami niso hoteli. V ponižujoč položaj naj bi bili postavljeni tudi vsi, ki so se borili za samostojno Slovenijo in med katerimi so nekateri plačali najvišjo ceno.

11. ZUSDDD-B je po mnenju predlagateljev referendumu sporen tudi zato, ker ne ureja izdajanja odločb za vse upravičence na enak način, s čimer naj bi bil kršen drugi odstavek 14. člena Ustave. Zakon bi moral predvideti obvezno revizijo vseh že izdanih odločb, da bi se za nazaj izenačili pogoji in postopek. Odločba Ustavnega sodišča naj ne bi mogla biti podlaga za izdajanje konkretnih upravnih odločb in bi zato moral biti sprejet ustrezen zakon pred izdajo kakršne koli odločbe. Dopolnilne odločbe, ki so se do zdaj opirale na 8. točko izreka odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-246/02, naj bi bile pravno sporne, njihovo izdajanje pa naj bi bilo v nasprotju s četrnim odstavkom 153. člena Ustave. Predlagatelji poudarjajo, da ves čas zagovarjajo načelo individualne obravnave; v konkretnih postopkih naj se ugotovi, ali je bila posamezniku storjena krivica. Prav bi bilo, menijo predlagatelji, da se za nazaj uredi status tistim, ki si ga niso mogli urediti iz objektivnih razlogov. Absurdno pa naj bi bilo, da se status daje tistim, ki si ga niso želeli urediti in so to celo hoteli s silo preprečiti drugim.

12. Predlagatelji referendumu tudi menijo, da bi moral ZUSDDD-B vsebovati določbe, ki bi maksimalizirale oziroma pavšalizirale odškodnine. Ker Zakon v ničemer ne omejuje odškodnin, naj bi bilo to v nasprotju od uveljavljenega pristopa v drugih primerih. Odškodnine naj bi bile omejene za žrtve vojne in povojnega revolucionarnega nasilja, za tiste, ki so med drugo svetovno vojno trpeli v koncentracijskih taboriščih, in tudi za padle v vojni za Slovenijo. Zato naj bi bile "protipravno škandalozne" povsem neomejene možnosti za odškodnine za "agresorje" oziroma za "napadalce".

13. Po mnenju predlagateljev referendumu je v ustavnopravni stroki tudi vrsta spornih in "nerazčiščenih" pravnih vprašanj. Predlagatelji poudarjajo, da imata 13. člen Ustavnega zakona za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (v nadaljevanju UZITUL) in 81. člen ZTuj naravo ustavnega zakona oziroma Ustave. Na podlagi teh določb naj bi imeli državljani drugih republik nekdanje SFRJ nesporno dolžnost, da si uredijo status, in sicer, da zaprosijo bodisi za državljanstvo bodisi za stalno prebivališče. Ker ti ljudje niso spoštovali veljavnega prava oziroma so opustili pravne možnosti, ki so jih imeli na voljo, naj bi pravilno ravnali pristojni državni organi, ko so ugotovili, da tisti, ki niso

vložili vloge za ureditev statusa državljan ali tujca, ne želijo živeti v Republiki Sloveniji.

14. ZUSDDD-B naj bi bil po mnenju predlagateljev referendum tudi diskriminacijski ter zato protipraven in nesprejemljiv, ker ob izdaji dovoljenja za stalno prebivanje omogoča izdajo posebne odločbe, po kateri se bo štelo, da je upravičenec ves čas stalno prebival na ozemlju Republike Slovenije, in se za določeno obdobje sploh ne bo ugotavljalo dejansko prebivanje v Sloveniji. Predlagatelji opozarjajo, da se pri več kot enoletni odsotnosti posameznika z ozemlja Republike Slovenije poleg izbrisa ne bodo upoštevale tudi druge okoliščine. Prav tako opozarjajo, da je pojem dejanskega življenja opredeljen nejasno in bi to lahko povzročalo neenakosti pri izvajanju Zakona. Vsebinska nedoločnost in ohlapnost naj bi bila sporna z vidika načela jasnosti predpisov in tudi z vidika načela legalitete. Pogoj dejanskega življenja bi moral biti jasno opredeljen zato, da bi pristojni upravni organi imeli jasne smernice pri odločanju po prostem preudarku.

15. Zaradi vsega navedenega predlagatelji referendum menijo, da so omenjene in številne druge določbe ZUSDDD-B nejasne in nedoločne ter so zato v neskladju z načeli pravne države (2. člen Ustave), načelom ustavnosti in zakonitosti (153. člen Ustave) in z načelom legalitete (drugi odstavek 120. člena Ustave). Ustavnemu sodišču predlagajo, naj ugotovi, da z odložitvijo uveljavitve oziroma zaradi zavrnitve ZUSDDD-B na referendumu ne bi nastale protiustavne posledice, oziroma podredno, da bi uveljavitev ZUSDDD-B imela protiustavne posledice.

#### B. – I.

16. S sprejetjem ZUSDDD-B se je zakonodajalec odzval na protiustavnost veljavne ureditve, ki jo je Ustavno sodišče ugotovilo z odločbo št. U-I-246/02. Z njo je Ustavno sodišče ugotovilo protiustavnost ZUSDDD, ker državljanom drugih republik nekdanje SFRJ, ki so bili 26. 2. 1992 izbrisani iz registra stalnega prebivalstva, ne priznava stalnega prebivanja že od tega dne, ker ne ureja položaja tistih oseb, ki jim je bil izrečen ukrep prisilne odstranitve tujca iz države, in ker ne določa meril za opredelitev pogoja dejanskega življenja za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje.

17. Ustava v 90. členu ureja referendum "o vprašanih, ki se urejajo z zakonom" (zakonodajni referendum). Državni zbor ga lahko razpiše na svojo pobudo, razpisati pa ga mora, če to zahteva najmanj tretjina poslancev, Državni svet ali 40.000 volivcev. Ustavne določbe o zakonodajnem referendumu imajo pretežno organizacijsko in procesno naravo; njihov namen je konkretizacija temeljnega ustavnega načela, po katerem državljanke in državljanji izvršujejo oblast (tudi neposredno (drugi odstavek 3. člena Ustave), in uresničitev človekove pravice iz 44. člena Ustave o pravici državljanov do neposrednega in posrednega sodelovanja pri upravljanju javnih zadev. Ker 90. člen Ustave pomeni izpeljavo človekove pravice iz 44. člena Ustave, je tudi pravica do referendumskega odločanja človekova pravica. Zakonski posegi vanjo morajo biti zato podvrženi pravnemu režimu iz 15. člena Ustave, ki ureja uresničevanje in omejevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Po drugem odstavku 15. člena Ustave je mogoče predpisati način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kadar tako določa Ustava ali če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine. Po tretjem

odstavku 15. člena Ustave so človekove pravice in temeljne svoboščine omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa Ustava.

18. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da je v prvem odstavku 90. člena Ustave postavljen tudi vsebinski okvir za neposredno sodelovanje državljanov pri upravljanju javnih zadev. V zvezi s tem je sprejelo stališče, da ta določba, po kateri lahko "Državni zbor [...] o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom, razpiše referendum", pomeni, da je zakonodajni referendum dopusten o vseh vprašanjih, ki se urejajo z zakonom. V skladu s prvim odstavkom 21. člena ZRLI pa je Ustavnemu sodišču dana pristojnost, da na zahtevo Državnega zbora oceni, "ali bi bile z odložitvijo uveljavitve [...] zakona zaradi referenduma ali z njegovo neuveljavitvijo res prizadete tako pomembne ustavne pravice, da bi bilo zaradi tega – ob tehtanju prizadetih ustavnih dobrin – dopustno poseči v ustavno pravico do referendumskega odločanja" (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-47/94 z dne 19. 1. 1995, Uradni list RS, št. 13/95, in OdlUS IV, 4).

19. Ustava in odločbe Ustavnega sodišča ne zavezujejo samo Državnega zbora kot zakonodajalca, temveč tudi državljane, kadar oblast izvršujejo neposredno z odločanjem o posameznem zakonu na referendumu (sklep Ustavnega sodišča št. U-II-3/03). Na naknadnem zakonodajnem referendumu volivci odločajo o potrditvi oziroma zavrnitvi sprejetega zakona v celoti (po načelu vse ali nič – 9. člen ZRLI). Posameznih zakonskih vprašanj ni mogoče ločevati in odločitev, sprejeta na referendumu, pomeni, da je zakon kot celota bodisi potrjen bodisi zavrnjen. Ustavno sodišče mora pri presoji na podlagi prvega odstavka 21. člena ZRLI ob tehtanju prizadetih ustavnih vrednot z ustavnopravnih vidikov oceniti, ali je dopustno poseči v pravico do referenduma. O primernosti določene zakonske ureditve pa se Ustavno sodišče ne izreka, saj za to ni pristojno niti v okviru presoje ustavnosti zakonov niti v okviru izvrševanja pristojnosti iz prvega odstavka 21. člena ZRLI.

