



Mirovni inštitut

Inštitut za sodobne družbene in politične študije

The Peace Institute

Institute for Contemporary Social and Political Studies

Jasminka Dedić

**DISKRIMINACIJA V POSTOPKIH
PRIDOBIVANJA DRŽAVLJANSTVA V
SLOVENIJI**

Raziskava v okviru projekta raziskovalnih štipendij Mirovnega inštituta 2002

©Mirovni inštitut, Ljubljana, 2003

Jasminka Dedić: Diskriminacija v postopkih pridobivanja slovenskega državljanstva

Glavni namen te študije je analizirati diskriminacijo v postopkih pridobivanja oziroma dodeljevanja državljanstva Republike Slovenije; glede na množično in usklajeno delovanje državnih organov na vseh ravneh lahko trdimo, da je v teh postopkih prihajalo do množičnega in sistematičnega kršenja človekovih pravic v Republiki Sloveniji po razpadu skupne jugoslovanske federacije in osamosvojitvi.

Kompleksnost tega problema se kaže že na konceptualni ravni ter pri opredelitvi pojmov in dejavnikov, ki jih bom obravnavala. Opredelitev konceptov je pomembna, saj tvori podlago za analizo morebitnih kršitev in omejevanja temeljnih človekovih pravic in svoboščin, ki so posledica kršenja načel nediskriminacije in enakosti.

Prvi problem je paradoksalen odnos med konceptoma »državljanstva« in »diskriminacije«, ki tvorita izhodišče in jedro te raziskave. Državljanstvo samo po sebi je utelešenje *legalizirane diskriminacije*, saj uteleša legitimno razlikovanje med *državljan* in *nedržavljan*. Prav zato je toliko težja naloga *prikazati nelegitimno diskriminacijo v legitimnih diskriminacijskih postopkih*.

Drugo vprašanje je, kako opredeliti koncept *diskriminacije*; ta je lahko *neposredna* ali *posredna*. Hkrati moramo *načelo nediskriminacije* obravnavati v odnosu do *načela enakosti*, ki pa je tudi večplastno, saj obsega tako *formalno enakost* kakor tudi *substativno (dejansko) enakost*. Prav tako bom analizirala človekove pravice v odnosu do državljanskih pravic in pravic tujcev (nedržavljanov) in pokazala, v kakšnem odnosu so univerzalne človekove pravice z državljanstvom.

Opredelila bom tudi koncept *državljanstva* in ga analizirala v domačem in mednarodnem pravnem redu. Ker je velika večina kršitev načela nediskriminacije pri podeljevanju slovenskega državljanstva tesno povezana z osamosvajanjem Republike Slovenije v letih 1991--1992, bom v pravno analizo vključila tudi problematiko nasledstva držav na področju državljanstva in primerjala, kako so zakonodaje držav naslednic SFRJ, uredile status državljanov drugih republik nekdanje SFRJ živečih na njihovih ozemljih med razpadom skupne države v letih 1990–1992.

Sekundarni cilj te raziskave je analizirati nastalo navskrižje med notranje- in mednarodnopravnimi standardi za varstvo človekovih pravic in suverenostjo države, ki ima diskrecijsko pravico, da nediskriminatorno določa in opredeljuje, kdo so njeni državljani. Študija poskuša skozi uravnovešanje teh dveh včasih nasprotujočih si interesov pokazati, kako bi morale države odpravljati to navskrižje, ne da bi kršile standarde za varstvo človekovih pravic. Ker je postal ta problem zaradi razpada države in nastanka novih držav naslednic še toliko večji, se v študiji še posebej poglobljam v analizo posledic sukcesije na področju državljanstva.

Dolgoročni cilj te študije je prispevati k razkritju in odpravi diskriminacije, kar predvideva tudi vrnitev statusa prizadetim posameznikom/posameznicam in povračilo škode, ki jim je bila povzročena. To študijo je zato treba razumeti kot konstruktivno kritiko, ki opozarja, da ob razpadu države in nastanku nove ali novih držav ne gre samo za velika vprašanja »suverenosti«, »nacije«, »državnosti«, »državljanstva« itd., pač pa (in predvsem) za posameznika, ki lahko v takšnih okoliščinah postane zgolj objekt selekcije za vključitev oziroma izključitev iz nastajajoče politične skupnosti. Pri tem gre tudi za drugačno razumevanje preteklosti v obdobju po osamosvojitvi Slovenije, ki naj omogoči spoznati kršitve človekovih pravic, ki so neposredno povezane z graditvijo nacionalne države.

Nazadnje sem ovrednotila podatke ter dognanja dobljene med analizo, kar služil za doseganje sekundarnega cilja te naloge – pojasniti temeljne vzroke diskriminacije pri podeljevanju slovenskega državljanstva ter jih tudi ovrednotiti v luči domačih in mednarodnih standardov za varstvo človekovih pravic. Vendar se pri končni evalvaciji nisem ustavila zgolj pri analizi diskriminatornih postopkov v procesu pridobivanja oziroma podeljevanja slovenskega državljanstva, pač pa sem oblikovala tudi priporočila, kako zastaviti učinkovite protidiskriminacijske ukrepe pri odpravljanju rasne in etnične diskriminacije, ki je tudi na splošno najpogostejša oblika diskriminacije v postopkih podeljevanja državljanstva.

Protidiskriminacijska zakonodaja Evropske unije (EU), sprejeta na podlagi 13. člena Pogodbe o Evropski skupnosti, je del obveznega pravnega urada EU (*acquis communautaire*) za države kandidatke, zato mora tovrstno zakonodajo sprejeti tudi

Slovenija še pred vstopom v EU. Glavna novost Direktive Sveta ministrov o izvajanju načela o enakosti oseb ne glede na rasno ali etnično poreklo (2000/43/EC, t. i. Direktiva o rasni enakosti) in Direktive o vzpostavitvi splošnega okvira za enakost v zaposlovanju in delu (2000/78/EC) je ta, da se dokazno breme o obstoječi rasni ali etnični diskriminaciji prenese z žrtve diskriminacije na morebitnega diskriminatorja, ne glede na to, ali gre za javni ali zasebni sektor. Cilj priporočila slovenski izvršni in zakonodajni oblasti je predlagati sprejem takšnih protidiskriminacijskih ukrepov, ki bodo zagotovili visoko stopnjo zaščite pred nezakonito diskriminacijo ter ustanovitev neodvisnega telesa, ki bo učinkovito preiskovalo pritožbe o morebitni rasni ali etnični diskriminaciji in ki bo lahko sprejemalo obvezujoče odločitve.

Pri raziskavi sem upoštevala predvsem pristop varstva človekovih pravic (*human rights approach*), ki ga uporabljajo aktivisti pri zagovorništvu človekovih pravic. Pri raziskovani temi sem se osredotočila na diskriminacijsko obravnavanje pripadnikov nekaterih skupin prebivalstva (skoraj izključno pripadnikov marginaliziranih/izključenih etničnih manjšin, ki živijo v Sloveniji) v postopkih pridobivanja oziroma podeljevanja slovenskega državljanstva, z vidika varstva človekovih pravic v skladu z veljavnimi mednarodnimi standardi. Analizirala sem pravne vire, kot so mednarodni standardi za zaščito človekovih pravic, druge vire mednarodnega prava, domačo zakonodajo, ki je relevantna za raziskovano področje, relevantno zakonodajo EU in sodne odločbe kakor tudi dokumentacijo potencialnih žrtev, katerih pravice so bile kršene, ter druge primarne vire, kot so poročila, uradne objave podatkov itd. Večino potrebnih virov sem dobila z internetnim raziskovanjem, iz intervjujev, ki jih je opravila Jelka Zorn z žrtvami diskriminacije, ter od mentorjev mag. Matevža Krivica in dr. Vlaste Jalušič.

1. Opredelitev osnovnih konceptov

1.1. Državljanstvo

V slovenskem jeziku koncept državljanstva združuje dva pojma: *citizenship* in *nationality*, ki ju uporablja angleščina in imata različen pomen. *Citizenship* pomeni »pravno razmerje med posameznikom (državljanom) in državo, ki ureja sklop vzajemnih pravic in dolžnosti, ki izhajajo iz tega razmerja« (Horn 1998, 40). Lahko rečemo, da je *citizenship* koncept, ki označuje razmerje pravic in dolžnosti med državljanom in državo v domačem pravnem redu. *Nationality* ima več pomenov, ponavadi pa se uporablja za definicijo pravnega razmerja med posameznikom (državljanom) in državo v mednarodnem pravu, kjer je državljan (*national*) subjekt diplomatske zaščite države, ki mu je podelila državljanstvo. Razliko med konceptoma *citizenship* in *nationality* lahko najbolje ponazorimo s primerom državljanstva Evropske unije (*EU citizenship*). Pogodba o Evropski uniji v 8. členu določa, da je državljan EU (*EU citizen*) vsak posameznik, ki ima državljanstvo (*nationality*) države članice.

Kakor sem že omenila, v slovenskem jeziku (pa tudi v nemškem, ruskem itd.) tega razlikovanja ni, oziroma se *nationality* v Srednji in Vzhodni Evropi pogosto zamenjuje z *nacionalnostjo*, ki pomeni pripadnost etnični skupnosti. Da ne bi prišlo do morebitnih nejasnosti, sem v pravni analizi uporabljala definicijo državljanstva iz Evropske konvencije o državljanstvu, ki v paragrafu a) 2. člena določa, da »državljanstvo‘ pomeni pravno razmerje med posameznikom in državo in ne nakazuje etničnega izvora posameznika«. Prav tako sem upoštevala tudi odločitev Mednarodnega sodišča pravice v znanem primeru *Nottebohm*, kjer je definicija državljanstva zastavljena nekoliko širše. Sodišče je v tem primeru vpeljalo test »pristne in učinkovite vezi« (*genuine and effective link*),¹ s katerim se lahko ugotovi,

¹ Nottebohm je bil nemški državljan, ki je večino svojega življenja preživel v Gvatemali in je na začetku 2. svetovne vojne z naturalizacijo pridobil tudi državljanstvo Liechtensteina. Zaradi vojnih ukrepov je moral Nottebohm kot nemški državljan zapustiti Gvatemalo. Ko se je hotel vrniti, je ta zavrnila

ali je država upravičena, da nekomu podeli svoje državljanstvo. Pri tem je treba upoštevati več dejavnikov, in sicer prebivališče, družinske vezi, participacijo v javnem življenju itd. Test Mednarodnega sodišča pravice, ki ugotavlja, ali država upravičeno podeli oziroma nepodeli državljanstvo, je lahko pomembno merilo tudi pri ugotavljanju diskriminacije v postopkih dodeljevanja slovenskega državljanstva.

Vendar državljanstvo ni le pravna kategorija, zato ga je trebna opazovati in razumeti tudi v širšem družbenem kontekstu. Tako Balibar razume državljanstvo v ožjem pomenu »kot celovito uveljavljanje političnih pravic«, in tudi v širšem pomenu »kot kulturno iniciativo oziroma učinkujočo prisotnost v javnosti (z možnostjo, 'da te slišijo')«; državljanstvo pa »je bilo potemtakem kodificirano zgolj zato, da bi označilo začasno ravnovesje, odnos med silami in interesi« (Balibar 1994, 46). Balibar svari pred popačenimi razumevanji državljanstva, in sicer pred poskusi povzdigovanja veljavne definicije, katerih namen je izenačiti državljanstvo in etnično pripadnost, in pred obravnavanjem državljanstva kot »pravne fikcije«, ki naj ne bi bilo nič drugega kot maska dominacije. V obeh primerih je spregledan dinamičen odnos med državljanom in državo, saj razumeta državljanstvo kot statično vez med njima.

T. H. Marshall je v svojem klasičnem delu *Social Class and Citizenship* (1950) izdelal tipologijo modernega državljanstva v odnosu do razvoja človekovih pravic oziroma do t. i. *generacij človekovih pravic*. Državljanstvo naj bi vsebovalo *civilne, politične* in *socialne* elemente. Civilno državljanstvo, ki naj bi se razvilo v 18. stoletju, vključuje svobodo izražanja, mišljenja in verovanja ter pravico do lastnine, pogodbe in pravičnega sojenja. Politično državljanstvo naj bi bilo proizvod 19. stoletja in

njegovo vrnitev, kljub temu da je imel poleg nemškega tudi državljanstvo nevtralnega Liechtensteina. Pri tem Gvatemala ni priznala državljanstva, ki ga je Liechtenstein podelil Nottebohm, kljub načelu mednarodnega prava, da državljanstvo v celoti spada v domeno notranje jurisdikcije držav. Pri tem je Gvatemala uporabila argument, da Nottebohm ni imel nikakršne tesnejše vezi z Liechtensteinom, na podlagi katere bi mu Liechtenstein lahko podelil državljanstvo.

