

20 let izbrisa – Pregled ukrepov in stanja 2009 - 2012

Amnesty International Slovenije, Društvo izbrisanih prebivalcev Slovenije, Mirovni inštitut

Februar 2012

Izbris, ki se je zgodil 26. 2. 1992, predstavlja enega od najbolj zaskrbljujočih izzivov človekovih pravic oziroma diskriminacije v Sloveniji. Nezakonit odvzem pravnega statusa, izbris iz registra stalnih prebivalcev, je prizadel na tisoče posameznikov. Januarja 2009 je Ministrstvo za notranje zadeve izvedlo interno preiskavo o številu izbrisanih. Glede na ugotovitve je uradno število nezakonito izbrisanih oseb iz registra stalnih prebivalcev 25.671 oseb. Izmed vseh izbrisanih jih je do leta 2009 1.302 že umrlo, 10.943 si jih je uredilo status (7.313 je bilo tedaj državljanov), medtem ko je 13.426 oseb še ostalo brez statusa. Novi družinski člani (otroci) v te številke niso zajeti. Podatki ne omogočajo vpogleda, koliko oseb je še v Sloveniji in koliko jih živi na tujem, a predvideva se, da velike večine od preostalih izbrisanih v Sloveniji ni (ker so bili prisilno odstranjeni, ker se niso mogli vrniti ali ker so sami zaradi neurejenega pravnega položaja oziroma posledic izbrisa zapustili državo).

Mednarodni mehanizmi prava človekovih pravic so se v preteklosti že odzvali na položaj izbrisanih ter opozorili slovenske oblasti, naj izbris naslovijo oziroma razrešijo. Zadnje od vrste opozoril je pismo Komisarja SE za človekove pravice Thomasa Hammarberga slovenskim oblastem iz sredine leta 2011. Vsa opozorila mednarodnih mehanizmov prava človekovih pravic so bila brez učinka, saj izbris ostaja nerazrešen.

Razvoj v letu 2009

V letu 2009 so oblasti pripravile nekaj ukrepov za izvršitev odločb Ustavnega sodišča št. U-I-284/94 z dne 4. 2. 1999 ter U-I-246/02 z dne 3. 4. 2003. Prvi korak je bilo izdajanje dopolnilnih retroaktivnih odločb, kot jih je zahtevala 8. točka ustavne odločbe iz leta 2003. Odločbe so bile izdane izbrisanim, ki so si že uredili status stalnega prebivalca in so tako pokrile "luknjo" v njihovem pravnem statusu od izbrisa do izdaje dovoljenja za stalno prebivanje. Te dopolnilne odločbe niso imele nobenega zadovoljivega učinka ali kompenzacije za žrtve, saj ne morejo zagotoviti odprave krivic, nadomestiti izgubljenih let in manjka izobraževanja ali popraviti nenaslovljenih zdravstvenih ali psihičnih težav. Pomenile so samo simbolično (in še to ne z jasnimi besedami povedano) priznanje, da so bile prizadetemu pet ali petnajst let nezakonito odvzete na status stalnega prebivalca vezane pravice – brez vsake možnosti, da bi mu bila s tem povzročena škoda sedaj lahko povrnjena.

Razvoj v letu 2010

Oblasti so pripravile spremembe Zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji (novela ZUSDDD-B), katere glavni cilj je bila implementacija odločbe Ustavnega sodišča iz leta 2003. Državni zbor RS je ZUSDDD-B sprejel 8. 3. 2010, a je zakon stopil v veljavo šele 24. 7. 2010, saj je bil zoper njegovo vsebino vložen predlog za razpis referendum. Državni zbor je predlog za vložitev referendum predal v ustavno presojo, saj bi po njegovem mnenju zavrnitev zakona imela neustavne posledice.

Ustavno sodišče je 16. junija 2010 odločilo, da bi referendum v primeru zavrnitve zakona imel neustavne posledice in referendum ni dovolilo (odločitev št. U-II-1/10).

Podrobnosti ZUSDDD-B:

Glavni cilj sprememb ZUSDDD je minimalistična implementacija odločbe Ustavnega sodišča iz leta 2003. Zakon ureja zgolj možnost, da izbrisani ponovno zaprosijo za dovoljenje za stalno prebivanje in ne zagotavlja nobenih dodatnih ukrepov, ki so nujno potrebni za integracijo (integracijski ukrepi, ukrepi zdravstvenega sistema, psihološka podpora, odprava krivic, vključno z odškodninami, ukrepi stanovanjske politike, izobraževalni ukrepi kot so štipendije, ukrepi mreže socialnega varstva itd.). Glavne pomanjkljivosti zakona so:

- Izbrisani morajo vložiti novo prošnjo za dovoljenje za stalno prebivanje (nov dolgotrajen upravni postopek);
- Zahteva se plačilo upravne takse v višini 95 evrov;
- Dokazno breme leži v celoti na plečih izbrisanih (na primer izgone je še posebej težko dokazati);
- Številne upravne omejitve otežujejo izvedbo postopkov: pristojnost je naložena upravnim enotam (kjer v nekaterih primerih še vedno delajo iste uradne osebe, ki so izvrševale izbris); prevajanje dokumentov je drago; udeleževanje upravnih dejanj (denimo zaslišanj) je težko izvedljivo, zamudno in drago za osebe, ki živijo v tujini; sedaj odsotni iz države morajo dokazati, da so se skušali vrniti, in to morajo dokazati - kar je absurda zahteva - prav in samo v drugih petih letih po izbrisu (ne prej in ne kasneje).