## B. – II.

20. Protiustavnost zakonske ureditve, ki se nanaša na pravni položaj državljanov drugih republik nekdanje SFRJ, ki so bili v Sloveniji izbrisani iz registra stalnega prebivalstva, je Ustavno sodišče prvič ugotovilo v odločbi št. U-I-284/94. Ugotovilo je, da je bil ZTuj v neskladju z Ustavo, ker ni določal pogojev za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje za državljane drugih republik nekdanje SFRJ, ki se niso odločili za državljanstvo Republike Slovenije oziroma jim je bila njihova vloga za sprejem v državljanstvo zavrnjena.<sup>1</sup> Stališče Ustavnega sodišča je bilo, da splošna ureditev dovoljenj za začasno in stalno prebivanje ni ustrezala položaju, v katerem so bili državljani drugih republik nekdanje SFRJ, in je tudi z uporabo zakonske in pravne

<sup>1</sup> Ustavno sodišče je v obrazložitvi zapisalo: "Navedene osebe so na ozemlju Slovenije imele prijavljeno stalno prebivališče v skladu z veljavnimi predpisi in so na območju Slovenije tudi dejansko prebivale. Stalno prebivališče in dejansko prebivanje na ozemlju Republike Slovenije pa sta bistveni okoliščini, ki dajeta poseben pravni položaj obravnavanim osebam. Zato so bile določbe ZTuj, ki so urejale pridobitev stalnega ali začasnega prebivališča, zanje neustrezne. Zakonodajalec bi moral položaj obravnavanih oseb oziroma njihov prehod v status tujca urediti na poseben način v prehodnih določbah ZTuj ali v posebnem zakonu. Določbe, ki urejajo pravne položaje tujcev, namreč izhajajo iz predpostavke, da tujec pride v Republiko Slovenijo z namenom, da v njej ostane krajši ali daljši čas in si v skladu z določbami ZTuj postopoma (od dovoljenja za začasno prebivanje do dovoljenja za stalno prebivanje) začne urejati svoj pravni položaj kot tujec."

analogije za te osebe ni bilo mogoče uporabiti. Ker ZTuj v prehodnih določbah ni uredil pravnega položaja državljanov drugih republik nekdanje SFRJ tako, da bi upošteval, da so imeli v Republiki Sloveniji stalno prebivališče in so na njenem ozemlju tudi dejansko živeli, so se te osebe znašle v "negotovem pravnem položaju". Iz prehodnih določb ZTuj "niso mogle razbrati, kakšen položaj naj bi imele kot tujci in katere določbe Zakona zanje veljajo". Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-284/94 odločilo, da je bilo zaradi neurejenega pravnega položaja državljanov drugih republik nekdanje SFRJ kršeno načelo varstva zaupanja v pravo, ki je eno izmed načel pravne države (2. člen Ustave). Poleg tega je ugotovilo tudi kršitev načela enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave, ker je ZTuj neupravičeno razlikoval med državljani drugih republik nekdanje SFRJ in osebami, ki so že ob osamosvojitvi na ozemlju Republike Slovenije prebivale kot tujci. Glede pravnega položaja oseb, ki so veljale za tujce že pred osamosvojitvijo Slovenije, je ZTuj namreč določil, da dovoljenja za stalno prebivanje veljajo še naprej za vse tujce, ki so ob uveljavitvi ZTuj imeli stalno prebivališče na območju Republike Slovenije.

21. Šlo je torej za to, da so bili državljani drugih republik nekdanje SFRJ na eni strani neenako obravnavani v primerjavi s tujci, državljani drugih držav (drugi odstavek 14. člena Ustave), na drugi strani pa je to povzročilo, da so se te osebe znašle v negotovem pravnem položaju, ki ga je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-284/94 opredelilo kot neskladnega z 2. členom Ustave. Vendar je to v resnici pomenilo, da se posameznik, ki se je prej zanesel na pridobljeno pravico do stalnega prebivanja v Sloveniji, ni več mogel čutiti varnega pred posegom države v to pridobljeno pravico, s čimer je bila okrnjena njegova pravica do varnosti iz 34. člena Ustave.<sup>2</sup> Ker je prišlo do spremembe v pravnem položaju teh oseb, ne da bi obstajala potrebna zakonska podlaga za izdajo upravnih odločb pristojnih upravnih organov o spremembi pravnega statusa, v postopku izdaje katerih bi se te osebe lahko izjavile (22. člen Ustave) in zoper njih uveljavile pravici do pravnih sredstev (25. člen Ustave) in do sodnega varstva (prvi odstavek 23. člena Ustave), je bilo prizadeto tudi njihovo osebno dostojanstvo, ki ga Ustava prav tako varuje v 34. členu in ki vsakemu posamezniku kot temeljno zagotavlja, da je v postopkih, v katerih se odloča o njegovih pravicah, obveznostih ali pravnih interesih, obravnavan kot subjekt in ne kot objekt. Do posega v osebno dostojanstvo in varnost teh oseb je prišlo prav zaradi tega, ker je zakonodajalec opustil svojo ustavno dolžnost, ki jo je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-284/94 opredelilo kot dolžnost urediti položaj teh oseb v skladu z drugim odstavkom 2. člena in drugim odstavkom 14. člena Ustave.

22. Na odločbo št. U-I-284/94 se je Državni zbor hitro (in pred iztekom roka, ki ga je določilo Ustavno sodišče) odzval s sprejetjem ZUSDDD. Zakon je bil sprejet že 8. 7. 1999. S tem zakonom je bilo omogočeno, da državljani drugih republik nekdanje SFRJ, izbrisani iz registra stalnega prebivalstva, pridobijo dovoljenje za stalno prebivanje. Na tej podlagi je Ministrstvo za notranje zadeve do 10. 2. 2003 izdalo 11.746 dovoljenj za stalno prebivanje.<sup>3</sup> Z 19. členom Zakona o spremembah in

<sup>2</sup> O pomenu človekove pravice do varnosti iz 34. člena Ustave glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-266/95 z dne 20. 11. 1995 (Uradni list RS, št. 69/95, in OdiUS IV, 116).

<sup>3</sup> Dopis Ministrstva za notranje zadeve št. 1312/02-016-S-507/02-2003 z dne 19. 2. 2003. Ministrstvo je hkrati sporočilo, da je bilo 288 prošenj zavrnjenih, 97 prošenj zavrženih in da je bil v 949 primerih postopek ustavljen zaradi umika prošnje ali ker je tujec med postopkom postal državljan Republike Slovenije. Po tedanjih podatkih Ministrstva je bilo iz registra stalnega prebivalstva izbranih 18.305 državljanov drugih republik nekdanje SFRJ.

dopolnitvah Zakona o državljanstvu Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 96/02 – v nadaljevanju ZDRS-Č) je bila uveljavljena tudi možnost, da oseba, ki je imela na dan 23. 12. 1990 prijavljeno stalno prebivališče in je od tega dneva v Republiki Sloveniji tudi dejansko živela, pod ugodnejšimi pogoji pridobi državljanstvo Republike Slovenije.<sup>4</sup> Na podlagi navedenega je mogoče ugotoviti, da so lahko državljani drugih republik nekdanje SFRJ, izbrisani iz registra stalnega prebivalstva, ki so dejansko živeli v Republiki Sloveniji, na podlagi ZUSDDD in celo ZDRS-Č uredili svoj pravni položaj. S tem je prenehalo tudi omejevanje njihovih človekovih pravic iz drugega odstavka 14. člena in iz 34. člena Ustave. Že pred uveljavitvijo ZUSDDD so te osebe lahko pred pristojnimi sodišči uveljavljale protiustavnost morebitne izgube pravic, ki so bile povezane s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji,<sup>5</sup> kar pa se seveda ni nanašalo na pravice, ki so pripadale le državljanom Republike Slovenije.<sup>6</sup> Vsekakor so imele osebe, ki so (vsaj ob uveljavitvi ZUSDDD) dejansko prebivale v Sloveniji, po odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-284/94 in po uveljavitvi ZUSDDD možnost urediti svoj pravni položaj in doseči povrnitev morebiti izgubljenih pravic, povezanih z izgubljenim stalnim prebivališčem [poleg odločbe Ustavnega sodišča št. Up-333/96 z dne 1. 7. 1999 (OdlUS VIII, 286) glej še odločbe št. Up-60/97 z dne 15. 7. 1999 (OdlUS VIII, 292), št. Up-20/97 z dne 18. 11. 1999 (OdlUS VIII, 300) in št. Up-152/97 z dne 16. 12. 1999 (OdlUS VIII, 302)]. Teh pravic pa niso mogli uveljaviti tisti posamezniki, ki jim je bil izrečen ukrep prisilne odstranitve tujca iz države oziroma ki zaradi drugih razlogov, neposredno povezanih z izbrisom iz registra stalnega prebivalstva, ob uveljavitvi ZUSDDD niso dejansko živeli v Republiki Sloveniji. Prav ureditev pravnega položaja teh oseb je bila v ospredju ob presoji ZUSDDD, ki jo je Ustavno sodišče opravilo z odločbo št. U-I-246/02.

23. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-246/02 ugotovilo protiustavnost ZUSDDD (po uveljavitvi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji, Uradni list RS, št. 64/01 – v nadaljevanju ZUSDDD-A), ker državljanom drugih republik nekdanje SFRJ, ki so bili 26. 2. 1992 izbrisani iz registra stalnega prebivalstva, ni priznal stalnega prebivanja za nazaj, torej za ves čas od dneva izbrisa. Z navedeno odločbo je Ustavno sodišče ugotovilo protiustavnost ZUSDDD tudi zato, ker ta ni uredil pridobitve dovoljenja za stalno prebivanje tistih posameznikov, ki jim je bil izrečen ukrep prisilne odstranitve tujca iz države<sup>7</sup> in ker za ugotavljanje stalnega prebivališča za nazaj ni opredelil, kaj pomeni pojem dejanskega življenja v Republiki Sloveniji, ki bi ga morali državljani drugih republik nekdanje SFRJ izkazati za

<sup>4</sup> Po podatkih Ministrstva za notranje zadeve (dopis št. 214-93/2010/2 z dne 23. 4. 2010) je bilo do 21. 4. 2010 sprejetih v državljanstvo Republike Slovenije 4117 oseb, izbrisanih iz registra stalnega prebivalstva, ki pred sprejemom v državljanstvo niso pridobile dovoljenja za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji.

<sup>5</sup> Z odločbo št. Up-336/98 z dne 20. 9. 2001 (Uradni list RS, št. 79/01, in OdlUS X, 225) je Ustavno sodišče ugodilo ustavni pritožbi pritožnice, ki so ji Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje in sodišča za obdobje od 1. 5. 1996 do 18. 7. 1997 odrekla pravico do varstvenega dodatka, ker zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva ni imela stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji. Odločba Zavoda in vse sodbe sodišč, vključno s sodbo Vrhovnega sodišča, so bile izdane pred odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-284/94. Ustavno sodišče je kršitev drugega odstavka 14. člena in 22. člena Ustave ugotovilo na podlagi razlogov iz odločbe št. U-I-284/94.