Sodišče je potrdilo načelo, da država z lastno zakonodajo določi način pridobitve njenega državljanstva, ki ga morajo po mednarodnem pravu priznati tudi druge države. Vendar v primeru, ko dve ali več držav dodeli svoje državljanstvo isti osebi, to ni več le v pristojnosti domačih jurisdikcij, pač pa se tiče tudi mednarodnega prava in tretjih držav, kadar se znajdejo v takšnem položaju. Primer *Nottebohm* (2. faza), *Liechtenstein v. Guatemala*, odločitev 6. aprila 1955, <<http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions/isummaries/ilgsummary550406.htm>> (25. marec 2003).

vključuje pravico do sodelovanja v javnih zadevah in volilno pravico. Socialno državljanstvo pa naj bi sovpadalo z nastankom države blaginje 20. stoletja in vključuje pravico do socialne varnosti in do deleža družbene blaginje, ki posamezniku zagotavlja dostojno življenje v skladu s socialnimi, ekonomskimi in kulturnimi standardi, ki prevladujejo v družbi.

V obdobju ekonomske globalizacije, ko igrajo suverene nacionalne države čedalje manjšo vlogo, se neizogibno spreminja tudi koncept modernega državljanstva, ki je neločljivo povezano z nastankom nacionalnih držav. Zato nekateri teoretiki (Kymlicka, Evans, Linklater, Young, Rosenfeld in drugi) govorijo o porajajočem se *novem* državljanstvu, ki naj bi na eni strani preseglo navezanost na politično skupnost v okviru nacionalne države (prototip je državljanstvo EU), po drugi strani pa naj bi se fragmentiralo pod pritiski partikularnih družbenih skupin (ženske, homoseksualci, verske, etnične in rasne manjšine itd.), ki poleg formalne enakosti, ki jo zagotavlja formalno (univerzalno) državljanstvo, zahtevajo tudi substantivno enakost, ki pa je pogosto v nasprotju s konceptom državljanstva modernih nacionalnih držav. Zato Balibar (1994, 53) upravičeno potegne vzporednico med »bojem za državljanstvo« in »bojem za enako(pravno)st«, kar pa nas pripelje v samo središče problematike, ki jo skuša osvetliti ta študija.

Glede na zgodovinski razvoj in nastanek posameznih nacionalnih držav ločimo tri osnovne tipe nacionalne države, na podlagi katerih so se razvili tudi trije različni koncepti državljanstva (Rosenfeld 1998, 14):

1. »Nemški model« – *ethnos* prevladuje nad *demosom*. Ustanovitev nacionalne države sledi nastanku »nacije« (to je naroda), zato je takšen narod *predpolitičen* in je zasnovan na skupni etnični pripadnosti, jeziku in kulturi. Narod je globlje zakoreninjen kot država in v skladu s tem odnosom med narodom in državo je državljanstvo determinirano po načelu izvora (*ius sanguinis*). V raziskavi sem poudarila, da zakonodaje držav naslednic SFRJ urejajo določanje državljanstva zlasti napodlagi tega načela.
2. »Francoski model« – *demos* prevladuje nad *ethnosom*. Nacija (narod) je proizvod ustanovitve demokratične nacionalne države, zato je narod *političen*, veže ga

skupni jezik, ki pa se je razširil šele v obdobju po revoluciji, da bi oblikoval enotno francosko nacijo.

3. »Ameriški model« – ustava je izvor *ethnosa* in *demosa*. Ameriška država in nacija izvirata iz Ustave ZDA, ki je predhodnica in oblikuje državo, nacijo in državljanstvo. Ameriški model državljanstva se ravna predvsem po načelu teritorialnosti (*ius soli*).

Za nemški in francoski model državljanstva lahko rečemo, da sta *kolektivistična*, čeprav izhajata iz različnih teorij. Francoski republikanski koncept državljanstva izhaja iz Rousseaujevega koncepta družbene pogodbe, ki je vzpostavljena med posameznikom in družbo kot celoto, pri čemer posameznik deluje kot član vladanega telesa do suverenih oblasti in kot član suverene oblasti do ostalih posameznikov. Pri tem se vzpostavi tesna organska povezanost med državljanom in državo (Rousseau v Rosenfeld 1998, 18). Nemški etnični koncept državljanstva pa izhaja iz Herderjevega romantičnega nacionalizma, ki za zgraditev nemške nacije poudarja skupni jezik, kri in zemljo kot konstitutivne elemente nemške države (Guibernau v Bešter 2001, 178).

V nasprotju s kolektivističnim francoskim in nemškim modelom je ameriški model izrazito *individualističen*, utemeljen na Lockovi teoriji družbene pogodbe, po kateri so se družbeni pogodbeniki združijo, da bi zavarovali svoje prirojene naravne pravice, tako da ustanovijo omejeno vlado, ki ne sme posegati v avtonomnost posameznika (Locke v Rosenfeld 1998, 17). V skladu z lockovsko liberalno vizijo posamezniki obdržijo vse pravice in državi so naložene dolžnosti, rezultat pa je izrazito individualistično razumevanje koncepta državljanstva.

1.2. Diskriminacija

Načeli nediskriminacije in enakosti tvorita izhodišče za varstvo temeljnih človekovih pravic in svoboščin ter državljanskih pravic, načelo nediskriminacije pa je eno izmed temeljnih načel, ki omejujejo diskrecijsko pravico držav pri podeljevanju državljanstva. Tako *Evropska konvencija o državljanstvu* v 1. paragrafu 5. člena določa da »pravila držav podpisnic o državljanstvu ne smejo vsebovati razlikovanj, ki

bi imela za posledico diskriminacijo na podlagi spola, religije, rase, barve, nacionalnega ali etničnega izvora«. Diskriminacijo pri podeljevanju državljanstva prepovedujeta tudi *Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije* in *Konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije proti ženskam*, vendar o tem podrobneje pozneje, pri analiziranju državljanstva v odnosu do varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Kot sem omenila že v uvodu, ločimo dva tipa diskriminacije, in sicer *neposredno* in *posredno*, njuno ločevanje pa je pomembno zaradi proučevanja vzrokov in negativnih posledic diskriminacije, pa tudi za njihovo učinkovito odpravljanje. Za to raziskavo sem uporabila definiciji neposredne in posredne diskriminacije iz Direktive o rasni enakosti (Direktiva 2000/43/EC Sveta ministrov za izvajanje načela enakosti med osebami ne glede na rasni ali etnični izvor, pododstavek a) 2. odstavka 2. člena), ki določa, da o *neposredni diskriminaciji* govorimo takrat, ko »je oseba deležna manj ugodnega ravnanja kot druga, ki je bila ali bi bila tako obravnavana v primerljivi situaciji na podlagi rasnega ali etničnega porekla«.

O *posredni diskriminaciji* govorimo, če »navidezno nevtralne določbe, kriteriji ali prakse učinkujejo tako, da postavljajo osebe določenega rasnega ali etničnega porekla v slabši položaj v primerjavi z ostalimi osebami, razen če so te določbe, kriteriji ali prakse objektivno upravičeni z legitimnim ciljem ter ustrezni in potrebni« (ibid., pododstavek b) 2. odstavka 2. člena).

Načelo *enakosti* je neločljivo vezano na prepoved diskriminacije, enakost pa prav tako vsebuje *formalno* in *substantivno* (dejansko) enakost, ki sta korelata neposredne in posredne diskriminacije. Bistvo *formalne enakosti* je, da se podobni primeri in situacije obravnavajo enako ali podobno ter da različni primeri in situacije zahtevajo različno obravnavanje. Namen formalne enakosti je odpraviti neposredno diskriminacijo, oba koncepta pa sta osredotočena na zagotavljanje enakosti in prepoved diskriminacije med posamezniki.

Vendar pa formalna enakost, ki je zgolj prazen ideal brez vsebine, ne zagotavlja tudi *substantivne* (dejanske) *enakosti*, oziroma se z vztrajanjem zgolj pri zagotavljanju formalne enakosti povečujejo neenakosti med družbenimi skupinami. Substantivna

enakost se torej ukvarja s problemi socialne marginalizacije in izključevanja deprivilegiranih posameznikov in skupin. Za razliko od formalne enakosti je zagotavljanje substantivne enakosti kolektivistične narave, ker je njen namen zagotoviti enake možnosti in izboljšati položaj marginaliziranih skupin. Končni cilj je zagotoviti dejansko enakost posameznikov v družbi, vendar se ta lahko doseže le z odpravo posredne diskriminacije, katere tarče so deprivilegirane in marginalizirane skupine prebivalstva. Pri odpravljanju posredne diskriminacije in zagotavljanju substantivne enakosti je zato treba uvesti tudi *pozitivno varstvo*, katerega cilj je zagotoviti *enake možnosti*. Pozitivno varstvo se lahko uresničuje z različnimi ukrepi, najbolj pogosto se izvaja s protidiskriminacijsko zakonodajo, njihov skupni cilj pa je vsebinsko »zapolniti« formalno enakost.

Toda kljub temu, da je substantivna enakost pri odpravljanju neenakosti skupinsko naravnana, so še vedno posamezniki tisti, ki so do nje upravičeni. Pri izvajanju protidiskriminacijskih ukrepov pa je treba zagotavljati oba aspekta enakosti – formalnega in dejanskega –, da bi se zagotovila substantivna enakost med posamezniki in odpravila nelegitimna diskriminacija.

2. Človekove pravice in državljanstvo

Koncept človekovih pravic obsega tiste pravice, ki pripadejo človeku z njegovim rojstvom. Torej moramo te univerzalne pravice razlikovati od pravic, priznanih subjektom notranjega prava. Kot univerzalne morajo biti človekove pravice priznane vsem človeškim bitjem, ki so pod jurisdikcijo držav, pripravljenih zagotoviti človekove pravice (Bieliūnas 1998, 107–108). Pri tem je treba opozoriti, da so osnovne človekove pravice in temeljne svoboščine del mednarodnega običajnega prava, nekatere so celo del *ius cogens* (npr. prepoved suženjstva ter prepoved mučenja in nečloveškega ravnanja) in zatorej obvezujoče za vse države, ne glede na to, ali jih priznavajo ali ne.

Iz tega izhaja, da mednarodni standardi za varstvo človekovih pravic veljajo za vse osebe na ozemlju držav pogodbenic, ne glede na to, ali so državljani ali tujci v teh državah. Zato so v skladu s *Splošno deklaracijo o človekovih pravicah* tako državljani kakor tujci upravičeni do uživanja pravic, priznanih z deklaracijo, razen volilne pravice, pravice do sodelovanja pri opravljanju javnih zadev svoje države in pravice do javnih služb v svoji državi iz 21. člena.

Podobno velja za *Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah*, kjer so le politične pravice iz 25. člena rezervirane za državljane, države stranke pa so se zavezale, da bodo pravice priznane s Paktom, »zagotavljale vsem posameznikom na svojem ozemlju«. Pakt v 13. členu dovoljuje izgon tujca, ki je zakonito na ozemlju države pogodbenice, vendar le na podlagi sklepa, izrečenega v skladu z zakonom. *Deklaracija o človekovih pravicah oseb, ki niso državljani države, v kateri živijo* pa v 7. členu prepoveduje »posamičen ali skupinski izgon tujcev na podlagi njihove rase, barve kože, vere, kulture, rodu ali narodnega ali etničnega porekla«.

Splošno pravilo, da morajo države podpisnice zagotoviti vse pravice tako državljanom kakor tujcem brez diskriminacije, je potrdil tudi Odbor ZN za človekove pravice. V svojem *Splošnem komentarju št. 15* je odbor zagotovil, da so tudi tujci pod zaščito *Pakta o državljanskih in političnih pravicah*, njegove standarde pa morajo države podpisnice dosledno spoštovati tako v svoji zakonodaji kakor tudi v praksi (ZN 1986, 4.odstavek).

Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah dovoljuje le državam v razvoju, da »z ustreznim upoštevanjem človekovih pravic in svojega narodnega gospodarstva določijo, v kolikšni meri bodo ljudem, ki niso njihovi državljani, jamčile za v tem Paktu priznane ekonomske pravice« (ZN 1966, 3. odstavek 2. člena). Vsakršno omejevanje temeljnih človekovih pravic in svoboščin na podlagi državljanstva, razen političnih pravic in ekonomskih pravic v državah v razvoju, torej predstavlja kršitev mednarodnih standardov za varstvo človekovih pravic.

