

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Urban Zupan

PRAVNA UREDITEV IZBRISA IZ REGISTRA
STALNEGA PREBIVALSTVA SLOVENIJE

Diplomsko delo

Ljubljana, 2006

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Urban Zupan

Mentor: doc. dr. Miro Haček

PRAVNA UREDITEV IZBRISA IZ REGISTRA
STALNEGA PREBIVALSTVA SLOVENIJE

Diplomsko delo

Ljubljana, 2006

PRAVNA UREDITEV IZBRISA IZ REGISTRA STALNEGA PREBIVALSTVA SLOVENIJE

V nekdanji Jugoslaviji je obstajal dvojen sistem državljanstva, kjer je posameznik poleg zveznega posedoval tudi republiško državljanstvo. Ob razglasitvi slovenske samostojnosti in neodvisnosti (25. junij 1991) je devetdeset odstotkov prebivalstva posedovalo slovensko republiško državljanstvo in je zato avtomatično pridobilo slovensko državljanstvo. Nasprotno, so približno deset odstotni delež prebivalstva Slovenije predstavljali pripadniki drugih jugoslovanskih narodov, ki so lahko zaprosili za slovensko državljanstvo pod izredno ugodnimi pogoji. Medtem ko je velika večina Neslovencev izkoristila možnost enkratne izredne naturalizacije, nekaj več kot osemnajst tisoč oseb tega ni storila in je izgubila vrsto že pridobljenih pravic.

Omenjena skupina pripadnikov drugih jugoslovanskih narodov je bila izbrisana iz registra stalnega prebivalstva Slovenije. Ob tem je še posebej sporno dejstvo, da so upravni organi, upoštevajoč veljavno zakonodajo, izbris izvedli na zakonit način. Po številnih pritožbah prizadetih posameznikov je Ustavno sodišče leta 1999 presodilo, da je bilo dejanje izbrisa nezakonito in naročilo zakonodajalcu, da s posebnim zakonom uredi status izbranih oseb. Sedem let po odločbi sodišča problematika izbrisa še vedno ni zakonsko urejena.

Ključne besede: izbris, državljanstvo, stalno prebivališče.

LEGISLATIVE REGULATION OF REMOVAL FROM THE REGISTER OF PERMANENT INHABITANTS OF SLOVENIA

Due to the system of double citizenship in former Federal Republic of Yugoslavia, every individual had federal and also national citizenship. When Slovenia declared its independence on 25th June 1991, over 90% of inhabitants had Slovene national citizenship and therefore automatically received Slovene citizenship. On the other hand, other Yugoslavian nations represented almost ten percent of population in Slovenia and at that time had the opportunity to apply for Slovene citizenship under exceptionally advantageous terms. The majority took advantage of this unique and extraordinary naturalisation, but some eighteen thousand people did not apply for citizenship and therefore lost a number of already acquired rights.

This group of people from other Yugoslavian nations was removed from the register of permanent inhabitants of Slovenia. The disputable fact is that the removal was lawfully executed by administrative bodies according to applicable legislation. After numerous complaints of affected individuals, the Constitutional court determined in 1999 that the removal was illegal and instructed the regulator to regulate the status of removed persons by special law. Seven years after the court order, the removal issue is still not regulated by law.

Keywords: removal, citizenship, permanent residence.

KAZALO

1. UVOD.....	6
1.1 Oris problema in namen diplomskega dela.....	6
1.2 Hipoteza in struktura.....	8
1.3 Metodologija diplomskega dela.....	10
1.4 Temeljni pojmi.....	11
1.4.1 Pravna sankcija.....	11
1.4.2 Register stalnega prebivalstva.....	12
1.4.3 Ustavno sodišče Republike Slovenije.....	13
1.4.4 Državljanstvo.....	15
1.4.5 Status tujca.....	17
 2. ZGODOVINSKI POTEK DOGODKOV.....	18
2.1 Dezintegracija Jugoslavije (SFRJ).....	18
2.2 Slovenska osamosvojitve.....	21
2.3 Kronologija izbrisa.....	24
 3. UREDITEV DRŽAVLJANSTVA V SLOVENIJI.....	26
3.1 Zakon o državljanstvu.....	26
3.2 Novele Zakona o državljanstvu.....	29
 4. UREDITEV STATUSA TUJCEV V SLOVENIJI.....	31
4.1 Zakon o tujcih.....	31
4.2 Novele Zakona o tujcih.....	33
4.3 Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav nekdanje SFRJ.....	34
 5. VLOGA NEKATERIH INSTITUCIJ REPUBLIKE SLOVENIJE PRI UREJANJU PROBLEMATIKE IZBRISA.....	36

5.1 Vloga Ustavnega sodišča Republike Slovenije.....	36
5.2 Vloga varuha človekovih pravic v Republiki Sloveniji.....	47
6. ZAKLJUČEK.....	51
7. VIRI IN LITERATURA.....	53

1. UVOD

1.1 Oris problema in namen diplomskega dela

Pravna¹ ureditev izbrisa iz registra stalnega prebivalstva Slovenije tudi po petnajstih letih slovenske samostojnosti še vedno ni urejena. Pravkar je v predparlamentarnem postopku ustavni zakon, ki naj bi dokončno razrešil ta gordijski voz. Četudi bo omenjeni predlog dobil zadostno (dvotretjinsko) večino v parlamentu, bo omenjena rešitev v prvi vrsti politična in skoraj zagotovo ne bo zadovoljila prizadetih posameznikov. Razlogi za omenjeno trditev so prenekateri, izstopajo pa predvsem trajanje problematike, omejevanje odškodnin, napovedana revizija že izdanih odločb in negativna podoba v večinskem delu slovenske javnosti.

Slovenski parlament je 25. junija 1991 sprejel Temeljno ustavno listino o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (v nadaljevanju RS) in s tem tudi formalno pravno izstopil iz bivše skupne države. Istega dne sta stopila v veljavo tudi Zakon o državljanstvu RS (ZDRS) ter Zakon o tujcih (ZTuj), ki sta neposredno vplivala na usodo izbrisanih prebivalcev Slovenije (Dedić 2003: 142).

ZDRS je predvidel šest mesečni rok za predajo vloge za pridobitev slovenskega državljanstva po 40. členu omenjenega zakona za vse stalne prebivalce RS, ki niso imeli slovenskega republiškega državljanstva. Omenjeno možnost je izkoristilo več kot 170.000 stalnih prebivalcev RS, ki so na podlagi 40. člena ZDRS postali slovenski državljani. Skoraj 30.000 oseb te možnosti ni izkoristilo (bodisi zaradi nevednosti bodisi zaradi špekulacij glede razpada bivše skupne države) in zanje so 26. februarja 1992 začele veljati določbe 2. odstavka 81. člena ZTuj. Na tej podlagi je Ministrstvo za notranje zadeve izvedlo izbris iz registra stalnega prebivalstva RS po uradni dolžnosti. Od omenjenih 30.000 oseb jih je več kot 11.000 zapustilo Slovenijo, 18.305 oseb pa je ostalo v Sloveniji (Krivic v ibidem: 146).

Skoraj natanko sedem let po izbrisu (aprila 1999) je Ustavno sodišče (US) le-tega označilo za protiustavno dejanje ter naložilo zakonodajalcu, da v šestih mesecih odpravi to

¹ Trtnik: Izbrisanim bi določili dodatne pogoje. Dnevnik, 16. 12. 2005.

nedopustno pravno praznino. US je razveljavilo drugi odstavek 81. člena, ker le-ta ni urejal pravnega položaja oseb, ki so po preteku rokov omenjenega člena postali tujci. Državni zbor (DZ) je še istega leta sprejel poseben Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav nekdanje SFRJ (ZUSDDD) v RS. Zakon je določil trimesečni rok za vlogo prošnje ter zahteval neprekinjeno bivanje v Sloveniji od dneva plebiscita naprej. US je ZUSDDD razveljavilo aprila 2003, ker ni uredil položaja izbrisanih za nazaj, torej od dneva izbrisa (26.12.1992) do izdaje dovoljenja za stalno prebivanje. S to odločbo je sodišče tudi podučilo zakonodajalca kako interpretirati odločbo odločbo iz leta 1999, ki zahteva ureditev celotnega obdobja, v katerem prizadete osebe (izbrisani) niso imele pravno urejenega položaja (ibidem: 72-73).

Sodišče² je spomladi 2003 naročilo DZ, da v šestih mesecih sprejme nov zakon. Zakonodajalec je zato 25. novembra 2003 sprejel tako imenovani »Tehnični zakon«, zaradi katerega je opozicija zahtevala razpis referenduma, na katerem je 4. aprila 2004 z veliko večino uspela razveljaviti »Bohinčev« zakon, ker je, po navedbah opozicije, dosledno sledil odločbi US in je premalo upošteval okoliščine slovenske osamosvojitve.

Namen diplomskega dela je osvetlitev obdobja slovenskega osamosvajanja, v katerem je bila sprejeta cela vrsta pomembnih odločitev, ki so vplivale na življenje ljudi v novonastali državi. Pregled ključnega obdobja nastajanja slovenske državnosti (plebiscit, razglasitev samostojnosti in neodvisnosti, vojna za Slovenijo, mednarodno priznanje) je nujno za razumevanje družbenopolitičnega konteksta, v katerem je bila sprejeta osamosvojitvena zakonodaja, na osnovi katere je bil izpeljan izbris iz registra stalnega prebivalstva Slovenije.

² Trtnik: Izbrisanim bi določili dodatne pogoje. Dnevnik, 16. december 2005.

1.2 Hipoteza in struktura

Naloga zasleduje pojem pravne ureditve dejanja izbrisa iz registra stalnega prebivalstva Slovenije. Omenjeni pojem bom zato analiziral skozi prizmo obstoječe zakonodaje, ki se dotika položaja pravne ureditve posameznika v neki državi; tu mislim predvsem na državljansko in tujsko pravo, ter odločitve US kot vrhovne sodne institucije na področju zakonodaje v RS. Zakon o državljanstvu in Zakon o tujcih sta po mojem prepričanju najbolj odločilno vplivala na usodo ljudi, ki so slovenski javnosti bolje poznani pod skupnim imenom izbrisani. Oba pojma sem zato tudi vključil v hipotezo diplomske naloge.

Hipoteza se glasi: »Zakon o državljanstvu in Zakon o tujcih nista ustrezno predvidela pravnih sankcij za vse stalne prebivalce Slovenije«.

Nalogo je vsebinsko razdeljena na šest poglavij. V prvem poglavju bo predstavljen oris problema ter ključni pojmi, ki definirajo materijo diplomske naloge. Že iz orisa problema je razvidno, da dinamika razreševanja pravne ureditve izbrisa poteka na ravni DZ in US, kjer sodišče vztrajno razveljavlja člene in odstavke zadevne zakonodaje, zakonodajalec pa vedno znova išče svojo interpretacijo, ki zaradi množice interesov praviloma ne sledi ustavnim odločbam. Sledi metodološka in strukturna opredelitev diplomskega dela, kjer bodo opredeljene tehnike in metode dela ter podana zunanja zgradba naloge. Opredelitev pojmov, kot sta državljanstvo in tujstvo, je nujno za razumevanje problematike, saj se nanju veže tudi postavljena hipoteza. Prav tako je za potek diplomske naloge pomembna seznanitev z vlogo US v slovenski pravni ureditvi.

Predstavitvenemu delu sledi pregled obdobja razpada Jugoslavije na eni ter formiranja slovenske države na drugi strani. Na tem mestu bo predstavljena tudi kronologija izbrisa.

Tretje in četrto poglavje razčlenjujeta državljansko in tujsko zakonodajo in nedvomno zavzemata glavno raziskovalno komponento naloge. Dosledna analiza členov zakonov (ZDRS, ZTuj, ZUSDDD) je pomemben korak k razumevanju nastale problematike, saj je bilo dejanje izbrisa, upoštevajoč omenjena zakona, zakonito dejanje upravnih organov v RS.

Nadaljevanje postavlja pod vprašaj zakonitost odločitev upravnih organov, saj US oba ključna zakona, ki urejata status prebivalcev v RS, spozna za sporna in zahteva črtanje nekaterih členov in odstavkov obeh zakonov. US tako nastopa kot ključni igralec, ki se bori za pravice izbrisanih in neprestano razveljavlja odločitve DZ, ker niso skladne z Ustavo RS. Pomembno vlogo pri seznanjanju javnosti z nastalo problematiko ima tudi varuh človekovih pravic, ki pogosto opozarja na neurejen položaj izbrisanih in apelira na DZ s svojimi pobudami in predlogi.

V epilogu sledi sprejetje oziroma zavrnitev postavljene hipoteze. Poleg avtorjeve ocene problematike izbrisa so izpostavljene institucije, odgovorne za njen nastanek.

1.3 Metodologija diplomskega dela

Kot primarno metodo bom uporabil metodo analize pisnih virov, zlasti bom črpal iz sekundarnih virov, to je knjig in člankov. Velik pomen pri pripravi diplomske naloge bo imela analiza pravnih virov (zakonodaje), ki zadeva urejanje državljanstva ter tujskega statusa, in uporaba odločitev US, ki se neposredno navezujejo na presojanje ustavnosti in zakonitosti sprejetih zakonov (in novel zakonov) o državljanstvu in o tujcih v RS. Pri spoznavanju problematike izbrisa bom uporabil predvsem domačo literaturo in strokovne članke, saj gre pri problemu pravne ureditve izbrisa za imanenten slovenski problem. Pomemben del virov bo predstavljalo tudi medmrežje, predvsem spletne strani Ministrstva za notranje zadeve, US in DZ. Manj obsežen del virov, ki bo zajemal predvsem razlago temeljnih pojmov in potek razpada bivše skupne države, bo predstavljala tuja literatura. Po potrebi bom opravil tudi intervjuje s strokovnjaki iz tega področja.

1.4 Temeljni pojmi

1.4.1 Pravna sankcija

Pravna sankcija je sekundarna pravna posledica, ki jo pogojuje pravna kršitev kot njena predpostavka. Pravna kršitev je sočasno tudi predpostavka, ki aktivira sekundarna pravna pravila, katera povedo, kako naj ravnajo prizadeti pravni subjekti (npr. kršitelj in oškodovanec), kateri državni organ (npr. sodišče) je pristojen, da o pravni kršitvi odloča, in v kakšnem postopku naj se zadeva rešuje. Poglavitna značilnost pravne sankcije je, da je vnaprej določena in da je vnaprej predviden tudi postopek, v katerem pristojni državni organ odloča, ali sploh gre za pravno kršitev in da glede na to odredi ustrezno pravno posledico. V naravi modernega prava je, da mora sankcija (pravna posledica) najpoprej vzpostaviti stanje, kakršno je bilo pred pravno kršitvijo, oziroma stanje, ki vsaj kolikor toliko nadomešča poseg v zavarovano dobrino (Pavčnik 2003: 65-66).

Pravna sankcija³ je vnaprej določen ukrep, ki bo zadel tistega, ki se je vedel in ravnal v nasprotju z dispozicijo določenega pravnega pravila. Sankcijo izreče in izvrši pristojen organ po že vnaprej določenem postopku. Tako opredeljene sankcije imenujemo negativne sankcije. Vsaj pojmovno lahko govorimo tudi o pozitivnih sankcijah, in sicer nagradah, s katerimi poskuša zakonodajalec spodbuditi določena vedenja in ravnanja.

Vsakdo, ki so mu na podlagi odpravljenega predpisa (splošnega akta) s strani US nastale škodljive posledice, lahko zahteva njihovo odpravo – če so nastale s posamičnim aktom, ima pravico zahtevati spremembo ali odpravo posamičnega akta pri organu, ki je odločil na prvi stopnji. Če so posledice nastale neposredno na podlagi odpravljenega predpisa (splošnega akta), torej brez izdaje kakršnegakoli posamičnega akta, se odprava posledic zahteva od organa, ki je predpis (splošni akt) izdal. Če ni mogoče odpraviti posledic po obeh navedenih načinih, lahko upravičena oseba zahteva odškodnino pred sodiščem (Krivic v Pavčnik in Mavčič 2000: 153).

