



Številka: Up-268/20-12

Datum: 10. 6. 2021

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi Miljke Borovina, Republika Srbija, ki jo zastopa mag. Matevž Krivic, Medvode, na seji 10. junija 2021

odločilo:

Sodba Upravnega sodišča št. I U 631/2017 z dne 13. 6. 2019 se razveljavi in zadeva se vrne Upravnemu sodišču v novo odločanje.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pritožnica je vložila prošnjo za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje tujca v Republiki Sloveniji na podlagi Zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 76/10 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZUSDDD). Upravna enota Ljubljana je prošnjo zavrnila. Sprejela je stališče, da pritožnica ni izkazala obstoja enega od pogojev, ki jih prvi odstavek 1. člena ZUSDDD določa za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje, in sicer dejanskega neprekinjenega bivanja v Republiki Sloveniji od 25. 6. 1991 dalje. Upravna enota Ljubljana je ugotovila, da pritožnica ni izkazala obstoja upravičene odsotnosti iz Republike Slovenije iz tretjega odstavka 1.č člena ZUSDDD, ker iz ugotovljenega dejanskega stanja ne izhaja, da bi Republiko Slovenijo zapustila zaradi posledic svojega izbrisa. Ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljevanju MNZ) je zavrnilo pritožbo. Upravno sodišče je zavrnilo tožbo. Vrhovno sodišče je zavrnilo predlog za dopustitev revizije.

2. Pritožnica zatrjuje kršitev 32., 34. in 35. člena Ustave, ker naj bi Upravno sodišče ZUSDDD razložilo v nasprotju z njegovim namenom in z do sedaj sprejetimi stališči Ustavnega sodišča. Zatrjuje, da je treba pri osebah, ki so Republiko Slovenijo zapustile pred izbrisom iz registra stalnega prebivalstva, upoštevati tudi okoliščine, ki so vplivale na zmožnost osebe, da se po izbrisu vrne v Republiko Slovenijo. Presojati naj bi bilo tudi treba, ali je bila oseba prisiljena ostati izven ozemlja Republike Slovenije zaradi posledic

izbrisa. Pritožnica zatrjuje kršitev 22. člena Ustave, ker naj Upravno sodišče ne bi odgovorilo na tožbeni očitke o napačni razlagi ZUSDDD. Upravno sodišče naj bi tudi kršilo 22. člen Ustave, ker naj ne bi odgovorilo na tožbeni zahtevek o odločanju v sporu polne jurisdikcije.

3. Ustavno sodišče je s sklepom št. Up-1243/18 z dne 28. 9. 2020 sprejelo v obravnavo ustavno pritožbo zoper sodbo Upravnega sodišča. O tem je na podlagi prvega odstavka 56. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20 – v nadaljevanju ZUstS) obvestilo Upravno sodišče, MNZ in Upravno enoto Ljubljana.

B.

4. Predmet te ustavne pritožbe je presoja stališč, s katerimi je Upravno sodišče zavrnilo pritožnično prošnjo za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje na podlagi ZUSDDD. Namen ZUSDDD je odpraviti protiustavnosti, ki jih je Ustavno sodišče ugotovilo z odločbama št. U-I-284/94 z dne 4. 2. 1999 (Uradni list RS, št. 19/99, OdlUS VIII, 22) in št. U-I-246/02 z dne 3. 4. 2003 (Uradni list RS, št. 36/03, in OdlUS XII, 24). Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-284/94 ugotovilo kršitev načela pravne države (2. člen Ustave) in načela enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave), ker Republika Slovenija ni posebej uredila pravnega položaja oseb, ki so bile državljani drugih republik Socialistične federativne republike Jugoslavije (v nadaljevanju SFRJ), vendar so pred osamosvojitvijo Republike Slovenije imele dovoljenje za stalno prebivanje in so v Republiki Sloveniji tudi dejansko živele, niso pa zaprosile za državljanstvo Republike Slovenije. Ugotovilo je, da je bil izbris iz registra stalnega prebivalstva protiustaven za vse osebe, ki so bile ob osamosvojitvi državljani drugih republik SFRJ in so imele v Republiki Sloveniji stalno prebivališče, z uveljavitvijo Zakona o tujcih (Uradni list RS, št. 1/91-I – v nadaljevanju ZTuj) pa je njihova prijava v registru stalnega prebivalstva prenehala (v nadaljevanju izbrisane osebe).

5. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-246/02 sprejelo stališče, da je zakonodajalec v Zakonu o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 61/99 in 64/01), s katerim se je odzval na ugotovljeno protiustavnost v odločbi št. U-I-284/94, pomanjkljivo opredelil pojem dejanskega življenja, ki je pogoj za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje na podlagi navedenega zakona.

6. Zakonodajalec se je na ugotovljeno protiustavnost v odločbi št. U-I-246/02 odzval s sprejetjem Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 50/10 – ZUSDDD-B). V 1.č členu ZUSDDD je določil merila za opredelitev pogoja dejanskega življenja v Republiki Sloveniji. V prvem odstavku 1.č člena ZUSDDD je določil, da je pogoj dejanskega življenja izpolnjen tudi, če je oseba odsotna z ozemlja Republike Slovenije iz upravičenih razlogov, ki so določeni v tretjem odstavku 1.č člena ZUSDDD. V prvi alineji

tretjega odstavka 1.č člena ZUSDDD je določeno, da je pogoj dejanskega življenja v Republiki Sloveniji izpolnjen tudi v primeru, če je odsotnost trajala več kot leto dni in če je oseba zapustila Republiko Slovenijo zaradi posledic izbrisa iz registra stalnega prebivalstva.

7. Pritožnica nasprotuje razlagi Upravnega sodišča, da okoliščina, da je zapustila Republiko Slovenijo pred izbrisom iz registra stalnega prebivalstva, logično pomeni, da Republike Slovenije ni zapustila zaradi posledic izbrisa in so zato tožbene navedbe o okoliščinah, ki so vplivale na njeno zmožnost vrnitve v Republiko Slovenijo, neutemeljene. Meni, da je Upravno sodišče s tako razlago prve alineje tretjega odstavka 1.č člena ZUSDDD kršilo 32., 34. in 35. člen Ustave, ker je zakonske določbe razložilo v nasprotju z namenom ZUSDDD in stališči iz odločb Ustavnega sodišča.

8. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da so z izbrisom iz registra stalnega prebivalstva izbrisane osebe, med katere sodi tudi pritožnica, izgubile pravico, na katero so se pred izbrisom zanesle. Zato se niso mogle več čutiti varne in je bila s tem okrnjena njihova pravica do varnosti iz 34. člena Ustave. Brez zakonske podlage za izbris iz registra stalnega prebivalstva in brez možnosti uveljavljanja svojih pravic v posamičnem postopku, v katerem bi jim bile zagotovljene procesne človekove pravice in temeljne svoboščine (22., 23. in 25. člen Ustave), je bilo prizadeto tudi njihovo osebno dostojanstvo (34. člen Ustave).¹ Ustavno sodišče je tudi že navedlo, da gre pri osebah, ki so Republiko Slovenijo zapustile zaradi razlogov, neposredno povezanih z izbrisom iz registra stalnega prebivalstva, in se vanjo niso mogle vrniti, po vsebini za neskladje s 34. členom in drugim odstavkom 14. člena Ustave.²

9. Zakonodajalec je ZUSDDD sprejel z namenom, da odpravi posledice kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki so posameznikom nastale zaradi protiustavnega izbrisa iz registra stalnega prebivalstva. Zato je nujno, da se zakon razlaga tako, da osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva, omogoči, da si lahko, če za to zaprosijo, uredijo svoj pravni status tako za naprej, s pridobitvijo dovoljenja za stalno prebivanje pod ugodnejšimi pogoji, ki veljajo za tujce, na podlagi zakona, ki njihov položaj ureja sistemsko, kot tudi za nazaj, s pridobitvijo ugotovitvene odločbe, ki prizna dovoljenje za stalno prebivanje od trenutka izbrisa iz registra stalnega prebivalstva dalje.³

10. Ustavno sodišče je sprejelo stališče, da je treba izbrisanim osebam vrniti status v individualnem postopku. Opozorilo je, da so se državljani drugih republik SFRJ zaradi izgube stalnega prebivališča in dalj časa neurejenega pravnega položaja znašli v raznovrstnih položajih, zato je moral zakonodajalec ob upoštevanju stališč Ustavnega

¹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-1/10 z dne 10. 6. 2010 (Uradni list RS, št. 50/10, in OdlUS XIX, 11), 21. točka obrazložitve.