<sup>6</sup> Takšna je bila na primer pravica do odkupa stanovanja po 117. členu Stanovanjskega zakona (Uradni list RS, št. 18/91 in nasl. – SZ), ki so jo imeli le tisti imetniki stanovanjske pravice, ki so bili tedaj slovenski državljani.

<sup>7</sup> Uporabo tega ukrepa je za državljane drugih republik nekdanje SFRJ Ustavno sodišče prepovedalo že z odločbo št. U-I-284/94.

pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje, zlasti pa bi Zakon moral določiti čas odsotnosti, po katerem pogoj dejanskega življenja ni več izpolnjen. Pri tem položaj teh oseb ne bi smel biti slabši od položaja oseb, ki so imele položaj tujca že pred osamosvojitvijo Republike Slovenije. Razlaga pogoja dejanskega življenja pa tudi ne bi smela biti strožja od razlage, ki se je uveljavila v sodni praksi v zvezi s pridobitvijo državljanstva.<sup>8</sup> Ustavno sodišče je zakonodajalcu določilo rok šestih mesecev za odpravo ugotovljenih protiuustavnosti.

24. Ugotovljeno protiuustavnost je Ustavno sodišče opredelilo v odločbi št. U-I-246/02 kot neskladje z načelom pravne varnosti kot enim izmed načel pravne države iz 2. člena Ustave, ki zahteva, da položaj navedenih oseb ne ostane v določenem obdobju pravno neurejen. Vendar je treba ugotoviti, da je pri osebah, ki so bile kot tujci prisilno odstranjene iz države oziroma so zaradi drugih razlogov, neposredno povezanih z izbrisom iz registra stalnega prebivalstva, zapustile Republiko Slovenijo in se vanjo niso mogle vrniti, po vsebini šlo tudi za neskladje s 34. členom in drugim odstavkom 14. člena Ustave.

25. Glede odločitve o priznavanju stalnega prebivanja za nazaj, tj. od dneva izbrisa iz registra stalnega prebivalstva, je Ustavno sodišče izrecno poudarilo, da dovoljenje za stalno prebivanje v tem primeru ne ustanavlja novega pravnega položaja teh oseb, temveč glede na obstoječe dejansko stanje le ugotavlja pravni položaj, ki je dejansko že obstajal. Ta ugotovitev se je lahko nanašala le na osebe, ki so ves čas po izbrisu tudi dejansko živele v Republiki Sloveniji in so na podlagi ZUSDDD tudi pridobile dovoljenje za stalno prebivanje. Glede na to, da je večje število teh oseb na podlagi ZUSDDD že uredilo svoj pravni položaj za naprej, je Ustavno sodišče prav za te osebe v 8. točki izreka določilo način izvršitve svoje odločbe, in sicer, da se z dovoljenji za stalno prebivanje, ki so že bila izdana državljanom drugih republik nekdanje SFRJ, ugotavlja tudi stalno prebivanje za nazaj, to je od dneva izbrisa iz registra stalnega prebivalstva. Ministrstvu za notranje zadeve pa je naložilo, naj po uradni dolžnosti izda dopolnilne odločbe o ugotovitvi stalnega prebivanja od 26. 2. 1992 dalje vsem tistim državljanom drugih republik nekdanje SFRJ, ki so bili tega dne izbrisani iz registra stalnega prebivalstva in so dovoljenje za stalno prebivanje že pridobili. Na navedenih podlagah so si vse osebe, ki so dejansko živele v Republiki Sloveniji, lahko uredile svoj pravni položaj za naprej, na podlagi 8. točke izreka odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-246/02, ob pogoju dejanskega prebivanja v Sloveniji, pa tudi za nazaj, in to tudi, če se zakonodajalec na ugotovljeno protiuustavnost iz 1. točke navedene odločbe sploh ne bi odzval. Državni organi, pristojni za izvršitev odločbe Ustavnega sodišča, morajo namreč ravnati po delu odločbe, ki ureja način izvršitve, dokler zakonodajalec, če se tako odloči, ne predpiše drugače, in to uredi na drugačen ustavnoskladen način (tako Ustavno sodišče v sklepu št. U-II-3/03).

26. Za odpravo ugotovljene protiuustavnosti iz 2. in 3. točke izreka v povezavi s 1. točko izreka odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-246/02 pa je potrebna zakonska ureditev, kot izhaja tudi iz navedene odločbe. Za ureditev pravnega položaja oseb, ki so bile prisilno odstranjene iz države, oziroma oseb, ki so zapustile Republike

---

<sup>8</sup> Pojem dejanskega življenja je v zvezi z državljanji drugih republik nekdanje SFRJ uporabil UZITUL v 13. členu. V skladu z njim je 40. člen Zakona o državljanstvu Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1/91 in nasl. – v nadaljevanju ZDRS) določil dejansko življenje na območju Republike Slovenije kot enega od pogojev za pridobitev državljanstva Republike Slovenije.

Slovenijo zaradi razlogov, neposredno povezanih z izbrisom iz registra stalnega prebivalstva, pomeni priznanje stalnega prebivanja za nazaj vzpostavitev pravne fikcije,<sup>9</sup> ki je (bila) potrebna zaradi morebitnega uveljavljanja pravic, ki jih imajo tujci z dovoljenjem za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji. Zato ta, razen tega, da služi dokazovanju obstoja pravice do stalnega prebivanja v morebitnih postopkih uveljavljanja pravic, vezanih na stalno prebivanje, ne more imeti nobenih drugih pravnih posledic. Kot izhaja iz citirane odločbe Ustavnega sodišča, mora za odpravo protiustavnega stanja zakonodajalec opredeliti tudi, kaj pomeni dejansko življenje v Republiki Sloveniji, zlasti pa mora določiti čas odsotnosti, po katerem pogoj dejanskega življenja ni več izpolnjen, in posebej urediti primere, ko je bil izrečen ukrep prisilne odstranitve tujca iz države.

27. Iz podatkov, pridobljenih od Ministrstva za notranje zadeve, izhaja, da so si nekateri državljani drugih republik nekdanje SFRJ, izbrisani iz registra stalnega prebivalstva, pridobili dovoljenje za stalno prebivanje tudi na podlagi ZTuj ali Zakona o tujcih (Uradni list RS, št. 64/09 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZTuj-1),<sup>10</sup> iz česar je mogoče sklepati celo to, da so si nekatere izmed teh oseb kljub odsotnosti zakonske ureditve svoj položaj za naprej že uredile. Prav tako je razvidno, da je v tem trenutku odprtih le manjše število upravnih postopkov in upravnih sporov v zvezi s pridobitvijo dovoljenja za stalno prebivanje in da se je Ministrstvo v skladu z odločitvami Ustavnega sodišča obravnavanja teh vlog lotilo individualno, kar kažejo zlasti podatki o zavrženih in zavrženih prošnjah ter o ustavitvi postopkov. Vendar iz podatkov Ministrstva za notranje zadeve ni mogoče sklepati, da je položaj vseh navedenih oseb urejen za naprej,<sup>11</sup> še manj pa je njihov položaj urejen za nazaj<sup>12</sup> v smislu, kot izhaja iz odločbe št. U-I-246/02. Predvsem pa je treba, kot izhaja tudi iz zahteve Državnega zbora, z Zakonom urediti tudi nekatera vprašanja, povezana z izbrisom iz registra stalnega prebivalstva, ki so se odprla ob izvrševanju ZUSDDD; med njimi sta še posebej pomembni vprašanje enake obravnave oseb, ki so pridobile državljanstvo, ne da bi pred tem pridobile dovoljenje za stalno prebivanje, in vprašanje otrok oseb, izbrisanih iz registra stalnega prebivalstva.

28. Zakonodajalec se daljši čas ni odzval na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-246/02. Ustavno sodišče je že v sklepu št. U-II-3/03 poudarilo, da so zaradi kršitve načel pravne države iz 2. člena in načela delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave nastale protiustavne posledice (ki jih je kot razlog za protiustavnost zahteve za razpis naknadnega zakonodajnega referendumu določal tedaj veljavni prvi odstavek 16. člena ZRLI) že z neuspešnim potekom roka za izvršitev odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-246/02.<sup>13</sup> Poudarilo je tudi, da vsako zavlačevanje izvršitve

<sup>9</sup> "V pravu je pravna fikcija soznačnica za pravno dejstvo, ki velja kot resnično, čeprav vemo, da ne obstaja." M. Pavčnik, Teorija prava, prispevek k razumevanju prava, 3. razširjena, spremenjena in dopolnjena izdaja, GV Založba, Ljubljana 2007, str. 422.

<sup>10</sup> Do 21. 4. 2010 je takšno dovoljenje pridobilo 4388 oseb.

<sup>11</sup> Kolikšno je število oseb, katerih položaj je neurejen, tudi po pridobitvi podatkov od Ministrstva za notranje zadeve ni mogoče ugotoviti. Ministrstvo sicer navaja (dopis št. 214-93/2010/7 z dne 17. 5. 2010), da od 25.671 oseb, ki so bile (po ureditvi in uskladitvi vseh evidenc, kot navajajo) izbrisane iz registra stalnega prebivalstva, za 13.412 oseb ni podatka o tem, da bi imele urejen kakršen koli status v Republiki Sloveniji (niti državljanstva, niti dovoljenja za stalno prebivanje, niti dovoljenja za začasno prebivanje). Vendar Ministrstvo hkrati ugotavlja, da glede na način vodenja evidenc ni mogoče z gotovostjo vedeti, ali so vse te osebe še žive oziroma koliko izmed njih se jih je dejansko izselilo.