Pravna sankcija mora biti pravno vnaprej predvidena, kar pa še ne pomeni, da je tudi sama pravna posledica že določno opredeljena. Kopica pravnih posledic je po svoji naravi

³ Pravna sankcija (dostopno na <http://www.luptuj.org/pdf/skripte/SKRIPTA%203.%20LETNIK%20S.%20MURKO.pdf>).

takšnih, da jih je treba normativno konkretizirati glede na značilnosti posameznega primera. Šolski zgled so denarne in zaporne kazni, pri katerih sta pri posameznih pravnih kršitvah določena najnižja spodnja in najvišja zgornja meja zagrožene kazni (limitirane pravne sankcije). V teh primerih mora normativna konkretizacija kazni temeljiti na vnaprej določenih merilih (npr. na olajševalnih in oteževalnih okoliščinah) in mora biti izvajana tako, da so storilci pravnih kršitev obravnavani enako (Pavčnik 2003: 69).

1.4.2 Register stalnega prebivalstva

Register stalnega prebivalstva se vodi na dveh ravneh. Na prvi ravni vodi in vzdržuje ta register upravna enota, in sicer za območje, za katerega je ustanovljena, na drugi pa za celotno državo Ministrstvo za notranje zadeve. Drugo raven zbiranja podatkov predstavlja centralni register prebivalstva, ki poleg trenutnega stanja prebivalstva, ki ga vodijo upravne enote (prva raven), vsebuje tudi podatke o teh stanjih v različnih časovnih obdobjih. Za zbiranje, obdelavo, shranjevanje, posredovanje in uporabo podatkov iz teh registrov se uporabljajo določbe Zakona o varovanju osebnih podatkov, razen v tistih pogledih, glede katerih je z zakonom predpisana drugačna ureditev (Debelak 2002: 171).

Register stalnega prebivalstva je neposredno povezan s centralnim registrom prebivalstva. Podatki o posameznikih, ki so umrli ali so se za stalno odselili iz Slovenije, ali pa so bili iz kakšnih drugih razlogov izbrisani iz registra stalnega prebivalstva, se hranijo v centralnem registru prebivalstva še sto let po dogodku, nato pa se pošljejo v hrambo Arhivu RS. Centralni register prebivalstva je zato register trajnega pomena (ibidem: 172).

Centralni register prebivalstva je osrednja zbirka podatkov:

1. o državljanih, ki imajo stalno ali začasno prebivališče v RS, in tujcih, ki imajo dovoljenje za stalno ali začasno prebivanje v RS
2. o državljanih, ki so stalno ali začasno, za več kot tri mesece, odsotni iz RS
3. o tujcih, ki v RS nimajo dovoljenja za stalno ali začasno prebivanje v RS, imajo pa določene pravice ali obveznosti na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja, davkov, iz humanitarnih razlogov ali na drugem področju, če je tako določeno z zakonom (Tršinar 1999: 26).

Kot pomemben sestavni del registra prebivalstva Debelak (2004: 167) navaja domicil oziroma domovalešče, ki ga običajno razumemo kot kraj, v katerem določena oseba živi. V našem pravnem redu za domicil uporabljamo izraz prebivališče, pri čemer ločimo stalno in začasno prebivališče. Po svoji pravni naravi domicilu ustreza pojem stalnega prebivališča, medtem ko začasno prebivališče ustreza pojmu bivališče, ki je razumljeno kot netrajno, trenutno. Domicil kot pravni pojem sega daleč nazaj v pravno zgodovino in je imel dolgo časa v pravu podobno vlogo kot jo ima sedaj državljanstvo. V številnih pravnih redih pa je skupaj z državljanstvom še vedno pomembna okoliščina, od katere je odvisen osebni status posameznika.

V Sloveniji zakonodaja s področja prijave prebivališča ureja prijavno-odjavna dolžnost posameznika, zaradi česar je pri nas potrebno vedno prijaviti stalno prebivališče in vsakršno spremembo naslova stanovanja ter tudi prijaviti in odjaviti začasno prebivališče. Ta obveznost velja za vse, ki prebivajo na ozemlju naše države, t.j. za državljane in za tujce, medtem ko je za določene kategorije prebivalstva - npr. za begunce - ta obveznost drugače urejena. Po zakonu je v postopku prijave oziroma odjave stalnega prebivališča treba posredovati številne podatke; novo stalno prebivališče, državljanstvo, narodnost, zakonski stan, priimek in ime posameznika, ki vodi gospodinjstvo ter sorodstveno razmerje z njim, dokazilo o lastništvu hiše oziroma stanovanja, najemna oziroma podnajemna pogodba, pisno soglasje lastnika stanovanja, tujci morajo predložiti tudi dovoljenje za stalno prebivanje (Strmecki 2004: 11).

1.4.3 Ustavno sodišče Republike Slovenije (US)

Ustava RS ureja pristojnosti in postopek pred US ter položaj njegovih sodnikov v posebnem poglavju (členi 160-167), natančneje pa delovanje US določa Zakon o Ustavnem sodišču (ZustS). Ustava RS v 160. členu zelo natančno določa pristojnosti US, ki jih je mogoče razvstiti v šest skupin. US tako odloča o:

1. medsebojni skladnosti splošnih pravnih aktov (ocena ustavnosti in zakonitosti); pri tem presoja skladnost:

- a) zakonov z Ustavo RS,
- b) zakonov in drugih predpisov z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami,
- c) podzakonskih predpisih z Ustavo RS,

- d) predpisov lokalnih skupnosti z Ustavo RS in zakoni,
 - e) splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, z Ustavo RS, zakoni in podzakonskimi predpisi,
 - f) mednarodnih pogodb, ki so v postopku ratifikacije, z Ustavo RS;
2. ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posameznimi akti;
3. sporih glede pristojnosti med:
- a) državo in lokalnimi skupnostmi,
 - b) sodišči in drugimi državnimi organi,
 - c) parlamentom, predsednikom republike in vlado;
4. odgovornosti predsednika republike, predsednika vlade in ministrov;
5. protiustavnosti aktov in delovanja političnih strank;
6. drugih zadevah, ki so mu naložene z Ustavo RS in zakoni (Kaučič v Kocjančič 1998: 286).

V 161. členu Ustave RS je zapisano, da US lahko delno ali v celoti razveljavi zakon, za katerega ugotovi, da je protiustaven, medtem ko protiustavne predpise ali splošne akte odpravi ali razveljavi. Poleg tega lahko US zadrži izvajanje akta, ki ga presoja. Možnost popolne ali delne razveljavitve ali odprave izpodbijanega procesa sodi med osnovne tehnike odločanja US. Na podlagi tega pooblastila se US tudi označuje kot negativni zakonodajalec (Testen v Pavčnik in Mavčič 2000: 225).

Položaj sodnikov US je v Ustavi RS urejen v členih 163-167. US sestavlja devet sodnikov, ki so za dobo devetih let izvoljeni s strani DZ. Sodnik je lahko predčasno razrešen, če to sam zahteva, če je obsojen za kaznivo dejanje, ali zaradi trajne izgube delovne zmožnosti za opravljanje svoje funkcije. Funkcija sodnika US ni združljiva s funkcijami v državnih organih, v organih lokalne samouprave in v organih političnih strank, ter z drugimi funkcijami in dejavnostmi, ki po zakonu niso združljive s funkcijo sodnika US. Sodniki US uživajo enako imuniteto kakor poslanci DZ (Kaučič v Kocjančič 1998: 285).

Glavne faze postopka pred US so pripravljalni postopek, obravnava in odločanje. Navedenim trem fazam postopka pa je v primeru postopka, ki ni bil sprožen z zahtevo »pooblaščenega predlagatelja« iz 23. člena ZUstS, ampak na pobudo kogarkoli, ki je za to

izkazal pravni interes, treba dodati še posebno predfazo – postopek preizkusa pobude. Kot »pooblaščen predlagatelj« zahteve za začetek postopka po 23. členu ZustS so navedeni: DZ, najmanj tretjina poslancev DZ, Državni svet, Vlada RS, sodišče, državni tožilec, Banka Slovenije, Računsko sodišče, varuh človekovih pravic, predstavniški organi lokalnih skupnosti in reprezentativni sindikati za območje države (Krivic v Pavčnik in Mavčič 2000: 96-101).

US je tisti nosilec pravne zavesti, ki lahko po eni strani najbolj neposredno preprečuje nekatere politično motivirane odklone od ustavne ureditve, po drugi strani pa je ravno zaradi svojega specifičnega položaja izpostavljen veliki skušnjavi, da morebiti tudi sam ravna nedopustno politično. Vprašanje (ne)političnosti ustavnega sodstva je torej v prvi vrsti tudi vprašanje demokracije, oziroma točneje, vprašanje razmerja med tistim vidikom demokracije, ki se deklarirano kaže v bolj ali manj (ne)posrednem izražanju volje (večine) ljudstva, ter med tistim vidikom, ki vidi v demokraciji tudi specifično interaktivnost družbenih elit, med katere sodi tudi institucionalizirana pravna elita in znotraj nje še posebej ustavno sodstvo (Cerar v ibidem: 349).

1.4.4 Državljanstvo

Večina teoretikov državljanstvo opredeljuje kot vzajemni odnos med posameznikom in državo, ki po eni strani pomeni politično pripadnost osebe določeni državi, po drugi strani pa pravno razmerje posameznika do države. To razmerje je javnopravne narave in pravnoformalno zagotavlja državljanu vse politične, državljanske in socialno-ekonomske pravice ne glede na poreklo in ne glede na datum in način pridobitve državljanstva (Končina 1993: 9).

Način pridobitve državljanstva neke države je stvar pravnega reda posamezne države, ki s svojimi predpisi določi, katere osebe in pod kakšnimi pogoji bo štela za svoje državljane. V zakonodajni praksi je uveljavljenih troje glavnih načel za pridobitev državljanstva:

- načelo porekla oziroma krvne zveze (*ius sanguinis*),
- teritorialno načelo oziroma načelo območja (*ius soli*) in
- načelo prebivališča oziroma domicila (*ius domicili*).

Večina držav uporablja kombinacijo dveh ali treh načel, pri čemer se eno od njih šteje kot osnovno. Razlog za to je v okoliščini, da ima vsako od naštetih načel določene pomanjkljivosti, omejitve in vrzeli, ki jih je mogoče odpraviti le z uporabo tudi drugih načel (Rakočević 2004: 47).

Kot navaja Kos (v Mitar in Sotlar 1998: 260) prav zaradi kombiniranih konceptov, ki jih uporabljajo države za sprejem v državljanstvo, prihaja do pojavov bipatridnosti, polipatridnosti in tudi apatridnosti. Povečanje števila oseb z dvojnim (večkratnim) državljanstvom je nedvomno posledica razvoja komunikacij, razvoja mednarodnih političnih in gospodarskih odnosov ter migracije prebivalstva. Vendar pa je takšen status neugoden tako za posameznika (problem obdavčitve, služenje vojaškega roka,...) kot tudi za obe ali več držav (diplomatska zaščita, repatriacija,...). Do problema apatridnosti ponavadi pride ob nastanku novih držav oziroma razpadu večnacionalnih držav. Apatridi tako nimajo nobenih državljanskih pravic in obveznosti, pripadajo pa jim vse ostale človekove pravice.

Tipologijo modernega državljanstva je izdelal Marshall v klasičnem delu *Citizenship and Social Class* (1950), ki je temeljila na odnosu med državljanstvom in generacijami človekovih pravic. Državljanstvo naj bi tako vsebovalo civilne, politične in socialne elemente. Civilno državljanstvo se je razvilo v 18. stoletju in vključuje svobodo izražanja, mišljenja in verovanja ter pravico do lastnine, pogodbe in pravičnega sojenja. Politično državljanstvo kot produkt 19. stoletja vključuje pravico do sodelovanja v javnih zadevah in volilno pravico, medtem ko socialno državljanstvo sovпада z nastankom držav blaginje v 20. stoletju in vključuje pravico do socialne varnosti in do deleža družbene blaginje.

V obdobju ekonomske globalizacije se pojavljata tudi koncept ekonomskega državljanstva in koncept novega državljanstva, ki se odmika od klasičnega nacionalnega državljanstva in se naslanja na idejo modernega (nacionalnega) državljanstva, katerega prototip je državljanstvo Evropske Unije (Dedić 2003: 27-28).

Državljanski status ima v mednarodnem pravu tri vidike. Prvi je pomoč in zaščita diplomatsko-konzularnih predstavništev, drugi vidik je zahtevanje povračila od države, ki ravna z državljani države zaščitnice v nasprotju z mednarodnim pravom, in tretji vidik, ki je statusne narave (Kos v Mitar in Sotlar 1998: 257).

1.4.5 Status tujca

Vse osebe, ki prebivajo ali se nahajajo na ozemlju države in niso državljani te države ne glede na njihov pravni položaj, označujemo z izrazom tujci. Tako je v Sloveniji tujec vsakdo, ki nima državljanstva RS. Pravni položaj vseh tujcev v državi ni enak in je odvisen od različnih okoliščin, ki jih pravni red države šteje za pravno relevantne. Tako obstaja bistvena razlika med pravnim položajem tistih tujcev, ki v državi stalno ali začasno prebivajo, od položaja tistih, ki so v državi samo na obisku. Poseben položaj imajo tujci, ki so bili izgnani iz lastne države (begunci) in tujci, ki se v državi zadržujejo ilegalno (ekonomski migranti). Prav tako pravni red loči med tujci, ki imajo državljanstvo kakšne druge države in tujci, ki so brez državljanstva (Rakočevič 2004: 57).

V teoriji je poznana razvrstitev pravic glede njihove dostopnosti in pogojev v tri skupine, in sicer: absolutno rezervirane, relativno rezervirane in splošne pravice. Absolutno rezerviranih pravic tujci ne morejo uživati oziroma imeti. Tu gre predvsem za volilno pravico, pravico do opravljanja javnih funkcij, pravico ustanavljanja političnih strank ter lastninske pravice na nepremičninah. Relativno rezervirane pravice so tiste, ki jih imajo tujci, če so izpolnjeni posebni pogoji. Takšen pogoj je lahko reciprociteta med dvema državama, ki je določena z vzajemnostjo. Splošne pravice veljajo tako za državljane kot za tujce in so dostopne po enakimi pogoji (Rupnik 1996: 59-60).

Rakočevič (2004: 58) navaja, da je pravni položaj tujcev določen z različnimi predpisi predvsem zaradi različnih pravno relevantnih okoliščin. Pravni položaj tujcev v določeni državi je sicer še vedno v največji meri odvisen od domače zakonodaje, vendar pa se ta vse bolj omejuje in usklajuje s številnimi mednarodnimi pravnimi akti in sporazumi. Ne glede na to pa je pravni položaj tujcev v različnih državah različen, zaradi tega je zelo pomembno, da tujci v določenih pogledih (varstvo elementarnih človekovih pravic) uživajo tudi mednarodno zaščito.

2. ZGODOVINSKI POTEK DOGODKOV

2.1 Dezintegracija Jugoslavije (SFRJ)

Spremembe v mednarodnem okolju po padcu berlinskega zidu, boj za oblast znotraj države in izbruh nacionalizma so bili glavni vzroki za razcep in izginotje nekdanje SFRJ. Njen zaton je spremljala državljanska vojna, ki je v relativno kratkem času povzročila ogromno humanitarno in materialno škodo. Tudi za povojno obdobje je značilna politična napetost, katera bo obstajala verjetno tudi še v prihodnje. V središču pogovorov med novonastalimi državami tako še vedno obstajajo problemi medsebojnega priznanja državnih entitet, ki izvirajo iz nekdanje SFRJ, nerešena ostajajo sukcesijska vprašanja, nezadovoljiva je ekonomska menjava, diplomatski odnosi so pogosto zanemarljivi (Trifković v Mrak 1999: 187).

