

Predgovor

Ta knjiga opisuje okoliščine, v katerih je prišlo do izbrisa iz registra stalnega prebivališča, dejanja, ki je tisoče prebivalcev osamosvojene Slovenije pahnilo v brezizhoden položaj. Knjiga govori tudi o posledicah izbrisa za prizadete in za ugled Slovenije ter o odgovornosti za izbris in za prepočasno odpravljanje storjenih krivic. Avtorica obravnava izbris teoretično in praktično. Zanimajo jo ustavnopravni, mednarodnopravni in primerjalni vidiki, ki jih obravnava s pomočjo brezhibne pravne argumentacije, zanesljivo in problemsko hkrati. Njeno pisanje je pravno korektno, ponekod celo hladno analitično in nevtralnno, pa vendarle iz napisanega vejejo sočutje, človeška prizadetost in zgroženost zaradi usodnih posledic, ki jih je imel izbris za življenje ter delo izbrisanih in njihovih družin. Tak celovit pristop avtorice, ki je izbris in njegovo prikrivanje, zanikanje in minimiziranje spremljala kot najstnica, danes pa je zrasla v raziskovalno avtoriteto mednarodnega formata za obravnavo enega najzahtevnejših tranzicijskih problemov, je prava lekcija starejšim.

Najbolj poučno je poglavje knjige o posledicah izbrisa za prizadete, o kršitvah njihovih klasičnih človekovih pravic in svoboščin, njihove lastnine ter ekonomskih in socialnih pravic ter pravic otrok. Napisano je brez olepševanja in odkriva, kako raznolike, vseobsegajoče, hude in nepremostljive so bile težave, ki so izvirale iz izbrisa. Avtorica ga upravičeno primerja s politiko izključevanja v drugih tranzicijskih državah in zlasti v državah, ki so nastale na ozemlju nekdanje jugoslovanske federacije.

Z ustavnopravnega vidika in z vidika vprašanja, kaj se lahko novonastajajoče države naučijo iz primera izbrisanih, pa je najpomembnejše poglavje, ki povzema depeše, interna navodila iz vlade uradnikom na terenu, kako ravnati z ljudmi, ki niso pravočasno postali slovenski državljani, in z njihovimi pravicami in dokumenti. Zanje niso veljala načela pravne države, temveč avtoritarna samovolja državnih oblasti, ki jim ni bilo mar niti protiustavnih posledic niti načel človečnosti in pravičnosti. Občasno se avtorici morda zapiše kakšna preostra kva-

lifikacija o izbrisu, na primer o rasizmu, čeprav njeni opisi posledic izbrisa prepričljivo govorijo sami zase, medtem ko bi lahko pretirano radikalne ocene po nepotrebnem preusmerile pozornost s problemov izbrisanih na obrambo tistih, ki so izbris zakrivali.

Z avtorico se moram strinjati, da se je odnos do izbrisanih z leti postopno izboljšal, da je postala javnost bolj dovzetna za osebne težave, težke usode in pogosto brezizhoden položaj, v katerega so bili pahnjeni z izbrisom. Danes so postali izbrisani sinonim za hude in množične kršitve človekovih pravic. Ena od ilustracij sprememb v javnem mnenju je tudi, da so morali najbolj zagreti vladni funkcionarji, ki so obstoj izbrisa vseskozi zanikali, opustiti žaljive odzive na pilotno sodbo velikega senata ESČP. Deloma zaradi tega, ker spoznanje o resnici izbrisa in o neodgovornem zavlačevanju glede poprave krivic vse širše prodira v javno zavest, in deloma zaradi avtoritete in ugleda, ki ju uživa ESČP.

Najmanj toliko škode kot izbris so povzročila prizadevanja državnih funkcionarjev, da se izbris prikrije, zanika in minimalizira. Zame je še posebno nesprejemljiva sestavina teh prizadevanj bila nepripravljenost izvršiti odločbe Ustavnega sodišča, zabeljena z napadom na avtoriteto ustavnih sodnikov. Odkar je veliki senat ESČP sprejel svojo sodbo, s katero je nadgradil odločitve Ustavnega sodišča RS, nič od tega ni več mogoče. Zato je knjiga Izbris in (ne)ustavna demokracija izšla v pravem trenutku.

Ni mogoče zanikati odgovornosti vseh uradnikov, ki so navodila o ravnanju z izbrisanimi izvajali, čeprav so se morali zavedati, da so interne inštrukcije nadrejenih ustavnopravno nesprejemljive. Pri tem ne smemo pozabiti, da so uradniki doživljali grožnje dela slovenske politike, da bodo kazensko odgojavali, če bodo izdajali odločbe o priznavanju stalnega bivališča izbrisanim za nazaj. Še posebno pa je obsojanja vredno slepo sledenje neustavnim in nezakonitim napotkom od zgoraj v času, ko je Ustavno sodišče že potegnilo črto med ustavnoskladnim ravnanjem in kršitvami pravic, ki nimajo temelja v Ustavi. V ustavni demokraciji mora imeti namreč ustavno sodišče zadnjo besedo glede ustavnosti in upoštevanje njegovih stališč ne more biti odvisno od tega, ali jih nosilci zakonodajne in izvršilne oblasti naknadno potrdujejo.

Avtorica upravičeno poudarja pomen pilotne sodbe velikega senata ESČP in se zavzema za njeno dosledno in učinkovito implementacijo. Tak pristop je nujen zato, ker je že skrajni čas, da se sovražnost umakne človečnosti in arbitrarnost državnega aparata načelom pravne države, in ker je zanikanje izbrisa v očitnem nasprotju s slovenskimi nacionalnimi interesi. Izvirni greh je seveda v izbrisu, ki je za prizadete pomenil

civilno smrt in jih pahnil v životarjenje, saj so ostali brez statusa in veljavnih dokumentov, brez zdravstvenega zavarovanja ter možnosti za legalno bivanje in zaposlitev. Toda enako hude posledice kot izbris sta imela in bosta imela tudi v prihodnje nasprotovanje in obotavljanje pri popravni storjenih krivic.

Inovacija vlade ni v tem, da ni znala predvideti, kakšna bo sodba ESČP. To smo doživeli že, ko je šlo za sojenje v razumnem roku. Vsaj trije pravosodni ministri zapored so vedeli, da bo Slovenija obsojena, pa so pasivno čakali na obsodbo in s tem državi povzročili veliko moralno in materialno škodo, ki se meri v milijonih evrov. Tudi doslej se je že dogajalo – tipičen primer je sodba v zadevi *Šilih proti Sloveniji* –, da se je država v svojo škodo pritožila zoper sodbo sedemčlanskega senata. Tako jo je doletela nova sramota z obsodbo pred velikim senatom ESČP. Torej niti zahteva za obravnavo pred velikim senatom ni bila posebno presenečenje. V čem je torej inovacija vlade, ko gre za pilotno sodbo v zadevi *Kurić*?

Doslej se je Slovenija vedno odgovorno, celo prizadeto in prizadevno odzivala na obsodbe iz Strasbourga. Sam sem s precej grenkobe ugotavljal, da država sodbe ESČP jemlje resneje kot odločbe lastnega Ustavnega sodišča. Zaradi obsodb, ki so se nanašale na policijsko nasilje (primera *Rehbock* in *Matko*), se je večkrat spremenila zakonodaja o nadzoru nad ravnanjem policije in nad dopisovanjem pripornikov. Tuji strokovnjaki pozitivno (bolj pozitivno kot slovenski pravniki) ocenjujejo tudi odziv vlade na sodbo ESČP v zadevi *Lukenda*, ko je bil program za odpravo sodnih zaostankov spretno poimenovan po sodbi ESČP. Inovacija sedanje vlade je torej v podcenjevanju, kritiziranju, celo norčevanju iz sodbe ESČP, ki je jasno in nedvoumno ter soglasno ugotovila diskriminacijo in kršitve pravice do družinskega življenja in do učinkovitega pravnega sredstva. Nekorektnim kritikam na račun evropskih sodnikov se ni pridružil noben pravni strokovnjak med tistimi, ki so se pred desetletjem kritično odzvali na odločbo Ustavnega sodišča. ESČP je slovenske oblasti jasno zavezalo, naj končno prevzamejo odgovornost za popravo krivic izbrisanim, da jim ne bo treba še tretjič, četrtrič in petič po pravico v Strasbourg.