Glavni pogoj za urejanje statusa je v veljavi že od leta 1999, ko je bil ZUSDDD prvič sprejet. Gre za pogoj dejanskega življenja v RS od izbrisa naprej. ZUSDDD-B je leta 2010 ta pogoj spremenil v tej smeri, da so sedaj mogoče izjeme od tega pravila. Izjeme navaja 1.č člen, saj se šteje, da je dejansko življenje v RS izpolnjeno v naslednjih primerih (poenostavljeno):

- če je oseba zapustila Republiko Slovenijo zaradi posledic izbrisa;
- če je oseba zapustila Republiko Slovenijo, ker jo je poslala na delo, študij ali na zdravljenje pravna oseba, ali v primeru mladoletne osebe njeni starši oziroma skrbniki, ali če je bila zaposlena na ladji z matično luko v Republiki Sloveniji;

- če je oseba zapustila Republiko Slovenijo, ker ni mogla pridobiti dovoljenja za prebivanje v Republiki Sloveniji zaradi neizpolnjevanja pogojev in ji je bila prošnja za izdajo dovoljenja zavržena, zavržena ali je bil postopek ustavljen;
- če se oseba ni mogla vrniti v Republiko Slovenijo zaradi vojnih razmer v drugih državah, naslednicah nekdanje SFRJ ali iz zdravstvenih razlogov;
- če je bila oseba prisilno odstranjena iz Republike Slovenije na podlagi 28. člena Zakona o tujcih;
- če je bil osebi zavržen vstop v Republiko Slovenijo.

Z izjemami so povezane številne težave:

- Posameznik mora najprej dokazati, da spada v eno od izjem. Osebe pogosto niso prejemale uradnih odločb o prisilni odstranitvi iz države, zato je edini dokaz lahko le izjava stranke – in če upravni organ izjavi ne verjame, je vloga lahko zavržena. Enako problematično je dokazovanje negativnega dejstva, da se posameznik ni mogel vrniti v Slovenijo zaradi vojnih razmer na območju nekdanje Jugoslavije.
- Obstaja tudi skupina izbrisanih, ki jih izjeme ne vključujejo – v tem primeru si ti posamezniki ne morejo povrniti statusa.
- Nesprejemljivo je, da morajo osebe, ki jih je država nezakonito izbrisala (avtomatsko, brez opozorila, pravnega postopka ali možnosti uporabe pravnih sredstev), dokazovati razne pogoje (za nazaj!) za povrnitev nepravno odvzetega pravnega statusa.

Problem maksimalne 10-letne odsotnosti iz države

Določba 4. odstavka 1.č člena ZUSDDD postopek še dodatno otežuje. Ta določba se glasi:

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

Zakonski pogoj, da se izbrisnemu (in to le simbolično, brez povrnitve škode!) prizna storjena krivica in povrne nezakonito odvzeti status samo, če se je potem, ko je bil prav zaradi izbrisa prisiljen Slovenijo zapustiti, skušal vanjo vrniti, je nesprejemljiv in nesmiseln. Ko so se prvo in drugo leto mnogi skušali vrniti, so bili seveda vsi zavrženi (razen če so izpolnjevali mnogo strožje pogoje za povsem nove priseljence) in drugi potem tega niti poskušali niso več, ker je bilo vračanje brezupno. Nerazumljivo je, da zakon, sprejet leta 2010, nato določi, da kdor ne dokaže, da se je v 5.-9. letu odsotnosti kljub temu ponovno poskušal vrniti, se mu statusa in nezakonitosti izbrisa ne prizna.

Tudi če ta temeljni nesmisel zanemarimo, pa ta zakonska ureditev še vedno pomeni, da oseba, ki spada med prej navedene izjeme, lahko z izjemo opraviči dejansko bivanje v Sloveniji samo za prvih 5 let odsotnosti, za nadaljnjih 5 let pa samo, če dokaže aktivno (neuspešno) poskušanje vrnitve v Slovenijo. Kako to dokazovati, ostaja neznanka, saj je nemogoče dokazati, denimo, da je nekdo redno na veleposlaništvi povpraševal po možnostih ureditve statusa ali vrnitve. Izbrisani o tem niso

zahtevali ali shranjevali potrdil, saj v predmetnem času niso mogli vedeti, da bo to v prihodnosti pomembno za povrnitev njihovega statusa, kar je tudi sicer splošen problem načina, na katerega ZUSDDD omogoča pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje.