Jugoslavija je bila nestabilna državna tvorba že od svojega nastanka v daljnem letu 1918, ko je nastala kot improviziran in izsiljen odgovor na problem predhodnice, Avstro-Ogrske. Podedovala je vse njene probleme, izpostaviti velja predvsem mnogonacionalnost, ki je bila porok napetih odnosov znotraj države ves čas njenega obstoja. Jugoslavija je bila tako država sedmih različnih narodov, šestih republik, petih različnih jezikov, treh religij ter dveh pisav (Rupel 1992: 132-133).

Zgodovina odnosov med Slovenijo in jugoslovanskim centrom je od konca druge svetovne vojne do razpada Jugoslavije (1991) doživljala zelo različna, tudi močno konfliktna obdobja. Povojni federalizem je bil samo navidezen, saj je bila Jugoslavija do sedemdesetih let prejšnjega stoletja centralizirana, politbirojevsko vodena država, s katero je upravljalo kakšnih deset ljudi iz vseh republik pod avtoritarnim vodstvom Tita. To je bil tudi glavni razlog za spore med Slovenijo in federacijo, ki so se ciklično pojavljali na deset do petnajst let. Prvi konflikt sega v leto 1945, ko je Slovenija zahtevala ustavno zapisano pravico do samoodločbe vključno s pravico do odcepitve ter se zoperstavljala gospodarskemu izžemanju federacije. V začetku šestdesetih let je Slovenija ponovno zahtevala decentralizacijo gospodarstva in spremembo ustave, ki bi prinesla več pravic republikam; začetek sedemdesetih let je zaznamoval spor zaradi cestnih kreditov in liberalistične politike predsednika slovenske vlade Staneta Kavčiča. Zadnji konflikt med

Slovenijo in jugoslovansko federacijo sega v sredino osemdesetih let, ko sta se še zadnjič v skupni državi soočila dva modela »jugoslovanstva«; slovenska verzija Jugoslavije kot zveze samostojnih držav ter srbski model unificirane države, ki naj bi sčasoma postala enonacionalna (Repe v Perovšek 2002: 23-24).

Konec leta 1990 so bili v Jugoslaviji prepoznavni tako očitni znaki razpadanja države, da jih je bilo analitičnemu opazovalcu težko spregledati, čeprav so le redki verjeli, da bo država tudi resnično razpadla. Na dveh ključnih področjih - pravnem in ekonomskem – se je razpad že zgodil. Na pravnem področju s spremembo srbske ustave februarja 1989, s katero sta bili odpravljeni avtonomni pokrajini. To je bil enostranski in neposreden poseg v ustavo iz leta 1974, ki mu je kot obrambni odgovor sledil sprejem amandmajev na slovensko ustavo v tedaj še socialistični skupščini septembra 1989. Zvezna skupščina in drugi zvezni organi niso imeli nobene avtoritete, pod pritiskom srbskega bloka so sicer skušali nasprotovati osamosvojitvenim procesom v Sloveniji (in vedno bolj tudi na Hrvaškem), vendar ustava iz leta 1974 ni izrecno opredeljevala podrejenosti republiških ustav zvezni. Ekonomski razpad države je bil dokončen na prehodu v leto 1991, ko si je Srbija od Narodne banke Jugoslavije brezpravno prisvojila 1,4 milijarde dolarjev (ibidem: 26-27).

Konec junija 1991 je Jugoslovanska ljudska armada (JLA) napadla Slovenijo in s tem tudi dejansko zapečatila usodo poveljne Jugoslavije. Kot se je izkazalo kasneje je armada delovala brez politične avtorizacije ter proti lastnim interesom. Ironično je predvsem dejstvo, da je vojno v Jugoslaviji začela JLA, ki je imela največje zasluge za nastanek druge Jugoslavije. V želji, da bi zavarovala lastne in jugoslovanske interese, je s svojimi dejanji dosegla ravno obratno; pospešila je razpad države in izgubila ugled pred svetovno javnostjo (Gow 1992: 1).

Kot je zapisal Waren Zimmermann (1996: 247), zadnji veleposlanik ZDA v nekdanji Jugoslaviji, je propad »države Južnih Slovanov« spremljala množica mednarodnih subjektov, med katerimi sta še posebej izstopala vlogi Evropske Skupnosti in ZDA. Obe dolgoletni zaveznici propadle države sta sodelovali pri rojstvu prve Jugoslavije po prvi svetovni vojni in ji kasneje pomagali v spopadu z nacizmom. Prav tako sta Zahodna Evropa in ZDA podpirali Jugoslavijo v sporu s Sovjetsko Zvezo, ji omogočali najem kreditov ter jo opogumljali na poti v demokracijo. V začetku devetdesetih let je Evropska

Komisija pod vodstvom Delorsa ponujala zajetno vsoto denarja, če država ostane skupaj, Nizozemska je kot predsedujoča evropski integraciji ponujala Jugoslaviji »evropsko« prihodnost, medtem ko so ZDA poudarjale dobre odnose s propadajočo državo in z moralno avtoriteto zahtevale enotno in demokratično državo. Kot se je izkazalo na koncu, je bil ves trud zaman, saj sta bili tako Evropska Skupnost kot ZDA samo priči jugoslovanske katastrofe.

Kljub temu ne gre prezreti prispevka, ki ga je pri urejanju razmer imela Evropska Skupnost. Ustanovila je posebno skupino (Badinterjeva komisija), ki je v dialogu s predstavniki bivših jugoslovanskih republik določila, da so pravne naslednice razpadle države vse novonastale države. Badinterjeva komisija je tudi potrdila veljavnost republiških meja, ki so tako postale meje med suverenimi državami in se zavzela za zaščito manjšin. Nadalje je za vsako republiko določila datum nasledstva bivše skupne države; za Slovenijo in Hrvaško 8. oktober 1991, za Makedonijo 17. november 1991, 6. marec 1992 za Bosno in Hercegovino, ter 27. april 1992 za Zvezno Republiko Jugoslavijo (Džunov v Mrak 1999: 146-148).

2.2 Slovenska osamosvojitve

Slovenski nacionalizem se je precej razlikoval od srbskega ali hrvaškega, saj ni kazal znake ekspanzionizma, ampak se je dosledno zavzemal za pravico do samoodločbe, pravico do lastne države. Slovenija, etnično precej homogena republika, ki je zavzemala severozahodni del Jugoslavije, je bila ekonomsko bistveno bolj razvita kot ostale republike. Poleg tega so Slovenci že znotraj Jugoslavije zagovarjali demokratizacijo, ki so jo od pomladi 1990 tudi dosledno uveljavljali na svojem teritoriju (Zimmermann 1996: 9).

Prva razločno opredeljena zahteva po samostojni državi je bila predstavljena slovenski javnosti februarja 1987 v znameniti 57. številki Nove revije, kjer so bili objavljeni Prispevki za slovenski nacionalni program. Vendar je potrebno poudariti, da je bil razmislek o položaju Slovenije in njenih temeljnih nacionalnih interesih pravzaprav odgovor na Srbski memorandum, ki je bil sprejet septembra 1986. Poleti 1987 je bil v Novi reviji objavljen članek, v katerem sta bili utemeljeni dve temeljni zahtevi slovenskega naroda; uresničenje slovenske državne suverenosti kot suverenosti slovenskega naroda ter uveljavitev civilne družbe v suvereni slovenski državi. Do prvih demokratičnih volitev (april 1990) na Slovenskem se je zvrstilo še nekaj dogodkov, katerim je moč pripisati zavestne osamosvojitvene težnje. V začetku decembra 1987 je bila v Litostroju znamenita stavka delavcev, ki so ustanovili neodvisni sindikat, po poljski Solidarnosti prvi v socialističnih državah. Spomladi 1988 se je zgodil proces proti četverici, ki je sprožil novo fazo organiziranja slovenske opozicije. Ustanovljen je bil Odbor za varstvo človekovih pravic, osrednja ustanova opozicije vse do ustanovitve novih političnih strank do konca leta 1989. Kasneje se je opozicija povezala v Demos (Demokratična opozicija Slovenije), ki je v svojem političnem programu sledil dveh temeljnim zahtevam Majniške deklaracije: zahtevi po suvereni državi slovenskega naroda in zahtevi po uveljavitvi parlamentarne demokracije kot družbene ureditve (Pučnik v Perovšek 2002: 78-94).

Po zmagi Demosa na prvih demokratičnih večstrankarskih volitvah na Slovenskem (april 1990), se je začela normativna faza slovenskega osamosvajanja. Še pred iztekom leta 1990 (23. decembra) je bil izveden plebiscit, na katerem se je prebivalstvo Slovenije z veliko večino odločilo za samostojno in neodvisno državo Slovenijo. Izidu plebiscita je

sledil zakon za uveljavitev njegovih posledic, ki je določil šest-mesečni rok, do katerega je treba izvršiti vse pravne, organizacijske in tehnične priprave na osamosvojitve. Vrhunec teh priprav je bilo sprejetje Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti RS na slavnostni seji 25. junija 1991, na osnovi katere smo lahko pravno povsem neoporečno prešli v samostojnost. Dejansko si jo je bilo treba še izboriti proti vojaškemu posegu JLA. (Bučar v ibidem: 125-126).

V času vojne za Slovenijo je bilo pripravljenih in izvedenih veliko sočasnih aktivnosti, formula strateškega uspeha obrambne vojne pa je bilo hitro menjavanje težiščnih aktivnosti – od politične akcije do medijske propagande pa do pogajanj, oboroženega boja, oviranja in blokad, do diplomatskih aktivnosti. Slovenija je v tej vojni zmagala zato, ker se je za razliko od JLA, ki se je pripravljala na nekakšno vojno, kot je že bila, pripravljala na vojno, kakršna bi lahko bila, brez šablon. JLA je izhajala iz predpostavke, da bo načeloma vse tako kot je bilo v času druge svetovne vojne, vendar se nobena vojna ne ponovi in skrivnost slovenskega uspeha je bila v tem, da smo se pripravili na veliko možnosti in ena od teh se je potem tudi zgodila. (Janša v ibidem: 145-150).

Vojna za Slovenijo je v kontekstu problematike izbrisa pomembna predvsem zato, ker je vplivala na spremembo 40. člena ZDRS. Predvsem za nekdanje častnike JLA se je tako uporabljal novi tretji odstavek 40. člena, ki je določal zavrnitev vloge za državljanstvo posamezniku, ki predstavlja nevarnost za varnost ali obrambo Slovenije. Zanimivo je, da je tudi ustavno sodstvo zavzelo stališče, da naknadno predpisani pogoj, ki se nanaša na nevarnost za varnost ali obrambo države, ne pomeni protiustavnega posega v načelo varstva zaupanja v pravo. Po mnenju sodišča se posamezniki, ki so sodelovali v agresiji zoper Slovenijo, ne morejo uspešno sklicevati na načelo varstva zaupanja v pravo nasproti državi, zoper katero so delovale (Dedić 2003: 57).

Šele po koncu vojne je slovenska zunanja politika začela ključno in pomembno nalogo - pridobivanje mednarodnega priznanja. Šele takrat – konec junija in v začetku julija 1991, v času zasedanja na Brionih – je pravzaprav slovenska zunanja politika začela funkcionirati. Poleg prijateljskih odnosov s Hrvaško, ki je takoj po osamosvojitvi priznala Slovenijo, je prišlo septembra 1991 do navezave diplomatskih odnosov z Estonijo, Latvijo in Litvo. Ključni datum mednarodnega priznanja RS nedvomno predstavlja 16. december 1991, ko so države Evropske Skupnosti sklenile priznati Slovenijo in Hrvaško, vendar je

odločitev stopila v veljavo šele 15. januarja 1992. Ne glede na to skupinsko odločitev vseh članic pa je Nemčija priznala Slovenijo že 19. decembra 1991; isti dan sta nas priznali tudi Islandija in Švedska. Od osamosvojitve do mednarodnega priznanja je tako minilo vsega šest mesecev. Na tem mestu je potrebno izpostaviti še priznanje ZDA (7. april 1992) in včlanitev v Organizacijo združenih narodov maja 1992 (Rupel v Perovšek 2002: 159-160).

Datumi mednarodnega priznanja Slovenije so v kontekstu problematike izbrisa pomembni, ker sovpadajo s potekom rokov za sprejem v državljanstvo RS. Rok za oddajo vlog je potekel 26. decembra 1991; torej deset dni po priznanju Evropske Skupnosti in dva meseca po odhodu vojakov JLA s slovenskega ozemlja.

2.3 Kronologija izbrisa⁴

*21. november 1990: Skupščina RS sprejme Zakon o plebiscitu o samostojnosti in neodvisnosti Slovenije.

*6. december 1990: Parlament razpiše plebiscit in se zaveže, da se politični položaj obeh manjšin (madžarske in italijanske) kot tudi pripadnikov drugih jugoslovanskih narodov, ki živijo v Sloveniji, ne bo spremenil. Prav tako je sprejeta tudi Izjava o dobrih namenih, ki zagotavlja pravico do državljanstva vsem stalnim prebivalcem, ki bi to želeli.

*23. december 1990: Plebiscit o neodvisni in samostojni Sloveniji. Velika večina (88,5 odstotka) vseh volilnih upravičencev podpre projekt slovenske državnosti.

*maj 1991: Pri obravnavi ZTuj je predlagan amandma k 81. členu, ki je kasneje usodno vplival na legalizacijo izbrisa. Čeprav je omenjeni amandma k zakonu podprla Demosova vlada, ga parlamentarna (Demosova) večina ni potrdila. Predvideval je podelitev dovoljenja za stalno prebivanje (po uradni dolžnosti) tudi tistim posameznikom, ki ne bi zaprosili za slovensko državljanstvo, imeli bi pa prebivališče in zaposlitev na območju Slovenije.

*25. junij 1991: Slovenski parlament slovesno sprejme Temeljno ustavno listino o samostojnosti in neodvisnosti Slovenije in razglasi Deklaracijo o neodvisnosti. V veljavo stopita tudi ZDRS in ZTuj.

*26. december 1991: Poteče šest-mesečni rok za predajo vloge za pridobitev državljanstva po 40. členu ZDRS, ki omogoči sprejem v slovensko državljanstvo večini pripadnikov drugih jugoslovanskih narodov.

*26. februar 1992: Ministrstvo za notranje zadeve izvede izbris iz registra stalnega prebivalstva po uradni dolžnosti, sledeč 2. odstavku 81. člena ZTuj.

*14. november 1994: Vložena prva ustavna pobuda zoper ZTuj.

*28. april 1995: Vložena druga ustavna pobuda zoper ZTuj, ki pa podobno kot prva ne doživi epiloga, saj US v obdobju 1995-1998 o tej zadevi »molči«.

*spomladi 1998: Obisk delegacije EU pri notranjem ministrstvu, kjer zahteva ureditev statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ, ki živijo v Sloveniji z neurejenim statusom.

*4. februar 1999: US odloči, da je izbris neustaven, da nima zakonske podlage, ter naroči zakonodajalcu, da v šestih mesecih odpravi omenjena neskladja.

⁴ Povzeto po Dedić (2003: 141-143).

*8. julij 1999: DZ sprejme ZUSDDD, ki omogoči pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje osebam (pripadnikom drugih jugoslovanskih narodov), ki so to dovoljenje posedovale ob dnevu plebiscita (23.12.1990) ali so od dneva osamosvojitve (25.6.1991) v Sloveniji stalno prebivali.

*februar 2002: Ustanovitev Društva izbrisanih prebivalcev Slovenije.