V času, ko ni bilo lahko biti ustavni sodnik (leta 2003 so skupaj z mano za odločbo v korist izbrisanih glasovali dr. Dragica Wedam Lukić, dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, mag. Marija Krisper Kramberger, Milojka Modrijan, dr. Mirjam Škrk in Jože Tratnik) in se je celo pojavila nekakšna alternativna sestava Ustavnega sodišča, se je velik del pravne stroke postavil na stran formalistične kritike odločbe

Ustavnega sodišča in zavrnil popravno krivic, ki so se zgodile izbrisanim. Zato je izdaja te knjige, ki ima enega svojih temeljev v doktorski disertaciji, ki jo je avtorica uspešno zagovarjala na Pravni fakulteti v Ljubljani pod mentorstvom prof. dr. Bojana Bugariča, pomembna tudi za ugled in sposobnost fakultete, da korigira svoje preteklo delovanje.

V pritrdilnem ločenem mnenju k znameniti odločbi Ustavnega sodišča o izbrisanih sem morda nekoliko preveč afirmativno zapisal, da je bilo spoštovanje slovenske osamosvojitvene obljube o pridobitvi slovenskega državljanstva zgodba o uspehu za 90 odstotkov tistih, ki so k nam prišli iz drugih delov nekdanje skupne države. Opozoril sem, da te zgodbe ne smemo zamazati z obotavljanjem pri popravi krivic, ki so se zgodile izbrisanim. Vendar se je zgodilo prav to. Namesto takojšnje in učinkovite realizacije odločbe so se v oblastnih strukturah ukvarjali z napadi na ustavne sodnike in raznovrstnimi poskusi zanikanja izbrisa. Vrh teh aktivnosti je bilo prizadevanje, da se z ustavnim zakonom obide odločba Ustavnega sodišča.

Danes dr. Boštjan M. Zupančič pravi, da je Ustavno sodišče z odločitvami o izbrisanih rešilo čast Slovenije. Naj kompliment vrnem prvi sestavi ustavnih sodnikov po sprejemu Ustave: prvo herojsko dejanje je bila prepoved referendumu o odvzemu državljanstva, pridobljenega na podlagi osamosvojitvene obljube. To je bilo davnega leta 1995, ko je dr. Boštjan M. Zupančič zapisal, da gre za poseg v pravico do dostojanstva oseb neslovenskega etničnega izvora, ki jih je Slovenija v svojih osamosvojitvenih aktih »napravila za ustanovitelje slovenske države«. Res pa je, da takratna sestava ustavnih sodnikov izbrisa kot da še ni opazila.

Organi sleherne evropske države, razen Belorusije, so zavezani sami skrbeti za spoštovanje konvencijskih pravic na svojem ozemlju. ESČP je mednarodno sodišče, ki igra subsidiarno vlogo, po domače bi rekli, da ima prvotno odgovornost država, drugotno pa ESČP. Če državni organi ne skrbijo za varstvo konvencijskih pravic, tvegajo obsodbo pred ESČP. In ob obsodbi sta primerna opravičilo zaradi kršitev konvencijskih pravic in obljuba, da bo sodba ESČP brez odlašanja in dosledno uresničena.

Lepo bi bilo, če bi vse države poznale in upoštevale vse sodbe ESČP. Obvezno pa je, da izvršijo sodbo v vsaki zadevi, v kateri je država nastopala kot stranka. Slovenija je bila tožena stranka v zadevi izbrisanih. Mirovni inštitut in avtorica knjige sta se aktivno udeleževala pripravi in obravnave pred ESČP. Brez pretiravanja je mogoče trditi, da je nespoštljivi odnos do pilotne sodbe ESČP tudi groba kršitev slovenske

ustave, ki v 8. členu poudarja pomen neposredne uporabe ratificiranih mednarodnih pogodb.

Strinjati se moram z mag. Matevžem Krivicem, da danes nihče ne more izračunati, kolikšen bo skupni znesek odškodnin izbrisanim. Med drugim ne zato, ker se pravično zadoščenje, ki ga izreče ESČP, nanaša na kršitve konvencijskih pravic, naša ustavna ureditev pa je zahtevnejša, saj lahko po naši Ustavi prizadeti zahteva povrnitev škode od države in tistega, ki mu jo je v imenu države protipravno povzročil (26. člen Ustave). Ni pa težko izračunati, da sta moralna in materialna škoda, ki ju bo morala poravnati država, danes bistveno višji, kot sta bili včeraj, in bosta jutri bistveno višji, kot sta danes. Ne gre samo za vprašanje obresti, gre tudi za to, da po stališču ESČP kršitev traja in bo trajala, dokler žrtve ne bodo deležne primerne odškodnine. Izbruhi pristojnega ministra, da bo država poskrbela za svoje, ne za njihove, niso nič drugega kot nov primer diskriminacijskega obravnavanja.

Kristalno jasno je tudi, da je poprava krivic mnogo hitrejša in cenejša, če jo opravi država sama, kot pa če o njej odloča ESČP. In to ne le za državni proračun, temveč predvsem za uveljavljanje pravic izbrisanih ter njihov osebni in finančni položaj. Iz sodne prakse ESČP namreč izhaja, da se je v preteklosti večkrat zadovoljilo z nižjimi odškodninami od tistih, ki bi jih dosodilo ESČP v nekem konkretnem primeru. V zvezi s tem ni odveč spomniti na stališče Ustavnega sodišča RS, da država sicer lahko omeji znesek odškodnine, ne more pa izključiti svoje odškodninske odgovornosti.

Ignoriranje sodbe ESČP Slovenijo vodi iz evro-atlantskih integracij! Morda bi se to dalo povedati tudi bolj diplomatsko. Toda do tako skrajne posledice nespoštovanja sodbe ESČP vodi tudi logika naše lastne, slovenske ustave. Ta namreč v tako imenovanem evropskem členu pravi, da lahko Slovenija vstopa v mednarodne organizacije samo, če te spoštujejo varstvo človekovih pravic, demokracijo in načela pravne države. Če torej velja, da Slovenija ni dolžna biti članica mednarodnih organizacij, ki bi kršile človekove pravice in svoboščine, tudi te organizacije niso dolžne trpeti v svojih vrstah države, ki ne spoštuje odločitev Ustavnega sodišča in sodbe mednarodnega sodišča, zoper katero ni pritožbe. Toliko bolj, ker se po njeni izrecni določbi (zadnji odstavek 15. člena) Ustava ne sme uporabljati za omejevanje pravic, ki izhajajo iz drugih aktov, veljavnih v Sloveniji.

Naivno je pričakovanje, da bi Evropska unija Slovenijo podprla pri sklicevanju na ekonomsko krizo proti sodbi ESČP. Še zlasti ne v primeru, kot so izbrisani, katerih krivice bi morale biti poravnane leta

pred nastankom krize. Evropska unija se od leta 2000 veliko bolj zavzeto ukvarja z varstvom človekovih pravic, ker želi sčasoma prerasti v državno skupnost. Zato v primeru izbrisanih ne bo pozabila na svoje obveznosti iz Listine temeljnih pravic v EU in na obljubo o pristopu EU h konvenciji.

Na sejah Beneške komisije sem večkrat opazoval visoke predstavnike Madžarske, ko so se zagovarjali, da spoštujejo evropske demokratične standarde glede pravic manjšin, volilnega sistema, položaja Ustavnega sodišča in javnega tožilstva. Razlog je v tem, da se zavedajo negativnih posledic kritičnih mnenj komisije na račun njihove države. Če bi Slovenija kršila pilotno sodbo ESČP, bi bila obravnava pred Beneško komisijo še najmanj, kar se ji utegne zgoditi. ESČP namreč ni Beneška komisija. Prav tako Slovenija ni Združeno kraljestvo, ki si lahko privoščiči zavlačevanje pri izvrševanju sodbe ESČP (glede volilne pravice zapornikov). Izmikanje izvršitvi sodbe bi Slovenijo iz kredibilne članice, ki si želi mesto v središču evropskih integracij, spremenilo v evroskeptičnega *trouble makerja*.