<sup>12</sup> Po podatkih Ministrstva za notranje zadeve je bilo "za nazaj" izdanih 6387 dopolnilnih odločb.

<sup>13</sup> Če se Državni zbor na odločbo Ustavnega sodišča, v kateri je to ugotovilo protiustavnost zakonske ureditve, ne odzove s sprejetjem zakona, to ne pomeni samo podaljševanje že ugotovljenih

navedene odločbe pomeni nadaljevanje protiuustavnega stanja, zaradi česar mora Državni zbor odločbo v najkrajšem možnem času izvršiti. Z odločbo št. U-II-3/04 z dne 20. 4. 2004 (Uradni list RS, št. 44/04, in OdlUS XIII, 29) je Ustavno sodišče ponovno ugotovilo, da neurejeni položaj teh oseb traja že več kot dvanajst let in da zato vsako podaljševanje protiuustavnega stanja, ki se lahko izraža tudi v preprečitvi sprejetja zakona, s katerim bi bilo vprašanje stalnega prebivanja teh oseb dokončno rešeno, že pomeni protiuustavne posledice (v smislu tedanjega prvega odstavka 16. člena ZRLI).

### B. – III.

29. S sprejetjem ZUSDDD-B se je Državni zbor odzval na protiuustavnosti, ugotovljene v 1., 2. in 3. točki izreka odločbe št. U-I-246/02.<sup>14</sup> V predlaganem prvem odstavku 1. člena ZUSDDD v zvezi z upravičenci ne govori več o "državljanih drugih držav naslednic nekdanje SFRJ", temveč o "tujcih, ki so bili na dan 25. 6. 1991 državljani druge republike nekdanje SFRJ". Taka sprememba je pravzaprav nujna, saj so na ta način med upravičene osebe zaradi poteka časa pravilno vključene tudi osebe, ki so bile pred osamosvojitvijo državljani drugih republik nekdanje SFRJ, po izbrisu iz registra stalnega prebivalstva pa so morebiti postale državljani tretjih držav ali apatridi.<sup>15</sup> Čeprav se ta sprememba ne odraža v naslovu ZUSDDD-B, v pravni red to ne vnaša nejasnosti. V predlaganem drugem odstavku 1. člena Zakon priznava dovoljenje za stalno prebivanje in prijavljeno stalno prebivališče na naslovu, na katerem je bil posameznik prijavljen ob izbrisu, tudi v času od izbrisa do pridobitve dovoljenja za stalno prebivanje. Zakon torej za osebe, ki dejansko ne živijo v Republiki Sloveniji, vzpostavlja fikcijo stalnega prebivanja, pri čemer priznava fiktivno "stalno prebivališče na naslovu, kjer je bil [posameznik] prijavljen pred (...) izbrisom (...) za čas do sprejetja ZUSDDD oziroma do poteka rokov, ki jih bo za ureditev statusa določil ta zakon", kar je v odločbah št. Up-333/96 in št. Up-60/97 izrecno zahtevalo Ustavno sodišče.

30. S predlaganim 1. členom ZUSDDD zakonodajalec na ustavnoskladen način odpravlja protiuustavnost, ugotovljeno v 1. točki izreka odločbe št. U-I-246/02. V obrazložitvi te odločbe (17. do 20. točka obrazložitve) je Ustavno sodišče pojasnilo, da je vprašanje stalnega prebivanja izbrisanih oseb mogoče urediti samo na en način

---

protiuustavnosti, temveč samo po sebi tudi nastanek nove protiuustavnosti. Kadar Ustavno sodišče na podlagi 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZUstS) ugotovi protiuustavnost zakona ter naloži Državnemu zboru, naj ugotovljeno protiuustavnost odpravi v določenem roku, mora Državni zbor, da bi to protiuustavnost odpravil, v tem roku sprejeti novo zakonsko ureditev. Neupoštevanje odločbe Ustavnega sodišča pomeni kršitev 2. člena in drugega odstavka 3. člena Ustave, na kar je Ustavno sodišče že večkrat opozorilo (prvič že v odločbi št. U-I-114/95 z dne 7. 12. 1995, Uradni list RS, št. 8/96, in OdlUS IV, 120). Vse dokler se zakonodajalec ne odzove na ugotovljene protiuustavnosti, ta kršitev traja.

<sup>14</sup> ZUSDDD-B spreminja in dopolnjuje ZUSDDD (ki je bil spremenjen že z ZUSDDD-A). Zakon ima deset členov, pri čemer se v posameznih členih spreminja več določb ZUSDDD oziroma se hkrati dodaja več novih členov. Zaradi večje jasnosti v nadaljevanju te odločbe zato ni govor o členih ZUSDDD-B, temveč o "predlaganih" oziroma "novih" členih, odstavkih in alinejah ZUSDDD.

<sup>15</sup> Zaradi preglednosti Ustavno sodišče v tej odločbi uporablja novo terminologijo.

in da je samo ta način v skladu z Ustavo.<sup>16</sup> Zato Državni zbor tega vprašanja ne bi mogel urediti drugače, kot da posameznikom, ki ob pogoju dejanskega prebivanja v Sloveniji pridobijo dovoljenje za stalno prebivanje, prizna tudi stalno prebivanje za nazaj. Pri tem je treba upoštevati, da je stalno prebivanje v državi mogoče samo na podlagi dovoljenja za stalno prebivanje in da mora vsakdo, kdor v državi stalno prebiva, prijaviti stalno prebivališče.<sup>17</sup> Zato je razumljivo, da je zakonodajalec državljanom drugih republik nekdanje SFRJ, izbranim iz registra stalnega prebivalstva, ki dejansko ne živijo v Republiki Sloveniji, stalno prebivanje za nazaj priznal tako, da je vzpostavil pravno fikcijo, da so imeli dovoljenje za stalno prebivanje in so bili prijavljeni na svojem nekdanjem naslovu tudi v obdobju od izbrisa iz registra do pridobitve dovoljenja za stalno prebivanje, seveda ob pogojih, ki jih Zakon izrecno določa. Ta pravna fikcija, kot je bilo že poudarjeno, je (bila) namenjena le morebitnim postopkom, ki bi jih posamezniki sprožili v zvezi z uveljavljanjem njihovih pravic, vezanih na stalno prebivališče, drugih pravnih posledic pa sama po sebi ne more imeti, zlasti pa ne more za nazaj vzpostavljati pravnih razmerij, ki bi morebiti obstajala, če ne bi bilo izbrisa iz registra stalnega prebivalstva.

31. ZUSDDD-B na ustavnoskladen način odpravlja tudi protiustavnost, ki jo je Ustavno sodišče ugotovilo v 2. točki izreka odločbe št. U-I-246/02, in sicer, da bi zakon moral urediti možnost pridobitve dovoljenja za stalno prebivanje tudi za tiste državljane drugih republik nekdanje SFRJ, ki jim je bil izrečen ukrep prisilne odstranitve tujca. Ta protiustavnosti je odpravljena s predlaganim prvim odstavkom 1. člena v zvezi s peto alinejo tretjega odstavka novega 1.č člena ZUSDDD. Na tej podlagi je pogoj dejanskega življenja v Republiki Sloveniji izpolnjen tudi v primeru, če je odsotnost trajala več kot leto dni, če je bila oseba zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva prisilno odstranjena iz Republike Slovenije na podlagi določb ZTuj. Državljanji drugih republik nekdanje SFRJ, ki so bili zaradi izbrisa prisilno odstranjeni iz Republike Slovenije, lahko zaprosijo za dovoljenje za stalno prebivanje, pri čemer se dejstvo, da so bili prisilno odstranjeni iz Slovenije, ne upošteva pri ugotavljanju pogoja dejanskega življenja.<sup>18</sup> Po oceni Ustavnega sodišča Državni zbor tudi te protiustavnosti v njenem bistvenem delu ne bi mogel odpraviti na drugačen način. Samo zakonska ureditev, ki določa, da prisilna odstranitev tujca iz države zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva ne vpliva na pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje in na priznanje stalnega prebivanja za nazaj, je ustavnopravno sprejemljiva. Večje polje proste presoje ima zakonodajalec le pri odločitvi, kako dolga odsotnost zaradi odstranitve tujca iz države se ne upošteva pri ugotavljanju dejanskega življenja v Sloveniji in po kolikšnem času se od posameznika lahko pričakuje določena aktivnost, iz katere izhaja, da se je želel vrniti v Republiko Slovenijo in tu nadaljevati s stalnim prebivanjem. S predlaganim tretjim odstavkom

---

<sup>16</sup> "Zakonodajalec vprašanja časovnega učinkovanja pravne ureditve ne bi mogel urediti drugače, kot da bi določil, da imajo navedene osebe, ki so pridobile dovoljenje za stalno prebivanje, priznано tudi stalno prebivanje za nazaj." (20. točka obrazložitve)

<sup>17</sup> Prijavo prebivališča ureja Zakon o prijavi prebivališča, Uradni list RS, št. 59/06 – uradno prečiščeno besedilo in 111/07 – v nadaljevanju ZPPreb).

<sup>18</sup> V skladu s peto alinejo tretjega odstavka predlaganega 1.č člena ZUSDDD je pogoj dejanskega življenja v Republiki Sloveniji izpolnjen tudi v primeru, če je odsotnost trajala več kot leto dni in gre za upravičeno odsotnost, ker "je bila oseba prisilno odstranjena iz Republike Slovenije na podlagi 28. člena Zakona o tujcih (Uradni list RS, št. 1/91-I, 44/97, 50/98 – odločba US in 14/99 – odločba US) ali 50. člena ZTuj-1, razen če je bila prisilno odstranjena zaradi izrečene stranske kazni izгона tujca iz države, zaradi storjenega kaznivega dejanja".