*14. november 2002: V veljavo stopi Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o državljanstvu RS (ZDRS-Č), ki omogoča pridobitev slovenskega državljanstva za izbrisane prebivalce pod naslednjimi pogoji: prijavljeno stalno prebivališče na dan plebiscita ter neprekinjeno življenje v Sloveniji od tega dne dalje, oseba ne sme biti obsojena na zaporno kazen daljšo od enega leta, ne sme predstavljati nevarnosti za javni red, varnost ali obrambo države, podati mora izjavo, da se s pridobitvijo državljanstva strinja s pravnim redom RS.

* 3. april 2003: US razveljavi ZUSDDD, ker izbrisanim prebivalcem ne priznava stalnega prebivanja od dneva plebiscita dalje. US zakonodajalcu naloži, da v šestih mesecih izpolni neskladja.

*25. november 2003: V DZ je sprejet tako imenovani Tehnični zakon o izbrisanih.

* 4. april 2004: Referendum o omenjenem zakonu z veliko večino zavrne uveljavitev omenjenega zakona.

*avgust 2006: Problematika izbrisa še vedno ni urejena s posebnim zakonom. Poslanske skupine so v fazi dogovarjanja o možnosti sprejetja ustavnega zakona, s katerim bi zagotovili trajnost odločitve.

3. UREDITEV DRŽAVLJANSTVA V SLOVENIJI

3.1 Zakon o državljanstvu Republike Slovenije⁵ (ZDRS)

Pri interpretaciji zakona (in novel zakona) se bom osredotočil na možnosti pridobitve in prenehanja državljanstva ter na člene zakona, katere je delno ali v celoti razveljavilo US.

Prva dva člena zakona sodita v kategorijo splošnih določb ZDRS. V prvem členu je zapisano, da zakon določa načine in pogoje pridobitve ter prenehanja državljanstva RS, kar pomeni, da zakon ne ureja pravic in dolžnosti ter drugih pravnih razmerij, ki so urejene v Ustavi RS in materialnih predpisih na posameznih področjih. Načelo izključnosti slovenskega državljanstva, ki je zapisano v 2. členu ZDRS, uzakonja uporabo slovenskega pravnega reda na teritoriju RS za osebe, ki imajo poleg slovenskega tudi državljanstvo ene ali več tujih držav (Končina 1993: 9-11).

Pridobitev državljanstva je urejena v drugem poglavju zakona (členi 3-16), ter v prehodnih določbah (členi 39-41). V 3. členu so navedeni štirje možni načini pridobitve slovenskega državljanstva, ki so:

- po rodu,
- z rojstvom na območju RS,
- z naturalizacijo, to je s sprejemom v državljanstvo na podlagi prošnje,
- po mednarodni pogodbi (Strmecki 2004: 16).

Pridobitev državljanstva po rodu (načelo krvne zveze) je najsplošnejši in najobičajnejši način pridobitve državljanstva; je edini način, pri katerem se državljanstvo pridobi avtomatično (ex lege), saj je le-to podedovano po starših. Državljanstvo po rodu pridobi tudi otrok, ki je bil rojen v tujini in je eden od staršev slovenski državljan. V takem primeru morajo starši oziroma skrbniki podati izjavo volje (priglasitev) do 18. leta otrokove starosti. Po rodu prav tako lahko pridobi državljanstvo posvojenec, če je vsaj eden od posvojiteljev slovenski državljan in če gre za popolno posvojitev (Končina 1993: 18-34).

⁵ ZDRS (dostopno na <http://www.dzrs.si/index.php?id=101&sm=k&q=zakon+o+dr%C5%BEavljanstvu&mandate=-1&unid=SZ|9C80EED49E7BD146C125662B002F94DF&showdoc=1>).

Z rojstvom na območju Slovenije (po teritorialnem načelu) pridobijo državljanstvo najdenčki in otroci, katerih starši so sicer znani, pa so apatridi oziroma so neznanega državljanstva. Po domicilnem (teritorialnem) načelu je moč slovensko državljanstvo pridobiti še z naturalizacijo, in sicer na osnovi prošnje oziroma vloge. V 10. členu zakona je naštetih vrsta pogojev, ki jih mora izpolnjevati oseba, ki želi pridobiti slovensko državljanstvo. Ob tem je potrebno dodati, da pristojni organ (Ministrstvo za notranje zadeve) odloča o sprejemu v državljanstvo na podlagi prostega preudarka in lahko prošnjo, sklicujoč se na nacionalni interes, tudi zavrne (Rakočević 2004: 51-52).

Večina prebivalcev Slovenije je pridobila državljanstvo na osnovi 39. člena, ki je zagotovil pravno kontinuiteto s prejšnjimi pravnimi redi. Državljanstvo RS je tako (po uradni dolžnosti) pridobila oseba, ki je imela na dan osamosvojitve (25.6.1991) slovensko republiško državljanstvo (Končina 1993: 124).

ZDRS je v 40. členu, ki je temeljil na Izjavi o dobrih namenih, pod izredno ugodnimi pogoji omogočil pridobitev slovenskega državljanstva. Državljan druge jugoslovanske republike, ki je imel v Sloveniji prijavljeno stalno prebivališče in je tu tudi dejansko živel, je lahko v šestih mesecih od uveljavitve zakona vložil prošnjo pri upravnem organu občine, na območju katerega je imel stalno prebivališče. Možnost izredne naturalizacije je izkoristilo nekaj manj kot 171.000 oseb, ki so predstavljale 8,6 odstotka prebivalcev Slovenije. Med zahtevanimi pogoji ni bilo izrecno zahtevano znanje slovenskega jezika, kar je bil eden glavnih vzrokov za zahtevo po referendumu, ki bi revidiral državljanstva, pridobljena na osnovi določbe 40. člena ZDRS. Izvedbo referenduma je preprečilo US (Kos v Mitar in Sotlar 1998: 258-259).

Prenehanje državljanstva je urejeno v tretjem poglavju ZDRS (členi 17-26). V slovenski pravni ureditvi državljanstvo lahko preneha z odpustom, z odrekom, z odvzemom ali po mednarodni pogodbi. Prenehanje državljanstva na podlagi mednarodne pogodbe je možno samo v primerih sprememb statusa države oziroma spremembe njenih meja. Odpust iz državljanstva je mogoč samo na zahtevo državljana (podobno kot naturalizacija), ki izpolnjuje za to zahtevane pogoje. Prenehanje državljanstva z odrekom je ponavadi posledica dvojnega državljanstva, kjer se posameznik odloči, da bo obdržal državljanstvo tiste države, s katero je tesneje povezan. Odvzem državljanstva predstavlja enostranski oblastveni akt države in je dopusten samo zoper slovenskega državljana, ki živi v tujini in

ima tudi tuje državljanstvo. Državljanstvo se taki osebi odvzame, če s svojim delom škoduje mednarodnim in drugim interesom RS (Rakočević 2004: 54).

Četrty sklop ZDRS predstavljajo skupne določbe, ki urejejo formalnosti glede pridobitve in prenehanja državljanstva in pooblaščajó Ministrstvo za notranje zadeve za odločanje v konkretnih zadevah. Določbo 28. člena ZDRS, ki pooblašča Ministrstvo za notranje zadeve, da lahko zavrne prošnjo za naturalizacijo ali odpust iz državljanstva in mu pri tem ni potrebno navesti razlogov, ki so ga vodili pri odločanju, je razveljavilo US (Končina 1993: 100-103).

US je odločilo⁶, da je 28. člen ZDRS v nasprotju s 25. členom Ustave RS (pravica do pravnega varstva) in v nasprotju z načeli pravne države (2. člen Ustave RS). Če upravnemu organu (Ministrstvo za notranje zadeve) ni potrebno navesti razlogov, ki so ga vodili pri odločanju, potem prizadeti posameznik nima možnosti, da bi odločitvi v upravnem sporu lahko utemeljeno ugovarjal in mu s tem ne zagotavlja učinkovitega pravnega sredstva.

Evidence o državljanstvu (členi 31-38) vodi Ministrstvo za notranje zadeve, ki hkrati z rojstno matično knjigo skrbi za celovit razvid osebnega stanja posameznika. V 33. členu je podrobno navedeno, katere podatke o posamezniku vsebuje Centralna evidenca o državljanstvu. Zbiranje podatkov je omejeno z Zakonom o varstvu osebnih podatkov ter tako omejuje samovoljo državnih organov pri zbiranju, posredovanju in obdelovanju osebnih stanj posameznikov. Končni določbi ZDRS ukinjata Zakon o državljanstvu Socialistične Republike Slovenije (47. člen) in uveljavljata nov zakon (48. člen), ki je pričel veljati 25. junija 1991 (Končina 1993: 108-115).

⁶ Odločba US, št. U-I-98/91 (dostopno na <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/usodl.nsf/o/014E8265E0B7C4D1C12570CE004700E2>).

3.2 Novele Zakona o državljanstvu

Potrebo po sprejemu Zakona o dopolnitvi zakona o državljanstvu⁷ (ZDRS-A) so narekovale spremenjene razmere po agresiji na RS. Zakonodajalec je popravil zgolj en člen zakona, in sicer njegov 40. člen, kateremu je dodal dva nova odstavka. Vendar pa je bil novi drugi odstavek neizvedljiv, ker je temeljil na kaznivih dejanjih iz petnajstega in šestnajstega poglavja Kazenskega zakona SFRJ; to so predvsem dejanja zoper svoj narod in zoper svojo državo. V času agresije je bila Slovenija že samostojna država, zato se vsi pripadniki drugih jugoslovanskih narodov, ki so sodelovali na agresorski strani, niso borili zoper svoj narod oziroma državo. V praksi se je zato uporabljal novi tretji odstavek 40. člena, ki določa, da je pri sprejemu posameznika v državljanstvo RS potrebno ugotoviti morebitno nevarnost za javni red, varnost ali obrambo države (Končina 1993: 130-136).

Omenjeno novelo (ZDRS-A) je presoјalo tudi US, ki je junija 1999 razveljavilo⁸ določbo tretjega odstavka 40. člena ZDRS, kolikor se nanaša na razlog nevarnosti za javni red. US je ugotovilo, da naknadno predpisani pogoj, ki se nanaša na nevarnost za varnost ali obrambo države, ne pomeni protiustavnega posega v načelo varstva zaupanja v pravo. Osebe, ki so sodelovale v agresiji in niso bile lojalne Sloveniji, se ne morejo uspešno sklicevati na načelo varstva zaupanja v pravo nasproti državi, zoper katero so delovale. Pač pa je bilo mogoče že ob sprejemu ZDRS predvidevati, da bodo med prosilci za državljanstvo po 40. členu tudi osebe, potencialno nevarne za javni red. Zakonodajalec za določitev tega dodatnega pogoja ni imel razloga utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu, ki bi pretehtal varovano zaupanje v pravo.

Druga novela⁹ (ZDRS-B) je bila sprejeta s strani zakonodajalca konec julija 1992 in je vsebovala dve spremembi. Zakon je bil spremenjen v 41. členu, poleg tega je bil dodan tudi nov 13.a člen, s katerim je DZ želel popraviti zgodovinske krivice in povrniti državljanstvo osebam, katerim je bilo le-to odvzeto po posebnem zakonu v letih 1946-1963. Za ponoven sprejem v državljanstvo je upravni organ odločal po prostem preudarku.

⁷ ZDRS-A (dostopno na <http://www.dzrs.si/index.php?id=101&sm=k&q=zakon+o+dr%C5%BEavljanstvu&mandate=-1&unid=SZ|B44F5701773E54F5C125662D00274F79&showdoc=1>).

⁸ Odločba US, št. U-I-89/99 (dostopno na <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/ED7C997C93F5A910C12570CE0048B49B>).

⁹ ZDRS-B (dostopno na <http://www.dzrs.si/index.php?id=101&sm=k&q=zakon+o+dr%C5%BEavljanstvu&mandate=-1&unid=SZ|EE4940451E0AE716C125662C0047E486&showdoc=1>).

Tudi drugo spremembo ZDRS je presojalo US in odločilo,¹⁰ da se 13.a ter 41. člen zakona razveljavita. US je zapisalo, da zakon ne ustreza določbi drugega odstavka 120. člena Ustave RS, po katerem mora zakon vse bistvene sestavine za delovanje upravnih organov določiti tako, da lahko prizadeti ugotovi svoj pravni položaj že na podlagi zakona. V skladu s tem legalitetnim načelom za delovanje uprave mora biti namen pooblastila za odločanje upravnega organa po prostem preudarku določen že v zakonu ali iz njega jasno razviden. Določba zakona, ki pooblašča upravni organ, da odloča po prostem preudarku, pa iz nje ni jasno razviden namen takega pooblastila, ni v skladu z Ustavo RS.

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o državljanstvu RS (ZDRS-C¹¹) je stopil v veljavo 22. februarja 1994 in za razliko od prvih dveh novel ZDRS ni bil predmet ustavosodne presoje. Vseboval je dopolnila oziroma spremembe desetih členov ZDRS, izmed katerih velja izpostaviti zaostrena merila glede obvladanja slovenskega jezika (novela 10. člena ZDRS) ter poskus omejevanja števila dvojnih državljanov (novela 16. člena). ZDRS-C je ponovno določil tudi dva člena (28. in 41. člen), ki ju je poprej razveljavilo US.

Zadnjo (najobsežnejšo) spremembo zakona (ZDRS-Č¹²) je DZ sprejel oktobra 2002. Spremembe so bile potrebne predvsem zaradi spremenjenih nazivov organov javne uprave (npr. »upravni organ, pristojen za notranje zadeve« se nadomesti z »ministrstvo, pristojno za notranje zadeve«). Zadnja novela ZDRS je pomembno prispevala k razreševanju problematike izbrisa, saj je v 19. členu določala, da lahko za državljanstvo zaprosijo osebe, ki so imele prijavljeno stalno prebivališče v RS na dan plebiscita in so od takrat v njej tudi dejansko prebivale. Poleg tega je za sprejem v državljanstvo zahtevano obvladanje slovenskega jezika, nekaznovanost ter neogrožanje javnega reda, varnosti ali obrambe države.

¹⁰ Odločba US, št. U-I-69/92 (dostopno na <http://odlocitve.usrs.si/usrs/usodl.nsf/o/014E8265E0B7C4D1C12570CE004700E2>).

¹¹ ZDRS-C (dostopno na <http://www.dzrs.si/index.php?id=101&sm=k&q=zakon+o+dr%C5%BEavljanstvu&mandate=-1&unid=SZ|6B6DAB737FF82FC0C1256626002FC73E&showdoc=1>).

¹² ZDRS-Č (dostopno na <http://www.dzrs.si/index.php?id=101&sm=k&q=zakon+o+dr%C5%BEavljanstvu&mandate=-1&unid=SZ|C12563A400338836C1256C5D003AA607&showdoc=1>).

4. UREDITEV STATUSA TUJCEV V SLOVENIJI

4.1 Zakon o tujcih¹³ (ZTuj)

Pri interpretaciji zakona bom izpostavil predvsem možnost ureditve statusa stalnega prebivališča za državljane bivše SFRJ, ki niso pridobili slovenskega državljanstva. Poleg tega bom izpostavil določbe, za katere je US odločilo, da so protiustavne ter določbe, ki so omogočile izbris iz registra stalnega prebivalstva Slovenije. Podrobno sem analiziral prvotni ZTuj, ki je stopil v veljavo 25. junija 1991 in je odločilno vplival na (ne)ureditev statusa izbrisanih.

Zakon sestavlja osemnajst poglavij, katera dokaj podrobno (poleg zakonov o azilu, o zaposlovanju tujcev, o nadzoru državne meje) določajo pravice in dolžnosti tujcev na teritoriju RS. Začetni splošni določbi opredeljujeta tujce (»vsakdo, ki ni državljan RS«) ter njihovo dolžnost podrejanja slovenski zakonodaji (1. člen), in določata neveljavnost tega zakona za diplomatska in konzularna predstavništva (2. člen).