Udarec s kladivom predsednika ESČP sira Nicolasa Bratze ob sprejemu sodbe o izbrisanih bo odzvanjal, vse dokler ne bo odbor ministrov Sveta Evrope ocenil, da je pilotna sodba v zadevi *Kurić* celovito izvršena. Potruditi bi se morali, da bi bilo to obdobje čim krajše. Ko bo ta zgodba končana, se boste morda spomnili moje napovedi: prišel bo čas, ko v prvih vrstah na državni proslavi ne bo prostor samo za tiste, ki so izbris zakrivali, temveč tudi za predstavnike izbrisanih, na njej pa bo mogoče slišati opravičilo za vse, kar se jim je hudega zgodilo po izbrisu in po sprejemu odločb Ustavnega sodišča, in upam, da ne tudi po objavi sodbe velikega senata ESČP. Takrat bo uresničeno tudi temeljno poslanstvo te knjige in potrjen bo smisel upora njene avtorice dr. Neže Kogovšek Šalamon zoper izbris, njegovo prikrivanje in zanikanje.

prof. dr. Ciril Ribičič

Kazalo

Uvod	17
I. del: Pravni okvir ureditve državljanstva	21
1. Relevantni pravni viri SFRJ in SR Slovenije o državljanstvu in prebivališču	21
1.1. Obdobje med letoma 1811 in 1918: Občni državljanski zakonik in domovinska pravica	22
1.2. Obdobje med letoma 1918 in 1945: Kraljevina SHS	22
1.3. Obdobje med letoma 1945 in 1974: Centralizirana Jugoslavija in primarnost jugoslovanskega državljanstva	24
1.4. Obdobje med letoma 1974 in 1991: Decentralizacija oblasti in primarnost republiškega državljanstva	29
1.5. Razmerje med republiškim državljanstvom in registrom prebivalstva	31
1.6. Vodenje evidence državljanov	35
2. Predustavni zakonodajni dokumenti Socialistične republike Slovenije	37
2.1. Plebiscit in Izjava o dobrih namenih	37
2.2. Temeljna ustavna listina in Ustavni zakon za njeno izvedbo	39
3. Sprejemanje osamosvojitvene zakonodaje	40
3.1. Uvod	40
3.2. Vzpostavitev državljanstva Republike Slovenije leta 1991	43
3.2.1. Pogoj državljanstva druge republike SFRJ	49
3.2.2. Pogoj prijavljenega stalnega prebivališča na dan 23. decembra 1990	50
3.2.3. Pogoj dejanskega življenja v Sloveniji	52
3.2.4. Pridržek nevarnosti za javni red, varnost ali obrambo države	58
3.2.5. Vprašanje retroaktivne uveljavitve dodatnih pogojev za sprejem v državljanstvo	61
3.2.6. Izključitvene klavzule in vloga sodišč	66

3.3. Položaj otrok pri pridobivanju slovenskega državljanstva ...	69
3.4. Sanacija nekaterih pomanjkljivosti v ureditvi za pridobitev državljanstva	70
3.5. Statistični podatki pridobitve državljanstva po 40. členu Zakona o državljanstvu RS in nekatere druge s tem povezane okoliščine	72
3.6. Ustreznost ureditve državljanstva s stališča obveznosti vložitve prošnje	76
3.7. Ustreznost ureditve državljanstva s stališča preprečevanja apatridnosti.	77
3.8. Ustreznost ureditve državljanstva s stališča mednarodnih obveznosti držav v primeru nasledstva	82
II. del: Položaj tujcev po osamosvojitvi in izvedba odvzema pravnega statusa (izbrisa)	85
1. Položaj oseb, ki niso pridobile slovenskega državljanstva	85
1.1. Prehodne določbe Zakona o tujcih	85
1.2. Predlogi amandmajev, ki bi preprečili izbris	88
1.3. Napaka ali namerna odločitev	92
2. Interna navodila o izvajanju Zakona o tujcih in drugih osamosvojitvenih zakonov	94
2.1. Interno navodilo 26. junija 1991: Državljeni SFRJ kot tujci ..	94
2.2. Interno navodilo 30. julija 1991: Moratorij	95
2.3. Interni navodili 5. in 18. februarja 1992: Nezakonito razveljavljanje dokumentov in restriktivni pogoji izdaje delovnih vizumov	96
3. Interna navodila za izvedbo izbrisa iz registra stalnega prebivalstva	99
3.1. Interno navodilo 27. februarja 1992: Izbris, uničenje potnih listov in izgoni	99
3.2. Interno navodilo 15. junija 1992: Izločanje osebnih in gospodinjstevskih kartonov	103
4. Posledice izbrisa	106
4.1. Neupoštevanje položaja državljanov drugih republik v Zakonu o tujcih	106
4.2. Dopis vladi z dne 4. junija 1992: Odmisliti pridobljene pravice	109
4.3. Seznanitev z izbrisom	112
4.4. Luknjanje dokumentov in težave pri urejanju statusa	114

4.5.	Prenehanje veljavnosti voznških dovoljenj	116
4.6.	Posledice na področju zaposlovanja.....	117
4.7.	Problem ohranitve pravice do nastanitve	122
4.8.	Pravica do izobraževanja.....	124
4.9.	Odvzem prostosti.....	125
4.10.	Izgoni	129
4.11.	Pravica do varstva zasebnega in družinskega življenja in vloga ESČP.....	131
5.	Vloga Vrhovnega sodišča pri potrjevanju izbrisa	132
6.	Sklep.....	134
III. del: Elementi totalitarizma kot pogoj za kolektivne kršitve		
	človekovih pravic	135
1.	Nacionalizem in ustvarjanje Drugega	136
1.1.	Ponarodujoči nacionalizem	136
1.2.	Identiteta zgodovinske žrtve in ustvarjanje Drugega	140
2.	Elementi totalitarizma	142
2.1.	Problem nemišljenja	142
2.2.	Odsotnost etične dileme in dehumanizacija	145
2.3.	Odvzem pravnega statusa kot sredstvo dehumanizacije	146
2.4.	Dvojna dehumanizacija	149
3.	Nezmožnost soočanja s preteklostjo	149
3.1.	»Samo izvajali smo zakon«	149
3.2.	Prevalitev odgovornosti na žrtve, preusmerjanje pozornosti in zanikanje	150
3.3.	Nekaznovanost	152
3.4.	Organizirana nedolžnost	153
4.	Drugi motivi izbrisa	155
4.1.	Maščevanje	156
4.2.	Materialni razlogi	157
5.	Pomen razpada Jugoslavije in osamosvojitve za izbris	159
5.1.	Teorija stanja izjeme	160
5.2.	Teorija šoka	162
6.	Totalitarnost prava	165
6.1.	Uvod: Pravo (zakon) kot sredstvo izbrisa	165
6.2.	Elementi totalitarnosti prava	166
6.2.1.	Obstoj temeljne norme.....	166

6.2.2. Supremacija temeljne norme nad ustavo	167
6.2.3. Servilnost prava	168
6.2.4. Vloga birokracije kot sistema vladanja z dekreti	170
6.2.5. Sodelovanje sodstva pri represiji	172
6.2.6. Navidezna zakonitost	173
6.2.7. Legitimacija	175
6.2.8. Nestabilnost, nepredvidljivost in retroaktivnost prava	176
7. Sklep	177
IV. del: Izbris, ustavnost in pravna država.	179
1. Uvod	179
2. Ustavnopravna vprašanja in izbris	186
2.1 Načela pravne države in izbris	186
2.1.1. Načelo varstva zaupanja v pravo	186
2.1.2. Načelo zakonitosti	193
2.1.3. Načelo enakosti pred zakonom in vloga ESČP	199
2.1.4. Načelo določnosti	203
2.1.5. Načelo delitve oblasti	205
2.2. Izbrisani in pravni interes za presojo ustavnosti	206
2.3. Referendum in izbris	208
2.3.1. Uvod	208
2.3.2. Prednosti in slabosti referenduma	210
2.3.3. Omejitve referenduma	215
2.3.4. Pomen referenduma za ustavno demokracijo	221
2.4. Pravica do povračila škode in vloga ESČP	223
2.5. Določitev načina in organa izvršitve ustavnosodne odločbe kot posebna pristojnost Ustavnega sodišča	233
3. Ustavna presoja in pozitivizem	238
4. Sklep	240
V. del: Izvrševanje odločb ustavnega sodišča.	245
1. Uvod	245
2. Splošno o izvrševanju odločb Ustavnega sodišča	245
3. Izvrševanje odločb Ustavnega sodišča o izbrisu	247
3.1. Odločba št. U-I-284/94: ZUSDDD	248
3.2. Odločba št. U-I-246/02	257
3.2.1. Predlog »tehničnega« zakona in referendum	259
3.2.2. Predlog »sistemskega« zakona	261