1.č člena ZUSDDD<sup>19</sup> je zakonodajalec očitno upošteval prav to, da so si nekatere osebe, izbrisane iz registra stalnega prebivalstva, po določenem času svoj položaj za naprej lahko uredile tudi na podlagi ZTuj-1. Zato tudi v tem delu ureditev iz ZUSDDD-B sama po sebi ni protiustavna.

32. Tretja protiustavnost iz odločbe št. U-I-246/02 se nanaša na opredelitev nedoločnega pravnega pojma "dejansko življenje v Republiki Sloveniji". ZUSDDD je pogoj dejanskega življenja za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje kot nedoločen pravni pojem predpisal po tem, ko je že preteklo sedem let od izbrisa iz registra stalnega prebivalstva in ko so različni položaji državljanov drugih republik nekdanje SFRJ, ki niso pridobili državljanstva Republike Slovenije, postali določljivi. Iz obrazložitve ustavne odločbe izhaja, da bi moral zakonodajalec opredeliti, kaj pomeni dejansko življenje po ZUSDDD, zlasti pa bi moral določiti čas odsotnosti, po katerem pogoj dejanskega življenja ni več izpolnjen. Ustavno sodišče je v obrazložitvi izrecno omenilo določene omejitve, in sicer, da položaj teh oseb ne bi smel biti slabši od položaja oseb, ki so imele položaj tujca že pred osamosvojitvijo Republike Slovenije,<sup>20</sup> razlaga pogoja dejanskega življenja pa tudi ne bi smela biti strožja od razlage, ki se je uveljavila v sodni praksi v zvezi s pridobitvijo državljanstva. Torej je šlo za to, da je moral zakonodajalec zadostiti zahtevi po enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave.

33. Pojem dejanskega življenja v Republiki Sloveniji opredeljuje predlagani 1.č člen ZUSDDD. Zakon dejansko življenje opredeljuje kot središče življenjskih interesov posameznika v Republiki Sloveniji. To se presoja po določenih, primeroma naštetih merilih – osebnih, družinskih, ekonomskih, socialnih ali drugih vezeh, ki kažejo, da ima posameznik s Slovenijo dejanske in trajne povezave.<sup>21</sup> Takšnih povezav seveda ni mogoče pripisati nekemu, ki je Republiko Slovenijo zapustil z namenom izselitve, kar je bil že v času izbrisa in je še danes po ZTuj-1 (šesta alineja drugega odstavka 45. člena) razlog za prenehanje veljavnosti dovoljenja za stalno prebivanje. Besedna zveza "ali drugih vezi" ne more pomeniti kakršne koli druge vezi, temveč je treba to zakonsko določbo razlagati s pomočjo analogije *intra legem*. To pomeni, da so lahko upoštevne samo tiste "druge vezi" posameznika, ki so po svoji kvaliteti in intenzivnosti podobne izrecno določenim okoliščinam. Kumulativno razumevanje naštetih okoliščin, za kar se zavzemajo predlagatelji referendumu, bi bilo protiustavno, ker bi brez obstoja razumnih razlogov Zakon zahteval, da morajo imeti

<sup>19</sup> Ta določba se glasi: "Če je odsotnost zaradi razlogov iz prejšnjega odstavka, razen iz druge alineje, trajala več kot pet let, se šteje, da je bil pogoj dejanskega življenja izpolnjen za obdobje petih let, v nadaljnjem obdobju petih let pa samo, če ravnanja osebe kažejo na to, da se je v času odsotnosti poskušala vrniti v Republiko Slovenijo in nadaljevati z dejanskim življenjem v Republiki Sloveniji."

<sup>20</sup> Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-284/94 ugotovilo, da pomeni opustitev pravne ureditve položaja teh oseb v primerjavi s pravnim položajem tujcev tudi kršitev načela enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave (18. točka obrazložitve). Zato z vidika načela enakosti odsotnost do enega leta ne bi smela pomeniti, da pogoj dejanskega prebivanja ni podan. ZTuj, ki je veljal v času izbrisa stalnega prebivališča iz registra stalnega prebivalstva, je namreč v drugi alineji 20. člena določal, da dovoljenje za stalno prebivanje tujca preneha, če se oseba izseli ali ostane v tujini neprekinjeno več kot eno leto in o tem ne obvesti pristojnega organa.

<sup>21</sup> Prvi odstavek predlaganega 1.č člena ZUSDDD določa: "Dejansko življenje v Republiki Sloveniji po tem zakonu pomeni, da ima posameznik v Republiki Sloveniji središče življenjskih interesov, ki se presoja na podlagi njegovih osebnih, družinskih, ekonomskih, socialnih ali drugih vezi, ki kažejo, da med posameznikom in Republiko Slovenijo obstajajo dejanske in trajne povezave. Upravičena odsotnost iz Republike Slovenije zaradi razlogov iz tretjega odstavka tega člena ne pomeni prekinitve dejanskega življenja v Republiki Sloveniji."

državljeni drugih republik nekdanje SFRJ, izbrisani iz registra stalnega prebivalstva, v Sloveniji trajno vzpostavljene vse navedene vezi, medtem ko taka zahteva ne velja za druge tujce (drugi odstavek 14. člena Ustave). Upoštevati je zato treba, da se pogoj dejanskega življenja presoja po tem, da ima posameznik v Sloveniji "središče življenjskih interesov", torej da je "dejansko in trajno povezan" z Republiko Slovenijo.<sup>22</sup> Osebne, družinske, ekonomske, socialne ali druge vezi so samo okoliščine, ki naj pristojnemu organu pomagajo sprejeti odločitev, ali posameznik ta pogoj izpolnjuje. Odvisno od vsakokratnih okoliščin bo lahko v konkretnih primerih za ugotovitev dejanskega življenja zadostovala ena sama okoliščina, v drugih primerih pa bo za izpolnitev pogoja dejanskega življenja treba izkazati obstoj dveh okoliščin ali več. Vsekakor Zakon na podlagi aktivnosti (vloge) prosilcev za dovoljenje za stalno prebivanje zahteva individualno obravnavo teh vlog, kar je sicer veljalo za vse postopke po ZUSDDD, vključno s postopki po 8. točki izreka odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-246/02.

34. Poleg opredelitve pogoja dejanskega življenja ZUSDDD-B določa še čas in razloge, ko je bil posameznik upravičeno odsoten z ozemlja Republike Slovenije. Drugi odstavek predlaganega 1.č člena Zakona določa, da je pogoj dejanskega življenja v Republiki Sloveniji izpolnjen, če je oseba zapustila Republiko Slovenijo in odsotnost v neprekinjenem trajanju ni trajala dlje kot leto dni, ne glede na razlog odsotnosti. Odsotnost, ki je trajala več kot leto dni, pa ne vpliva na pogoj dejanskega življenja, če je šlo za upravičeno odsotnost iz določenih razlogov.<sup>23</sup> Vendar Zakon določa, da je tudi upravičena odsotnost lahko trajala največ pet let, več kot pet let pa samo, če se je oseba aktivno poskušala vrniti v Republiko Slovenijo in v njej nadaljevati z dejanskim življenjem.

<sup>22</sup> Gre za enake pogoje, kot jih ZPPreb določa pri opredelitvi pojma stalno prebivališče (3. točka 3. člena).

<sup>23</sup> Tretji odstavek predlaganega 1.č člena ZUSDDD se glasi: "Pogoj dejanskega življenja v Republiki Sloveniji je izpolnjen tudi v primeru, če je odsotnost trajala več kot leto dni in gre za upravičeno odsotnost iz naslednjih razlogov:

- če je oseba zapustila Republiko Slovenijo zaradi posledic izbrisa iz registra stalnega prebivalstva;
- če je oseba zapustila Republiko Slovenijo, ker jo je poslala na delo, študij ali na zdravljenje pravna oseba iz Republike Slovenije ali v primeru mladoletne osebe njeni starši oziroma skrbniki, ali če je bila zaposlena na ladji z matično luko v Republiki Sloveniji, za čas napotitve na delo, študij ali zdravljenje oziroma za čas zaposlitve na ladji;
- če je oseba zapustila Republiko Slovenijo, ker ni mogla pridobiti dovoljenja za prebivanje v Republiki Sloveniji zaradi neizpolnjevanja pogojev in ji je bila prošnja za izdajo dovoljenja zavržena, zavržena ali je bil postopek ustavljen;
- če se oseba ni mogla vrniti v Republiko Slovenijo zaradi vojnih razmer v drugih državah, naslednicah nekdanje SFRJ ali iz zdravstvenih razlogov;
- če je bila oseba prisilno odstranjena iz Republike Slovenije na podlagi 28. člena Zakona o tujcih (Uradni list RS, št. 1/91-I, 44/97, 50/98 – odločba US in 14/99 – odločba US) ali 50. člena Zakona o tujcih (Uradni list RS, št. 64/09 – uradno prečiščeno besedilo), razen če je bila prisilno odstranjena zaradi izrečene stranske kazni izгона tujca iz države, zaradi storjenega kaznivega dejanja;
- če je bil osebi zavržen vstop v Republiko Slovenijo, razen v primeru, če ji je bil vstop zavržen zaradi izrečene stranske kazni izгона tujca iz države, zaradi storjenega kaznivega dejanja, ali zaradi razlogov iz prve, druge, pete ali sedme alineje 10. člena Zakona o tujcih (Uradni list RS, št. 1/91-I, 44/97, 50/98 – odločba US in 14/99 – odločba US), 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) ali iz razlogov iz točke d ali e prvega odstavka 5. člena Uredbe (ES) št. 562/2006 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (UL L št. 105, 13. 4. 2006)."