V 2. in 3. poglavju zakona so natančno določeni pogoji za vstop tujcev v državo ter vizumska politika RS. Posedovanje potne listine in vstopnega naslova (vizuma) je pogoj, brez katerega vstop tujcu v državo ni možen; prav tako vstop v državo ni dovoljen tujcem katerim je vstop za določen čas prepovedan in ta čas še ni potekel (Rakočević 2004: 65).

Vsaka država na izviren in suveren način predpiše, kdaj se tujcu ne dovoli vstopa v državo. Država na tak način želi zaščititi državo pred nevarnostjo, ki bi lahko nastopila z vstopom tujca na njeno ozemlje. V slovenskem pravnem redu je s specifičnimi razlogi nedovoljen vstop v državo tujcem, ki nimajo veljavne potne listine, jim je prepovedan vstop v RS, ali pa predstavljajo nevarnost za javni red in mir, varnost in mednarodne odnose RS (Strmecki 2004: 47-48).

Prebivanje in odpoved prebivanja tujcev sta urejena v 5. in 6. poglavju ZTuj. Status izbrisanih prebivalcev Slovenije je tako v praksi urejal 13. člen ZTuj, ki se je nanašal na tujce, ki pridejo na območje RS z veljavno potno listino, na podlagi katere smejo na

¹³ ZTuj (dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=k&q=zakon+o+tujcih&mandate=-1&unid=SZ/42B8FA3E6734F787C125662B002FAB6C&showdoc=1>).

teritoriju RS prebivati tri mesece. Če želijo prebivati dlje, si morajo pridobiti dovoljenje za prebivanje, za katero pa morajo biti izpolnjeni določeni pogoji kot so šolanje, specializacija, zaposlitev ipd. Vendar omenjena določba ne omenja tujcev (državljanov drugih republik), ki so več let (nekateri od rojstva) legalno prebivali na teritoriju RS, vendar jim ni uspelo pridobiti slovenskega državljanstva. Zato se 13. člen ZTuj ne bi smel uporabljati v primeru izbranih oseb (Bratož 2004: 7).

Prvotna verzija ZTuj je tujcem omogočala (16. člen) pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje po treh letih neprekinjenega prebivanja na območju RS, vendar je bila omenjena določba novelirana julija 1997 in je zahtevala osem let neprekinjenega življenja v Sloveniji. Novela zakona (ZTuj-A¹⁴) je v svojem 2. členu določila, da se prošnje za stalno prebivanje vložene pred uveljavitvijo novele, rešujejo v skladu z njo, torej se upošteva doba osmih let. Nedvomno se zastavlja vprašanje upravičenosti retroaktivne veljave določbe novele ZTuj, saj je bistveno poslabšala položaj tovrstnih prosilcev.

Kot navaja Bratoževa (2004: 12-17) sta se v primeru izbranih oseb izrazito negativno uporabljali določbi 19. in 23. člena ZTuj. Odpoved prebivanja tujcu (19. člen) je doletela tujca, ki mu je bil izrečen varnostni ukrep izгона iz države ali je bil prepoznan kot mednarodni prestopnik. Prav tako je Ministrstvo za notranje zadeve lahko odpovedalo prebivanje tujcu (23. člen), če je predstavljal nevarnost za javni red, varnost ali obrambo države. Prav slednja dva razloga, torej varnost in obramba države, sta se najpogosteje uporabljala za odpoved prebivanja pripadnikom JLA, ki so sodelovali v agresiji zoper RS.

Podlaga za izbris iz registra stalnega prebivalstva je bil nedvomno 81. člen ZTuj, ki je določil veljavnost tega zakona za vse državljane SFRJ, ki so državljani druge republike in ne zaprosijo za državljanstvo RS ali jim je bila izdana negativna odločba. Kot je ugotovilo US je bila določba 81. člena neustavna in se ne bi smela uporabljati za državljane drugih republik, ker so bili postavljeni v neenak položaj s tistimi tujci, ki so bili državljani tretjih držav in so imeli prijavljeno stalno prebivališče v Sloveniji. Zakon tako sploh ni določal pogojev za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje oseb, ki so zamudile rok za pridobitev slovenskega državljanstva (Dedić 2003: 52-53).

¹⁴ ZTuj-A (dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=k&q=zakon+o+tujcih&mandate=-1&unid=SZ|C12563A400338836C12564D000527921&showdoc=1>).

4.1 Novele Zakona o tujcih

Slovenski parlament je 8. julija 1999 sprejel nov (obsežnejši) Zakon o tujcih (ZTuj-1¹⁵), prav tako je na isti seji potrdil Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v RS (ZUSDDD). Ta je iz novega Zakona o tujcih (ZTuj-1) izločil vse državljane nekdanje SFRJ, ki so imeli na dan plebiscita prijavljeno stalno prebivališče ali pa so od dneva osamosvojitve tudi dejansko živeli v Sloveniji, saj je za urejanje statusa »tovrstnih primerov« sprejel poseben zakon.

Prenovljeni Zakon o tujcih (ZTuj-1) je bil sprejet v obdobju, v katerem je bila Slovenija že pridružena članica Evropske Unije (EU), torej v času, ko se je intenzivno usklajeval slovenski pravni red z evropskim. V 100. členu ZTuj-1 so tako zapisane posebne določbe za državljane držav članic EU, ki določajo neveljavnost ZTuj-1 za vse državljane EU z dnem polnopravnega članstva Slovenije v EU. Od 1. maja 2004 so tako tujci v Sloveniji razdeljeni v dve kategoriji: v prvi so državljani držav članic EU, v drugi pa državljani tretjih držav. Poleg sprememb, ki jih je na področju tujske zakonodaje zahtevala harmonizacija pravnega reda RS z EU, je zakon vseboval tudi poglavji o integraciji tujcev ter o varovanju osebnih podatkov, kar je bila nedvomno pomanjkljivost prejšnjega zakona (Rakočević 2004: 91-93).

Zaradi uskladitve slovenskega pravnega reda s pravnim redom EU sta bili novembra 2002 (ZTuj-1A¹⁶) in septembra 2005 (ZTuj-1B¹⁷) uzakonjeni še dve spremembi tujske zakonodaje. Precejšnje število direktiv EU je tako postalo sestavni del domače zakonodaje. Zadnja novela (ZTuj-1B) določa, da lahko tujec pridobi dovoljenje za stalno prebivanje po petih letih neprekinjenega bivanja v RS.

¹⁵ Ztuj-1 (dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=k&q=zakon+o+tujcih&mandate=-1&unid=SZ|C12563A400338836C12567A8003790DD&showdoc=1>).

¹⁶ ZTuj-1A (dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=k&q=zakon+o+tujcih&mandate=-1&unid=SZ|C12563A400338836C1256C41003A9E2B&showdoc=1>).

¹⁷ ZTuj-1B (dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=k&q=zakon+o+tujcih&mandate=-1&unid=SZ|C12563A400338836C125708C0026640B&showdoc=1>).

4.2 Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav (ZUSDDD)

US je februarja 1999 presodilo, da je ZTuj (sprejet 5. junija 1991) v neskladju z Ustavo RS, ker ne določa pogojev za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje oseb iz drugega odstavka 81. člena. Te osebe so bile po uradni dolžnosti prenesene (izbrisane) iz registra stalnega prebivalstva v evidenco tujcev, zato sta se zanje uporabljali določbi 13. in 16. člena ZTuj, ki urejata pridobitev dovoljenja za prebivanje za (prave) tujce. Ker status izbranih oseb ni bil urejen v končnih določbah ZTuj, je US predlagalo zakonodajalcu, da omenjeno materijo uredi v posebnem zakonu (Bratož 2004: 24).

ZUSDDD¹⁸ je omogočal pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje tujcem (državljanom druge države naslednice SFRJ), ki so imeli na dan 23. decembra 1990 na območju RS prijavljeno stalno prebivališče in so od tega dne dalje v RS tudi dejansko živeli, oziroma tujcem, ki so od 25. junija 1991 prebivali v RS in od tega dne dalje v njej tudi dejansko neprekinjeno živeli. Zakon je določil trimesečni rok za vložitev prošnje za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje in v 3. členu tudi določil kdo ni upravičen do dovoljenja za stalno prebivanje. Omenjena določba je zajemala osebe, ki so bile po 25. juniju 1991 večkrat kaznovane za prekršek zoper javni red in mir, obsojene na zaporno kazen ali so sodelovale v agresiji zoper RS.

Julija 2001 je DZ noveliral ZUSDDD, ker je US razveljavilo¹⁹ 3. člen, ki je za državljane drugih republik nekdanje SFRJ določil strožje pogoje za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje, kot so bili določeni za odpoved stalnega prebivanja tujca na podlagi ZTuj, ki je veljal v času njihovega pravno neurejenega prebivanja v RS. Novela zakona (ZUSDDD-A²⁰) je izločila prekrške zoper javni red in mir in zahtevala najmanj tri leta zaporne kazni, prav tako pa je od Ministrstva za notranje zadeve zahtevala, da pri morebitni zavrnitvi izdaje dovoljenja za stalno prebivanje upošteva dolžino prebivanja tujca v RS, njegove osebne, družinske in druge vezi, ki ga vežejo na RS ter posledice, ki bi jih tujec utrpel ob zavrnitvi dovoljenja za stalno prebivanje (Bratož 2004: 24-25).

¹⁸ ZUSDDD (dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=k&q=zako+o+urejanju+statusa+dr%C5%BEavljanov+drugih+dr%C5%BEav&mandate=1&unid=SZ|C12563A400338836C12567A8003C8B5C&showdoc=1>).

¹⁹ Odločba US, št. U-I-295/99 (dostopno na <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/DB29FF19BE86D93FC12570CE004950B3>).

²⁰ ZUSDDD-A (dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=k&q=zako+o+urejanju+statusa+dr%C5%BEavljanov+drugih+dr%C5%BEav&mandate=1&unid=SZ|C12563A400338836C1256A8D002848D8&showdoc=1>).

Kljub temu je aprila 2003 US ugotovilo neskladnost zakona (ZUSDDD-A²¹) z Ustavo RS, saj ni uredil celotnega obdobja, v katerem izbrisane osebe niso imele pravno urejenega statusa. Poleg tega je sodišče zahtevalo ureditev statusa oseb, ki jim je bil izrečen ukrep prisilne odstranitve iz RS zaradi neurejenega statusa (Dedić 2003: 53-54).

Čeprav je danes status izbranih oseb v veliki meri že urejen, v slovenskem pravnem redu še vedno ostaja nerešeno vprašanje vmesnega obdobja (od dneva izbrisa do uveljavitve ZUSDDD), ki tudi po štirinajstih letih ostaja jabolko spora problematike izbrisa. Konec leta 2003 je bil sprejet tako imenovani Tehnični zakon, ki je problematiko izbrisa skušal urediti v skladu z zahtevami US, vendar omenjeni zakon ni prestal referendumске presoje volilnih upravičencev. V predreferendumski kampanji je bil nedvomno glavni poudarek na finančnih posledicah, ki bi jih lahko omenjeni zakon imel za slovenski proračun. Po zamenjavi oblasti v Sloveniji na področju urejanja problematike izbrisa ni zaznati večjih premikov pri odpravljanju preteklih napak.

²¹ Odločba US, št. U-I-246/02 (dostopno na <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/3BBEA59AB8D5EDD7C1256FC400516C78>).

5. VLOGA NEKATERIH INSTITUCIJ REPUBLIKE SLOVENIJE PRI UREJANJU PROBLEMATIKE IZBRISA

5.1 Vloga Ustavnega sodišča Republike Slovenije

US je v obdobju od leta 1992 do leta 2003 sprejelo sedem odločb, ki posredno ali neposredno zadevajo problematiko izbrisa. Sodišče je večkrat opozorilo zakonodajalca na sporne člene posameznih zakonov (ZDRS, ZTuj, ZUSDDD) in ga tudi podučilo, kako izvršiti in interpretirati njegove odločbe (Dedić 2003: 52).

Poleg US je tudi Vrhovno sodišče s posameznimi odločbami prispevalo svoj pečat pri razreševanju problematike izbrisa. Vendar njegovih odločb ne bom navajal, ker gre za odločbe v posameznih primerih, medtem ko je tema diplomske naloge obravnava izbrisanih kot skupine.

Ustava RS²² v 160. členu določa, da US odloča o skladnosti zakonov z Ustavo RS, v 161. členu pa je zapisano, da US lahko zakon delno ali v celoti razveljavi, če ugotovi, da je protiustaven. Razveljavitev učinkuje takoj ali v roku, ki ga določi sodišče.

Odločba US, sprejeta 10. decembra 1992 (U-I-98/91)

Odločba²³ je razveljavila 28. člen ZDRS. Ta je namreč določal, da pristojnemu organu v odločbi, s katero zavrne prošnjo iz 10., 11. in 12. člena, tretjega in četrtega odstavka 18. člena in 19. člena tega zakona, ni potrebno navesti razlogov, ki so ga vodili pri odločanju. Smisel določbe 25. člena Ustave RS, ki vsakomur zagotavlja pravico do pravnega sredstva zoper odločbe o njegovih pravicah, dolžnostih in pravnih interesih ni le v tem, da omogoča posamezniku vložitev pravnega sredstva, temveč predvsem v tem, da lahko z vložitvijo pravnega sredstva učinkovito brani svoje pravne koristi. Če predpis to preprečuje, je v nasprotju z Ustavo RS. Določbi tretjega in četrtega odstavka 209. člena Zakona o splošnem upravnem postopku, ki določata, da v obrazložitvi odločbe, izdane po

²² Ustava RS (dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=150&docid=1&showdoc=1Y>).

²³ Odločba US, št. U-I-98/91 (dostopno na <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/usodl.nsf/o/014E8265E0B7C4D1C12570CE004700E2>).

prostem preudarku, ni treba navesti razlogov odločitve in ki omogočata, da se tudi s podzakonskim predpisom lahko določi, da upravni organ odloča po prostem preudarku, nasprotujeta pravnemu redu v RS in se ne moreta smiselno uporabljati.

V obravnavanem primeru izda odločbo o zavrnitvi prošnje za pridobitev državljanstva z naturalizacijo (10., 11. in 12. člen) oziroma o zavrnitvi prošnje za odpust iz državljanstva ali za izdajo zagotovila o odpustu (18. in 19. člen) republiški upravni organ, pristojen za notranje zadeve. Zoper to odločbo ni pritožbe, je pa dovoljen upravni spor. Po določbi 28. člena ZDRS upravnemu organu v odločbi ni potrebno navesti razlogov, ki so ga vodili pri odločanju. To prizadetemu ne daje dovolj možnosti, da bi odločitvi v upravnem sporu lahko utemeljeno ugovarjal in mu s tem ne zagotavlja učinkovitega pravnega sredstva.

V obrazložitvi predloga zakona je sicer zapisano, da je "posameznik pred morebitno zlorabo pravno zaščiten, saj ima v vsakem primeru pravico do upravnega spora", v katerem mora upravni organ "natančno navesti in tudi dokazati razloge za izdajo negativne odločbe oziroma za uporabo diskrecijske pravice", vendar le nasproti sodišču, ki mu je tako omogočen vpogled v razloge diskrecijske odločitve upravnega organa. Ta vpogled pa ni omogočen prizadeti stranki, ki zato njej nedostopnih razlogov ne more izpodbijati, s čimer ji je onemogočena ali bistveno otežena učinkovita uporaba ustavne pravice do pravnega sredstva. Zato je ta določba zakona v nasprotju s 25. členom Ustave RS (pravica do pravnega varstva) in v nasprotju z načeli pravne države (2. člen Ustave RS).

Odločba US, sprejeta 20. novembra 1995 (U-I-266/95)

Sodišče je odločilo,²⁴ da zahteva za razpis referendumu o odvzemu državljanstev RS, pridobljenih po 40. členu ZDRS, ni v skladu z Ustavo RS.