Temeljno načelo v mednarodnem običajnem pravu, ki ureja pravila o pridobivanju in izgubi državljanstva je, da *vsaka država sama s svojimi zakoni določa, kdo so njeni državljani*. Iz tega izhaja, da države na področju urejanja državljanstva uživajo

precejšnjo diskrecijo pri izvajanju svoje suverene oblasti, kar je nekoliko v nasprotju z zmanjševanjem nacionalne suverenosti na področju mednarodnopravnega varstva človekovih pravic. Vendar niti pri podeljevanju niti pri odvzemu državljanstva države pravno niso popolnoma nevezane, saj morajo spoštovati mednarodne konvencije, mednarodno običajno pravo in splošna pravna načela priznana v zvezi z državljanstvom. *Suverenost držav pa je še posebej omejena v kontekstu državnega nasledstva.*

Mednarodnopravni standardi človekovih pravic zajemajo pet temeljnih načel, po katerih naj bi se države odločale o pridobitvi in izgubi državljanstva: pravica do državljanstva, načelo preprečevanja apatridnosti, prepoved arbitrarnega odvzema državljanstva, enakost med moškimi in ženskami ter načelo nediskriminacije. To pomeni, da so države pri zakonskem urejanju pridobitve in izgube državljanstva dolžne upoštevati mednarodnopravne standarde, ki jih zavezujejo, in sicer mednarodne pogodbe, mednarodne običaje, splošna pravna načela in zavezujoče sodne odločbe. Torej, kljub temu da države v celoti urejajo način pridobitve in izgube državljanstva s svojimi zakoni, je njihova suverenost zaradi upoštevanja teh petih temeljnih načel omejena tudi na tem področju.

2.1. Pravica do državljanstva, načelo preprečevanja apatridnosti, prepoved arbitrarnega odvzema državljanstva in načelo o enakosti med moškimi in ženskami

Temeljno načelo, ki ga je postavilo Mednarodno sodišče pravice v že omenjenem primeru *Nottebohm*, je, da države niso dolžne priznati podelitve državljanstva posamezniku od druge države, če med njim in to državo ni pristne in učinkovite vezi. Kaže pa se tudi težnja po razširitvi tega principa, in sicer kot obveza, da je država dolžna podeliti državljanstvo posamezniku, če je pristna in učinkovita vez med njim in državo oziroma da država ne sme odvzeti državljanstva posamezniku, ki obdrži pristno in učinkovito vez z njo.

Načelo o pristni in učinkoviti vezi potrjujejo tudi nekateri mednarodni standardi za varstvo človekovih pravic, ki zagotavljajo tako pravico do državljanstva, kakor tudi prepovedujejo arbitraren odvzem državljanstva. Petnajsti člen *Splošne deklaracije o*

človekovih pravicah je postavil doktrinarno izhodišče poznejšim mednarodnim standardom človekovih pravic na področju državljanstva. Načelo, da ima vsakdo pravico do državljanstva, vsebuje tudi načelo preprečevanja apatridnosti. Samovoljni odvzem državljanstva pa je vsak odvzem, ki se zgodi kljub temu, da obstaja pristna in učinkovita vez med posameznikom in državo. Denimo, odvzem državljanstva je samovoljen, če je državljanstvo odvzeto osebi, ki več let prebiva v državi in jo nanjo vežejo družinske, socialne, gospodarske in druge vezi.

Vsak posameznik se tudi svobodno odloča o spremembi državljanstva, države pa morajo spoštovati njegovo odločitev, kadar je posameznik upravičen do dveh ali več državljanstev.

Najpomembnejši standardi za varstvo človekovih pravic, ki urejajo področje državljanstva, so:

- *Splošna deklaracija o človekovih pravicah* (15. člen):

1. Vsakdo ima pravico do državljanstva.

1. Nikomur se ne sme samovoljno vzeti državljanstvo ali zakonita pravica do spremembe državljanstva.

- *Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah* (24. člen):

3. Vsak otrok ima pravico pridobiti si državljanstvo.

- *Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije* (5. člen):

Za izpolnitev osnovnih obveznosti, predpisanih v 2. členu te Konvencije, se države članke obvežejo prepovedati in odpraviti rasno diskriminacijo v vseh njenih oblikah in zagotoviti vsakomur ne glede na raso, barvo kože, narodno ali etnično poreklo, pravico do enakosti pred zakoni, zlasti ko gre za uživanje ... d) ... državljanskih pravic, zlasti še: ...iii) pravice do državljanstva.

- *Konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije proti ženskam* (9. člen):

1. Države članke bodo priznale ženskam enake pravice kot moškim, da pridobijo, spremenijo ali obdržijo svoje državljanstvo. Skrbele bodo zlasti, da sklenitev

zakonske zveze s tujim državljanom ali sprememba moževega državljanstva med zakonsko zvezo ne bi imela avtomatično za posledico spremembe ženinega državljanstva, niti da bi žena postala oseba brez državljanstva, oziroma da bi bila prisiljena vzeti moževo državljanstvo.

2. Države stranke bodo zagotovile ženskam enake pravice kot moškim v zvezi z državljanstvom otrok.

- *Konvencija o otrokovih pravicah:*

7. člen: 1. Otrok mora biti takoj po rojstvu vpisan v rojstno matično knjigo in ima od rojstva pravico do imena, pravico pridobiti državljanstvo in po možnosti pravico, da pozna svoje starše in da le-ti skrbijo zanj.

2. Države stranke bodo zagotovile uresničevanje teh pravic v skladu s svojo notranjo zakonodajo in obveznostmi, ki jim jih nalagajo ustrezni mednarodni akti s tega področja, še posebej tam, kjer bi bil otrok sicer brez državljanstva.

8. člen: 1. Države stranke se zavezujejo, da bodo spoštovale otrokovo pravico do ohranjanja lastne identitete, všteti državljanstvo, ime in družinska razmerja, v skladu z zakoni, brez nezakonitega vmešavanja.

- *Evropska konvencija o državljanstvu (4. člen):*

Pravila o državljanstvu vsake države stranke temeljijo na naslednjih načelih:

- a. vsak ima pravico do državljanstva;
- b. treba je preprečevati apatridnost;
- c. državljanstvo ne bo nikomur samovoljno odvzeto;
- d. niti poroka niti razveza zakona med državljanom in tujcem, niti sprememba državljanstva enega od zakoncev v zakonu, ne bo avtomatično vplivala na državljanstvo drugega zakonca.

2.2. Načelo nediskriminacije

Načelo nediskriminacije je peti, prej navedeni, temeljni princip, ki ga morajo države spoštovati pri urejanju državljanstva. Vendar je treba pri tem razlikovati med *legitimno* in *nelegitimno* (arbitrarno) diskriminacijo. Legitimna ali nearbitrarna diskriminacija pri podeljevanju državljanstva je tista, ki je utemeljena na pristni in

učinkoviti vezi (primer *Nottebohm*) med posameznikom in državo. Z drugimi besedami, legitimna diskriminacija pri podeljevanju državljanstva je tista, ki ni podeljena arbitrarno. V tem kontekstu velja, da državljanstvo ni podeljeno arbitrarno, če je podeljeno po načelu izvora (*ius sanguinis*), načelu teritorialnosti, to je po kraju rojstva (*ius soli*), ter na podlagi bivanja v državi (*ius domicili*), ki se uporablja pri naturalizaciji. Pri pridobitvi državljanstva z naturalizacijo država z zakonom določi, koliko časa mora oseba bivati na njenem ozemlju, preden lahko zaprosi za državljanstvo po naturalizacijskem postopku. Evropska konvencija o državljanstvu npr. določa, da to obdobje ne sme presegati 10 let. Lahko rečemo, da diskriminacija v teh primerih ni samovoljna, ker upošteva pristno in učinkovito vez med posameznikom in državo.

V okviru pravil in načel, ki urejajo pridobivanje državljanstva, pa ni dovoljena diskriminacija na podlagi spola, religije, barve kože, nacionalnega ali etničnega izvora. Takšno diskriminacijo strogo prepovedujejo tudi nekateri mednarodni standardi za varstvo človekovih pravic, kot so:

- *Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije* (1. člen):
 3. Nobeno določilo v tej Konvenciji se ne sme razlagati tako, kot da bi kakorkoli nasprotovalo tistim zakonskim predpisom držav pogodbenic, ki se tičejo državljanske pripadnosti, državljanstva ali naturalizacije, vendar pod pogojem, da ti predpisi niso diskriminacijski proti državljanom kake določene države.

- *Evropska konvencija o državljanstvu* (5. člen):
 1. Pravila držav strank o državljanstvu ne smejo vsebovati razlikovanj, ki bi imela za posledico diskriminacijo na podlagi spola, religije, rase, barve kože, nacionalnega ali etničnega izvora.
 2. Vsaka država pogodbenica se bo ravnala po načelu nediskriminacije med svojimi državljani, ne glede na to, ali so državljani po rojstvu, ali so kasneje pridobili državljanstvo.

- *Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin* (14. člen):

Uživanje pravic in svoboščin, določenih s to Konvencijo, je zagotovljeno vsem ljudem brez razlikovanja glede na spol, raso, barvo kože, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, nacionalni ali socialni izvor, pripadnost narodni manjšini, lastnino, rojstvo ali kakšne druge okoliščine.

- *Protokol št. 12 k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin* (1. člen):

1. Uživanje katerekoli pravice, zagotovljene z zakonom, bo zagotovljeno brez diskriminacije na katerikoli podlagi, kot so spol, rasa, barva kože, jezik, religija, politično ali drugo prepričanje, nacionalni ali socialni izvor, pripadnost narodnosti manjšini, lastnina, rojstvo ali drugi status.

3. Državljanstvo in nasledstvo držav

Koncept *nasledstva držav* je opredeljen v *Dunajski konvenciji o nasledstvu držav glede pogodb* iz leta 1978 (odstavek 1(b) 2. člena) ter v *Dunajski konvenciji o nasledstvu držav glede državnega premoženja, arhivov in dolgov* iz leta 1983 (odstavek 1(a) 2. člena). Obe konvenciji določata, da o nasledstvu držav govorimo, ko »ena država nadomesti drugo v odgovornosti za mednarodne odnose ozemlja«. Obe konvenciji o nasledstvu držav zagotavljata, da »se nanašata le na tiste posledice nasledstva držav, ki so v skladu z načeli mednarodnega prava in še posebno v skladu z načeli mednarodnega prava, ki jih uteleša Ustanovna listina Združenih narodov« (European Commission for Democracy through Law 1998, 25).

V primeru ozemeljskega prenosa z ene države na drugo oziroma v primeru *redistribucije suverene oblasti* vprašanje, *kako bo urejeno državljanstvo prebivalcev na ozemlju, ki je predmet prenosa suverenosti, ni samo vprašanje notranje pravne ureditve* (ibid.). Namreč, ker nasledstvo zadeva vsaj dve suvereni državi, »morajo te države pri urejanju pridobitve in odvzema državljanstva slediti pravilom mednarodnega prava, ki pa načeloma nimajo neposrednega učinka na državljanstvo

posameznikov, saj državljanstvo še vedno določajo domača zakonodaja in samoizvršilne določbe med seboj sklenjenih mednarodnih pogodb« (Ibid., 26).

Dokument o vplivu nasledstva držav na državljanstvo je pripravila tudi Mednarodna komisija za pravo (International Law Commission – ILC), in sicer *Osnutke členov o državljanstvu fizičnih oseb v odnosu do nasledstva držav*, ki jih je leta 1999 predložila Generalni skupščini ZN. V tem dokumentu je komisija razdelala osnovna načela pri podeljevanju oziroma pridobivanju državljanstva, ko pride do prenosa suverenosti z ene države na drugo ali na več njih. Poseben poudarek je na preprečevanju apatridnosti v primeru nasledstva držav, saj v teh okoliščinah najpogosteje prihaja do pojava apatridnosti. Da bi se temu izognili zaradi zapoznelega sprejetja zakonodaje, ki ureja državljanstvo novonastale države, *se šteje, da vsi posamezniki s stalnim bivališčem na ozemlju te države, postanejo državljani na dan sukcesije*.

Osnutki členov tudi sicer upoštevajo običajno bivanje na ozemlju države naslednice kot merilo za pridobitev državljanstva države naslednice, razen če ta z zakonom določi drugače.² Prvi odstavek 14. člena eksplicitno določa, da »nasledstvo držav ne bo vplivalo na status oseb s stalnim prebivališčem«, v 2. paragrafu 14. člena pa, da »bo država sprejela vse potrebne ukrepe, ki bodo omogočili osebam, ki so zaradi dogodkov, povezanih z nasledstvom držav, bile prisiljene zapustiti njeno ozemlje, da se vrnejo«.

Šestnajsti člen prepoveduje samovoljen odvzem državljanstva države predhodnice ali zanikanje pravice, da posameznik pridobi državljanstvo države naslednice, 17. člen pa se nanaša na postopke pridobivanja, odvzema ali odpovedi državljanstva, ki morajo biti opravljeni brez nepotrebnega zavlačevanja. Vsakomur mora biti zagotovljena tudi pravica do pritožbe proti odločitvam pred administrativnimi ali sodnimi organi.

Po 18. členu so države prav tako dolžne izmenjavati informacije in se posvetovati, tako da v čim večji meri identificirajo morebitne škodljive posledice, povezane z državljanstvom in izhajajoče iz nasledstva držav, ter jih tudi temu ustrezno

² Države naslednice nekdanje SFRJ so vzele kot merilo za pridobitev državljanstva prejšnje republiško državljanstvo.

odpravljati. Problemi, na katere morajo biti države še posebno pozorne, so dvojno ali multiplo državljanstvo, ločitev družin, vojaške obveznosti, pokojnine in druge socialne ugodnosti, pravica do bivanja itd.