² Prav tam, 24. točka obrazložitve.

³ Primerjaj s sklepom Ustavnega sodišča št. U-I-48/13 z dne 8. 1. 2015, 10. točka obrazložitve.

sodišča v odločbi št. U-I-246/02 v ZUSDDD določiti merila (okvire) za ugotavljanje izpolnjevanja pogoja dejanskega življenja za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje.⁴ Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-246/02 (30. točka obrazložitve) opredelilo okvire, v katerih mora zakonodajalec določiti merila za ugotavljanje izpolnjevanja pogoja dejanskega življenja. Navedlo je, da položaj državljanov drugih republik SFRJ glede izpolnjevanja tega pogoja ne sme biti slabši od položaja tistih oseb, ki so imele položaj tujca že pred osamosvojitvijo Republike Slovenije. Razlaga pogoja dejanskega življenja tudi ne sme biti strožja od razlage, ki se je uveljavila v sodni praksi v zvezi s pridobitvijo državljanstva.

11. Zakonska ureditev ali njena razlaga, ki bi merila za ugotavljanje izpolnjevanja pogoja dejanskega življenja uredila oziroma razložila v nasprotju z okviri, ki jih je določilo Ustavno sodišče, bi bila v neskladju z drugim odstavkom 14. člena in 34. členom Ustave. Glede na navedeno je Ustavno sodišče očitke pritožnice, da je Upravno sodišče kršilo 32., 34. in 35. člen Ustave, ker je zakonsko normo razložilo v nasprotju s stališči Ustavnega sodišča, obravnavalo z vidika drugega odstavka 14. člena in 34. člena Ustave.

12. V obravnavanem primeru je Upravno sodišče presojo, da pritožnica ne izpolnjuje pogojev za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje, oprlo na prvi odstavek 1. člena v zvezi s prvo alinejo tretjega odstavka 1.č člena ZUSDDD. Navedlo je, da pogoj v prvi alineji tretjega odstavka 1.č člena ZUSDDD "če je oseba zapustila Republiko Slovenijo zaradi posledic izbrisa iz registra stalnega prebivalstva" logično pomeni, da pritožničin odhod iz Republike Slovenije pred izbrisom ni mogel biti posledica izbrisa. Zato so po stališču Ustavnega sodišča okoliščine, s katerimi je pritožnica izkazovala nezmožnost vrnitve v Republiko Slovenijo, neutemeljene. Pritožnica po mnenju Ustavnega sodišča ni izkazala upravičene odsotnosti z ozemlja Republike Slovenije in s tem tudi ni izkazala, da izpolnjuje pogoj dejanskega življenja v Republiki Sloveniji.

13. Ustavno sodišče na podlagi ustavne pritožbe presoja, ali so bile z izpodbijanem posamičnim aktom kršene človekove pravice in temeljne svoboščine (50. člen ZUstS). V tem okviru se omeji na presojo, ali sporna odločitev temelji na kakšnem z vidika varstva človekovih pravic nesprejemljivem pravnem stališču. Presojo skladnosti spornega stališča z vidika posamezne človekove pravice Ustavno sodišče opravi po t. i. Schumannovi formuli, v okviru katere stališče sodišča presoja na enak način, kot bi presojalo ustavnost zakona, ki bi izrecno določil normo z vsebino, kot jo je s svojo razlago dalo sodišče.⁵ Ustavno sodišče se mora glede na navedeno opredeliti do vprašanja, ali bi v primeru, če bi že zakon izrecno določil vsebino, kot jo je z razlago dalo prvi alineji tretjega odstavka

⁴ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-246/02, 26. do 30. točka obrazložitve, in s sklepom Ustavnega sodišča št. U-I-48/13, 8. točka obrazložitve.