Vsebina zahteve za razpis predhodnega zakonodajnega referendumu, po kateri naj bi bilo odvzeto državljanstvo RS vsem osebam, ki so ga pridobile na podlagi 40. člena ZDRS, je v nasprotju z Ustavo RS, ker bi preklic veljavnosti posamičnih upravnih aktov, s katerimi

²⁴ Odločba US, št. U-I-266/95 (dostopno na <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/C7BAFC504D3FDB3DC12570CE0047E855>).

je bilo pridobljeno državljanstvo, pomenil poseg v ustavno pravico do osebnega dostojanstva in varnosti (34. člen Ustave RS) in v varstvo pravic zasebnosti in osebnostnih pravic (35. člen Ustave RS) ter kršitev načela pravne varnosti in zaupanja v pravo (2. člen Ustave RS).

Na podlagi določbe 40. člena ZDRS so posamezniki s posamičnimi upravnimi akti pridobili državljanstvo RS na način, ki je bil določen z zakonom, pri čemer zakonodajalec ni z ničimer določil, da gre za kakšno prehodno rešitev, ki bi jo spremljali kakšni posebni pogoji, katere bi posameznik moral izpolniti in bi bila torej pridobitev državljanstva odvisna od njih. To pomeni, da v zakonu ni bilo nobene podlage za predvidevanje prizadetih oseb, da je odločitev o njihovem državljanstvu le začasne narave. S posamičnim pravnim aktom o pridobitvi državljanstva je bilo vzpostavljeno pravno razmerje med posameznikom in RS in s tega vidika je državljanstvo, ki ga je posameznik pridobil, pridobljena pravica. In prav za državljanstvo, s katerim se opredeljuje status posameznika v odnosu do države, je glede na njegovo naravo značilna trajnost.

Zakon, ki bi odvzel državljanstvo, bi ga sicer odvzel za naprej - to je od uveljavitve zakona dalje. Taka zakonska ureditev sicer ne bi bila retroaktivna v tem smislu, da bi zakon izrecno v posameznih določbah imel povratno veljavo, vendar bi njegova uveljavitev imela učinke, podobne retroaktivnim - poseg v pridobljene pravice. Preklic veljavnosti posamičnih upravnih aktov, s katerimi je bilo pridobljeno državljanstvo, bi pomenil kršitev načela pravne varnosti in načela zaupanja v pravo. Državljanstvo je torej pravica, pridobljena s posamičnim upravnim aktom, in kot taka, če je pridobljena na ustavni in zakoniti podlagi - ne glede na stališče o tem, ali je državljanstvo tudi človekova pravica, ki ji gre še posebno ustavno varstvo - uživa varstvo pravne države.

Pravna država mora spoštovati načelo zaupanja v pravo, pravno varnost in druga načela pravne države (2. člen Ustave RS). Načelo zaupanja v pravo zahteva, da so posamezne odločitve, ki so zakonite in sprejete brez vnaprejšnjih pridržkov ter po svoji naravi niso prehodnega značaja, stabilne. Pravo lahko uveljavlja svojo funkcijo urejanja družbenega življenja, če je v čim večji meri stalno in trajno. Tako pravo kot tudi celotno ravnanje vseh državnih organov mora biti predvidljivo, ker to zahteva pravna varnost. S tem se uresničuje zaupanje državljana v pravo in državo.

Zakonodajalec pomembno omejuje možnost zaposlitve osebam, ki nimajo državljanstva RS. Odvzem državljanstva bi zato pomenil bistveno omejitev možnosti razvoja posameznika kot osebnosti in torej nedopusten poseg v njegove osebnostne pravice, ki so mu zagotovljene v 35. členu Ustave RS.

Poseg v državljanstvo bi bil tudi poseg v varnost prizadetih. Osebe, ki so pridobile državljanstvo na podlagi 40. člena ZDRS, so se zanesle na svoj državljanski status. Pravna država pa mora varovati človekove pravice in v pravni državi mora vsakdo uživati pravico do varnosti - torej tudi do pravne varnosti. Če se posameznik ne more zanesi na trajnost na zakonit način pridobljenih pravic, za katere mu je zakonodajalec sprva dal vedeti, da so trajne narave, potem se ne more čutiti varnega pred arbitrarnimi posegi države v pridobljene pravice. Tudi to pa je pomen človekove pravice do varnosti po 34. členu Ustave RS.

Odločba US, sprejeta 4. februarja 1999 (U-I-284/94)

Z omenjeno odločbo²⁵ je US odločilno poseglo v razreševanje problematike izbrisa, saj je ugotovilo, da je drugi odstavek 81. člena ZTuj v nasprotju z Ustavo RS. Prav 81. člen ZTuj je bil v večini primerov uporabljen kot pravna podlaga za izbris.

ZTuj je v neskladju z Ustavo RS, ker ne določa pogojev za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje oseb iz drugega odstavka 81. člena po preteku roka, v katerem bi lahko zaprosile za sprejem v državljanstvo RS, če tega niso storile, ali po dnevu, ko je postala odločba o nesprejemu v državljanstvo RS dokončna. Ugotovljeno neskladnost je zakonodajalec dolžan odpraviti v roku šest mesecev od dneva objave te odločbe v Uradnem listu RS. Do odprave ugotovljene neskladnosti se zoper državljana druge republike nekdanje SFRJ ne sme izreči ukrep prisilne odstranitve tujca iz 28. člena ZTuj, če je imel na dan plebiscita 23. 12. 1990 na območju RS prijavljeno stalno prebivališče in v njej tudi dejansko živi.

²⁵ Odločba US, št. U-I-284/94 (dostopno na <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/6D8124221FC47522C12570CE0048B434>).

Ker zakon v prehodnih določbah ne ureja nadaljnjega prebivanja državljanov drugih republik nekdanje SFRJ kot tujcev v RS, je kršeno načelo varstva zaupanja v pravo (2. člen Ustave RS). Državljanom drugih republik nekdanje SFRJ, ki so zakonito živeli na ozemlju Slovenije in imeli prijavljeno stalno prebivališče, zakon njihovega prehodnega položaja ni uredil in s tem povzročil, da so bili v slabšem položaju kot tisti tujci, ki so imeli ta status že pred osamosvojitvijo RS. Ker za opisano razlikovanje ni mogoče najti stvarno utemeljenega razloga, pomeni opustitev pravne ureditve položaja teh oseb tudi kršitev ustavnega načela enakosti (14. člen Ustave RS).

Na podlagi prvega odstavka 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču izda slednje ugotovitveno odločbo, če oceni, da je zakon, drug predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, protiustaven ali nezakonit zato, ker določenega vprašanja, ki bi ga moral urediti, ne ureja. V obravnavani zadevi je US ugotovilo, da izpodbijani zakon ni v skladu z Ustavo RS, ker ne ureja pravnega položaja oseb, ki so po poteku rokov iz drugega odstavka 81. člena postale tujci. S tem so bile povzročene kršitve načel pravne države, načela enakosti in v določenih primerih (v primerih odstranitve ali izгона) lahko tudi kršitve človekovih pravic in svoboščin, ki gredo po Ustavi RS in mednarodnem pravu vsem osebam, ki zakonito prebivajo na njenem ozemlju ne glede na državljanstvo. Iz navedenega razloga je US v 1. točki izreka odločilo, da ZTuj ni v skladu z Ustavo RS, in v 3. točki izreka določilo rok šest mesecev, v katerem mora zakonodajalec odpraviti ugotovljeno neskladje z Ustavo RS.

Odločba US, sprejeta 10. junija 1999 (U-I-89/99)

US je ponovno presoјalo ZDRS,²⁶ tokrat njegov 40. člen, ki je sicer omogočil množično izredno naturalizacijo, vendar je v tretjem odstavku omogočal zavrnitev vloge osebi zaradi nevarnosti za javni red. Omenjeni odstavek je bil sprejet z novelo ZDRS, ki je stopila v veljavo 14. 12. 1991 in je imela v praksi retroaktiven značaj.

Prvotna določba 40. člena ZDRS, oblikovana na podlagi Izjave o dobrih namenih, je dala možnost državljanom drugih republik bivše SFRJ s stalnim prebivališčem v Sloveniji na

²⁶ Odločba US, št. U-I-89/99 (dostopno na <http://odlocitve.us-rs.si/urs/us-odl.nsf/o/ED7C997C93F5A910C12570CE0048B49B>).

dan 23.12.1990, ki so dejansko prebivali tukaj, pridobitev državljanstva pod edinim pogojem, da pravočasno (to je v roku šestih mesecev od uveljavitve zakona) vložijo predpisano vlogo. Navedeni skupini ljudi je država zaradi posebnega položaja, v katerem so se znašli ob razpadu bivše skupne države, priznala pravico do pridobitve državljanstva z enkratno izjemno naturalizacijo. Ti ljudje so se na tako, z zakonom določeno ureditev, mogli zanesti in so tudi glede na to utemeljeno uravnavali svoja ravnanja in pričakovanja. Z novelo ZDRS je država tako ureditev naknadno in to šele po tem, ko so mnogi prizadeti že vložili vloge za pridobitev državljanstva in s tem zahtevani pogoj izpolnili, spremenila in v njihovo škodo določila dodatne pogoje (izpodbijani tretji odstavek 40. člena). S tem je posegla v načelo varstva zaupanja v pravo, vendar pa to ne pomeni nujno, da je bil poseg protiustaven. Presoditi je treba, ali obstajajo za tako spremembo prevladujoči razlogi javnega interesa, ali pa bi bilo treba dati prednost ustavnemu načelu varstva zaupanja v pravo.

Razlog javnega interesa, ki je narekoval sprejem izpodbijanega tretjega odstavka, je bila zaščita države oziroma njena varnost in obramba. Država je sicer pred osamosvojitvijo obljubila vsem v Sloveniji prebivajočim državljanom drugih republik bivše SFRJ slovensko državljanstvo, vendar takrat ni mogla predvideti dogodkov, ki so osamosvojitvi sledili. Zato naknadno predpisani pogoj, ki se nanaša na nevarnost za varnost ali obrambo države, ne pomeni protiustavnega posega v načelo varstva zaupanja v pravo. Osebe, ki so sodelovale v agresiji in niso bile lojalne Sloveniji, se ne morejo uspešno sklicevati na načelo varstva zaupanja v pravo nasproti državi, zoper katero so delovale.

Na načelo varstva zaupanja v pravo se lahko sklicujejo tisti prosilci, ki državljanstva ne morejo pridobiti zaradi dodatno določenega pogoja nevarnosti za javni red. Iz zakonodajnega gradiva nedvomno izhaja, da je bil cilj izpodbijane določbe omogočiti upravnim organom, da zavrnejo sprejem v državljanstvo tistim osebam, ki so sodelovale v agresiji oziroma delovale zoper državo Slovenijo, ne pa tudi prosilcem, potencialno nevarnim za javni red. V zvezi z njimi naknadno niso nastale nobene nove okoliščine, ki bi opravičevale morebitne spremembe. Že ob sprejemu zakona je bilo namreč mogoče predvidevati, da bodo med prosilci za državljanstvo po 40. členu tudi osebe, potencialno nevarne za javni red. Zakonodajalec za določitev tega dodatnega pogoja ni imel razloga, utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu, ki bi pretehtal varovano

zaupanje v pravo. Zato je bilo treba določbo tretjega odstavka 40. člena ZDRS, kolikor se nanaša na razlog nevarnosti za javni red, razveljaviti.

Odločba US, sprejeta 15. julija 1999 (Up-60/97)

US je odločalo o ustavni pritožbi,²⁷ ki so jo nanj naslovili prizadeti posamezniki, ker jih upravni organi niso hoteli vpisati v register stalnega prebivalstva Slovenije. US je odpravilo sodbo Vrhovnega sodišča, sklep in odločbo Vlade RS ter odločbe Ministrstva za notranje zadeve, ker niso sledile odločbi US (U-I-284/94), ki je razveljavila neustavne določbe ZTuj.

Upravni organi in Vrhovno sodišče so odločitev oprli na določbo drugega odstavka 13. člena in prvega odstavka 16. člena ZTuj, ker so določbo 81. člena ZTuj, v zvezi s katero je US z odločbo št. U-I-284/94 ugotovilo, da je ZTuj v neskladju z Ustavo RS zaradi protiustavne pravne praznine, razlagali v nasprotju z Ustavo RS. S takšno razlago ZTuj, kakršna je vsebovana v izpodbijanih odločbah, 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 RS. S tem je bila pritožniku kršena pravica do enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave RS, ki se v postopku odločanja o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznika kaže kot kršitev 22. člena Ustave RS (enako varstvo pravic).

Enakost pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave RS pomeni nearbitrarno uporabo predpisa v razmerju do vsakega posameznika. To v postopku pred sodišči, drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil pomeni, da so ti organi, ko uporabljajo zakon v konkretnih primerih, dolžni enake položaje obravnavati enako, brez upoštevanja osebnih okoliščin, ki v pravnem pravilu niso navedene kot odločilne. To pomeni, da se morajo uporabljati enaka pravila za enaka dejanska stanja, oziroma, da se ne smejo uporabljati enaka pravila za bistveno različna dejanska stanja.

²⁷ Odločba US, št. Up-60/97 (dostopno na <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/28F2517316FC4669C12570CE004A7C5C>).

US je v odločbi navedlo, da so ob slovenski osamosvojitvi na ozemlju RS prebivale osebe, ki so imele položaj tujca na podlagi zveznega Zakona o gibanju in prebivanju tujcev, ki je veljal za območje Slovenije vse do osamosvojitve oziroma do uveljavitve ZTuj. Pravni položaj teh oseb, ki so veljale za tujce že pred osamosvojitvijo Slovenije, je ZTuj uredil v tretjem odstavku 82. člena. Določil je, da dovoljenja za stalno prebivanje, izdana na podlagi prejšnjega zakona, veljajo še naprej za vse tujce, ki so ob uveljavitvi ZTuj imeli stalno prebivališče na območju RS. Na podlagi navedene določbe je bilo vsem tujcem, ki so imeli dovoljenje za stalno prebivanje, dovoljeno, da brez kakšnih novih pogojev še naprej prebivajo v naši državi. Državljanom drugih republik, ki so prav tako zakonito živeli na ozemlju Slovenije in imeli prijavljeno stalno prebivališče, pa ZTuj njihovega prehodnega pravnega položaja ni uredil, so bili v slabšem pravnem položaju kot tisti tujci, ki so imeli ta status že pred osamosvojitvijo RS. Ker za opisano razlikovanje ni mogoče najti stvarno utemeljenega razloga, ki bi narekoval, da bi moral biti prehodni pravni položaj državljanov drugih republik nekdanje SFRJ, ki so v RS imeli prijavljeno stalno prebivališče in so na njenem ozemlju zakonito prebivali, bistveno drugačen od pravnega položaja tistih oseb, ki so imele položaj tujca s stalnim prebivališčem že pred osamosvojitvijo Slovenije, pomeni opustitev pravne ureditve položaja teh oseb tudi kršitev načela enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave RS.

Člen 22 Ustave RS (enako varstvo pravic) pomeni aplikacijo splošnega načela o enakosti vseh pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave RS) na področju varstva pravic. Gre za poseben primer načela pravne enakosti, ki vsakomur zagotavlja enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodišči, drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil.

Odločba US, sprejeta 18. maja 2000 (U-I-295/99)

US²⁸ je zaradi kršitve načela zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave RS in načela enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave RS razveljavilo pogoje, določene v prvi, drugi in tretji alineji 3. člena ZUSDDD, ker za državljane drugih republik nekdanje SFRJ določajo strožje pogoje za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje, kot so bili določeni za

²⁸ Odločba US, št. U-I-295/99 (dostopno na <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/DB29FF19BE86D93FC12570CE004950B3>).

odpoved stalnega prebivanja tujca na podlagi ZTuj, ki je veljal v času njihovega pravno neurejenega prebivanja v RS.