Ker je preprečevanje apatridnosti eno izmed prednostnih imperativov mednarodnega prava, so številne države sklenile bilateralne in multilateralne sporazume za preprečevanje apatridnosti.

Konvencija ZN o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva v 1. odstavku 8. člena določa, da »država pogodbenica osebi ne bo odvzela državljanstva, če bi zaradi takega odvzema oseba ostala brez državljanstva«. Deseti člen pa se nanaša na prenos ozemlja na državo naslednico, in sicer določa, da:

1. Vsaka mednarodna pogodba med državami pogodbenicami, ki določa prenos ozemlja, mora vsebovati določbe za zagotovitev, da nobena oseba ne bo ostala brez državljanstva zaradi prenosa ozemlja. Država pogodbenica si bo po najboljših močeh prizadevala zagotoviti, da bo vsaka taka pogodba, sklenjena z državo, ki ni pogodbenica te Konvencije, vsebovala take določbe.
2. V primeru neobstoja takih določb podeli država, na katero je ozemlje preneseno ali ki kako drugače pridobi ozemlje, svoje državljanstvo takim osebam, ki bi sicer ostale brez državljanstva zaradi prenosa ali pridobitve ozemlja.

Problem apatridnosti pride še posebno do izraza pri spremembah državnih meja in nastanku novih držav, osebe brez državljanstva pa so najbolj ranljiva skupina prebivalstva, saj brez državljanstva ostanejo brez pravne osebnosti, nimajo državljanskih pravic in svoboščin ter ostanejo brez kakršnekoli diplomatske zaščite.³ Apatridnost je najpogostejša v tistih novih državah, kjer je *ius sanguinis* (načelo krvne zveze) prevladujoči princip za pridobitev državljanstva, kar velja tudi za države naslednice nekdanje SFRJ.

³ Apatridnost je bila zelo razširjena med obema vojnoma, vzrok zanjo pa iščemo v mirovnih pogodbah sklenjenih po 1. svetovni vojni, ki so pri ustanavljanju novih nacionalnih držav v srednji in vzhodni Evropi dajale absolutno prednost kolektivnim principom (pravica do samoodločbe in zaščita novih nacionalnih manjšin) pred individualnimi pravicami. Oziroma kot pravi Hannah Arendt, »... končala se je transformacija države iz instrumenta prava v instrument nacije; nacija je osvojila državo, nacionalni interes je dobil prioriteto pred pravom ...« (Arendt 1976 [1948], 275). Po Arendtovi je bil učinek te transformacije najbolj opazen pri nastanku velikega števila apatridov v Evropi.

Pri padcu komunizma v srednji in vzhodni Evropi ter razpadu socialističnih večnacionalnih federacij – Sovjetske zveze, Češkoslovaške in SFR Jugoslavije – so nastale nove suverene države, ki so težile k ustanovitvi nacionalno čim bolj homogenih držav. Podobno kot pri razpadu avstro-ogrske monarhije po 1. svetovni vojni je bila posledica razpada večnacionalnih federacij, da je veliko število oseb ostalo brez državljanstva.⁴

Za razliko od zahodnih držav, ki so ustanovljene na državljanskem principu, državnost v srednji in vzhodni Evropi temelji na etničnem principu. Države, kot so Francija, Velika Britanija in ZDA, so skupnosti državljanov, medtem ko so Nemčija in ostale srednje- in vzhodnoevropske države predvsem skupnosti dominantnih etničnih skupnosti. Tako je v zadnjem času v Evropi pojavljata dve nasprotujoči si tendenci: v Zahodni Evropi državljanstvo postaja vedno bolj nekakšna teritorialna opredelitev, medtem ko igra v Srednji in Vzhodni Evropi etnična pripadnost pomembno vlogo pri izgrajevanju nacije (Horn 1998, 80).

Vse novonastale postsocialistične države iz začetka devedesetih let so zajele nacionalne homogenizacije, k temu pa je pripomoglo tudi opredeljevanje državljanskega telesa na podlagi etnične pripadnosti v skladu z načelom *ius sanguinis*. Tako Estonija z izredno visokimi zahtevami po poznavanju estonskega jezika⁵ izključuje iz estonskega državljanstva velik del ruskogovorečega prebivalstva, Češka republika pa s spremembo zakona o pridobitvi in izgubi državljanstva Češke republike iz leta 1993⁶ iz svojega državljanstva posredno izključuje t. i. slovaške Rome, saj zahteva kot pogoj za pridobitev državljanstva nekaznovanost in neprekinjeno bivanje na ozemlju Češke republike. Po drugi strani pa novonastale države omogočajo pridobitev državljanstva pripadnikom etnične skupnosti zunaj

⁴ Najbolj skrb zbujačo stanje je v Estoniji, kjer živi okrog 175.000 oseb brez državljanstva, nadaljnjih 30.000 do 40.000 nedržavljanov pa nima urejenega statusa za bivanje, kar je že približno 14 odstotkov od 1,5 milijona vsega prebivalstva (ECRI 2001, 38. odstavek).

⁵ Zakon o državljanstvu, sprejet 19. januarja 1995, RT I 1995, 12, 122; spremenjen 18. oktobra 1995, RT I 1995, 83, 1442; in 8. decembra 1998, RT I 1998, 111, 1827.

⁶ Zakon št. 40/1993 Coll., Zakon št. 272/1993 Coll., Vladna uredba št. 337/1993 Coll., Zakon št. 140/195 Coll., Zakon št. 139/1996 Coll., Zakon št. 194/1999 Coll.

matične države. Najznačilnejši primer je Hrvaška, ki je omogočila pridobitev hrvaškega državljanstva vsem posameznikom, ki se čutijo pripadnike hrvaške nacije.

Obe tendenci opredeljevanja osnovnega državljanskega telesa sta občutni tudi v procesih osamosvajanja in nacionalne homogenizacije slovenske države. Tako je po eni strani prihajalo do poskusov odvzema državljanstva tistim državljanom, ki so pridobili slovensko državljanstvo po 40. členu zakona o državljanstvu in so ob tem obdržali tudi državljanstvo matične države (Bosne in Hercegovine, Hrvaške, Makedonije ali ZR Jugoslavije). Po drugi strani zakon o državljanstvu omogoča pridobitev slovenskega državljanstva za slovenske izseljence in njihove potomce do tretjega kolena (13. člen), predlagatelji zakona o statusu Slovencev brez slovenskega državljanstva⁷ pa so predvideli celo posebne ugodnosti in pravice za Slovence brez slovenskega državljanstva.

Interes kolektiva (nacije) v državah s tako opredeljenim državljanskim telesom prevladuje nad interesom tistega posameznika, ki ne ustreza ideji nacionalne homogenosti. Seveda ni mogoče zahtevati, da mora imeti posameznik vedno prednost pred interesi kolektiva (to je države) oziroma pred pravicami drugih. Gre za to, da je v vsakem posamičnem primeru treba vzpostaviti *ravnotežje* med nasprotujočimi si interesi. Glede na to, da je država kot kolektiv v absolutni premoči in ima na voljo več alternativ kot posameznik, je dolžna omejiti samovoljne vdore v avtonomnost posameznika in jo tudi zaščititi.

Pri državljanstvu to pomeni, da država ne sme samovoljno odreči ali odvzeti državljanstva posamezniku, ki ga nanjo veže pristna in učinkovita vez. Država lahko omeji pravice posameznika le na podlagi *zakona* oziroma pravnega predpisa, ki zasleduje *legitimen cilj*, njegova izbira pa je *objektivno upravičena* in *proporcionalna*, kar pomeni, da *za doseganje legitimnega in pravno dopustnega cilja lahko le minimalno omeji pravice posameznika*.

Z razvojem sistema varstva človekovih pravic po 2. svetovni vojni je postal tudi posameznik subjekt mednarodnega prava, nacionalna suverenost držav pa se je v tem

⁷ Poročevalec št. 80/98 z dne 24. 12. 1998.

pogledu postopoma omejevala. Ob nastanku novih držav so prišle na dan pomanjkljivosti mednarodnih standardov za varstvo človekovih pravic predvsem pri vprašanju, kako zagotoviti, da jih bodo države spoštovale pri določanju državljankega telesa, ki je ena temeljnih značilnosti nacionalne suverenosti. Zato se je tega vprašanja lotilo že več mednarodnih institucij za mednarodno pravo in varstvo človekovih pravic. Prizadevanja Mednarodne komisije za pravo in Združenih narodov, da bi zagotovili posamezniku državljanstvo ali ohranitev njegovega statusa v primeru nasledstva države, sem že omenila. Ob tem pa je od mednarodnih standardov človekovih pravic, ki urejajo tudi področje državljanstva in nasledstva držav, treba omeniti še *Evropsko konvencijo o državljanstvu* Sveta Evrope (1997) in *Deklaracijo o posledicah nasledstva držav za državljanstvo fizičnih oseb* (1996), ki jo je sprejela Evropska komisija za demokracijo skozi pravo (Beneška komisija), ki deluje v okviru Sveta Evrope.

- *Evropska konvencija o državljanstvu:*

1. odstavek 18. člena: V primerih državnega nasledstva bo vsaka država pogodbenica v zadevah, povezanih z državljanstvom, spoštovala načela vladavine prava, pravila, ki se tičejo človekovih pravic, in načela, zastopana v 4. in 5. členu te Konvencije.

1. odstavek 20. člena: Vsaka država pogodbenica bo spoštovala naslednja načela: a) *državljeni države predhodnice, ki običajno živijo na ozemlju, s katerega je suverenost prenesena na državo naslednico, in ki niso pridobili njenega državljanstva, imajo pravico ostati v tej državi [sic]*; b) osebe, na katere se nanaša pododstavek a), imajo enake socialne in ekonomske pravice kot državljeni.

- *Deklaracija o posledicah državnega nasledstva za državljanstvo fizičnih oseb:*

Deklaracija zavezuje države, da v primerih državnega nasledstva spoštujejo načela demokracije, vladavine prava in človekove pravice. V 3. členu zagotavlja, da morajo biti v primeru nasledstva države pogoji za pridobitev in izgubo državljanstva predpisani z zakonom. Pravni predpisi, ki urejajo področje državljanstva, morajo biti jasni, dosledni in v skladu s človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami ter ne smejo imeti retroaktivnega učinka. Prav tako mora biti zagotovljena učinkovita pravica do pritožbe v primeru odvzema, umika ali zavrnitve državljanstva.

Odstavek a) 10. člena zagotavlja, da »bo država naslednica podelila svoje državljanstvo stalnim prebivalcem prenesenega ozemlja, ki bi zaradi nasledstva države postali osebe brez državljanstva«; 16. člen pa določa, da izvajanje pravice do svobodne izbire državljanstva države predhodnice ali ene od držav naslednic ne bo imelo škodljivih posledic za tiste, ki se odločajo. Še posebno to velja glede na pravico do prebivanja v državi naslednici ter na premično in nepremično premoženje, ki je na ozemlju države naslednice. Zahteva, da osebe s tem statusom zapustijo državo, ali izgon z ozemlja države naslednice sta v nasprotju z mednarodnimi standardi človekovih pravic.

Te določbe ne urejajo neposredno področja državljanstva, ampak zadevajo osebe, ki »so uživale vse pravice, ki so izhajale iz državljanstva države predhodnice, in ki so skozi nasledstvo države izgubile te pravice« (Schärer 1998, 100). Zato je treba urediti status oseb, ki so imele državljanstvo države predhodnice, vendar niso pridobile državljanstva države naslednice na tak način, ki bi jim omogočal, da lahko še naprej nemoteno živijo v državi naslednici. To dejansko pomeni, da mora država naslednica tem osebam z zakonom zagotoviti nekakšen vmesni status med državljani in ostalimi tujci.