⁵ Primerjaj z A. Galič, Ustavno civilno procesno pravo, GV Založba, Ljubljana 2004, str. 468, in z odločbami Ustavnega sodišča št. Up-85/03 z dne 17. 12. 2003 (Uradni list RS, št. 133/03, in OdlUS XII, 115), št. Up-699/12 z dne 17. 1. 2013 (Uradni list RS, št. 20/13) in št. Up-79/06 z dne 12. 6. 2008 (Uradni list RS, št. 68/08, in OdlUS XVII, 75).

1.č člena ZUSDDD Upravno sodišče, moralo tak zakon kot neskladen z Ustavo razveljaviti.

14. Glede na to je za presojo v obravnavani zadevi odločilen odgovor na vprašanje, ali bi bila v neskladju z Ustavo pravna norma, ki bi določala, da upravičenec iz prvega odstavka 1. člena ZUSDD ne more izkazati, da je razlog za njegovo odsotnost z ozemlja Republike Slovenije posledica izbrisa iz registra stalnega prebivalstva, zgolj zato, ker se je njegova odsotnost z ozemlja Republike Slovenije začela že pred izbrisom.

15. Pri presoji pravnega položaja izbrisanih oseb je treba izhajati iz položaja, ki bi ga te osebe morale imeti, pa ga zaradi tega, ker zakonodajalec ni uredil njihovega položaja, nimajo. Izbrisane osebe bi morale imeti možnost pridobiti dovoljenje za stalno prebivanje, razen če je obstajal kakšen razlog, ki ga je zakon določal za odpoved stalnega prebivanja v tistem času, ko bi zakonodajalec njihov status moral urediti.⁶ Tujec, ki pridobi pravico do stalnega prebivanja, ima pravico do svobodnega gibanja in izbire prebivališča (prvi odstavek 32. člena Ustave). To pomeni tudi, da lahko državo svobodno zapusti in se, dokler ima dovoljenje za stalno prebivanje, vanjo lahko tudi svobodno vrne pod zakonskimi pogoji. Tujci, ki so v času osamosvojitve Republike Slovenije imeli dovoljenje za stalno prebivanje, so smeli Republiko Slovenijo zapustiti in se vanjo v roku enega leta tudi vrniti. Dovoljenje za stalno prebivanje jim je namreč na podlagi druge alineje 20. člena ZTuj prenehalo, če so se izselili ali so ostali v tujini neprekinjeno več kot eno leto in o tem niso obvestili pristojnega organa. Zato je treba enako obravnavati tudi izbrisane osebe.

16. Pri presoji upravičene odsotnosti iz prve alineje tretjega odstavka 1.č člena ZUSDDD je treba presoditi, ali je razlog, da posameznik dejansko ne živi na ozemlju Republike Slovenije več kot eno leto, v vzročni zvezi z izbrisom iz registra stalnega prebivalstva ali pa so razlogi za odsotnost z ozemlja Republike Slovenije nastali neodvisno od izbrisa (izselitev).⁷ To pomeni, da zgolj okoliščina, da je posameznik odšel z ozemlja Republike Slovenije še pred izbrisom iz registra stalnega prebivalstva, ne more pomeniti, da posameznik ni imel namena v roku enega leta vrniti se v Republiko Slovenijo oziroma da razlogi za odsotnost z ozemlja Republike Slovenije, ki je daljša kot eno leto, ne morejo biti v vzročni zvezi z izbrisom iz registra stalnega prebivalstva. Če je bila nezmožnost posameznika, da se v roku enega leta po odhodu iz Republike Slovenije vrne vanjo, povezana z izbrisom iz registra stalnega prebivalstva in posledično z izgubo dovoljenja za stalno prebivanje, potem je treba šteti, da je razlog za zapustitev Republike Slovenije posledica izbrisa iz registra stalnega prebivalstva.⁸ To pomeni, da so za presojo izpolnjevanja pogoja iz prvega odstavka 1. člena v zvezi s prvo alinejo tretjega odstavka

⁶ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-295/99 z dne 18. 5. 2000 (Uradni list RS, št. 54/00, in OdlUS IX, 113), 11. točka obrazložitve.