3.2.3. Predlog »ustavnega« zakona	263
3.2.4. ZUSDDDD-B	265
3.3. Pomen posebnih ugotovitvenih (dopolnilnih) odločb	271
3.3.1. Pravni učinki	271
3.3.2. Moralni učinki	273
3.3.3. Materialni učinki	274
4. Vloga uradnikov pri izvrševanju odločb Ustavnega sodišča	277
5. Družbene in kulturne omejitve vpliva sodišč na družbene spremembe	279
6. Načela zagotavljanja spoštovanja odločb Ustavnega sodišča	284
7. Pomen sodbe ESČP v zadevi <i>Kurić in drugi proti Sloveniji</i> za ustavno demokracijo	285
Sklep	291
Literatura in viri	297
Bibliografija	297
Konvencije, zakonodaja in podzakonski akti	305
Sodna praksa	311
Drugi viri	315
Imensko kazalo	317
Stvarno kazalo	321
Summary	331

Uvod

V delu, ki je pred vami, obravnavam izbris oseb iz registra stalnih prebivalcev Republike Slovenije, dejanje, s katerim so državne oblasti leta 1992 nezakonito odvzele pravni status več kot 25.000 posameznikom in posameznicam, jih potisnile v brezpravni položaj in posegle v njihove ustavne in človekove pravice. V Sloveniji je to še vedno kontroverzna tema, ki je v pravnem okolju nekoliko marginalizirana, saj o njej pišejo in jo raziskujejo le redki pravniki. Hkrati pa na območju Slovenije po osamosvojitvi ni mogoče najti nobenega drugega ukrepa, s katerim bi oblasti tako skrajno in vseobsežno posegle v posameznikov pravni položaj in po katerem bi se tako zelo upirale popravi krivic.

Da je poprava krivic nujna, je leta 2012 v postopku s pilotno sodbo potrdilo tudi Evropsko sodišče za človekove pravice, katerega veliki senat je v zadevi *Kurić in drugi proti Sloveniji* ugotovil, da je Republika Slovenija z izbrisom in dolgotrajnim odlašanjem s popravo krivic kršila konvencijske pravice prizadetih oseb, in sicer pravico do varstva zasebnega in družinskega življenja (8. člen), v povezavi z njim pa tudi pravico do učinkovitega pravnega sredstva (13. člen) in prepoved diskriminacije (14. člen). Zaradi ugotovljenih kršitev je sodišče šestim od desetih pritožnikov priznalo 20.000 evrov odškodnine za nepremoženjsko škodo, vlado pozvalo, da z njimi v treh mesecih sklene dogovor o odškodnini za premoženjsko škodo, sicer bo o njej odločalo samo, naložilo pa ji je tudi, da v enem letu vzpostavi odškodninsko shemo, ki bo popravo krivic omogočila tudi vsem drugim izbrisanim prebivalcem in prebivalkam.

Sodba za slovensko javnost in del njenih političnih elit gotovo pomeni pretres, saj so bili vrsto let mnogi prepričani, da se bo popravi krivic mogoče izogniti z izigravanjem odločb Ustavnega sodišča, zlorabo referendumov in političnim populizmom. Navedeni mehanizmi lahko

delujejo v notranjepolitičnem okolju, v mednarodnopravnem prostoru pa ne. Izbrisani so s sodbo Evropskega sodišča dobili močnega zaveznika, saj bodo slovenske oblasti način izvrševanja te sodbe odslej morale pojasnjevati Odboru ministrov pri Svetu Evrope, ki je pristojen za nadzor nad izvrševanjem sodb. Če sodba ne bo spoštovana in shema za popravo krivic ne bo vzpostavljena, pa bodo imeli izbrisani na voljo rezervni mehanizem za vlaganje odškodninskih zahtevkov neposredno pred Evropskim sodiščem.

Sodba Evropskega sodišča je svojevrsten, skoraj filmski epilog dvajsetletne sage, ki se je začela ob osamosvojitvi leta 1991, njene korenine pa segajo v še zgodnejše obdobje. Tej sagi je posvečena knjiga, ki obravnava predvsem pravne, a tudi nekatere ključne politološke in sociološke vidike izbrisa. Termin izbris ima v tem kontekstu dva pomena. V ožjem smislu pomeni materialno dejanje, s katerim je upravni organ evidentiral prenehanje prijave stalnega prebivališča osebe v Republiki Sloveniji v ustrezni evidenci, to je v registru stalnega prebivalstva. Izbris v širšem smislu pa pomeni tako tolmačenje predpisov pri predstavnikih oblasti, ki je za posameznike pomenilo odvzem pravnega statusa in povzročitev brezpravnega stanja, v katerem niso mogli več uveljavljati svojih pravic ne kot državljani ne kot tujci z dovoljenjem za prebivanje. Knjiga obravnava izbris iz registra stalnega prebivalstva tako v ožjem kot v širšem smislu. Ko uporabljam termin izbris, se ta oznaka praviloma nanaša na izbris v širšem smislu, torej odvzem pravnega statusa, razen kadar izrecno navedem, da se del besedila nanaša na izbris v ožjem smislu, torej na materialno dejanje upravnega organa.

Osebe, ki jih je ukrep prizadel, so izbrisani. Ta kategorija zajema osebe, ki so bile do 25. junija 1991 državljani Socialistične federativne republike Jugoslavije (SFRJ) in hkrati republiški državljani druge republike SFRJ, ki so imeli v Republiki Sloveniji na dan plebiscita 23. decembra 1990 in na dan osamosvojitve 25. junija 1991 prijavljeno stalno prebivališče, niso pridobili državljanstva Republike Slovenije in so bili izbrisani iz registra stalnega prebivalstva, od izbrisa naprej pa so jih predstavniki oblasti šteli za osebe brez pravnega statusa v Sloveniji. Navedena opredelitev marsikoga izključuje, na primer državljane drugih republik, ki so stalno prebivališče prijavili po 23. decembru 1990, ali tiste, ki niso imeli prijavljenega stalnega prebivališča, so pa v Sloveniji ob osamosvojitvi dejansko živeli. Tudi ti so ob osamosvojitvi ostali brez urejenega pravnega statusa in so v mnogih pogledih doživeli podobno stisko kot izbrisani.

Termin predstavniki oblasti v tej knjigi pomeni predosamosvojitveno skupščinsko večino v skupščini Socialistične republike Slovenije, člane izvršnega sveta, člane predsedstva SR Slovenije ter funkcionarje in uradnike, zaposlene v upravnih organih, zlasti v republiškem sekretariatu za notranje zadeve in pri policiji, po osamosvojitvi pa za predstavnike oblasti štejem poslance v državnem zboru Republike Slovenije, člane vlade Republike Slovenije, funkcionarje in uradnike, zaposlene v upravnih organih, zlasti pri ministrstvu za notranje zadeve in v policiji.

Izbris je pogosto označen kot predvsem politično in družbeno vprašanje, kar vsekakor tudi je, a to ne izključuje dejstva, da je bil izpeljan s pomočjo zakonodajnih in administrativnih ukrepov ter da je povzročil posledice v pravni sferi države in posameznikov, kar zahteva pravno analizo. Zato je prvi cilj tega dela predstaviti izbris kot pravni problem, ga analizirati s stališča različnih pravnih področij (ustavnega, zgodovinskega, primerjalnega in mednarodnega) ter ga umestiti med znanstvene teme pravnega raziskovanja.

V javnem diskurzu se pojavljajo različne nasprotujoče si interpretacije izbrisa. Večina ga označuje za neustavno in nezakonito dejanje, nekateri pomembnejši predstavniki političnih elit pa ga še vedno upravičujejo kot dejanje, skladno z (ob osamosvojitvi sprejeto) zakonodajo na področju državljanstva in statusa tujcev, ki je veljala od 25. 6. 1991. Zato je drugi cilj tega dela predstaviti različne interpretacije izbrisa, ugotoviti pravno utemeljenost posameznih interpretacij in poglobiti njegovo razumevanje. Ker izbris načenja številna pomembna ustavnopravna vprašanja, je cilj tudi ugotoviti pomen te teme za ustavno demokracijo.

V pravni (zlasti upravnopravni) stroki opažam zavračanje izrazov izbris in izbrisani ter njihovo nadomeščanje z daljšimi frazami oziroma birokratskimi evfemizmi, kot so namesto izbrisa prenos osebnih podatkov iz ene evidence v drugo in namesto izbrisanih osebe, ki niso zaprosile za državljanstvo Republike Slovenije. Trdim, da je to poskus minimaliziranja dejanja in neupravičenega prenašanja odgovornosti za izgubo statusa žrtve. Zato je tretji cilj dela utrditi navedena izraza, ki sta se uveljavila najprej med izbrisanimi (saj so jih za izbrisane označile uradne osebe na upravnih enotah, ko so preverjali svoj pravni status), v civilnodružbenem gibanju in nato v akademskem svetu.