O položaju oseb s stalnim bivališčem, ki niso pridobile državljanstva države naslednice (v tem primeru Republike Slovenije), se je izreklo tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije v svoji odločbi št. U-I-284/94 (4. februar 1999), kjer je ugotovilo, da je bil *izbris* stalnih prebivalcev Republike Slovenije, ki niso pridobili njenega državljanstva, v nasprotju z ustavo.⁸ Sodišče je menilo, da so bile njihove

⁸ Glede na vire, so ugibanja o številu izbranih, izpeljanem iz dokumenta ministrstva za notranje zadeve o upravnih zadevah tujcev št. 0012/1-252/62-96 z dne 4. marca 1996 nihala med 83.000 (vendar je številka, izpeljana iz tega dokumenta, netočna, saj dokument navaja število tujcev z dne 31. 12. 1995) in 62.816, kolikor naj bi jih navedlo ministrstvo za notranje zadeve Helsinškemu monitorju Slovenije decembra 2000. Vendar naj bi bilo po ocenah Helsinškega monitorja Slovenije *izbranih* oseb veliko več, in sicer okoli 130.000 (glej *IHF 2001 Report: Slovenia*, 271). Glede na številčnost *izbrisa*, HMS govori o »tistem« oziroma »administrativnem etničnem čiščenju«. Po podatkih ministrstva za notranje zadeve, ki jih je pridobilo s pomočjo upravnih enot, naj bi bilo v Registru stalnega prebivalstva na dan 25. februarja 1992 takšnih oseb 29.064. (Vir: MNZ 2002 – *Tujski in državljanski statusi*, tiskovna konferenca urada za upravne notranje zadeve, 19. junij 2002). Logična

temeljne pravice kršene, ker so »[n]avedene osebe na ozemlju Slovenije imele prijavljeno stalno prebivališče v skladu z veljavnimi predpisi in so na območju Slovenije tudi dejansko prebivale ...« in da »[v] luči razvoja sodobnega varstva človekovih pravic postaja predmet mednarodnega sporazumevanja tudi položaj oseb s stalnim bivališčem na ozemlju po letu 1990 razpadlih držav, ki so imele položaj državljanov države predhodnice in niso pridobile državljanstva države naslednice« (US RS U-I-284/94, B.-I., 13. odstavek).⁹

Državljanji drugih republik z jugoslovanskim državljanstvom so v Sloveniji uživali enake pravice kot tisti s slovenskim republiškim državljanstvom, če so imeli stalno prebivališče v Sloveniji. Z razpadom SFRJ, ki jo je nasledilo pet držav naslednic (Bosna in Hercegovina, Hrvaška, Makedonija, Slovenija in ZR Jugoslavija), je ustavni zakon za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije v 13. členu omogočil, da lahko državljani drugih republik s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji pridobijo slovensko državljanstvo *ex lege* v skladu s 40. členom zakona o državljanstvu (UL RS 1/91, 30/91, 38/92, 13/94, 96/2002), če so v šestih mesecih od uveljavitve zakona o državljanstvu, to je do 26. decembra 1991, vložili vlogo za pridobitev slovenskega državljanstva.

Za državljane SFRJ z neslovenskim republiškim državljanstvom, ki niso zaprosili za slovensko državljanstvo ali jim je bila izdana negativna odločba, so v skladu z drugim odstavkom 81. člena zakona o tujcih (UL RS 1/91) začele »veljati določbe tega zakona dva meseca po preteku roka, v katerem bi lahko zaprosili za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije, oziroma od izdaje dokončne odločbe«. To pomeni, da so osebe, na katere se je to določilo nanašalo, 26. februarja 1992 uradno postale tujci. Vendar pa zakon o tujcih ni uredil prehodnega pravnega položaja državljanov

analiza teh uradnih podatkov, ki so po mnenju pravnega svetovalca Društva izbrisanih prebivalcev Slovenije Matevža Krivica verjetno pravilni, pokaže, da je bilo takrat nezakonito *izbrisanih* okrog 18.300 oseb. Od števila 29.000 je namreč treba odšteti 9500 tistih, ki so bili *izbrisani* »pomotoma«, ker so se že prej odjavili sami, in 1200 tistih, ki so se sami odjavili kmalu po uradnem *izbrisu*, ne da bi zanj sploh vedeli.

⁹ Najnovejša odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-246/02 (3. april 2003) je potrdila stališče sodišča iz leta 1999 ter poučila zakonodajalca o smislu in namenu odločbe št. U-I-284/94 (4. februar 1999).

SFRJ, ki se niso odločili za slovensko državljanstvo ali jim je bilo le-to zavrnjeno, zaradi česar so postali *de facto* tujci, ki prebivajo na ozemlju Republike Slovenije ilegalno in si morajo status tujca šele urediti.

Razlog, zakaj se je zakonodajalec tako odločil, najdemo v predlogu zakona o tujcih (24. maj 1991). V njem je bil zavrjen predlog, naj se uredi začasni pravni položaj državljanov SFRJ, ki se ne bi odločili za slovensko državljanstvo. V obrazložitvi je zapisano, »da gre za vprašanje, ki ga ni treba urediti z zakonom o tujcih, ampak le z dogovori med državami«. ¹⁰ Takšna odločitev bi lahko pomenila, da se zakonodajalec leta 1991 ni zavedal posledic neureditve pravnega položaja državljanov SFRJ, ki ne bi postali slovenski državljani.

Vendar nekateri drugi viri kažejo na to, da naj bi šlo za zavestno politično odločitev, »ki je želela določene posledice« (Mekina 2002, 5). Demosova večina v takratnem državnem zboru je namreč zavrnila amandma, ki ga je leta 1991 predlagala poslanka Liberalne demokracije Slovenije Metka Mencin k 81. členu zakona o tujcih, kljub temu, da ga je *Demosova vlada podprla*. Amandma k 81. členu je predvideval: »Državljanom SFRJ, ki so državljani druge republike in ne vložijo zahteve za državljanstvo Republike Slovenije, imajo pa v Republiki Sloveniji na dan uveljavitve tega zakona prijavljeno stalno prebivališče ali so v njej zaposleni, se izda dovoljenje za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji« (ibid.). Iz tega amandmaja je razvidno, da se je v državni zbor zavedal, kakšne posledice lahko ima neureditev statusa za te ljudi.

Če bi bil ta amandma sprejet, bi se tistim, ki so bili pozneje nezakonito *izbrisani*, avtomatično izdalo dovoljenje za stalno prebivanje. Paradoksalno je torej, da se je takratna Demosova vlada z amandmajem celo strinjala, toda *Demosova parlamentarna večina je kljub temu glasovala proti*. Nezakoniti *izbris*, ki ga je dobrega pol leta pozneje izvedlo notranje ministrstvo te iste vlade, je bil torej zavestno diskriminatorsko *politično dejanje*.

¹⁰ Obrazložitev, str. 3, točka 6, v: odločba Ustavnega sodišča št. U-I-284/94 z dne 4. februarja 1999, B.-I., 8. odstavek.

Tudi po besedah takratne predlagateljice amandmaja so bili razlogi, da amandma ni bil sprejet, predvsem politični. Namreč, »[v] takratnem Demosu je bil strah pred tujci precej učinkovit in glede tega je Demos deloval precej enotno« (Metka Mencin v *ibid.*). Poznejše izgovore vlade, da je bilo dejanje *izbrisa* formalno zakonito, pa je Ustavno sodišče Republike Slovenije leta 1999 izrecno ovrglo.

Če sledimo zgolj uradnim obrazložitvam osamosvojitvene zakonodaje, je videti, kakor da zakonodajalec ni uredil pravnega položaja teh oseb zato, ker je menil, da bo ureditev njihovega pravnega položaja predmet meddržavnih pogodb z državami naslednicami SFRJ. A kerte pogodbe niso bile sklenjene, predvsem zaradi vojnih razmer v ostalih državah naslednicah, je ostal pravni položaj državljanov drugih republik s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji neurejen.

Položaj teh oseb se je radikalno poslabšal, ko naj bi pristojni upravni organi 26. februarja 1992 na podlagi drugega odstavka 81. člena zakona o tujcih *prenesli* te osebe iz RSP v evidenco tujcev. Vendar, ker je *prenos* iz ene evidence v drugo imel za posledico *izgubo stalnega prebivališča*, *izbrisani* niso postali tujci s stalnim prebivališčem, ampak so s *prenosom* v t. i. »mrtvo evidenco« stalnega prebivalstva bili dejansko *izbrisani*. *Izbris* iz RSP je bil izveden po uradni dolžnosti, ne da bi bile prizadete osebe o tem na kakršenkoli način obveščene. V svoji odločbi o tem primeru iz leta 1999 je Ustavno sodišče Republike Slovenije zapisalo:

Prav tako *ne bi smeli pristojni organi opraviti prenosa teh oseb iz obstoječega registra stalnega prebivalstva v evidenco tujcev po uradni dolžnosti, brez vsake odločbe ali obvestila prizadeti osebi*. Za tako ravnanje niso imeli zakonske podlage. Zakon o evidenci ..., na katerega se sklicuje vlada v svojih pojasnilih, *ne pozna izbrisa stalnega prebivališča na podlagi samega zakona* [sic] (US RS U-I-284/94, B.-I., 14. odstavek).

Izbris je bil izveden na podlagi internega sklepa ministrstva za notranje zadeve, za katero vlada *torej ni imela zakonskega pooblastila*. Zato je Ustavno sodišče Republike Slovenije v svoji odločitvi zapisalo, da bi morala vlada, ko je ugotovila, »da zakona o tujcih v praksi ni mogoče uporabiti tudi za državljane drugih republik, ... zakonodajalcu predlagati ureditev njihovega pravnega statusa, ne pa s sklepom poseči v zakonodajno pristojnost« (*ibid.*).

4. Urejanje državljanstva na področju državnega nasledstva v državah naslednicah nekdanje SFRJ

Državljanstvo Republike Slovenije je izpeljano iz republiškega državljanstva SR Slovenije po razpadu SFR Jugoslavije, zato ga je treba tolmačiti v luči zakonodaje, ki je urejala državljanstvo federacije in posameznih republik. Državljanstvo SFRJ in republiško državljanstvo so urejali pravni akti SFRJ in republik:

- **1945:** sprejet Zakon o državljanstvu FLRJ, ki je bil večkrat dopolnjen;
- **1964:** sprejet novi Zakon o državljanstvu SFRJ;
- **1974:** sprejeta nova Ustava SFRJ, ki je ustanovila federacijo republik, in posledično vsakemu državljanu podelila dve državljanstvi – zveznega in republiškega – pri čemer je bilo zvezno državljanstvo izpeljano iz republiškega (Ustava SFRJ 1974, 2. odstavek 249. člena);
- **1976:** Zakon o državljanstvu SFRJ je v 10. členu določal, da mora biti državljanstvo SFRJ opredeljeno z republiškim državljanstvom;
- **1975–1979:** sprejeti republiški Zakoni o državljanstvu.¹¹

Osnovni princip za pridobitev državljanstva SFRJ ter državljanstvo republik je bil princip krvne zveze (*ius sanguinis*), ki je bil v nekaterih primerih kombiniran z načelom prebivanja (*ius domicilia*) ter načelom teritorialnosti oziroma z rojstvom (*ius soli*). Obstajala pa je tudi možnost pridobitve državljanstva z naturalizacijo, pri kateri so bili pogoji za pridobitev republiškega državljanstva identični s pogoji za pridobitev državljanstva SFRJ. Pridobitev državljanstva z naturalizacijo je temeljila na načelu *enotnosti državljanstva*, ki je predvidevala, da je vsak državljan SFRJ hkrati državljan ene od republik in nasprotno. Izgubi državljanstva SFRJ je avtomatično sledila izguba republiškega državljanstva, vendar v primeru, ko je oseba pridobila državljanstvo druge republike, *izgubi republiškega državljanstva ni sledila avtomatična izguba*

¹¹ Bosna in Hercegovina, Službeni list št. 10/1977; Črna Gora, Službeni list št. 26/1975; Hrvaška, Narodne novine št. 32/1977; Makedonija, Služben vesnik št. 19/1977; Slovenija, Uradni list št. 23/1976; Srbija, Službeni glasnik št. 45/1979.

zveznega državljanstva. Zvezni zakon o državljanstvu SFRJ iz leta 1976 ni vseboval nobene določbe, ki bi se nanašala na spremembo republiškega državljanstva. Pogoje za spremembo republiškega državljanstva so določile republike same, in sicer predvsem v primerih, če sta bila zakonca iz različnih republik ter za mladoletne otroke.

Po razpadu SFRJ v letih 1991–1992 bi morali državljani republik, skladno z novimi zakoni o državljanstvu, načeloma avtomatično dobiti državljanstvo ene od držav naslednic SFRJ. Novonastale države so tudi omogočile, da državljani drugih republik s stalnim prebivališčem v teh državah pridobijo državljanstvo, če so izpolnjevali nekatere pogoje, ki pa so se med seboj razlikovali.

4.1. Republika Hrvaška

Tako kot zakon o državljanstvu Republike Slovenije tudi zakon o hrvaškem državljanstvu predvideva štiri načine pridobitve državljanstva: po rodu (*ius sanguinis*), z rojstvom na ozemlju Republike Hrvaške (*ius soli*), z naturalizacijo in mednarodno pogodbo, pri čemer je temeljno načelo pri podelitvi hrvaškega državljanstva *ius sanguinis* oziroma načelo *konsangvinitete* (Borič 1998, 201), ki se uporablja za Hrvate iz ostalih delov SFRJ, predvsem iz Bosne in Hercegovine. Načelo *ius soli* pa se uporablja restriktivno, in sicer služi le za preprečevanje apatridnosti.