ZUSDDD je uredil pravni položaj obravnavanih državljanov drugih republik nekdanje SFRJ potem, ko je preteklo že več kot osem let od osamosvojitve RS (začetek veljavnosti 30.9.1999). Člen 1 določa, da se dovoljenje za stalno prebivanje lahko izda le tistemu, ki je na dan 23.12.1990 oziroma 25.6.1991 prebival v RS in od tega dne dalje v njej tudi dejansko živi. Do dovoljenja za stalno prebivanje so torej upravičeni le tisti državljani drugih republik nekdanje SFRJ, ki so prebivali v RS že pred osamosvojitvijo in tudi po osamosvojitvi.

Na podlagi izpodbijanih alinej 3. člena ZUSDDD se dovoljenje za stalno prebivanje ne izda tistemu, ki

- je bil po 25.6.1991 večkrat kaznovan za prekršek zoper javni red in mir z elementi nasilja ali
- je bil po 25.6.1991 obsojen za kaznivo dejanje na zaporno kazen najmanj enega leta ali
- je bil po 25.6.1991 obsojen na zaporne kazni, katerih skupna dolžina presega tri leta.

Glede na stališče US v odločbi št. U-I-248/94 pogoj, določen v prvi alineji 3. člena ZUSDDD, sploh ne more priti v poštev kot razlog za neizdajo dovoljenja za stalno prebivanje, zato ga je US razveljavilo. Razveljavitev bo v skladu s 43. členom ZUstS začela učinkovati naslednji dan po objavi te odločbe v Uradnem listu RS. Pogoja iz druge in tretje alineje 3. člena je US razveljavilo in določilo rok, v katerem mora zakonodajalec uskladiti navedene določbe z Ustavo RS. Načelo zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave RS in načelo enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave RS je kršeno tudi s tem, da zakon za primere iz druge in tretje alineje 3. člena ne daje pooblastila za odločanje po prostem preudarku in ne določa okoliščin, ki bi jih upravni organ upošteval kot odločilne okoliščine pri presoji, ali naj dovoljenje za stalno prebivanje izda kljub obstoju razlogov, ki jih zakon določa za neizdajo dovoljenja. Omenjene pomankljivosti mora zakonodajalec upoštevati pri uskladitvi zakona z Ustavo RS.

Odločba US, sprejeta 3. aprila 2003 (U-I-246/02)

To je bila zadnja odločba,²⁹ s katero se je US obrnilo na zakonodajalca in zahtevalo ureditev statusa izbrisanih prebivalcev Slovenije. Ugotovilo je, da je novela ZUSDDD v neskladju z Ustavo RS in hkrati podučilo DZ, kako bi moral interpretirati odločbo št. U-I-284/94, ki je zahtevala ureditev celotnega obdobja, v katerem izbrisane osebe niso imele pravno urejenega statusa. US je tako, poleg ugotovitve neskladnosti obravnavanega zakona z Ustavo RS, tudi sugeriralo DZ, kako mora urediti problematiko izbrisa in mu določilo šest-mesečni rok za sprejem novega (popravljenega) zakona.

US je ugotovilo, da ZUSDDD ni omogočil pridobitve dovoljenja za stalno prebivanje tudi za nazaj, to je od 26.2.1992, ko so z izbrisom njihovega stalnega prebivališča in prenosom v evidenco tujcev izgubili status stalnih prebivalcev RS. Ker načela pravne države, predvsem pa načelo pravne varnosti zahtevajo, da položaj teh državljanov drugih republik ne ostane pravno neurejen, je US odločilo, da je novela ZUSDDD v neskladju z Ustavo RS.

Zaradi posebnega pravnega položaja državljanov drugih republik, ki se izraža v tem, da so pred izbrisom iz registra stalnega prebivalstva v Sloveniji imeli stalno prebivališče in so v njej dejansko še naprej prebivali, zakonodajalec ugotovljene neustavnosti ne bi mogel urediti drugače, kot da bi določil, da imajo priznано stalno prebivališče tudi za nazaj. Zato je US kot način izvršitve svoje odločitve določilo, da se z dovoljenji za stalno prebivanje, ki so že bila izdana državljanom drugih republik, ugotavlja stalno prebivanje za nazaj, to je od dneva izbrisa iz registra stalnega prebivalstva. Ministrstvu za notranje zadeve je zato naložilo, naj po uradni dolžnosti izda dopolnilne odločbe o ugotovitvi stalnega prebivališča od 26.2.1992 dalje vsem tistim državljanom drugih republik, ki so bili tega dne izbrisani iz registra prebivalstva, na podlagi ZUSDDD pa so že pridobili dovoljenja za stalno prebivanje za čas po izdaji dovoljenja.

Nadalje je US odločilo, da je v neskladju z Ustavo RS 1. člen novele ZUSDDD, ki določa kot pogoj za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje dejansko življenje v času po izbrisu iz registra stalnega prebivalstva, ne da bi določneje opredeljeval vsebino tega

²⁹ Odločba US, št. U-I-246/02 (dostopno na <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/3BBEA59AB8D5EDD7C1256FC400516C78>).

pogoja. Glede na poseben položaj teh oseb bi moral zakon opredeliti, kaj pomeni dejansko življenje, zlasti pa bi 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 RS. US je razveljavilo tudi prvi in drugi odstavek 2. člena ZUSDDD v delu, v katerem je določen rok treh mesecev za vložitev prošnje za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje. Ugotovilo je, da zakonodajalec pri določanju roka ni upošteval vseh osebnih in drugih okoliščin, ki bi upravičence lahko ovirale pri pravočasni vložitvi prošenj in da za določitev tako kratkega roka ni imel upravičenega razloga. Sodišče je za odpravo ugotovljenih neustavnosti določilo rok šest mesecev.

5.2 Vloga varuha človekovih pravic v Republiki Sloveniji

Skoraj celotno podpoglavje temelji na publikaciji Problematika »izbrisanih« v letnih poročilih varuha, ki zajema obdobje od leta 1995 (ustanovitev institucije varuha človekovih pravic) do leta 2004, ko je izšla omenjena publikacija. Dejanja in priporočila obeh dosedanjih varuhov (Ivan Bizjak in Matjaž Hanžek) je v posebno poročilo uredila Nataša Bratož in s tem omogočila zgodovinski pregled problematike izbrisanih, ki sta ga v letnih poročilih podala oba predstojnika institucije ombudsmana.

Že v prvem letnem poročilu (LP 95) je varuh zapisal, da obravnava tako imenovanih »zatečenih« oseb (takrat je bil v rabi izraz zatečeni, ki ga je kasneje zamenjal izraz izbrisani) po ZTuj ni ustrezna, saj njihovega položaja sploh ne ureja. Najbolj sporen je bil nedvomno 81. člen ZTuj, ki je v drugem odstavku določil, da za vse državljane SFRJ, ki niso zaprosili za slovensko državljanstvo in tiste, ki so zaprosili in jim je bila izdana negativna odločba, začnejo veljati določbe omenjenega člena. V praksi je to pomenilo, da niso zadržali nobenega statusa, njihov status pa je urejal 13. člen ZTuj. Ta je določal, da je tujec v RS vsak, ki je prišel na njen teritorij z veljavnim potnim listom, na podlagi katerega je smel biti na ozemlju Slovenije tri mesece oziroma toliko časa, kolikor mu je dovoljeval izdani vizum. Če je želel tujec prebivati v Sloveniji dlje, je lahko zaprosil za dovoljenje za začasno prebivanje, vendar je moral za to izpolnjevati določene pogoje (šolanje, specializacija, zdravljenje, zaposlitev, zakonska zveza z državljanom RS, ...). Vendar pa besedilo 13. člena ZTuj za državljane drugih republik bivše SFRJ ne bi smelo veljati v celoti, saj so imeli po Ustavi SRS iz leta 1974 v Sloveniji enake pravice in dolžnosti kot slovenski (republiški) državljani. Nadalje, na ozemlje RS niso prišli s potno listino (saj je šlo pred letom 1991 za skupno državo), pa so bili kljub temu v njej legalno (nekateri celo od rojstva) in so imeli prijavljeno stalno prebivališče. V praksi so bili celo v slabšem položaju kot »pravi« tujci, ki so po tretjem odstavku 82. člena ZTuj obdržali stalno prebivališče, ki so ga imeli ob uveljavitvi omenjenega zakona. »Zatečeni« tujci so imeli pred uveljavitvijo zakona nedvomno močnejši status kot tujci z dovoljenjem za stalno prebivanje.

Varuh se je v prvih letih zavzemal predvsem za sorazmernost položaja »zatečenih« oseb s položajem tistih, ki so pridobili slovensko državljanstvo po 40. členu ZDRS. Obe

kategoriji prebivalcev sta bili po 13. členu Ustavnega zakona za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti RS izenačeni v pravicah in dolžnostih s slovenskimi državljani, vendar le do izteka rokov, torej do 26.12.1992. Po tem roku so »zatečene« osebe ostale brez vsakega statusa, saj slovenska zakonodaja ni predvidela vmesnih stopenj med državljani in pravimi tujci. Evropska konvencija o državljanstvu v primeru sukcesije zavezuje državo naslednico, da osebam, ki so imele ob sukcesiji na njenem ozemlju prijavljeno prebivališče, pred tem pa so imele državljanstvo države predhodnice, zagotovi enakopraven status z državljani tako na področju ekonomskih kot tudi socialnih pravic, z izjemo zaposlitve v javnih službah. Država naslednica mora tako skupino tujcev obravnavati ločeno od pravih tujcev in ji zagotoviti, da ostane na njenem ozemlju.

»Zatečeni« so bili potem, ko so zanje začele veljati določbe ZTuj, izbrisani iz registra stalnega prebivalstva in prenešeni v evidenco tujcev. Nesporno pri tem ni bil voden oziroma izveden noben postopek in izdan noben akt, ali vsaj dana ustrezna pojasnila in napotki ter možnost uporabe pravnih sredstev. Njihovi osebni dokumenti so se odvezemali in uničevali, ko so upravni organi prišli do njih. Temu je praviloma sledilo tudi prenehanje delovnega razmerja, nezmožnost uveljavljanja socialnih pravic, stanovanjski problemi in težave s policijo. Kljub temu pa ta neureditev statusa ni pomenila odstranitve tujca iz države, saj za to večinoma ni bilo ustreznih pravnih podlag oziroma bi se razlogi za prebivanje v Sloveniji izkazali za tehtnejše (družinske vezi, premoženjske pravice,...).

Po izbrisu iz registra stalnega prebivalstva Slovenije (26.12.1992) so »zatečene« osebe morale zaprositi za dovoljenje za začasno prebivanje po 14. členu ZTuj, če so hotele legalno prebivati na teritoriju RS. Zakon je nadalje v 16. členu omogočal pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje tujcu, ki je osem let neprekinjeno prebival na območju RS na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje in je izpolnjeval pogoje iz 13. člena ZDRS, ki so opravičevali stalno prebivanje v Sloveniji. Hipotetično si je »zatečena« oseba lahko uredila status s stalnim prebivališčem šele po 26.12.2000. Vsem, ki so si morali na tak način urejati obstoj v RS, je bilo težko razumljivo, da so si morali urejati začasno prebivanje na naslovu, kjer so živeli več kot deset let, nekateri celo od rojstva. Omenjena ureditev tudi zanika prebivanje prosilcev pred 26.12.1992, kar je vsekakor sporno in težko razumljivo.

Šele leta 1999 se je problematika državljanov drugih držav nekdanje SFRJ, ki so po osamosvojitvi Slovenije ostali v njej in niso zaprosili za državljanstvo, začela razreševati. US je z odločbo (št. U-I-284/94), izdano 4. februarja 1999, odločilo, da je Ztuj v neskladju z Ustavo RS, ker ne določa pogojev za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje oseb, ki niso zaprosile za državljanstvo oziroma jim je bilo le-to zavrnjeno. US je ugotovilo, da pristojni upravni organi niso imeli zakonske podlage za prenos teh oseb iz registra stalnega prebivalstva v evidenco tujcev po uradni dolžnosti, brez vsake odločbe ali obvestila prizadeti osebi. Sodišče je zakonodajalcu naložilo, da ugotovljeno neskladje z Ustavo RS odpravi v šestih mesecih od objave odločbe. Omenjena odločba je tako potrdila ugotovitve varuha v rednih letnih poročilih od leta 1995 dalje.

DZ je 8. julija 1999 zato sprejel ZUSDDD, ki je predvidel trimesečni rok za vložitev prošnje. Vloženih je bilo okoli 12.000 prošenj, kar je nedvomno potrdilo podcenjenost števila »zatečenih« tujcev z neurejenim statusom v Sloveniji, saj je Ministrstvo za notranje zadeve vseskozi zatrjevalo, da je takšnih oseb pri nas le nekaj tisoč. Vendar pa je ZUSDDD določil prizadetim osebam priznanje statusa stalnega prebivalstva le za naprej, ne pa tudi za nazaj, torej od dneva izbrisa naprej. Že ob sprejetju zakona je na omenjeno pomanjkljivost opozarjal slovenski ombudsman, vendar njegovih priporočil zakonodajalec ni upošteval.

Tako imenovani izbrisani so v letu 2002 organizirali Društvo izbrisanih prebivalcev Slovenije z namenom, da v imenu in zaradi interesa svojih članov na demokratičen in civiliziran način omogočijo popravilo krivic, ki so nastale zaradi nezakonitega izbrisa. Poleg tega so se odločili, da bodo od države Slovenije v sodnih postopkih terjali primerno odškodnino za storjene krivice. Zato so 10. junija 2002 na US vložili pobudo za oceno ustavnosti ZUSDDD.

US³⁰ se je (tudi zaradi pobude varuha) odločilo, da bo omenjeno oceno ustavnosti reševalo prednostno in 3. aprila 2003 zavzelo stališče, da ZUSDDD ni v skladu z Ustavo RS. Zakon izbranim osebam ne priznava stalnega prebivanja od dneva izbrisa naprej, ne ureja pridobitve dovoljenja za stalno prebivanje osebam, ki so bile prisilno odstranjene in ne predpisuje meril za ugotavljanje pogoja dejanskega prebivanja v Sloveniji.

³⁰ Letno poročilo varuha za leto 2003 (dostopno na <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=453>).

Zakonodajalcu je US naložilo šestmesečni rok za odpravo omenjenih neskladij. Na tej osnovi je DZ 29. oktobra 2003 sprejel tako imenovani »Tehnični zakon o izbrisanih«, ki naj bi dokončno razrešil problematiko izbrisa. Na omenjeni zakon je Državni svet izglasoval odločilni veto, vendar je bil zakon ponovno izglasovan v DZ 25. novembra 2003. Vse skupaj se je še bolj zapletlo, ko je skupina 30 poslancev zahtevala razpis naknadnega zakonodajnega referenduma, ki bi razveljavil omenjeni zakon. Zaman so bila opozorila US in varuha, da tudi z »uspešnostjo« referenduma dolžnost DZ do odločbe US (št. U-I-246/02) ne bo ugasnila. Ker je referendum predviden za prvo polovico leta 2004, je težko napovedati kdaj in kako se bo problematika izbrisanih dokončno razrešila.

V naslednjem letnem poročilu³¹ varuh izraža zaskrbljenost zaradi »uspeha« spornega referenduma o zakonu, ki je vsaj deloma poskušal razrešiti nedopustno protipravno in protiuslavno stanje, v katerem so se znašli izbrisani. Prav tako je varuh ponovno opozoril zakonodajalca, da zahteve US še vedno niso uresničene in da bo potrebno problematiko izbrisa urediti na način, ki bo vzdržal morebitno ponovno presojo US, kakor tudi presojo Evropskega sodišča za človekove pravice.