35. Predlagane zakonske rešitve, ki se nanašajo na pogoj dejanskega življenja, po presoji Ustavnega sodišča na ustavnoskladen način odpravljajo protiustavnost, ugotovljeno v odločbi št. U-I-246/02. Določbe niso nejasne in vsebinsko ohlapne, vsaj ne bolj, kot je to pri podobnih zakonskih določbah, ki sicer urejajo pridobitev dovoljenja za prebivanje ali za sprejem v državljanstvo. Tem določbam ni mogoče očitati protiustavnosti z vidika 34. člena in 2. člena Ustave. Tudi z vidika drugega odstavka 14. člena je zakonodajalec zadostil ustavnim zahtevam, saj je pri opredeljevanju pogoja dejanskega življenja upošteval tudi stališča, ki jih je Ustavno sodišče glede razlage tega pogoja sprejelo v odločbah v postopkih z ustavnimi pritožbami, zlasti v zvezi s pridobitvijo državljanstva.<sup>24</sup> Tako je v odločbi št. Up-73/95 z dne 27. 2. 1997 (OdlUS VI, 72) ugotovilo, da je bila kršena pravica do enakega varstva pravic (22. člen Ustave) z nezakonito razlago nedoločenega pravnega pojma "dejansko živi v Sloveniji", in sicer s stališčem, da je za opredelitev pojma dejanskega življenja "bistvena [...] le dolgotrajna prekinitev dejanskega življenja tožnikov v Republiki Sloveniji [...] in ne tožbena navedba o nemožnosti njune vrnitve v Republiko Slovenijo zaradi vojnih razmer [...]". V odločbi št. Up-77/94 z dne 16. 9. 1997 (OdlUS VI, 188) je Ustavno sodišče ugotovilo kršitev 22. člena Ustave, ker je bil pritožnikov odhod iz Republike Slovenije skupaj z jugoslovansko vojsko že sam po sebi štet za prekinitev dejanskega življenja v Sloveniji, pri čemer se niso ugotavljala vsa upoštevna dejstva, ki bi lahko tako razlago potrdila ali ovrgla. Zaradi take protiustavne razlage nedoločenega pravnega pojma "dejanskega življenja" pristojni organ ni upošteval pritožnikove navedbe v vlogi za državljanstvo, da je v vojski po enem mesecu dal odpoved, "ker se ni želel seliti iz Republike Slovenije". V odločbi št. Up-199/95 z dne 5. 2. 1998 (OdlUS VII, 100) je kršitev 22. člena Ustave ugotovilo zato, ker med odločilnimi okoliščinami za opredelitev pojma dejanskega življenja ni bila upoštevana pritožnikova trditev, da razlogi za več kot enoletno odsotnost niso bili na njegovi strani. V odločbi št. Up-200/04 z dne 22. 6. 2006 (Uradni list RS, št. 76/06) je Ustavno sodišče ugotovilo kršitev 22. člena Ustave, ker je Upravno sodišče sprejelo stališče, da okoliščina, da se pritožnica zaradi vojnih razmer oziroma zaradi poteka veljavnosti potne listine ni mogla vrniti v Republiko Slovenijo, ni bistvena, ampak naj bi bila upoštevna le okoliščina, da je pritožnica za dlje časa prekinila dejansko življenje v Republiki Sloveniji in da še vedno živi v tujini. V odločbi št. Up-211/04 z dne 2. 3. 2006 (Uradni list RS, št. 28/06, in OdlUS XV, 40), ki se je nanašala na pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje, ki ga je pritožnik vložil na podlagi ZUSDDD, je Ustavno sodišče zavrnilo stališče sodišč, da okoliščina, da se pritožnik ni mogel vrniti v Republiko Slovenijo zaradi vojne, za odločitev o tem, ali pritožnik izpolnjuje pogoj dejanskega življenja v Sloveniji, ni bistvena. Stališče Ustavnega sodišča je bilo, da bi navedbe pritožnika o nemožnosti vrnitve zaradi vojnih razmer oziroma zaradi zavrnitve na meji lahko pomenile take okoliščine, ki bi mogle utemeljiti, da je bil pritožnik dlje časa odsoten zaradi okoliščin zunaj njegove sfere in da je treba te okoliščine šteti za odločilne pri opredelitvi pojma dejanskega življenja v Republiki Sloveniji. Seveda pa bo v postopkih odločanja na podlagi ZUSDDD tudi po tej zakonski spremembi še nadalje dolžnost upravnih organov, da skladno z načelom zakonitosti in načelom materialne resnice v vsakem posamičnem primeru z

<sup>24</sup> ZDRS je v prvem odstavku 40. člena državljanom drugih republik, ki so imeli na dan plebiscita o neodvisnosti in samostojnosti Republike Slovenije dne 23. 12. 1990 prijavljeno stalno prebivališče v Republiki Sloveniji in so tukaj dejansko živeli, priznal pravico do pridobitve državljanstva z enkratno izjemno naturalizacijo. V delu, kjer določba govori o "in tukaj dejansko živi", je zakonodajalec uporabil nedoločen pravni pojem, katerega razlago je Ustavno sodišče večkrat presojalo, predvsem z vidika kršitve pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave.

gotovostjo ugotovijo, ali so navedeni zakonski pogoji izpolnjeni ali ne, zato bo morala skladno s pravili upravnega postopka oseba, ki bo navedene pravice uveljavljala, tudi dokazati, da so bile upoštevne okoliščine podane ves čas, ki je pomemben za odločitev v tej zadevi.

#### B. – IV.

36. Za odločitev, ali bi z odložitvijo uveljavitve ZUSDDD-B oziroma z njegovo zavrnitvijo na referendumu nastale takšne protiustavne posledice, kot jih zahteva prvi odstavek 21. člena ZRLI, je treba soočiti prizadete ustavne vrednote in presoditi, katerim izmed njih je treba dati prednost. Pravici do referenduma, ki je na podlagi 90. člena v zvezi s 44. členom Ustave varovana kot človekova pravica, lahko stoji nasproti več ustavnih vrednot. Te so tiste, ki jih je zakonodajalec zajel s pojmom "protiustavne posledice" v prvem odstavku 21. člena ZRLI. Od tega, katere so te ustavne vrednote, in od njihove teže je odvisno, ali se jim mora pravica do referenduma umakniti.

37. Dokler zakonodajalec ne odpravi protiustavne pravne praznine, ki jo je ugotovilo Ustavno sodišče z odločbo št. U-I-246/02, ostaja zakonska ureditev položaja državljanov drugih republik nekdanje SFRJ, izbrisanih iz registra stalnega prebivalstva, v neskladju z drugim odstavkom 14. člena, 34. členom in 2. členom Ustave (glej 27. točko obrazložitve te odločbe). Poleg tega nespoštovanje odločbe Ustavnega sodišča že samo po sebi pomeni novo kršitev Ustave, in sicer 2. člena in drugega odstavka 3. člena Ustave. Teža vseh teh kršitev je še toliko večja, ker je od druge odločbe Ustavnega sodišča (št. U-I-246/02) poteklo že več kot sedem let in ker zaradi njih lahko prihaja do kršitev pravic, med njimi tudi do kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin.<sup>25</sup> Ustavno sodišče je medtem v svojih nadaljnjih odločitvah večkrat poudarilo, da vsako podaljševanje protiustavnega stanja že pomeni protiustavne posledice v smislu prvega odstavka 21. člena ZRLI (še posebej poudarjeno v odločbi št. U-II-3/04), kar pomeni, da je Ustavno sodišče presojo, ki se tokrat zahteva od njega, v resnici že opravilo. Nadaljnji potek časa, ob tem, ko se zakonodajalec kljub jasnim opozorilom Ustavnega sodišča še nadaljnjih šest let ni odzval, to protiustavno stanje samo še pogloblja. Dela ga ustavnopravno nevzdržnega.

38. Pri tehtanju ustavnopravnih vrednot je treba upoštevati tudi to, ali zakonodajalec z zakonom, s katerim odpravlja protiustavnost, ureja tudi druga vprašanja, ki s samo odpravo protiustavnosti niso v neposredni zvezi. Predlagani 1.a člen ZUSDDD ureja izdajo dovoljenja za stalno prebivanje tudi za otroke izbrisanih državljanov drugih

---

<sup>25</sup> Ustavno sodišče je v postopkih z ustavnimi pritožbami praviloma ugotovilo kršitev pravice do enakega varstva pravic (22. člen Ustave), ki je v postopkih pred sodišči poseben izraz splošnega načela enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Na primer v odločbi št. Up-20/97 je ugotovilo, da je bil pritožnik postavljen v neenak položaj v primerjavi s tistimi tujci, ki niso bili državljani drugih republik nekdanje SFRJ, pa so imeli v času uveljavitve ZTuj stalno prebivališče v Republiki Sloveniji, s čimer mu je bila glede prebivališča kršena pravica iz 22. člena Ustave. V odločbi št. Up-336/98 je bila pritožnici glede prebivališča kršena pravica do enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave, ki se v postopku odločanja o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznika kaže kot kršitev 22. člena Ustave, ker je bila pogoju stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji, kot enemu izmed pogojev za pridobitev pravice do varstvenega dodatka, dana vsebina, ki je izhajala iz 81. člena ZTuj in za katero je Ustavno sodišče že z odločbo št. U-I-284/94 ugotovilo, da ni v skladu z Ustavo.