Pri formiranju državljanstva nove države ob osamosvojitvi so se nosilci in nosilke oblasti zavedali svojih obveznosti na področju spoštovanja človekovih pravic, saj je bilo njihovo spoštovanje pogoj za mednarodno priznanje novoustanovljene države. Izbris pa je s svojimi škodljivimi posledicami pokazal, da je bil del prebivalstva iz tega procesa izključen.

Zato je četrti cilj dela pokazati, da tranzicija iz enega pravnega statusa v drugega ob osamosvojitvi ni potekala v skladu z mednarodnimi obveznostmi države do vsega prebivalstva na njenem ozemlju.

Iz navedenega izhaja, da je izbris v strokovni in splošni javnosti še vedno različno razumljen, kar otežuje iskanje ustreznih rešitev. Namen dela je zato izboljšati razumevanje izbrisa ter s tem pripomoči k odpravi njegovih posledic in popravi krivic. Ker bo krivice, ki jih je izbris povzročil, in škodo, ki je zaradi njega nastala, mogoče popraviti samo z ustreznimi zakonskimi in drugimi ukrepi, morajo ti ustrezati dejanskemu stanju in zadovoljiti potrebe, ki so zaradi izbrisa nastale. V preteklosti se je večkrat izkazalo, da predlagani ali sprejeti zakoni in dejanja niso ustrezali dejanskemu stanju in potrebam izbrisanih, saj te očitno niso bile dovolj raziskane in znane tistim, ki so sprejemali odločitve, povezane z izbrisom in izbrisanimi (ali pa jih niso hoteli poznati). Ta knjiga naj prispeva k pojasnitvi okoliščin izbrisa, ki so in bodo pomembne za prihodnje ukrepe, namenjene popravi krivic, vključno s pripravo odškodninske sheme, ki jo je Sloveniji naložilo Evropsko sodišče za človekove pravice.

Pri pisanju sem uporabila različne metodološke pristope. Temeljno izhodišče raziskovanja je izbris v širšem pomenu besede, ki ga s pomočjo raziskovalnih vprašanj postavljam v različne pravne ali pravno relevantne kontekste, ki so se v prejšnjih dveh desetletjih v pravni doktrini izrisali kot pomembni. V okviru metodologije sem pozornost namenila tudi vprašanju nepristranskosti. Moje strokovno ozadje in izobrazba na področju mednarodnopravnega varstva človekovih pravic ne prejudicirata mojih ugotovitev. Izhajala sem iz domneve nedolžnosti in iz podmene, da so človekove pravice neodtujljive in da pripadajo vsakomur brez slehernega neupravičenega razlikovanja. Izhajala sem torej iz predpostavke, da izbrisan, ki so se kot tuji državljani znašli na ozemlju države, ki je razglasila svojo samostojnost in neodvisnost, zaradi tega ne bi smeli trpeti negativnih posledic, temveč bi moral biti njihov poseben »zatečeni« pravni položaj upoštevan na vseh pravnih področjih. Zato knjiga ni eno tistih del, ki nekritično predstavljajo »obe plati zgodbe« in nato bralcu prepuščajo, da se odloči sam. Nasprotno, je angažirano delo, ki izhaja iz zagovorništva človekovih pravic, s tem pa želi prispevati tudi k višji pravni kulturi v družbi.

I. del:

Pravni okvir ureditve državljanstva

Pred Postavo stoji vratar. K temu vratarju pride mož z dežele in prosi, da bi smel vstopiti v Postavo. Vratar pa pravi, da mu zdaj ne more dovoliti, da bi vstopil. Mož premišljuje in vpraša, ali bo lahko vstopil pozneje. Že mogoče, pravi vratar, zdaj pa ne.

Franc Kafka, Proces

1. Relevantni pravni viri SFRJ in SR Slovenije o državljanstvu in prebivališču

Za razumevanje izbrisa je treba razumeti pravno zgodovino državljanstva v obdobju od leta 1811, ko je tudi za območje Slovenije začel veljati avstrijski Občni državljanski zakonik, do osamosvojitve Slovenije leta 1991, ko je takratna skupščina sprejela osamosvojitveno zakonodajo, vključno z Zakonom o državljanstvu Republike Slovenije (ZDRS). S tem zakonom, ki bo podrobneje obravnavan v nadaljevanju, je bilo po načelu kontinuitete z republiškim državljanstvom Slovenije leta 1991 prvič vzpostavljeno državljanstvo Republike Slovenije, zato je ključno vprašanje, kdo se je do leta 1991 štel za republiškega državljana.

Najpomembnejše obdobje za opredeljevanje državljanstva Slovenije je obdobje med letoma 1945 in 1991, ko je bila ena od šestih socialističnih republik Federativne ljudske republike Jugoslavije (FLRJ) ter kasneje Socialistične federativne republike Jugoslavije (SFRJ) in je z zvezno državo imela skupni pravno-zakonodajni okvir na področju urejanja državljanstva in statusa tujcev. Za vključitev v slovensko republiško državljanstvo po načelu kontinuitete pa niso pomembni le zvezni in republiški pravni viri, ki so nastali v času FLRJ ali SFRJ, temveč tudi

zgodnejši pravni viri ter številne mirovne pogodbe, podpisane med različnimi vojnimi stranmi.

1.1. Obdobje med letoma 1811 in 1918: Občni državljanski zakonik in domovinska pravica

Institut državljanstva se je na območju Slovenije začel razvijati leta 1811 z uveljavitvijo avstrijskega Občnega državljskega zakonika (ODZ), ki je veljal vse do propada Avstro-Ogrske leta 1918. Izpod pristojnosti ODZ je bilo izvzeto Prekmurje, ki je spadalo v ogrski del monarhije, kjer je bilo državljanstvo urejeno z madžarskim zakonom o državljanstvu iz leta 1879. Z ODZ, v katerem je bilo državljanstvo urejeno z določbami 28. do 32. člena,¹ je bila vzpostavljena povezava med državljanstvom posameznika in njegovimi državljskimi pravicami. Državljanstvo je bilo povezano z domovinsko pravico (*Heimatrecht*, v dobesednem prevodu pravico do domovine, ki pa je vsebinsko pomenila pravico posameznika do nemotenega bivanja in pravico do ubožne oskrbe v občini).² Ta je bila kot oblika lokalnega državljanstva v avstrijskem in ogrskem delu monarhije urejena podobno in je bila vodena po občinah. Pojem domovinske pravice je pomenil trajno pravno zvezo državljan s posamezno občino.³ Vsak državljan je namreč moral imeti domovinsko pravico v eni od občin, ni pa mogoče imeti domovinske pravice v več občinah. Z izgubo državljanstva se je izgubila tudi domovinska pravica; v posamezni občini pa se je izgubila tudi s pridobitvijo te pravice v drugi občini.⁴

1.2. Obdobje med letoma 1918 in 1945: Kraljevina SHS

Po koncu prve svetovne vojne (1914–1918), natančneje 1. decembra 1918, je bila večina slovenskega ozemlja skupaj z ozemljem Hrvaške ter Bosne in Hercegovine pridruženega Srbiji in Črni gori in ustanovljena je bila Kraljevina Srbov, Hrvatov in Slovencev (Kraljevina SHS), ki se je kasneje preimenovala v Kraljevino Jugoslavijo.⁵

¹ Jovanović, Državljanstvo socialističke federativne republike Jugoslavije (1977), str. 7.

² Stariha, »Z nobenim delom se ne pečajo, le z lažnivo beračijo!«, v: Zgodovina za vse 14 (2007) 1, str. 41.

³ Jovanović, Državljanstvo socialističke federativne republike Jugoslavije (1977), str. 15.

⁴ Kač, Krisch, Pregled predpisov o državljanstvu, v: Dnevi javnega prava (1999), str. 608 in 609.

⁵ Pred tem je dva meseca obstajala država Slovencev, Hrvatov in Srbov, ki pa se ni obdržala.

V nadaljnjih letih sta za vprašanje državljanstva pomembni dve mirovni pogodbi: Saintgermainška mirovna pogodba, podpisana med silami antante in Avstrijo, ki je začela veljati leta 1920, in Trianonska mirovna pogodba, podpisana med silami antante in Madžarsko, ki je začela veljati leta 1921. Po načelu *ius domicilii* sta pogodbi določili, da bo oseba, ki je imela pravico do prebivanja (domicil) zunaj na novo nastalih držav Avstrije oziroma Madžarske, dobila državljanstvo ene od držav naslednic, ki so nastale na ozemlju Avstro-Ogrske, ob začetku veljavnosti pogodbe. S tem dnem so torej osebe, ki so prebivale na ozemlju Slovenije, dobile državljanstvo Kraljevine SHS.