⁷ Primerjaj z odločbo št. U-I-246/02, 30. točka obrazložitve.

⁸ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. Up-211/04 z dne 2. 3. 2006 (Uradni list RS, št. 28/06, in OdlUS XV, 40), 11. in 12. točka obrazložitve.

1.č člena ZUSDDD upoštevnosti tudi okoliščine, ki so vplivale na nezmožnost izbrisanih oseb, da se v Republiko Slovenijo vrnejo v roku enega leta po odhodu iz nje.

17. Zakonska norma, ki med razlogi za zapustitev Republike Slovenije zaradi posledic izbrisa iz registra stalnega prebivalstva ne bi upoštevala tudi okoliščin, ki so vplivale na zmožnost posameznikov, da se v Republiko Slovenijo vrnejo v roku enega leta po odhodu iz nje, bi povzročila, da bi se izbrisane osebe obravnavale slabše od tistih oseb, ki so imele položaj tujca že pred osamosvojitvijo Republike Slovenije (drugi odstavek 14. člena Ustave). Ustavno sodišče je v odločbah št. U-I-284/94⁹ in št. U-I-246/02¹⁰ že ugotovilo, da takšna obravnava izbrisanih oseb pomeni kršitev načela enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave). Zato tudi zakonska ureditev prve alineje tretjega odstavka 1.č člena ZUSDDD, če se razlaga tako, kot jo je Upravno sodišče, pomeni kršitev načela enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave).

18. Takšna zakonska ureditev bi tudi onemogočila odpravo kršitev pravice do osebnega dostojanstva in varnosti (34. člen Ustave) in bi pomenila poseg v to pravico. Dopustnost posega v človekovo pravico Ustavno sodišče presoja z vidika obstoja ustavno dopustnega cilja (tretji odstavek 15. člena Ustave). Če ta obstaja, je treba vselej oceniti še, ali je poseg v skladu z načeli pravne države (2. člen Ustave) oziroma s splošnim načelom sorazmernosti.¹¹ Glede na smisel in namen ZUSDDD, ki je prav v zagotovitvi učinkovite odprave posledic kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki so posameznikom nastale zaradi protiustavnega izbrisa iz registra stalnega prebivalstva, za ureditev iz prve alineje tretjega odstavka 1.č člena ZUSDDD, če se razlaga tako, kot jo je Upravno sodišče, ni videti ustavno dopustnega cilja. To pomeni, da presojana ureditev ne bi izpolnjevala že prvega pogoja, ki ga za omejevanje človekovih pravic zahteva Ustava (tretji odstavek 15. člena Ustave). Zato bi bila v neskladju s pravico do osebnega dostojanstva in varnosti (34. člen Ustave).

19. Glede na navedeno je Ustavno sodišče presodilo, da je Upravno sodišče s stališčem, po katerem pritožnica ne more izkazati, da je njena odsotnost z ozemlja Republike Slovenije posledica izbrisa iz registra stalnega prebivalstva, zgolj zato, ker je odšla z ozemlja Republike Slovenije pred izbrisom, kršilo načelo enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave) ter pravico do osebnega dostojanstva in varnosti (34. člen Ustave).

20. Glede na ugotovljeno kršitev pravic iz drugega odstavka 14. člena in 34. člena Ustave je Ustavno sodišče sodbo Upravnega sodišča razveljavilo in mu zadevo vrnilo v novo odločanje. V novem postopku bo moralo Upravno sodišče postopati v skladu z zahtevami, ki izhajajo iz te odločbe.

⁹ Glej 18. točko obrazložitve.

¹⁰ Glej 30. točko obrazložitve.

¹¹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86), 25. točka obrazložitve.

21. Ker je Ustavno sodišče izpodbijani sklep razveljavilo zaradi kršitve pravic iz drugega odstavka 14. člena in 34. člena Ustave, se ni spuščalo v presojo drugih zatrjevanih kršitev.

C.

22. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 59. člena ZUstS in prve alineje drugega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Rok Čeferin, dr. Dunja Jadek Pensa, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Špelca Mežnar, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo soglasno.

dr. Rajko Knez
Predsednik