republik nekdanje SFRJ, in sicer za tiste, ki so se rodili v Republiki Sloveniji po 25. 6. 1991. Zakon na novo ureja tudi izdajo posebne odločbe za državljane Republike Slovenije, ki so bili ob osamosvojitvi Republike Slovenije državljani drugih republik nekdanje SFRJ in so imeli v Republiki Sloveniji prijavljeno stalno prebivališče, ki jim je prenehalo, ko so zanje začele veljati določbe ZTuj, kasneje pa so bili sprejeti v državljanstvo Republike Slovenije, ne da bi jim bilo pred tem izdano dovoljenje za stalno prebivanje (predlagani 1.b člen). Zakon tudi izenačuje osebe, ki so leta 2004 dobile odločbe o priznanju stalnega prebivanja za nazaj na podlagi 8. točke odločbe št. U-I-246/02, s tistimi, ki so take odločbe dobile leta 2009 (predlagani 1.c člen). V odločbah, izdanih leta 2004, je bilo namreč le ugotovljeno stalno prebivanje za nazaj, od izbrisa iz registra stalnega prebivalstva. Z ZUSDDD-B se te odločbe izenačujejo s tistimi, ki so bile izdane leta 2009 in v katerih sta bili za nazaj priznani dovoljenje za stalno prebivanje in prijavljeno stalno prebivališče. Druga vprašanja, ki jih še ureja ZUSDDD-B, so na primer določitev roka, v katerem se mora tujec, ki mu bo izdano dovoljenje za stalno prebivanje in ki v času izdaje dovoljenja zaradi upravičene odsotnosti dejansko ne živi v Republiki Sloveniji, preseliti v Republiko Slovenijo in nadaljevati z dejanskim življenjem v Republiki Sloveniji (predlagani 1.d člen); dopolnitev razlogov, zaradi katerih se lahko tujcu zavrne izdaja dovoljenja za stalno prebivanje (predlagane dopolnitve 3. člena); rok za vložitev prošnje za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje (prehodne določbe); drugačna opredelitev pristojnih organov. V predlaganem 1. členu Zakon tudi omogoča pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje (vendar samo za naprej) posebni skupini ljudi, in sicer tistim državljanom drugih republik nekdanje SFRJ, ki od 25. 6. 1991 neprekinjeno prebivajo v Sloveniji, čeprav niso imeli prijavljenega stalnega prebivališča in zato tudi niso mogli biti izbrisani iz registra stalnega prebivalstva.

39. Pri urejanju navedenih vprašanj ne gre neposredno za odpravo ugotovljenih protiustavnosti in v tem delu Zakon ureja več, kot izhaja iz odločb Ustavnega sodišča. Vendar Državnemu zboru ni mogoče očitati, da je z vključitvijo teh rešitev v ZUSDDD-B uredil vprašanja, ki z ugotovljenimi protiustavnostmi niso v neposredni zvezi. Prav tako mu ni mogoče očitati, da je to storil z namenom, da se o teh vprašanjih ne bi moglo odločati na referendumu, s čimer bi zlorabil svojo zakonodajno funkcijo. Državni zbor je ob odpravi protiustavnosti upravičen urediti vprašanja, ki se nanašajo na isto vsebino in so z odpravo protiustavnosti neločljivo povezana, še posebej, kot je to v tem primeru, da se preprečijo nove protiustavnosti. Po presoji Ustavnega sodišča je ureditev pravnega položaja otrok državljanov drugih republik nekdanje SFRJ, ki so bili izbrisani iz registra stalnega prebivalstva, na enak način, kot je določen za njihove starše, ustavnopravno nujna, kajti njihov položaj je neposredno povezan. Prav tako je treba priznati stalno prebivanje za nazaj slovenskim državljanom, ki pred sprejemom v državljanstvo niso pridobili dovoljenja za stalno prebivanje; v nasprotnem primeru bi bili iz registra stalnega prebivalstva izbrisani posamezniki, ki so postali državljani Republike Slovenije, v slabšem položaju od tistih, ki so pridobili dovoljenje za stalno prebivanje in katerim so bile dopolnilne odločbe o priznanju stalnega prebivanja za nazaj izdane že na podlagi 8. točke odločbe št. U-I-246/02. Čeprav ti dve skupini nista bili zajeti z odločbo Ustavnega sodišča, je Državni zbor s takim pristopom nedvomno preprečil nastanek novih protiustavnosti, saj bi opustitev zakonodajnega urejanja pomenila obstoj protiustavne pravne praznine, ki bi se odražala v protiustavnem razlikovanju med posamezniki, ki so v bistveno enakem položaju. Teh protiustavnosti pa tudi ne bi bilo mogoče odpraviti na drug ustavnoskladen način. Ob tem je treba upoštevati, da se je

potreba po urejanju teh vprašanj v veliki meri pojavila kasneje, s potekom časa, za kar sta odgovorna Vlada (kot ustavno pooblaščen predlagateljica zakonov) in Državni zbor, saj se že skoraj sedem let odlaša z odpravo ugotovljenih protiustavnosti. Glede drugih vprašanj Ustavno sodišče ocenjuje, da gre za manj pomembna oziroma stranska vprašanja, nekatera imajo samo procesno naravo (roki, prehodne določbe ipd.), druga so po vsebinski plati samo "pritiklina" ključnih vsebinskih vprašanj (na primer razlogi za odklonitev dovoljenja za stalno prebivanje), namen tretjih pa je samo, da se celovito razreši problem pravnega položaja državljanov drugih republik nekdanje SFRJ, ki dejansko živijo v Republiki Sloveniji (druga skupina upravičencev na podlagi predlaganega 1. člena ZUSDDD<sup>26</sup>).

40. Glede na navedeno je razvidno, da se je z ZUSDDD-B zakonodajalec ustavnoskladno odzval na protiustavno stanje, ugotovljeno z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-246/02. Določbe ZUSDDD-B so jasne in določne, na njihovi podlagi bo mogoče dokončno urediti pravni položaj tistih državljanov drugih republik nekdanje SFRJ, ki so bili izbrisani iz registra stalnega prebivalstva, če in kolikor njihov položaj še vse do danes ostaja neurejen. Pri tem pa ob odpravi protiustavnosti Zakon ne ureja vprašanj, ki s to odpravo niso neposredno povezana, oziroma ureja nekatera vprašanja, ki imajo le naravo manj pomembnih vprašanj, "pritiklin" h ključnim vsebinskim vprašanjem.

41. Predlagatelji zahteve za razpis referendum na ZUSDDD-B naslavlja več očitkov. Pomembni so tisti, ki bi lahko imeli ustavnopravno težo. Poleg očitkov o nejasnosti in nedoločnosti Zakona ter o tem, da ta ureja več, kot bi bilo treba za odpravo protiustavnosti, kar se je izkazalo za neutemeljeno, predlagatelji referendum očitajo še, da je Državni zbor kršil zakonodajni postopek, ker naj bi ZUSDDD-B neutemeljeno sprejel po skrajšanem postopku, poleg tega pa naj bi v obrazložitev predloga zakona zavajajoče zapisal, da Zakon ne bo imel nobenih finančnih posledic za državni proračun. Na podlagi tretjega odstavka 21. člena ZUstS je Ustavno sodišče pristojno odločati tudi o ustavnosti in zakonitosti postopkov, po katerih so bili predpisi sprejeti. Vendar je Ustavno sodišče že večkrat ponovilo, da je pri presoji postopka, po katerem je bil zakon sprejet, pristojno presojati samo ustavnost postopka, torej kršitev pravil, ki so določena z Ustavo (glej na primer odločbo št. U-I-215/96 z dne 25. 11. 1999, Uradni list RS, št. 101/99, in OdlUS VIII, 265, odločbo št. U-I-104/01 z dne 14. 6. 2001, Uradni list RS, št. 52/01, in OdlUS X, 123, in sklep št. U-I-192/03 z dne 13. 5. 2004). Kršitev PoDZ sama po sebi še ne pomeni, da je zakon protiustaven, za to je treba izkazati kršitev ustavnih določb, česar pa predlagatelji referendum ne zatrjujejo.

42. Predlagatelji referendum ZUSDDD-B očitajo, da ne ureja odškodnin, ki naj bi jih na podlagi tega zakona zahtevali iz registra stalnega prebivalstva izbrisani državljanji drugih republik nekdanje SFRJ. Odškodnine bi po njihovem mnenju morale biti urejene tako, da bi se višina maksimalizirala oziroma bi se določila pavšalno, saj so omejene tudi odškodnine za žrtve druge svetovne vojne in povojnega revolucionarnega nasilja, za tiste, ki so med drugo svetovno vojno trpeli v koncentracijskih taboriščih, pa tudi za svojce tistih, ki so izgubili življenje v vojni za Slovenijo.

<sup>26</sup> Gre za državljane drugih republik nekdanje SFRJ, ki so na dan 25. 6. 1991 prebivali v Republiki Sloveniji in od tega dne v njej tudi dejansko neprekinjeno živijo, kar je bilo uveljavljeno že z ZUSDDD leta 1999.

43. S sprejetjem ZUSDDD-B, ki priznava dejansko prebivanje za nazaj, zakonodajalec vzpostavlja moralno zadoščenje kot posebno obliko odprave posledic kršitev človekovih pravic, ki so nastale zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva. S tem je zakonodajalec opravil tudi nalogo, ki mu jo narekuje četrty odstavek 15. člena Ustave. Če je posameznikom zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva nastala škoda zato, ker so jim bile odvzete pravice, vezane na pogoj stalnega prebivanja v Republiki Sloveniji, bi se lahko zastavilo kvečjemu vprašanje morebitne odškodninske odgovornosti države, ki izhaja iz 26. člena Ustave, ki na ustavni ravni zagotavlja odškodninsko varstvo proti državi in njenim organom. Neutemeljen je očitek predlagateljev referendumu, da bi to vprašanje moral urediti prav ZUSDDD-B in da je zato, ker tega vprašanja ne ureja, ta protiustaven. Urejanje odškodninske odgovornosti v ZUSDDD-B bi pravzaprav pomenilo urejanje vprašanja, ki ni neposredno in neločljivo povezano z odpravo protiustavnosti, ugotovljenih v odločbi št. U-I-246/02. Izdaja odločb na podlagi ZUSDDD in ZUSDDD-B pa sama po sebi ne vzpostavlja nove odškodninske odgovornosti države oziroma novih pravnih podlag za uveljavljanje odškodninskih zahtevkov, da bi bilo zaradi tega vprašanje presoje v zvezi z novimi odškodninskimi zahtevki zoper državo vsebinsko neposredno povezano z vsebino ZUSDDD-B. Posebna ureditev odškodninske odgovornosti države na posameznem področju je vselej mogoča in dopustna, vendar pa dejstvo, da odškodnine niso predmet ZUSDDD-B, samo po sebi ne more imeti posebne teže pri presoji, ali naj Ustavno sodišče ugotovi nastanek protiustavnih posledic v smislu prvega odstavka 21. člena ZRLI. Ne da bi se Ustavno sodišče spuščalo v vprašanje, ali opustitev dolžnega zakonodajnega urejanja, ugotovljena z odločbo Ustavnega sodišča, sploh lahko pomeni protipravnost v smislu 26. člena Ustave,<sup>27</sup> in ne da bi se spuščalo v vprašanje, ali bi bili ob morebitni izkazani protipravnosti podani drugi elementi odškodninske odgovornosti države, je treba ugotoviti, da zakonodajalec lahko kadar koli navedena vprašanja posebej uredi. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-II-1/04 z dne 26. 2. 2004 (Uradni list RS, št. 25/04, in OdlUS XIII, 12) sprejelo stališče, da bi bila popolna izključitev pravice zahtevati odškodnino (seveda ob izpolnitvi vseh ustavno in zakonsko določenih pogojev zanjo) zaradi protipravnega ravnanja države v nasprotju s 26. členom Ustave.<sup>28</sup> Vendar pa gre tudi v tem primeru za človekovo pravico, ki jo je v skladu s tretjim odstavkom 15. člena Ustave mogoče omejiti,<sup>29</sup> seveda pod pogoji t. i. strogega testa sorazmernosti.