Saintgermainška pogodba je poleg tega omogočala možnost optirati (izbrati) med državljanstvom države naslednice, v kateri je oseba imela prebivališče, ali države, v kateri je živel večina naroda, ki mu je oseba pripadala ali katerega jezik je govorila. Zato Saintgermainška pogodba pomeni prelom z dotedanjo pravno tradicijo, da je državljanstvo vezano na prebivališče (domicil), ne na pripadnost narodu ali jeziku.

Na območju Primorske in dela Notranjske, ki sta z Rapalsko pogodbo, 12. novembra 1920 sklenjeno med Kraljevino SHS in Italijo, pripadli Italiji, niso vsi posamezniki, ki so imeli na teh območjih prebivališče (*pertinenz*), pridobili italijanskega državljanstva samodejno. Tisti pripadniki italijanskega naroda, ki se na tem območju niso rodili ali so domicil pridobili šele po 24. maju 1915 ali pa so imeli domicil tam v preteklosti, so morali za italijansko državljanstvo optirati v enem letu.⁶ Opcijo, ponujeno osebam italijanske narodnosti, ki so se po spremembi meja znašle na ozemlju Kraljevine SHS, je omogočil izvršilni pravni akt deželne vlade Slovenije z naslovom Uredba o pridobitvi in izgubi državljanstva Kraljevine SHS z opcijo in s prošnjo z dne 25. novembra 1920.⁷

Za pridobitev državljanstva v tistem času sta pomembna še dva podatka. Leta 1928 je bil v Kraljevini SHS sprejet Zakon o državljanstvu,⁸ prvi popolni zakon, sprejet po ustanovitvi Jugoslavije kot države,⁹ s

⁶ Medved, *From Civic to Ethnic Community?*, v: *Citizenship Policies in the New Europe* (2007), str. 213 in nasl.

⁷ Uredba o pridobitvi in izgubi državljanstva Kraljevine SHS z opcijo in prošnjo, Uradni list pokrajinske uprave za Slovenijo, Kraljevina Srbov, Hrvatov in Slovencev, št. 147/1920 in 122/1921. Podrobneje o mirovnih pogodbah, ki so dajale možnost opcije, Jovanović, *Državljanstvo socialističke federativne republike Jugoslavije* (1977), str. 10–14.

⁸ Zakon o državljanstvu, Uradni list Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev, št. 254/1928.

⁹ Jovanović, *Državljanstvo socialističke federativne republike Jugoslavije* (1977), str. 17.

katerim je bilo uvedeno enotno državljanstvo, utemeljeno na načelu *ius sanguinis a patre* in na načelu enega samega državljanstva. (Načelo *ius sanguinis a patre* je še dolgo neformalno vplivalo na odločanje posameznikov za republiško državljanstvo po očetu, tudi če so bili rojeni v Sloveniji materi Slovenki, kar je kasneje, če niso pridobili državljanstva Republike Slovenije, pomenilo, da so bili izbrisani.) V zgodnjih tridesetih letih 20. stoletja pa so bile avstro-ogrske določbe o domovinski pravici oziroma domicilu nadomeščene z določbami o pripadnosti občini.¹⁰

1.3. Obdobje med letoma 1945 in 1974: Centralizirana Jugoslavija in primarnost jugoslovanskega državljanstva

Kmalu po koncu druge svetovne vojne in še prej, preden je bilo jasno in dogovorjeno, kako bo organizirana osvobodjena Jugoslavija, ki je nastala iz predvojne Kraljevine Jugoslavije, je bil 28. avgusta 1945 sprejet zvezni Zakon o državljanstvu Demokratične federativne Jugoslavije.¹¹ Ta je v 1. členu določal enotnost državljanstva Jugoslavije, sestavljenega iz zveznega in republiškega. Hkrati pa je jugoslovansko državljanstvo izključevalo druga državljanstva in dvojno državljanstvo ni bilo dovoljeno. Po tem zakonu so jugoslovanski državljani postali tisti, ki so bili na dan začetka veljavnosti tega zakona državljani po določbah Zakona o državljanstvu iz leta 1928 (35. člen), in tisti, ki so imeli prebivališče v eni od občin na ozemljih, ki so glede na mednarodne pogodbe postala del Jugoslavije. Ker je bilo predvojno državljanstvo težko dokazati zaradi vojnega uničenja,¹² je bila dodana določba, da so državljanstvo dobile tudi osebe, ki so pripadale enemu od jugoslovanskih narodov in so prebivale na ozemlju Jugoslavije brez pravice do prebivanja, razen če so se odločile, da se odselijo ali da optirajo za svoje prejšnje državljanstvo (25. člen).

Leta 1948 je bila tej ureditvi dodana določba, s katero so bile z retroaktivnim učinkom od državljanov izvzete tiste osebe nemške narodnosti, ki so bile v tujini in so imele 6. aprila 1941 (na dan napada na Jugoslavijo z bombardiranjem Beograda) jugoslovansko državljanstvo in domicil v

¹⁰ Medved, *From Civic to Ethnic Community?*, v: *Citizenship Policies in the New Europe* (2007), str. 214.

¹¹ Zakon o državljanstvu Demokratične federativne Jugoslavije, Uradni list DFJ, št. 64/1945; spremenjen Uradni list FLRJ, št. 54/1946, 90/1946, 104/1947, 88/1948, 105/1948.

¹² Ragazzi, Štiks, *EUDO Citizenship Observatory, Country Report: Croatia*, 2010, str. 2., <http://eudo-citizenship.eu/docs/CountryReports/Croatia.pdf> (7. 6. 2011).

eni od občin ter so bile »nelojalne« nacionalnim in državnim interesom narodov Jugoslavije med in pred drugo svetovno vojno.¹³ Lojalnost je bila opredeljena kot ključni pogoj za status državljanstva, ta ideja pa je sorodna nekaterim zakonskim osnutkom, ki so bili predlagani v zvezi z reševanjem vprašanja statusa izbrisanih (tako se v predlogu dopolnitve ustavnega zakona, o čemer podrobno pišem v petem delu knjige, kot eden od pogojev za ponovno pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje omenja »prestop v teritorialno obrambo na poziv predsedstva«, kar je veljalo kot test lojalnosti Sloveniji). Tovrstno ureditev retroaktivnega izvzemanja iz državljanstva zaradi razlogov lojalnosti je leta 1993 presojalo tudi Ustavno sodišče RS, ko je moralo odločiti o vprašanju, ali je neka oseba imela jugoslovansko državljanstvo oziroma ali ji je bilo to upravičeno odvzeto v skladu z navedeno ureditvijo. Ugotovilo je, da taka ureditev ni nasprotovala splošnim pravnim načelom, ki so jih tedaj priznavali »civilizirani« narodi, ki so bili »žrtve nacionalsocialističnega totalitarnega režima«.¹⁴ Toda kot izhaja iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-II-1/04, lojalnost danes ni več tako samoumevno priznana kot upravičen razlog za odvzemanje pravic (o tem več v nadaljevanju).

Leta 1945 je bil sprejet še en predpis z dolgim deskriptivnim naslovom Zakon o odvzemu državljanstva oficirjem in podoficirjem bivše jugoslovanske vojske, ki se nočejo vrniti v domovino, pripadnikom vojaških formacij, ki so služili okupatorju in pobegnili v inozemstvo, ter osebam, ki so pobegnile v inozemstvo po osvoboditvi.¹⁵ Iz tega zakona izhaja (in tako pokaže tudi analiza izvedbe izbrisa v nadaljevanju pa tudi ureditev državljanstva v nekaterih baltskih državah), da so bili pripadniki vojaških enot in obveščevalnih služb tradicionalno izpostavljeni večjemu tveganju za odvzem oziroma odrekanje državljanstva.

Leta 1947 je začela veljati Pariška pogodba, sklenjena med silami antante in Italijo, po kateri so osebe, ki so imele 10. junija 1940 stalno prebivališče na ozemlju, ki je pripadlo Jugoslaviji, izgubile državljanstvo Italije. V skladu z obveznostjo iz Pariške pogodbe je Jugoslavija leta 1947 sprejela poseben predpis o državljanstvu,¹⁶ ki se je nanašal na prebivalstvo italijanskega porekla. Ponujena jim je bila opcija itali-

¹³ Zakon o spremembah zakona o državljanstvu Demokratične federativne Jugoslavije, Uradni list FLRJ, št. 105/1948.