Osebe, ki so imele hrvaško republiško državljanstvo, so pridobile državljanstvo Republike Hrvaške z zakonom (1. odstavek 30. člena). Za osebe, ki ob vstopu zakona v veljavo niso imele hrvaškega državljanstva, so veljali naslednji pogoji za pridobitev državljanstva (2. odstavek 30. člena): prosilec je pripadnik hrvaške nacije; registrirano prebivališče na ozemlju Republike Hrvaške, ko je zakon začel veljati; in predložitev pisne izjave, da se prosilec šteje za hrvaškega državljana (Ibid., 202).

Problemi s hrvaškim državljanstvom so se pojavljali v zvezi z registracijo in izdajanjem potrdil o državljanstvu (*domovnic*), za kar so skrbele lokalne oblasti. Osebe, ki niso bile vnesene v register ali katerih vnos je bil uničen med vojno, so morale dokazovati, da so državljani Republike Hrvaške. S težavami pri dokazovanju

hrvaškega državljanstva so se spopadali predvsem etnični Srbi, ki so se po letu 1991 naselili v vzhodni Slavoniji in srbski begunci iz drugih hrvaških območij.

Iz zakona o hrvaškem državljanstvu je razvidno, da z uporabo načela kosangvinitete omogoča pridobitev hrvaškega državljanstva etničnim Hrvatom tudi brez pristne in učinkovite vezi z Republiko Hrvaško, kar je v nasprotju z mednarodnopravnim načelom o nediskriminacijskem podeljevanju državljanstva.

4.2. Bosna in Hercegovina

Med državami naslednicami SFRJ je imela Bosna in Hercegovina ob ustanovitvi najbolj liberalno zakonodajo, ki ureja pridobitev njenega državljanstva po razpadu SFRJ. In sicer, vse osebe, ki so 6. aprila 1992 imele državljanstvo SFRJ in prebivališče na ozemlju Republike Bosne in Hercegovine, so postale njeni državljani.¹² Sedmi odstavek I. člena Ustave Bosne in Hercegovine (aneks 4 Daytonskega mirovnega sporazuma) je poleg državljanstva Bosne in Hercegovine vpeljal tudi državljanstvo entitet, se pravi Republike Srbske ter Federacije Bosne in Hercegovine. Državljanji entitet so hkrati tudi državljani Bosne in Hercegovine, če so bili državljani Republike Bosne in Hercegovine, preden je začela veljati ustava.¹³ Ustava je naložila Domu predstavnikov Bosne in Hercegovine, da uredi vprašanje naturalizacije z zakonom.

Dom predstavnikov je sprejel zakon o državljanstvu Bosne in Hercegovine šele 27. julija 1999. Ta v 2. členu določa, da so državljani obeh entitet tudi državljani Bosne in Hercegovine, sprememba državljanstva ene entitete v drugo pa ne vpliva na državljanstvo Bosne in Hercegovine.

Prvi odstavek 39. člena zakona določa, da osebe, ki so prostovoljno pridobile državljanstvo druge države, preden je začel veljati ta zakon, izgubijo državljanstvo Bosne in Hercegovine, če se v petih letih ne odpovedo drugemu državljanstvu, razen

¹² Dekret iz 6. oktobra 1992, ki je začel veljati kot zakon 23. aprila 1993.

¹³ V skladu s 1. odstavkom XII. člena Ustave, začne le-ta veljati ob podpisu Daytonskega mirovnega sporazuma (The General Framework Agreement), to je 14. decembra 1995.

če ni drugače določeno z bilateralnim sporazumom oziroma sporazumi. Odpoved državljanstvu druge države se ne zahteva, če to ni mogoče ali je ni razumno zahtevati. Ta določba je začela veljati 1. januarja 2003, vendar je visoki predstavnik mednarodne skupnosti v Bosni in Hercegovini podaljšal rok za sklenitev bilateralnih sporazumov do 1. januarja 2013.

Na podlagi 1. odstavka 40. člena se ustanovi komisija, katere dolžnost je opraviti revizijo statusa naturaliziranih oseb, ki so pridobile državljanstvo Bosne in Hercegovine po 6. aprilu 1992 in preden je začela veljati ustava .

Zakon o državljanstvu Bosne in Hercegovine je problematičen, ker predvideva odvzem državljanstva osebam, ki so pridobile državljanstvo druge države, kar najbolj prizadene begunce, ki so pridobili državljanstvo države, v kateri so našli zatočišče, in državljane Bosne in Hercegovine, ki so pridobili državljanstvo drugih držav naslednic nekdanje SFRJ, predvsem Hrvaške in Slovenije.

4.3. Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija

Zakon o državljanstvu Republike Makedonije iz leta 1992 je v obdobju enega leta, preden je začel veljati, omogočil olajšano pridobitev makedonskega državljanstva. Po tem roku je zakon omogočil pridobitev državljanstva osebam, ki so dlje časa prebivale v Makedoniji – skupna dolžina bivanja v Republiki Makedoniji naj bi znašala vsaj 15 let – in ki so imele zagotovljen stalni vir preživljanja, če so zaprosile za državljanstvo v obdobju enega leta. Posamezniki, ki niso pridobili makedonskega državljanstva v olajšanem postopku ali v roku enega leta, ko je zakon začel veljati, bodisi ker zanj niso zaprosili ali bodisi niso izpolnjevali pogojev, so morali zaprositi za državljanstvo po redni naturalizacijski proceduri.

Pogoj zagotovljenega vira preživljanja je imel diskriminacijski učinek na nekatere skupine prebivalstva, še posebej na etnične Albance in Rome, ki so prizadeti z zelo visoko stopnjo brezposelnosti in revščine (ECRI 2001, 5–6).

4.4. Zvezna republika Jugoslavija (Srbija in Črna gora)

Zvezni parlament je sprejel zakon o jugoslovanskem državljanstvu 16. julija 1996. Po tem zakonu so posamezniki, ki so 27. aprila 1992 imeli državljanstvo Republike Črne gore ali Republike Srbije, ter njihovi otroci rojeni po tem datumu, avtomatično postali državljani ZR Jugoslavije. Zakon omogoča pridobitev jugoslovanskega državljanstva tudi nekdanjim državljanom drugih republik SFRJ, če so imeli stalno prebivališče na ozemlju nekdanje SFRJ 27. aprila 1991, če niso imeli drugega državljanstva in če so zanj zaprosili v roku enega leta (do 1. januarja 1998). Za državljanstvo ZR Jugoslavije lahko zaprosijo tudi državljani nekdanje SFRJ, ki živijo v tujini, in ki so brez državljanstva (Borič 1998, 205–206).

Pri zakonu o državljanstvu ZR Jugoslavije jetreba opozoriti, da je diskriminatorski do državljanov držav naslednic SFRJ, saj se morajo državljani drugih držav naslednic SFRJ odpovedati prejšnjemu državljanstvu, kljub načelu, ki dovoljuje dvojno državljanstvo.

4.5. Državljanstvo v pravnem redu Republike Slovenije

Zakonodaja, ki ureja državljanstvo Republike Slovenije, je bila v zadnjih dvanajstih letih pogosto predmet sprememb in dopolnil, zakonskih predlogov, ustavnih pritožb in pobud itd. To dejstvo kaže na razhajanja med realnim stanjem v praksi in političnimi odločitvami, ki so v obdobju 1991–2002 težile k sprejetju čim bolj restriktivne zakonodaje pri podeljevanju slovenskega državljanstva osebam neslovenskega etničnega porekla, svoj vrhunec pa so dosegle s poskusom izvedbe referendumu za odvzem državljanstva tistim osebam, ki so pridobile slovensko državljanstvo po 40. členu zakona o državljanstvu.

Pomemben prelom z restriktivnim pristopom je dosegel zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o državljanstvu Republike Slovenije iz novembra 2002, ki je vpeljal precej olajšav za naturalizacijo, kot je npr. opustitev pogoja zagotovljenega stanovanja in obvladanja znanja slovenskega jezika za nekatere skupine prosilcev (za tiste z zdravstvenimi težavami, za osebe, starejše od 60 let, ki živijo v Sloveniji 15 let,

in za osebe, ki so končale najmanj osnovnošolsko izobraževanje v Republiki Sloveniji). Namen teh zakonskih sprememb je uskladiti zakon o državljanstvu z načeli in pravili Evropske konvencije o državljanstvu, ki je prva kodifikacija na področju državljanstva na mednarodni ravni.

Dvanajsti člen Ustave Republike Slovenije določa, da »[d]ržavljanstvo Slovenije ureja zakon.« Zakon o državljanstvu Republike Slovenije je bil sprejet skupaj z ostalimi osamosvojitvenimi zakoni in temelji na načelih: preprečevanja apatridnosti, kontinuitete prejšnjega državljanstva z nasledstvom države, svobodnega odločanja posameznika, enakosti staršev pri odločanju o državljanstvu mladoletnih otrok, enakosti otrok, rojenih v zakonski in zunajzakonski zvezi, enakosti med moškimi in ženskami pri pridobitvi državljanstva, efektivnosti državljanstva Republike Slovenije v primeru dvojnega državljanstva, relativne tolerance dvojnega državljanstva (s pridobitvijo drugega državljanstva oseba ne izgubi slovenskega državljanstva avtomatično) in zaščite osebnih podatkov.

Najpomembnejša zakonska določila, ki so urejala oziroma urejajo način pridobitve slovenskega državljanstva, izhajajočega iz nasledstva države, so:

- *Ustavni zakon za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije z dne 25. junija 1991 (13. člen):*

Državljeni drugih republik, ki so na dan plebiscita o neodvisnosti in samostojnosti Republike Slovenije 23. decembra 1990 imeli prijavljeno stalno prebivališče v Republiki Sloveniji in tukaj tudi dejansko živijo, so do pridobitve državljanstva Republike Slovenije po 40. členu Zakona o državljanstvu Republike Slovenije oziroma do izteka rokov po 81. členu Zakona o tujcih izenačeni v pravicah in dolžnostih z državljani Republike Slovenije, razen v primerih iz 16. člena tega zakona.

- *Zakon o državljanstvu Republike Slovenije z dne 25. junija 1991:*

39. člen: Za državljana Republike Slovenije velja po tem zakonu, kdor je po dosedanjih predpisih imel državljanstvo Republike Slovenije in Socialistične federativne Republike Slovenije.

Prvi odstavek 40. člena: Državljan druge republike, ki je imel na dan plebiscita o neodvisnosti in samostojnosti Republike Slovenije dne 23. decembra 1990, prijavljeno stalno prebivališče v Republiki Sloveniji in tukaj tudi dejansko živi, pridobi državljanstvo Republike Slovenije, če v

šestih mesecih od uveljavitve tega zakona vloži vlogo pri za notranje zadeve pristojnem upravnem organu občine, na območju katere ima stalno prebivališče.

Drugi in tretji odstavek 40. člena: Ne glede na izpolnjene pogoje iz prejšnjega odstavka se vloga za pridobitev državljanstva Republike Slovenije zavrne, če je oseba po 26/6-1991 storila kaznivo dejanje... [sic] uperjeno zoper Republiko Slovenijo oziroma druge vrednote, ki jih v skladu z določbo prvega odstavka 4. člena ustavnega zakona za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije varuje kazenska zakonodaja Republike Slovenije, ne glede na to, kje je bilo dejanje storjeno. Če je za to kaznivo dejanje sprožen kazenski postopek, se postopek za pridobitev državljanstva prekine, dokler postopek ni pravnomočno končan.

Ne glede na izpolnjene pogoje iz prvega odstavka tega člena se vloga lahko zavrne tudi osebi, za katero so podani razlogi iz 8. točke prvega odstavka 10. člena tega zakona.

- *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o državljanstvu Republike Slovenije- Č z dne 14. novembra 2002 (19. člen):*

Za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije lahko v roku enega leta od dneva uveljavitve tega zakona zaprosi polnoletna oseba, ki je imela na dan 23. 12. 1990 na območju Republike Slovenije prijavljeno stalno prebivališče in od tega dne dalje v Republiko Slovenijo tudi neprekinjeno živi, če izpolnjuje pogoje iz 5., 6., 8. in 10. točke prvega odstavka 10. člena tega zakona.

Pri odločanju na podlagi prejšnjega odstavka *lahko* [sic] pristojni organ glede izpolnjevanja pogoja 6. točke prvega odstavka 10. člena tega zakona in izpolnjevanja pogoja 8. točke prvega odstavka 10. člena tega zakona upošteva dolžino prebivanja osebe v državi, njene osebne, družinske, gospodarske, socialne in druge vezi, ki jih vežejo na Republiko Slovenijo, ter posledice, ki bi jih za osebo povzročila zavrnitev prošnje za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije.

Vlogo vloži prosilec pri ministrstvu, pristojnem za notranje zadeve.

Prosilec je v postopku po tem členu oproščen plačila vseh stroškov postopka.