Skrb zbuja tudi dobesedno branje 4. odstavka 1.č člena, saj nakazuje, da je maksimalna dopustna odsotnost iz države 10 let – **to pa pomeni, da osebe, ki so bile iz države brez lastne krivde odsotne več kot 10 let, ne bodo izpolnjevale pogojev po ZUSDDD.** Razlog za vključitev te določbe v zakon nam nevladnim organizacijam ni poznan, saj o njem nismo bile vprašane za mnenje. Določba je bila v zakon vnesena po tem, ko smo se nevladne organizacije o njem izrekle. Menimo, da določba nasprotuje namenu zakona, ki je prav v tem, da povrnitev statusa omogoči tudi tistim izbrisanim, ki so iz Slovenije odsotni od izbrisa dalje do danes.

Razvoj v letu 2011

Statistike ZUSDDD

Od uveljavitve ZUSDDD julija 2010 do 31. 11. 2011 so statistični podatki o vloženih in odobrenih prošnjah za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje sledeči:

Od vseh izbrisanih je tistih, ki statusa v Sloveniji nimajo urejenega, okoli 13.000. Vloženih je bilo 211 vlog po ZUSDDD-B (152 s strani izbrisanih, 17 s strani otrok ter 42 s strani vložnikov, ki niso bili izbrisani). 55 vlog je bilo pozitivno rešenih, 80 jih ni bilo ugodenih (zavrženih in zavrnjenih), 76 jih je še v reševanju. Poleg tega je MNZ izdalo tudi 28 dovoljenj za stalno prebivanje za starejše vloge, ki so bile vložene pred uveljavitvijo ZUSDDD-B (in za te po uradni dolžnosti 25 dopolnilnih odločb).

Skupaj je bila vložena po ZUSDDD-B tudi 101 vloga za dopolnilne odločbe – 74-im prosilcem je bilo ugodeno, 10 jih je bilo zavrnjenih, 17 pa jih je še v postopku reševanja. Poleg teh je MNZ izdalo tudi 49 dopolnilnih odločb po uradni dolžnosti.

Podatki dokazujejo, da tudi po zadnjih zakonskih spremembah upravni organi še vedno zavračajo povrnitev statusov izbrisanim. To je popolnoma nedopustno in dokazuje, da so ukrepi države v posmeh človekovim pravicam. Izbris naj bi bil po izjavah vodilnih politikov celo razrešen, kar nikakor ne drži. ZUSDDD-B je glede na podatke dosegel zgolj okoli 1,3% izbrisanih brez statusa (152+17 vlog od 13.000 oseb), kar zgolj potrjuje naše stališče, da bi morala Slovenija aktivno poiskati izbrisane in jim sama ponuditi povrnitev statusa. Nova zakonodaja je v letu in pol omogočila povrnitev zgolj okoli 0,4% še neurejenih statusov (55 ugodenih od 13.000 oseb).

Problematičen je tudi odnos upravnih organov do izbrisanih. Ker Mirovni inštitut tudi v praksi zastopa številne izbrisane v upravnih postopkih, imamo vpogled v prakso, v kateri je še vedno mogoče zaslediti stališča, da so izbrisani "tisti, ki niso želeli državljanstva", "tisti, ki si niso hoteli urediti statusa" ter "želijo samo odškodnine". Navedeni odnos dokazuje napačne predstave državnih organov glede izbrisa ter izkazuje negativne oblike komunikacije, kot tudi vsesplošni odklonilni odnos slovenske družbe do izbrisanih.

Primer pred ESČP (*Kurić in drugi proti Sloveniji*)

13. julija 2010, zgolj nekaj dni preden je pričel veljati ZUSDDD-B, je Evropsko sodišče za človekove pravice v primeru Kurić in drugi proti Sloveniji presodilo, da so bile pritožnikom zaradi posledic izbrisa (o nezakonnosti samega izbrisa ESČP namreč ni pristojno odločati, ker se je zgodil dve leti pred pristopom Slovenije k Evropski konvenciji o človekovih pravicah) v povezavi z neizvršitvijo odločb Ustavnega sodišča kršene njihove človekove pravice. Sodišče je ugotovilo kršitve pravic do zasebnega in družinskega življenja (8. člen EKČP) ter pravice do učinkovitega pravnega sredstva (13. člen EKČP).

Sodba še ni pravnomočna, saj sta se obe strani (država in izbrisani) zoper sodbo pritožili na Veliki senat ESČP. Končna (pravnomočna) sodba se pričakuje v letu 2012.

Pomembno je omeniti tudi, da drugi resorji ne pripravljajo in ne načrtujejo nobenih dodatnih ukrepov s povezanih pravnih področij. V prvih 20-ih letih je bil celoten poudarek na povrnitvi nezakonito odvzetih statusov, pa še to področje še vedno ni razrešeno.