¹⁴ Ustavno sodišče Republike Slovenije, odločba št. U-I-23/93.

¹⁵ Zakon o odvzemu državljanstva oficirjem in podoficirjem bivše jugoslovanske vojske, ki se nočejo vrniti v domovino, pripadnikom vojaških formacij, ki so služili okupatorju in pobegnili v inozemstvo, ter osebam, ki so pobegnile v inozemstvo po osvoboditvi, Uradni list FLRJ, št. 64/1945, Uradni list FLRJ, št. 86/1946 in 22/1968.

¹⁶ Uradni list FLRJ, št. 104/1947.

janskega državljanstva, in v primeru, da so jo sprejeli, so se morali v enem letu odseliti, če je Jugoslavija tako zahtevala. Istega leta je bila opcija jugoslovanskega državljanstva ponujena tudi tistim, katerih državljanstva Pariška pogodba ni urejala, kot so bili na primer priseljenci s Primorskega, ki so pripadali nemu od jugoslovanskih narodov.¹⁷

S Pariško pogodbo je bila ustanovljena mestna nevtralna država Svobodno tržaško ozemlje (STO), ki je obstajala sedem let, do leta 1954. Okoliščine v zvezi z STO niso brez pomena za izbris. STO je bilo razdeljeno na cono A, ki je obsegala Trst z okolico, in cono B, ki je obsegala slovensko primorje s Koprom z okolico in Istro do reke Mirne. Cona A je bila pod vojaško upravo britanskih zavezniških sil, cona B pa pod upravo jugoslovanske armade. Cona A je z Londonskim sporazumom pripadla Italiji, cona B pa Jugoslaviji. Londonski sporazum ni urejal državljanstva, temveč je to področje urejal prvi od treh osimskih sporazumov, poimenovan Pogodba med SFRJ in Republiko Italijo. V prvem odstavku 3. člena te pogodbe sta se državi dogovorili, da bo vsaka uredila državljanstvo oseb, ki so imele na dan 10. junija 1940 italijansko državljanstvo in so imele stalno prebivališče na STO, in omogočila preselitev pripadnikov manjšin (italijanske z jugoslovanskega ozemlja v Italijo in obrnjeno).¹⁸ Za namen izvršitve tega dogovora je bil v FLRJ sprejet Zakon o veljavi ustave, zakonov in drugih zveznih pravnih predpisov na ozemlju, na katero se je z mednarodnim sporazumom razširila civilna uprava Federativne ljudske republike Jugoslavije¹⁹ (krajše poimenovan Zakon o veljavi predpisov). Z določbo 3. člena Zakona o veljavi predpisov je bilo stalnim prebivalcem nekdanje cone B podeljeno zvezno državljanstvo FLRJ, s kasnejšimi zakoni o državljanstvu iz leta 1964 in 1976 pa so te osebe jugoslovansko državljanstvo tudi ohranile.²⁰ Če si od takrat pa vse do osamosvojitve Slovenije leta 1991 oseba ni samoiniciativno uredila tudi republiškega državljanstva Slovenije, se je znašla med izbrisanimi.²¹

¹⁷ Medved, *From Civic to Ethnic Community?*, v: *Citizenship Policies in the New Europe* (2007), str. 215. Več o učinkih Pariške mirovne pogodbe v: Jovanović, *Državljanstvo socijalističke federativne republike Jugoslavije* (1977), str. 27.

¹⁸ Prav tam.

¹⁹ Zakon o veljavi ustave, zakonov in drugih zveznih pravnih predpisov na ozemlju, na katero se je z mednarodnim sporazumom razširila civilna uprava Federativne ljudske republike Jugoslavije, *Uradni list FLRJ*, št. 45/1954.

²⁰ Vrhovno sodišče Republike Slovenije, sodba št. U 2824/2005.

²¹ Pri raziskovanju izbrisa sicer nisem srečala osebe, ki bi se med izbrisanimi znašla iz tega razloga, poznam pa primer osebe D. L., ki je po naključju izvedela, da nima republiškega državljanstva Slovenije. Tik pred začetkom teka šestmesečnega roka za vložitev prošnje za državljanstvo je ta oseba, rojena na območju STO, kupovala nepremičnino.

Po navedenem je mogoče skleniti, da so bile značilnosti ureditve na področju državljanstva naturalizacija pripadnikov jugoslovanskih narodov in tujih državljanov, ki so aktivno sodelovali v osvobodilnem boju, in hkrati izključevanje in odvzem državljanstva določenim etničnim skupinam (nemške narodnosti) in vojaškim skupinam, ki so dejansko ali domnevno delovale proti interesom Jugoslavije.²²

Jugoslavija je s prvim Zakonom o državljanstvu uvedla mešani sistem državljanstva, ki je hkrati obstajalo na dveh ravneh, na ravni zvezne države in na ravni republike. S stališča mednarodnega prava, tako javnega kot zasebnega, je bilo primarno državljanstvo jugoslovansko zvezno državljanstvo. Na republiški ravni pa je imel vsak jugoslovanski državljan tudi republiško državljanstvo, na katero menjavanje prebivališča med republikami ni imelo vpliva.²³

Uveljavitvi zvezne zakonodaje na področju državljanstva je leta 1950 na republiški ravni v Sloveniji sledil sprejem Zakona o državljanstvu Ljudske republike Slovenije,²⁴ ki je v 1. členu določal, da je državljan Ljudske republike Slovenije lahko samo tisti, ki je hkrati državljan Federativne ljudske republike Jugoslavije.

Leta 1964 je bil sprejet Zakon o jugoslovanskem državljanstvu,²⁵ ki je v 2. členu določil, da ima lahko samo jugoslovanski državljan tudi republiško državljanstvo in da se ob izgubi jugoslovanskega državljanstva izgubi tudi republiško, kar še vedno kaže na primarnost zveznega državljanstva. Z novim zakonom je bila odpravljena tudi možnost odvzema državljanstva zaradi odsotnosti iz države, uvedeni so bili milejši pogoji za naturalizacijo izseljencev in odpravljena je bila prisega lojalnosti.²⁶

Da bi nakup lahko pravno izpeljala, je morala predložiti potrdilo o državljanstvu SFRJ. Ko je zahtevala potrdilo o državljanstvu v Republiki Sloveniji, je izvedela, da ni vpisana v matično knjigo Republike Slovenije. Takrat si je takoj uredila republiško državljanstvo SR Slovenije, zaradi česar je kasneje ob osamosvojitvi avtomatično pridobila državljanstvo Republike Slovenije. Če do tega ne bi prišlo, bi kot oseba, rojena v Sloveniji, pričakovala, da bo državljanstvo pridobila samodejno, in zanj ne bi vlagala prošnje. V tem primeru bi se znašla med izbrisanimi.

²² Medved, *From Civic to Ethnic Community?*, v: *Citizenship Policies in the New Europe* (2007), str. 215.

²³ Prav tam, str. 216.

²⁴ Zakon o državljanstvu Ljudske republike Slovenije, Uradni list LRS, št. 20/1950.

²⁵ Zakon o jugoslovanskem državljanstvu, Uradni list SFRJ, št. 38/1964.

²⁶ Medved, *From Civic to Ethnic Community?*, v: *Citizenship Policies in the New Europe* (2007), str. 215.

Leta 1965 je bil na ravni republike sprejet Zakon o državljanstvu Socialistične republike Slovenije.²⁷ Pridobitev državljanstva po tem zakonu je bila utemeljena na načelu *ius sanguinis*. Po 2. členu tega zakona je otrok pridobil državljanstvo SR Slovenije, če je bil rojen na območju te republike in če sta bila ob otrokovem rojstvu oče in mati državljana SR Slovenije ter če sta prebivala v SR Sloveniji. Če ti pogoji niso bili izpolnjeni, je otrok dobil državljanstvo SR Slovenije, če so se starši o tem sporazumeli. Otrok je dobil državljanstvo po zakonu o državljanstvu republike, katere državljanstvo so imeli njegovi starši.