Poleg teh temeljnih določil je za razumevanje sukcesijske problematike na področju državljanstva treba poznati tudi druge notranjepravne določbe, predpise, odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije in druge dokumente, ki urejajo to področje. Drugi pravni viri, ki urejajo sukcesijsko problematiko na področju državljanstva in tujskih statusov, so:

- *Izjava o dobrih namenih z dne 6. decembra 1990:*

1. S plebiscitno izraženo voljo slovenskega naroda, italijanske in madžarske narodnosti ter vseh drugih volivcev v Republiko Slovenijo naj Slovenija končno in dejansko postane suverena, demokratična,

pravna in socialna država. Temeljila naj bi na delu in podjetništvu, na socialni pravičnosti in varnosti za vse, na ekološki odgovornosti ter na najboljših slovenskih in evropskih tradicijah. V tem smislu bo razvijala politično parlamentarno demokracijo in na ravni sodobnih spoznanj varovala človekove in državljanske pravice in svoboščine

... Slovenska država zagotavlja italijanski in madžarski narodnosti tudi v samostojni Republiki Sloveniji vse pravice, kakor so določene z ustavo in zakoni ter mednarodnimi akti, ki jih je sklenila in priznava SFRJ. Prav tako zagotavlja vsem pripadnikom drugih narodov in narodnosti pravico do vsestranskega kulturnega in jezikovnega razvoja, vsem s stalnim bivališčem v Sloveniji pa, da lahko pridobijo državljanstvo Slovenije, če to želijo ...

- *Uredba o merilih za ugotavljanje izpolnjevanja določenih pogojev za pridobitev državljanstva Republike Slovenije z naturalizacijo iz leta 1994*
- *Zakon o tujcih z dne 25. junija 1991 (81. člen):*

Do dokončnosti odločbe v upravnem postopku za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije določbe tega zakona ne veljajo za državljane SFRJ, ki so državljani druge republike, in v roku šest mesecev od uveljavitve zakona o državljanstvu Republike Slovenije zaprosijo za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije po 40. členu navedenega zakona.

Za državljane SFRJ, ki so državljani druge republike, ki ne zaprosijo za državljanstvo Republike Slovenije v roku iz prejšnjega odstavka ali jim je izdana negativna odločba, začnejo veljati določbe tega zakona dva meseca po preteku roka, v katerem bi lahko zaprosili za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije, oziroma od izdaje dokončne odločbe.¹⁴

- *Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji z dne 8. julija 1999 (1. člen):*

Državljanu druge države naslednice nekdanje SFRJ (v nadaljnjem besedilu: tujec), ki je na dan 23. decembra 1990 imel na območju Republike Slovenije prijavljeno stalno prebivališče in od tega dne dalje v Republiki Sloveniji tudi dejansko živi, oziroma tujcu, ki je na dan 25. junija 1991 prebival v Republiki Sloveniji in od tega dne dalje v njej tudi dejansko neprekinjeno živi, se, ne glede na določila zakona o tujcih ... izda dovoljenje za stalno prebivanje, če izpolnjuje pogoje, določene v tem zakonu.

- *Odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije:*

¹⁴ Ustavno sodišče je v svoji odločbi št. U-I-284/94 (4. februar 1999) razveljavilo drugi odstavek 81. člena zakona o tujcih zaradi neskladja z ustavo.

U-I-98/91, 10. december 1992:

Odločba je razveljavila 28. člen zakona o državljanstvu, ki je 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 treba navesti razlogov, ki so ga vodili pri odločanju«, ker je v nasprotju s 25. členom ustave, ki zagotavlja pravico do pravnega varstva, ter z načeli pravne države (2. člen ustave).

U-I-266/95, 20. november 1995 (B.-II):

Sodišče je odločilo, da pobuda za razpis referendumu o odvzemu državljanstev Republike Slovenije, pridobljenih po 40. členu zakona o državljanstvu, ni v skladu z ustavo, ker bi »odvzem državljanstva z zakonom pomenil poseg v varstvo pravic zasebnosti in osebnostnih pravic, določeno v 35. členu ustave, in v pravico do osebnega dostojanstva in varnosti iz 34. člena ustave« ter z načeli pravne države (2. člen ustave).

U-I-284/94, 4. februar 1999 (B.-II, 19. odstavek):

Sodišče je ugotovilo, da je drugi odstavek 81. člena zakona o tujcih v neskladju z ustavo, »... ker ne ureja pravnega položaja oseb, ki so po poteku rokov iz drugega odstavka 81. člena postale tujec. 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 in mednarodnim pravom vsem osebam, ki zakonito prebivajo na njenem ozemlju ne glede na državljanstvo«

Sodišče je ugotovilo, da se določbe zakona o tujcih, uporabljane kot zakonska podlaga za urejanje statusa državljanov drugih republik, ki niso pridobili slovenskega državljanstva, v njihovem primeru ne bi smele uporabljati in da je bila aplikacija teh določb v nasprotju z ustavo. Zaradi napačnega tolmačenja zakona o tujcih so bile te osebe postavljene v neenak položaj v primerjavi s tistimi tujci, ki so bili državljani tretjih držav, s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji v času uveljavitve zakona,

s čimer je bilo kršeno načelo enakosti pred zakonom iz 14. člena ustave in enako varstvo pravic iz 22. člena ustave.

Up-60/97, 15. julij 1999:

Sodišče je ponovilo svojo ugotovitev v odločbi št. U-I-284/94, da je 81. člen zakona o tujcih v neskladju z ustavo zaradi protiustavne pravne praznine. Sodišče je tudi ugotovilo, »... da je treba pritožnikom priznati stalno prebivališče [sic] na naslovu, kjer so bili prijavljeni pred nezakonitim izbrisom iz evidence stalnih prebivalcev za čas do sprejema ZUSDDD oziroma do poteka rokov, ki jih bo za ureditev statusa določil ta zakon«.¹⁵

U-I-89/99, 6. oktober 1999:

Sodišče je razveljavilo določbo tretjega odstavka 40. člena, kolikor se nanaša na razlog nevarnosti za javni red, ker »[z]akonodajalec za določitev tega dodatnega pogoja ni imel razloga, utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu, ki bi pretehtal varovano zaupanje v pravo« (US RS U-I-89/99, B.-II., 14. odstavek).

U-I-295/99, 18. maj 2000:

Odločba je razveljavila prvo, drugo in tretjo alinejo 3. člena zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ, »[ker] so pogoji, ... , strožji od pogojev za odpoved stalnega prebivanja tujcev, je s tem kršeno načelo zaupanja v pravo iz 2. člena ustave in načelo enakosti iz drugega odstavka 14. člena ustave«

U-I-246/02, 3. april 2003:

Ustavno sodišče je odločilo, da je zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v neskladju z ustavo, ker državljanom drugih držav

¹⁵ Kljub tej odločbi Ustavnega sodišča Republike Slovenije prizadetim osebam status ni bil priznan za obdobje od 26. februarja 1992, ko jim je bil odvzet status oseb s stalnim bivanjem v Republiki Sloveniji, do sprejetja ZUSDDD oziroma do poteka njegovih rokov.

naslednic SFRJ ne priznava stalnega prebivanja od 26. februarja 1992, ko so bili *izbrisani* iz registra stalnega prebivalstva. Sodišče je zato določilo šestmesečni rok, v katerem je zakonodajalec dolžan odpraviti neskladje z ustavo. Sodišče je tudi odločilo, da se status oseb, ki jim je bil izrečen ukrep prisilne odstranitve zaradi neurejenega pravnega statusa v Republiki Sloveniji, posebej uredi.

S to odločbo je sodišče tudi poučilo zakonodajalca, kako bi si moral razlagati odločbo št. U-I-284/94, in sicer, »[v] skladu z navedeno odločbo ustavnega sodišča bi zakonodajalec moral urediti celotno obdobje, v katerem navedene osebe niso imele pravno urejenega položaja« (US RS U-I-246/02, B.-II. 14. odstavek).

5. Diskriminacija v postopkih podeljevanja slovenskega državljanstva pri urejanju sukcesijske problematike

Za nazornejši prikaz diskriminacije, sem uporabila tipologijo slovenskega državljankega telesa. Z njo ne želim razlikovati med »kategorijami« slovenskih državljanov, pač paprpepevati k lažjemu prepoznavanju tipov diskriminacije v postopkih podeljevanja slovenskega državljanstva in vzrokov zanjo. Glede na način pridobitve slovenskega državljanstva lahko slovensko državljanstvo telo razdelimo v tri glavne skupine:

- 1) Začetno državljanstvo Republike Slovenije:** – Osebe v tej skupini pridobijo slovensko državljanstvo avtomatično v skladu z načelom krvne zveze (*ius sanguinis*) oziroma so pred razpadom SFRJ imele republiško državljanstvo SR Slovenije.
- 2) Izjemna naturalizacija državljanov drugih republik nekdanje SFRJ v okviru nasledstva države:** – Osebe v tej skupini so pridobile slovensko državljanstvo *ex lege* na podlagi 40. člena zakona o državljanstvu. Po tem členu je bilo sprejetih okoli 174.000 vlog, od katerih je bilo pozitivno rešenih okrog 171.000, zavrnjenih

pa okrog 2400 vlog za slovensko državljanstvo (MNZ 2002). Vendar te številke ne upoštevajo poznejših revizijskih postopkov, v katerih je bilo slovensko državljanstvo, pridobljeno po 40. členu, odvzeto. Prav tako je še vedno nekaj vlog za slovensko državljanstvo nerešenih po 40. členu.

- 3) Pridobitev državljanstva z redno ali izredno naturalizacijo:** – V to skupino spadajo tiste osebe, ki so pridobile slovensko državljanstvo bodisi z redno (10. člen zakona o državljanstvu) bodisi z izredno naturalizacijo (12. in 13. člen zakona o državljanstvu). Z redno naturalizacijo je do zdaj pridobilo slovensko državljanstvo okrog 16.000, z izredno naturalizacijo pa okrog 3400 oseb, kar znaša skupaj okrog 19.400 oseb. Negativno rešenih pa je okrog 4000 vlog, in sicer okrog 3500 pri redni in okrog 500 pri izredni naturalizaciji.¹⁶

Veliko večino kršitev načela nediskriminacije je v postopkih podeljevanja slovenskega državljanstva povzročilo urejanje sukcesijske problematike, torej podeljevanje slovenskega državljanstva po 40. členu. Najpogostejše in številne kršitve so povezane z *izbrisom* stalnih prebivalcev, ki niso pridobili slovenskega državljanstva po 40. členu.

Pri večini *izbrisanih* oseb ni šlo za diskriminacijo, ker bi jim bilo zavrnjeno slovensko državljanstvo, saj jih večina iz različnih razlogov ni niti zaprosila za slovensko državljanstvo. Te osebe so bile diskriminirane, ker jim je bil njihov prejšnji status odvzet brez kakršnegakoli objektivnega ali legitimnega razloga. So pa tudi *izbrisani*, ki so zaprosili za slovensko državljanstvo, a ker jim je bilo državljanstvo bodisi zavrnjeno bodisi razveljavljeno, so zaradi tega izgubili stalno prebivališče v Republiki Sloveniji.

Izbris iz registra stalnega prebivalstva in zanikanje ali razveljavitev slovenskega državljanstva sta v nekaterih primerih imela za posledico pojav *de facto* apatridnosti, kljub temu da formalnopravno do nje ne bi smelo priti, ker je imel vsak državljan SFRJ tudi republiško državljanstvo. Vendar se v praksi ta pravna fikcija ni obnesla v

¹⁶ Z naturalizacijo je bilo sprejetih v slovensko državljanstvo približno 19.000 oseb. Vir: MNZ 2002.

vseh primerih, še posebej ne pri osebah, ki so bile rojene v Republiki Sloveniji in ki niso bile vnesene v državljanske registre »matičnih« republik. Številne osebe niso mogle urediti statusa državljanov v »matičnih« republikah zaradi vojnih razmer na območjih, kjer je bilo izvajano etnično čiščenje. Nesorazmerno veliko število oseb brez državljanstva je med »neavtohtonimi« Romi, ki jih je *izbris* prizadel bolj kot katerokoli drugo etnično skupino.¹⁷ Za kršenje človekovih pravic se štejejo tudi nerazumno dolgi postopki, ki so se lahko vlekli tudi več let, nekateri pa še danes niso končani.

Postopke podeljevanja slovenskega državljanstva je so spremljale različne oblike diskriminacije, ki se je izražala v različnih kršitvah človekovih pravic in svoboščin, kot so: enakost pred zakonom, pravica do človekove zasebnosti in dostojanstva, pravica do državljanstva, pravica do enakega varstva pravic, pravica do osebne svobode, svoboda gibanja, pravica do družinskega in zasebnega življenja, pravica do socialne varnosti, pravica do zdravstvenega varstva, pravica do dela, pravica do bivališča itd.