Iz gradiva (letnih poročil) je razvidno, da je varuh dovolj hitro ugotovil problem zakonske praznine v ZTuj, saj je že v svojem prvem poročilu (LP 95) predlagal njegovo novelacijo s posebno ureditvijo položaja izbrisanih. Prav tako je problematiziral postopek prevedbe v status tujca iz v bistvu enakih razlogov, kot jih je navedlo US, ter opozoril na nerešeno vprašanje vmesnega obdobja med izbrisom in ureditvijo statusa po ZUSDDD in na številne druge vidike neustreznega obravnavanja izbrisanih v zakonodaji in v praksi.

Potrebno je tudi zavedanje, da ni mogoče pri urejanju bivališča nikogar sankcionirati za to, ker ni zaprosil za državljanstvo ali ga ni dobil, kot tudi ne za njegovo ravnanje ali celo mišljenje, razen če gre za ravnanje, ki je s predpisi določeno in v predpisanem postopku ugotovljeno kot izključitveni razlog. Predvsem politiki bi morali prenehati mešati pojem državljanstva z ureditvijo bivanja. Izbrisani so nedvomno življenjsko povezani s Slovenijo, saj so v njej vztrajali tudi v času, ko jih zaradi izbrisa uradno ni bilo (Bratož 2004: 32).

³¹ Letno poročilo varuha za leto 2004 (dostopno na <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=944#1622>).

6. Zaključek

Slovenija se je v nekaterih temeljnih osamosvojitvenih aktih (Izjava o dobrih namenih) zavezala omogočiti vključenost vseh njenih prebivalcev, še posebej pripadnikov drugih jugoslovanskih republik, ki so prebivali v njej in so predstavljali pomemben delež njenega prebivalstva. Velika večina je pridobila državljanstvo in dejansko sploh ni zaznala pravno-statusnih sprememb, ki jih je povzročila nova državna ureditev, medtem ko se je določena skupina posameznikov znašla v brezizhodnem položaju brez državljanstva in brez uradno priznanega stalnega prebivališča v Sloveniji.

Temeljna hipoteza diplomskega dela je zavzemala stališče, da zakonodajalec, ob sprejemanju osamosvojitvene zakonodaje, ni ustrezno predvidel možnih pravnih sankcij za določeno skupino prebivalstva. Sicer je zakonodaja ustrezno uredila vprašanje državljanstva, katero je bilo dodeljeno prebivalcem Slovenije, ki so na dan osamosvojitve (25.6.1991) posedovali slovensko republiško državljanstvo, ter tistim, ki so izkoristili možnost enkratne izredne naturalizacije, ki jo je omogočal 40. člen ZDRS. Le-ta je omogočil pridobitev slovenskega državljanstva vsem državljanom Jugoslavije neslovenskega porekla, kar je izkoristilo nekaj več kot 170.000 prebivalcev Slovenije. Poleg tega je zakonodaja korektno uredila status tujcev iz tretjih držav, na katere dejanje osamosvojitve ni bistveno vplivalo. Nasprotno, pa je slovenski pravni red vseboval pravno praznino na področju ureditve statusa (stalnega prebivališča) državljanov drugih držav nekdanje SFRJ, ki niso zaprosili za slovensko državljanstvo oziroma jim je bilo le-to zavrnjeno.

Hipotezo je v prvi vrsti potrdilo Ustavno sodišče, ki je leta 1999 odločilo, da je ZTuj v neskladju z Ustavo RS, ker ne ureja pravnega položaja oseb, ki so po poteku rokov iz drugega odstavka 81. člena postale tujci. Na drugi strani je hipotezo posredno potrdil tudi Državni zbor s številnimi novelami obeh zakonov (ZDRS, ZTuj) in s sprejetjem posebnega zakona (ZUSDDD), ki naj bi uredil status takoimenovanih izbrisanih prebivalcev Slovenije.

Odgovornost oziroma krivdo za izbris iz registra stalnega prebivalstva Slovenije nekaj več kot osemnajst tisoč oseb je potrebno iskati predvsem med državnimi institucijami, ki so

pravnoformalno omogočile in udejanile »administrativni« izbris, kot tudi med prizadetimi posamezniki, ki zaradi nevednosti ali nezainteresiranosti niso zaprosili za slovensko državljanstvo, katerega je novonastala država v okviru »izredne naturalizacije« ponudila vsem državljanom nekdanje SFRJ, če so imeli prijavljeno stalno prebivališče na ozemlju Republike Slovenije.

Med institucijami, odgovornimi za nastanek problematike izbrisa, nedvomno izstopa Državni zbor. Sicer je že dvakrat poizkusil urediti problematiko s posebnim zakonom, vendar obakrat neuspešno, saj je prvi zakon (ZUSDDD) razveljavilo Ustavno sodišče, medtem ko drugi (»Tehnični zakon o izbrisanih«) ni preстал referendumске presoje slovenskega volilnega telesa. Izpostaviti velja tudi dokaj pasivno vlogo Ustavnega sodišča v prvi sestavi, ki je sicer zavrnilo referendumsko pobudo o odvzemu državljanstev, dodeljenih po 40. členu ZDRS, medtem ko o ZTuj do konca svojega mandata ni sprejelo nobene odločbe. Nasprotno je sodišče v novi sestavi v vsega štirih letih (!) sprejelo celo vrsto odločb, s katerimi je bodisi razveljavilo neustavne določbe zadevne zakonodaje bodisi je podučilo zakonodajalca, kako naj interpretira njegove odločbe.

Kot je bilo že navedeno, gre deloma krivdo pripisati tudi prizadetim posameznikom, ki zaradi nevednosti ali zaradi navezanosti na nekdanjo skupno državo niso zaprosili za slovensko državljanstvo. Število vlog za državljanstvo se je opazno povečalo po uveljavitvi Stanovanjskega zakona (jeseni 1991), ki je odkup družbenih stanovanj vezal na slovensko državljanstvo, ter po odhodu JLA s slovenskega ozemlja (25. oktober 1991). Zadnji mesec zakonskega roka (december 1991) je bilo tako vloženih kar osemdeset odstotkov vseh zahtevkov za pridobitev državljanstva po 40. členu ZDRS. Poleg tega je slovenska zakonodaja dopuščala možnost dvojnega državljanstva, kar je izkoristila večina oseb, ki je pridobila slovensko državljanstvo na omenjen način (Kavšek 1998: 24).

Kljub pravkar omenjenim dejstvom glede pridobivanja slovenskega državljanstva, ne gre spregledati pomanjkljive tujske zakonodaje, na osnovi katere je po osamosvojitvi del prebivalstva, ki je posedoval jugoslovansko državljanstvo, ostal praktično brez vseh statusnih pravic. Tujci iz tretjih držav, ki niso bili državljani bivše skupne države, so avtomatično ohranili pravico do stalnega bivališča, medtem ko je bila skupina državljanov neslovenskega porekla nedvomno oškodovana, saj zakonodajalec njihovega statusa sploh ni zakonsko uredil, kar je nedvomno v nasprotju s paradigmo pravne države.

7. VIRI IN LITERATURA

1. ČLANKI V REVIJAH OZIROMA ZBORNIKIH:

1. Dedić, Jasminka (2003): Izbrisani: organizirana nedolžnost in politike izključevanja/ Jasminka Dedić, Vlasta Jalušič in Jelka Zorn. – Ljubljana: Mirovni inštitut, Inštitut za sodobne družbene in politične študije. – (Zbirka Politike).
2. Mitar, Miran in Sotlar, Andrej (1998): Nacionalni in medetnični konflikti v Republiki Sloveniji: zbornik raziskovalnega projekta. Ljubljana, Visoka varnostno policijska šola.
3. Perovšek, Jurij (2002): Slovenska osamosvojitev 1991: pričevanja in analize: zbornik: simpozij, Brežice, 21. in 22. junij 2001. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije: Zveza zgodovinskih društev Slovenije – (Knjižna zbirka Državnega zbora Republike Slovenije).
4. Tršinar, Irena (1999): Centralni register prebivalstva, Zbirka Pravo in politika, Uradni list RS d. o. o., Ljubljana.
5. Trtnik, Samo (2006): Izbrisanim bi določili dodatne pogoje. Dnevnik, 16. december 2005.

2. SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE:

1. Bratož, Nataša (2004): Problematika »izbranih« v letnih poročilih Varuha. – Ljubljana: Varuh človekovih pravic. – (Posebno poročilo/ Varuh človekovih pravic).
2. Gow, James (1992): Legitimacy and the military: The Yugoslav Crisis. Pinter Publishers London.
3. Kavšek, Iztok (1998): Pridobitev državljanstva Republike Slovenije po 40. členu Zakona o državljanstvu Republike Slovenije: diplomsko delo – Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

4. Kocjančič, Rudi (2005): Ustavno pravo Slovenije/ dr. Rudi Kocjančič, dr. Ciril Ribičič, dr. Franc Grad, dr. Igor Kavčič. – 2. ponatis. – Ljubljana: Fakulteta za upravo.
5. Končina, Nada (1993): Zakon o državljanstvu Republike Slovenije s komentarjem. - Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
6. Marshal, T. H. (1950): Citizenship and Social Class. Cambridge: The Syndics of the Cambridge University Press.
7. Mrak, Mojmir (1999): Succession of States. Martinus Nijhoff Publishers.
8. Pavčnik, Marijan (2003): Teorija prava: Prispevek k razumevanju prava/ 2. pregledana in dopolnjena izdaja; 2. natis – Ljubljana: Cankarjeva založba.
9. Pavčnik, Marijan in Mavčič, Arne (ur.) (2000): Ustavno sodstvo. – Ljubljana: Cankarjeva založba.
10. Rakočevič, Slobodan (2002): Upravnopravne notranje zadeve/ Slobodan Rakočevič, Slavko Debelak. – Ljubljana: Visoka upravna šola.
11. Rupel, Dimitrij (1992): Slovenska pot do samostojnosti in priznanja. Založba Kres in Dimitrij Rupel, Ljubljana.
12. Rupnik, Janko (1996): Ustavno pravo Slovenije. Knj. 2, Posebni del/ Janko Rupnik, Rafael Cijan, Božo Grafenauer. - 2. spremenjena in dopolnjena izdaja. – Maribor: Studio Linea.
13. Strmečki, Mik (2004): Upravnopravne notranje zadeve (praktikum), Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani.
14. Zimmermann, Warren (1996): Origins of a catastrophe: Yugoslavia and its destroyers - america' s last ambassador tells what happened and why. New York: Random House – Times Books.

3. INTERNETNI VIRI:

1. Letno poročilo varuha za človekove pravice za leto 2003.

Dostopno na <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=453> (7. april 2006).

2. Letno poročilo varuha za človekove pravice za leto 2004.

Dostopno na <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=453> (7. april 2006).

3. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-69/92, 10. december 1992.

Dostopno na <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/usodl.nsf/o/8868EF23B6B3145CC125717200280BB1>

(3. junij 2006).

4. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-98/91, 10. december 1992.

Dostopno na <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/usodl.nsf/o/014E8265E0B7C4D1C12570CE004700E2>

(11. april 2006).

5. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-266/95, 20. november 1995.

Dostopno na <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/usodl.nsf/o/C7BAFC504D3FDB3DC12570CE0047E855>

(11. april 2006).

6. Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-284/94, 4. februar 1999.

Dostopno na <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/usodl.nsf/o/6D8124221FC47522C12570CE0048B434>

(21. april 2006).

7. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-89/99, 10. junij 1999.

Dostopno na <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/usodl.nsf/o/ED7C997C93F5A910C12570CE0048B49B>

(21. april 2006).

8. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-295/99, 18. maj 2000.

Dostopno na <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/usodl.nsf/o/DB29FF19BE86D93FC12570CE004950B3>

(22. april 2006).

9. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-246/02, 3. april 2003.

Dostopno na <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/3BBEA59AB8D5EDD7C1256FC400516C78> (21. april 2006).

10. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-60/97, 15. julij 1999.

Dostopno na <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/28F2517316FC4669C12570CE004A7C5C> (22. april 2006).

11. Pravna sankcija.

Dostopno na
<http://www.luptuj.org/pdf/skripte/SKRIPTA%203.LETNIK%20S.%20MURKO.pdf>
(17. maj 2006).

12. Ustava Republike Slovenije.

Dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=150&docid=1&showdoc=1>
(10. april 2006).

13. Zakon o državljanstvu Republike Slovenije (ZDRS).

Dostopno na
<http://www.dzrs.si/index.php?id=101&sm=k&q=zakon+o+dr%C5%BEavljanstvu&mandate=-1&unid=SZ|9C80EED49E7BD146C125662B002F94DF&showdoc=1> (4. junij 2006).

14. Zakon o dopolnitvi zakona o državljanstvu Republike Slovenije (ZDRS-A).

Dostopno na
<http://www.dzrs.si/index.php?id=101&sm=k&q=zakon+o+dr%C5%BEavljanstvu&mandate=-1&unid=SZ|B44F5701773E54F5C125662D00274F79&showdoc=1> (4. junij 2006).

15. Zakon o spremembi in dopolnitvi zakona o državljanstvu RS (ZDRS-B).

Dostopno na
<http://www.dzrs.si/index.php?id=101&sm=k&q=zakon+o+dr%C5%BEavljanstvu&mandate=-1&unid=SZ|EE4940451E0AE716C125662C0047E486&showdoc=1> (4. julij 2006).

16. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o državljanstvu RS (ZDRS-C).

Dostopno na

<http://www.dzrs.si/index.php?id=101&sm=k&q=zakon+o+dr%C5%BEavljanstvu&mandate=-1&unid=SZ|6B6DAB737FF82FC0C1256626002FC73E&showdoc=1> (5. junij 2006).

17. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o državljanstvu RS (ZDRS-Č).

Dostopno na

<http://www.dzrs.si/index.php?id=101&sm=k&q=zakon+o+dr%C5%BEavljanstvu&mandate=-1&unid=SZ|C12563A400338836C1256C5D003AA607&showdoc=1> (5. junij 2006).

18. Zakon o tujcih (ZTuj).

Dostopno na

<http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=k&q=zakon+o+tujcih&mandate=-1&unid=SZ|42B8FA3E6734F787C125662B002FAB6C&showdoc=1> (4. julij 2006).

19. Zakon o spremembah zakona o tujcih (ZTuj-A).

Dostopno na

<http://www.dzrs.si/index.php?id=101&sm=k&q=zakon+o+tujcih&mandate=-1&unid=SZ|C12563A400338836C12564D000527921&showdoc=1> (4. julij 2006).

20. Zakon o tujcih (ZTuj-1).

Dostopno na

<http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=k&q=zakon+o+tujcih&mandate=-1&unid=SZ|C12563A400338836C12567A8003790DD&showdoc=1> (5. julij 2006).

21. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o tujcih (ZTuj-1A).

Dostopno na

<http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=k&q=zakon+o+tujcih&mandate=-1&unid=SZ|C12563A400338836C1256C41003AE2B&showdoc=1> (5. julij 2006).

22. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o tujcih (ZTuj-1B).

Dostopno na

<http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=k&q=zakon+o+tujcih&mandate=-1&unid=SZ|C12563A400338836C125708C0026640B&showdoc=1> (5. julij 2006).

23. Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v RS (ZUSDDD).

Dostopno na

<http://www.dzrs.si/index.php?id=101&sm=k&q=zako+o+urejanju+statusa+dr%C5%BEavljanov+drugih+dr%C5%BEav&mandate=1&unid=SZ|C12563A400338836C12567A8003C8B5C&showdoc=1> (6. julij 2006).

24. Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v RS (ZUSDDD-A).

Dostopno na

<http://www.dzrs.si/index.php?id=101&sm=k&q=zako+o+urejanju+statusa+dr%C5%BEavljanov+drugih+dr%C5%BEav&mandate=1&unid=SZ|C12563A400338836C1256A8D002848D8&showdoc=1Y> (6. julij 2006).