Državljan SFRJ ni mogel imeti dvojnega republiškega državljanstva; po določbi 7. člena Zakona o državljanstvu SR Slovenije iz leta 1965 se je s pridobitvijo državljanstva druge socialistične republike državljanstvo SR Slovenije izgubilo. Z namenom spoštovanja prepovedi dvojnega republiškega državljanstva in izogibanja kolizijam so bili republiški državljanski zakoni razen manjših razlik usklajeni.²⁸ Prehajanje med republiški državljanstvi je bilo razmeroma preprosto. Sprva je bilo za pridobitev državljanstva druge republike treba izpolnjevati pogoj treh let prebivanja v njej, že leta 1946 je zadostovalo eno leto prebivanja. Od uveljavitve Zakona o jugoslovanskem državljanstvu iz leta 1964 pa je zadostovala že podaja izjave za zamenjavo republiškega državljanstva, v čemer sta se izražala centralistično vodenje Jugoslavije in dejstvo, da je bilo republiško državljanstvo v praksi brez znatnejšega pomena.²⁹ Jugoslovanski državljani so bili med seboj v pravicah in obveznostih večinoma izenačeni, razen v nekaterih specifičnih pravicah, kot je volilna. Po Zakonu o volilnih imenikih³⁰ iz leta 1945 so namreč lahko samo državljani določene republike volili v tej republiki. Prijavljeno stalno prebivališče v tej republiki za uveljavljanje volilne pravice na začetku ni zadostovalo. Nekatere republike pa so kasneje predpise spremenile tako, da so lahko delegate v republiške skupščine volili tudi tisti jugoslovanski državljani, ki so imeli v republiki prijavljeno stalno prebivališče, čeprav niso imeli republiškega državljanstva te republike.³¹

²⁷ Zakon o državljanstvu Socialistične republike Slovenije, Uradni list SRS, št. 11/1965.

²⁸ Ragazzi, Štiks, EUDO Citizenship Observatory, Country Report: Croatia, 2010, str. 4, <http://eudo-citizenship.eu/docs/CountryReports/Croatia.pdf> (7. 6. 2011).

²⁹ Medved, *From Civic to Ethnic Community?*, v: *Citizenship Policies in the New Europe* (2007), str. 216.

³⁰ Zakon o volilnih imenikih, Uradni list DFJ, št. 59/1945.

³¹ Ragazzi, Štiks, EUDO Citizenship Observatory, Country Report: Croatia, 2010, str. 3, <http://eudo-citizenship.eu/docs/CountryReports/Croatia.pdf> (7. 6. 2011).

1.4. Obdobje med letoma 1974 in 1991: Decentralizacija oblasti in primarnost republiškega državljanstva

Leta 1974 je bila sprejeta Ustava Socialistične federativne republike Jugoslavije,³² s katero je bila ustanovljena federacija šestih jugoslovan-skih republik, državna oblast pa je bila decentralizirana. Iz pretežno centralizirane zvezne države je državna struktura prešla v federacijo prostovoljno združenih narodov, s čimer so se povečale tudi pristojnosti posameznih federalnih enot – republik. Ob tem se je spremenil pomen obeh elementov jugoslovanskega državljanstva: državljanstvo posamezne republike je postalo primarno, iz njega pa je izhajalo zvezno državljanstvo kot sekundarno (podobno se danes kot sekundarno konstituira državljanstvo Evropske unije). Opredelitev državljanstva je izhajala iz 249. člena Ustave SFRJ, ki je še naprej določal enotnost državljanstva SFRJ,³³ še vedno pa je veljalo, da je vsak državljan republike hkrati tudi državljan SFRJ ter da imajo državljani ene republike na območju druge republike enake pravice in dolžnosti kot njeni državljani.³⁴

Istega leta je bila sprejeta tudi Ustava Socialistične republike Slovenije,³⁵ ki je prav tako sledila primarnosti republiškega državljanstva (5. člen je določal, da je vsak državljan Socialistične republike Slovenije hkrati državljan Socialistične federativne republike Jugoslavije) in potrdila enak pravni položaj državljanov drugih republik v Sloveniji, kot ga imajo njeni državljani (6. člen).

Enake koncepte sta prevzela Zakon o državljanstvu SFRJ iz leta 1976³⁶ in Zakon o državljanstvu Socialistične republike Slovenije iz istega leta.³⁷ Zakon o državljanstvu SR Slovenije je tudi določil, da državljani drugih republik pridobijo republiško državljanstvo Slovenije na prošnjo, pod pogojem, da imajo prijavljeno stalno prebivališče v Sloveniji, v primeru rojstva otroka v SR Sloveniji pa je pridobitev državljanstva še vedno temeljila na načelu *ius sanguinis* po državljanstvu njegovih staršev.

Za urejanje zveznega državljanstva ter za položaj in prebivanje tujcev v SFRJ je bila v skladu z 281. členom Ustave SFRJ pristojna federacija, SR Slovenija pa je bila v skladu s 321. členom Ustave SRS pristojna za

³² Ustava Socialistične federativne republike Jugoslavije, Uradni list SRFJ, št. 9/1974.

³³ Prvi odstavek 249. člena Ustave Socialistične federativne republike Jugoslavije.

³⁴ Drugi odstavek 249. člena Ustave Socialistične federativne republike Jugoslavije. Glej tudi Dedić, Jalušič, Zorn, Izbrisani: Organizirana nedolžnost in politike izključevanja (2003), str. 45.

³⁵ Ustava Socialistične republike Slovenije, Uradni list SRS, št. 6/1974.

³⁶ Zakon o državljanstvu SFRJ, Uradni list SFRJ, št. 58/1976.

³⁷ Zakon o državljanstvu Socialistične republike Slovenije, Uradni list SRS, št. 23/1976.

urejanje republiškega državljanstva. Na enak način so bile za urejanje republiškega državljanstva pristojne druge republike SFRJ, bile pa so pristojne samo za urejanje državljanstva v svoji republiki, ne tudi v drugih. Pristojnost za urejanje državljanstva in državljanskih stanj z zakoni in podzakonskimi akti je bila določena s 348. členom Ustave SRS, in sicer je bila enakopravno podeljena republiškem zboru občin in republiškem družbenopolitičnemu zboru, ki sta bila dva od treh sestavnih delov skupščine SRS (tretji je bil zbor združenega dela).

Tudi po letu 1974 je bilo osnovno načelo pridobitve državljanstva v republikah, ki so imele podobno ureditev, načelo krvne zveze oziroma rodu (*ius sanguinis*), po katerem otrok v državljanstvu sledi obema staršema. Če sta imela starša različni republiški državljanstvi, sta se o otrokovem državljanstvu sporazumela in otrok je dobil tisto državljanstvo, za katero sta se sporazumela.³⁸ Načelo krvne zveze se je kombiniralo še z drugimi načeli pridobitve državljanstva (*ius loci*, naturalizacija ipd.). V praksi se je velikokrat dogajalo, da se del določbe, ki se je nanašal na sporazum staršev, ni dosledno izvajal, saj se ni pri obeh starših preverjalo, ali sta se o tem resnično sporazumela, ali pa je le eden od njiju dveh določil, katero republiško državljanstvo bo imel otrok. Velikokrat so oblasti otroku ob njegovem rojstvu določile republiško državljanstvo po očetu po starem, a ne več veljavnem pravilu *ius sanguinis a patre*. Obveljalo je republiško državljanstvo, ki (in če) je bilo na koncu vpisano v otrokov rojstni list.³⁹

Vsi republiški državljanski zakoni so omogočali spremembo republiškega državljanstva, pogoj je bil le prijavljeno stalno prebivališče v republiki, v kateri je državljan zaprosil za republiško državljanstvo. To je bilo mogoče storiti le na prošnjo, sprememb republiškega državljanstva po uradni dolžnosti pa ni bilo. Posledica pridobitve drugega republiškega državljanstva na prošnjo je bila izguba prejšnjega republiškega državljanstva, spremembo republiškega državljanstva pa so bili pristojni organi v skladu s podzakonskimi akti dolžni evidentirati tako v evidencah prvotnega republiškega državljanstva kot evidencah državljanstva, pridobljenega na prošnjo.⁴⁰

Ker sta bili ves čas obstoja Jugoslavije uveljavljeni načeli enotnosti jugoslovanskega državljanstva ter enakih pravic in obveznosti državljanov drugih republik ne glede na republiško državljanstvo, mnogi državljan

³⁸ Jovanović, Državljanstvo socijalističke federativne republike Jugoslavije (1977), str. 52.

³⁹ Prim. Vrhovno sodišče Republike Slovenije, sodba št. X Ips 451/2004.

⁴⁰ Mesojedec Pervinšek, Predpisi o državljanih in tujcih (1997), str. 21–22.