44. Prav tako ne drži navedba predlagateljev referendumu, da se lahko na podlagi odločb, izdanih na podlagi ZUSDDD oziroma ZUSDDD-B, uveljavljajo novi zahtevki iz naslova raznih pravic, razen kolikor se z njimi lahko v prihodnjih postopkih dokazuje izpolnjevanje pogoja stalnega prebivanja v Republiki Sloveniji. Ustavno sodišče

<sup>27</sup> O vprašanju zakonodajne protipravnosti se je na primer že izreklo Vrhovno sodišče v sodbi št. II Ips 800/2006 z dne 24. 6. 2009, v kateri je navedlo, da odškodninsko odgovornost zakonodajalca lahko utemeljijo le najhujše kršitve ustavnih določb oziroma temeljnih civilizacijskih standardov. Mednje ni uvrstilo tega, da je Ustavno sodišče kot protiustaven razveljavilo tretji odstavek 40. člena ZDRS, kolikor se je nanašal med drugim na razlog nevarnosti za javni red.

<sup>28</sup> Ta ustavna določba vsakomur zagotavlja pravico do povračila škode, ki mu jo v zvezi z opravljanjem službe ali katere druge dejavnosti državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil s svojim protipravnim ravnanjem stori oseba ali organ, ki tako službo ali dejavnost opravlja.

<sup>29</sup> Izključitev (razveljavitev) posameznih človekovih pravic dopušča Ustava samo v primeru vojnega ali izrednega stanja, in še to le začasno (16. člen Ustave), pri čemer za nekatere pravice prepoveduje tudi to. V tretjem odstavku 15. člena Ustava o razveljavitvi (izključitvi) človekovih pravic ne govori. Z zakonom jih zato ni mogoče razveljaviti, ampak jih je mogoče samo omejiti.

poudarja, da se s priznavanjem stalnega prebivanja za nazaj v smislu odločbe št. U-I-246/02 ne vzpostavljajo nove pravice navedenih oseb oziroma se z njim ne vzpostavljajo za nazaj pravna razmerja, ker to seveda ni mogoče. Prav tako izdaja odločb "za nazaj" na podlagi ZUSDDD-B ne posega sama po sebi v prej izdane odločbe pristojnih organov v zvezi s posameznimi pravicami, povezanimi s stalnim prebivanjem. Te so postale pravnomočne, če jih posamezniki niso izpodbijali, in na podlagi ZUSDDD-B vanje ni več mogoče posegati. Zoper upravne odločbe so bila namreč dovoljena pravna sredstva (vključno z ustavno pritožbo) in, kot je razvidno iz odločb Ustavnega sodišča, navedenih v 22. točki obrazložitve te odločbe, so posamezniki, ki so jih izkoristili, z njimi tudi uspeli zavarovati svoje pravice in pravne interese.

45. Iz nekaterih navedb predlagateljev zahteve za razpis referendum v odgovoru na zahtevo Državnega zbora izhaja, da pravzaprav ne želijo referendum, na katerem bi se odločalo o tem, ali sprejeti Zakon na ustavnoskladen način odpravlja ugotovljene protiustavnosti. Predlagatelji zatrjujejo, da protiustavnosti nikoli ni bilo. V veliki meri se sicer sklicujejo na neimenovane pravne strokovnjake in prek njih izražajo stališča, da so imeli državljani drugih republik nekdanje SFRJ "nesporno dolžnost, da zaprosijo za slovensko državljanstvo ali za status tujca s stalnim prebivališčem". S sklicevanjem na neimenovane strokovnjake se tudi sprašujejo, ali si niso "t. i. izbrisani" sami krivi za nastali položaj "zaradi njihovega lastnega nespoštovanja veljavnega prava ali zaradi opustitve pravnih procesnih možnosti, ki so jih imeli". Nadalje zatrjujejo, da je "pristojna državna uprava [...] povsem zakonito ugotovila, da tisti, ki niso vložili vloge za ureditev državljanskega statusa ali statusa tujca, ne želijo živeti v Republiki Sloveniji oziroma jih tu sploh ni". Predlagatelji referendum odkrito napadajo in zavračajo odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-246/02. Menijo, da bi zakon moral urediti "obvezno revizijo" odločb, ki so bile izdane na podlagi 8. točke izreka ustavne odločbe. Spet s sklicevanjem na neimenovane pravne strokovnjake izražajo stališče, da odločba Ustavnega sodišča "ne more biti temelj za izdajanje konkretnih upravnih odločb" in da so zato odločbe, izdane na podlagi 8. točke izreka navedene odločbe, "pravno sporne", čeprav je Ustavno sodišče že v sklepu št. U-II-3/03 izrecno poudarilo, da morajo državni organi ravnati po delu odločbe, ki na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS ureja način izvršitve, dokler zakonodajalec ne sprejme drugačne ureditve. V pravni državi se namreč spoštujejo odločbe Ustavnega sodišča, ki so po tretjem odstavku 1. člena ZUstS obvezne, in to ne glede na to, ali pravni strokovnjaki o njih izražajo pomisleke. Za državne organe in s tem tudi za upravne organe je namreč obvezujoča odločitev Ustavnega sodišča, in te obvezujočnosti jih izraženi strokovni pomisleki, celo če bi bili utemeljeni, ne morejo odvezati. Referendum zaradi spoštovanja odločbe Ustavnega sodišča ne sme vsebinsko pomeniti odločanja o tem, ali naj se določena vprašanja sploh uredijo na ustavnoskladen način. Tak zakonodajni referendum bi bil referendum o odločbi in avtoriteti Ustavnega sodišča (torej o tem, ali protiustavnost sploh obstaja in ali jo je sploh treba odpraviti); kot takšen pa bi bil referendum nedopusten (tako Ustavno sodišče že v sklepu št. U-II-3/03).

## B. – V.

46. Na podlagi tehtanja prizadetih ustavnih vrednot in ob upoštevanju pomembnih okoliščin, med njimi dejstva, 1) da Državni zbor s predvideno ureditvijo odpravlja

protiustavnosti, ugotovljene v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-246/02, 2) da je Državni zbor z ZUSDDD-B uredil samo odpravo protiustavnosti ter nekatera nujna in z njimi povezana vprašanja, 3) da ZUSDDD-B ni mogoče očitati protiustavnosti, ki jih zatrjujejo predlagatelji referendumu, 4) da poglobitve protiustavnosti Državni zbor sploh ne bi mogel odpraviti na drugačen način, in to tudi v primeru, če bi bil ZUSDDD-B na referendumu zavrnjen, in 5) da je od odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-246/02 poteklo že več kot sedem let, je Ustavno sodišče presodilo, da je treba iz razlogov, navedenih v obrazložitvi te odločbe, dati prednost drugim ustavnim vrednotam. Z uveljavitvijo ZUSDDD-B in z izdajo aktov na njegovi podlagi bodo odpravljene vse ugotovljene protiustavnosti, ki so nastale kot posledica izbrisov oseb iz registra stalnega prebivalstva, s tem pa bo tudi vzpostavljeno ustavnoskladno varstvo njihovih človekovih pravic in temeljnih svoboščin, saj je s tem zakonodajalec izpolnil vse obveznosti, ki izhajajo iz odločb Ustavnega sodišča. V tem primeru je torej treba dati prednost načelom pravne države (2. člen Ustave), pravici do enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave), pravici do osebnega dostojanstva in varnosti (34. člen Ustave), pravici do odprave kršitev človekovih pravic (četrti odstavek 15. člena Ustave) ter avtoriteti Ustavnega sodišča (2. člen in drugi odstavek 3. člena Ustave) pred pravico do referendumskega odločanja (90. člen v zvezi s 44. členom Ustave). Nadaljevanje protiustavnega stanja, ki bi ga povzročila zavrnitev ZUSDDD-B na referendumu, bi bilo ustavnopravno nevzdržno. Zato je Ustavno sodišče pritrdilo predlagatelju, da bi z zavrnitvijo ZUSDDD-B na referendumu nastale protiustavne posledice.

### C.

47. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena ZRLI in tretje alineje drugega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07) v sestavi: predsednik Jože Tratnik ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, mag. Marta Klampfer, mag. Marija Krisper Kramberger, mag. Miroslav Mozetič, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar, mag. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo s sedmimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Deisinger in Mozetič, ki sta dala odklonilni ločeni mnenji. Sodnici Pogačar in Sovdat ter sodnik Zobec so dali pritrdilna ločena mnenja.

Jože Tratnik  
Predsednik