Pri tem je treba poudariti, da je bila veliko število vlog za državljanstvo rešenih v skladu z zakonom in na nediskriminacijski način, vendar to ne opravičuje diskriminatorskega obravnavanja več deset tisoč primerov, pri katerih je bila storjena

¹⁷ Po ocenah Evropskega centra za pravice Romov (European Roma Rights Center) živi v Sloveniji okrog 2500 do 3000 neavtohtonih Romov, od katerih sta najmanj dve tretjini brez slovenskega državljanstva. Med neavtohtonimi Romi pa je tudi zelo visoka stopnja apatridije (Perić 2001, 35). Pri Romih lahko vidimo, da je pomembno vlogo za pridobitev oziroma nepridobitev slovenskega državljanstva odigral prav kriterij avtohtonosti, *ki ni nikjer pravno opredeljen*. Ko se je Ustavno sodišče Republike Slovenije soočilo z vprašanjem, kdaj se neka etnična (manjšinska) skupnost šteje za »avtohtono«, je sprejelo kriterij, uveljavljen v mednarodnem pravu, da je neka manjšina avtohtona, če na določenem ozemlju živi vsaj tri generacije oziroma sto let (odločba ustavnega sodišča št. U-I-416/98 z dne 22. marca 2001, B.-I., 6. odstavek). Kriterij avtohtonosti sicer ni imel nobenih pravnih posledic, namreč, da bi bil neposredni pogoj za pridobitev državljanstva, vendar pa v celoti opredeli pridobitev državljanstva po načelu *ius sanguinis* oziroma avtomatično pridobitev. Pripadniki »neavtohtonih« etničnih skupin so morali pridobiti državljanstvo po 40. členu zakona o državljanstvu po načelu *ius domicilii*.

kršitev. Še posebej zato ne, ker so bile najpogostejše žrtve kršitev najbolj marginalizirane etnične in družbene skupine (npr. Romi, obsojenci na zaporne kazni itd.) ter častniki nekdanje JLA, ki so bili označeni za »sovražnike« nove države oziroma »agresorje« nanjo.¹⁸ Zaradi agresije na Slovenijo med desetdnevno vojno je bil spremenjen tudi 40. člen, tako da sta mu bila dodana drugi in tretji odstavek. Glede na določbe 40. člena bi bilo torej pričakovati, da se bo za nekdanje častnike JLA uporabljal drugi odstavek (tj. *storjeno* kaznivo dejanje, uperjeno proti Republiki Sloveniji), vendar se je zaradi pravnih posledic osamosvojitve Republike Slovenije ta določba izkazala kot neuporabna. V svojem komentarju 40. člena zakona o državljanstvu Republike Slovenije je Nada Končina zapisala:

Ob sprejemu Zakona o dopolnitvi zakona o državljanstvu (UL RS št. 30/91) se očitno tudi zakonodajalec ni zavedel vseh pravnih posledic osamosvojitve Republike Slovenije. Novi drugi odstavek 40. člena je namreč praktično neizvedljiv, saj temelji na kaznivih dejanjih iz petnajstega in šestnajstega poglavja Kazenskega zakona SFRJ; to so predvsem kazniva dejanja zoper narod in državo, vendar zoper svoj narod in zoper svojo državo. Ker je bila Slovenija v času agresije že samostojna država, so bile vse kazenske ovadbe zavržene, saj se državljani drugih republik oz. državljani SFRJ niso borili zoper svoj narod in državo; *elementov teh kaznivih dejanj torej ni bilo* [sic]. Vsi taki primeri so se zato v praksi obravnavali po novem tretjem odstavku 40. člena, pri čemer je bilo treba ugotoviti, ali sprejem posameznika predstavlja nevarnost za javni red, obrambo ali varnost države. V teh zahtevnejših ugotovitvenih postopkih so sodelovale za to pristojne in strokovno usposobljene službe (Ministrstvo za obrambo, Varnostno-informativna služba, policija, poleg teh pa tudi fizične osebe kot priče) (Končina 1993, 136).

Za ugotavljanje posameznikove »nevarnosti za državo« so začeli torej popolnoma nezakonito uporabljati tretji odstavek (to je »nevarnost za varnost ali obrambo Slovenije«)¹⁹ in to celo retroaktivno, kljub temu, da bi bilo treba ugotavljati, ali

¹⁸ Nekdanjim častnikom JLA naj bi bilo slovensko državljanstvo nezakonito znikano ali odvzeto na podlagi t. i. »seznama 800 nevarnih,« ki celo po izjavi Mirka Bandlja, nekdanjega ministra za notranje zadeve, iz leta 1997, »ni imel opore v predpisih in je z vidika pravne države nevzdržen« (Dnevnik, 25. september 1997).

¹⁹ Po podatkih ministrstva za notranje zadeve je bilo 195 osebam zavržena vloga za pridobitev državljanstva po 40. členu iz razloga nevarnosti za varnost ali obrambo države. Vir: MNZ 2002.

predstavlja posameznik aktualno oziroma sedanjo nevarnost (v času odločanja) in ne pretekle nevarnosti.²⁰

Takšno tolmačenje je potrdilo tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije v svojih odločbah št. U-I-147/92 z dne 6. maja 1993 (OdlUS II, 45), št. Up-115/94 z dne 2. decembra 1996 in U-I-89/99 z dne 10. junija 1999, kar pomeni, da je bil pristojni organ (v tem primeru ministrstvo za notranje zadeve) dolžan pri odločitvah po 40. členu, sprejetih po 14. decembru 1991, ugotavljati tudi izpolnjevanje pogojev po tretjem odstavku. Seveda pa bi bilo, kot že rečeno, treba ugotavljati, ali bi bil sprejem prosilca v državljanstvo nevaren za Slovenijo v času odločanja o tem, ne pa v času vojne za osamosvojitvev.

Novela zakona je bila sprejeta zaradi vojaške agresije na Slovenijo junija 1991 in naj bi preprečila pridobitev državljanstva tistim osebam, ki so med vojno zagrešile kazniva dejanja (drugi odstavek 40. člena), in tudi tistim, ki so »sodelovale v agresiji oziroma so ravnale izrazito nelojalno«. Prav »sodelovanje v agresiji oziroma izrazito nelojalno ravnanje« ali celo pripisovanje »sodelovanja v agresiji in izrazito nelojalnega ravnanja« pa je bil dejanski namen tretjega odstavka 40. člena kljub temu da v besedilu določbe sploh ni izražen. Namreč, če bi bil jasno izražen, bi bil zaradi svoje dejanske retroaktivnosti protiustaven. Tako pa se tretji odstavek 40. člena še vedno uporablja za preprečevanje pridobitve državljanstva tistim, ki naj bi bili še vedno nevarni za obrambo ali varnost Slovenije, kljub temu da ti posamezniki niso več vojaške osebe in da ima večina upokojenski status. Seveda pa bi ta sedanja (ne pretekla) nevarnost prosilca morala biti v odločbah ministrstva za notranje zadeve tudi

²⁰ Tudi komentar zakona o državljanstvu, ki ga je leta 1993 izdalo samo ministrstvo za notranje zadeve, opozarja, da je treba ugotoviti, »... ali sprejem posameznika predstavlja nevarnost za javni red, obrambo ali varnost države«. Z drugimi besedami, treba bi bilo ugotoviti, ali posameznik predstavlja »bodočo« in ne »pretekle« nevarnosti. Kljub temu pa tako ministrstvo za notranje zadeve kakor tudi sodišča še vedno ugotavljajo zgolj domnevno preteklo nevarnost prosilca, in sicer, da je bil nevaren Sloveniji med agresijo junija 1991.

dokazana oziroma primerno argumentirana, vendar tega ni zaslediti niti v eni taki odločbi.²¹

V tretjem odstavku 40. člena pa je poleg nevarnosti za obrambo in varnost Slovenije kot razlog za nepodelitev državljanstva navedena tudi nevarnost za javni red, in sicer pri tistih osebah, ki so storile kazniva dejanja ali prekrške in so torej potencialno nevarne za javni red.²² Za ta del sporne zakonske določbe pa je Ustavno sodišče Republike Slovenije ugotovilo, da »[z]akonodajalec za določitev tega dodatnega pogoja ni imel razloga, utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu, ki bi pretehtal varovano zaupanje v pravo« (US RS U-I-89/99, B.-II., 14. odstavek).

Iz zakonodajnega gradiva je namreč razvidno, da je bil tretji odstavek 40. člena sprejet, da bi preprečil pridobitev državljanstva tistim osebam, ki so »sodelovale v agresiji oziroma ravnale izrazito nelojalno«. Torej je bil razlog legitimnega javnega interesa, zaradi katerega je bil sprejet tretji odstavek 40. člena, zaščita države oziroma njena varnost in obramba. Po besedah Ustavnega sodišča Republike Slovenije »[ž]e ob sprejemu zakona je bilo namreč mogoče predvidevati, da bodo med prosilci za državljanstvo po 40. členu tudi osebe, potencialno nevarne za javni red« (ibid.). Zato je ugotovilo, da zakonodajalec za sprejem dodatnega pogoja, da sprejem osebe v državljanstvo ne sme predstavljati nevarnosti za javni red, ni imel legitimnega razloga, ki bi pretehtal načelo varstva zaupanja v pravo.

Pri vseh teh primerih pa najbolj vznemirja spoznanje, da je pravna država skoraj popolnoma zatajila. Pri obravnavanju nekdanjih častnikov JLA so se sodišča izkazala predvsem kot podaljšana roka izvršne oblasti, kar je v popolnem nasprotju z načelom delitve oblasti v pravno urejeni državi. Zakonodajalec pa tudi ni pokazal

²¹ Po izjavi Matevža Krivica, ki zastopa vrsto prizadetih v teh postopkih.

²² Po podatkih ministrstva za notranje zadeve je bilo 179 osebam zavrnjena vloga za pridobitev državljanstva po 40. členu iz razloga, da predstavljajo nevarnost za javni red. Vir: MNZ 2002. Vendar je treba dodati, da je teh oseb v resnici več, saj je bilo državljanstvo nekaterim odvzeto tudi na podlagi te določbe.

pripravljenosti, da bi popravil krivice, ki so jih *izbrisanim* povzročili izvršni in administrativni organi Republike Slovenije. Še huje, na ustavno pobudo *Društva izbrisanih prebivalcev Slovenije*,²³ naj se status *izbrisanih* oseb uredi od *izbrisa* iz registra stalnih prebivalcev, to je od 26. februarja 1992 naprej, se je zakonodajnoppravna služba državnega zbora odzvala negativno in skrajno formalistično. Po besedah predstavnice zakonodajnoppravne službe so bili pravni postopki države do *izbrisanih* ves čas »korektni« in »... so imeli ustavno podlago. Možno je le, da so bili postopki nezakoniti v posameznih primerih.« Možnosti urejanja statusa za nazaj pa naj bi bile »praktično neizvedljive« (Mekina in Mlinarič 2002, 2).

Z vidika interpretacije pravnih norm, ki urejajo področje državljanstva, lahko v postopkih podeljevanja slovenskega državljanstva govorimo o *neposredni* diskriminaciji *izbrisanih* in nekdanjih častnikov JLA, pri zadnjih predvsem zaradi diskriminatorne uporabe 40. člena. Hkrati je šlo tudi za *posredno* diskriminacijo pri arbitrarnih zavrnitvah ali odvzemih državljanstva osebam, ki jih veže učinkovita in pristna vez z Republiko Slovenijo,²⁴ v nekaterih primerih tudi zaradi nesramno dolgih postopkov.

Kot sem že omenila, je nearbitrarni način podeljevanja državljanstva tisti, ki upošteva načelo krvne zveze (*ius sanguinis*), teritorialnosti (*ius soli*) in prebivanja (*ius domicili*). Republiško državljanstvo, ki je podeljevano po načelu *ius sanguinis*, je bilo pravna podlaga za opredelitev začetnega državljskega telesa Republike Slovenije.

²³ Društvo izbrisanih prebivalcev Slovenije – Združenje za človekove pravice je bilo ustanovljeno februarja 2002, natanko deset let po *izbrisu*. Poglavitna cilja društva sta celovita odprava krivic žrtvam *izbrisa* in doseči, da prevzamejo odgovornost za to tisti, ki so sprejeli odločitev o *izbrisu* in njegovo izvajanje na vseh ravneh.

²⁴ En tak primer je M. K., 35-letni državljan Bosne in Hercegovine, ki ima družino v Sloveniji in tu živi od prvega leta starosti. M. K. je pridobil slovensko državljanstvo po 40. členu, vendar mu je bilo le-to ob izteku zaporne kazni 1997. leta odvzeto iz razloga, da predstavlja nevarnost za javni red. Zaradi tega je izgubil tudi stalno prebivališče v Sloveniji in vse pravice, ki so vezane na ta status. Zaradi izgube državljanstva je moral zapustiti socialno stanovanje, prav tako pa ni upravičen do socialne pomoči zaradi brezposelnosti. Od takrat živi M. K. kot brezdomec, vendar kot nedržavljan ni upravičen niti do bivanja v zavetišču za brezdomce. Vir: Informacije, pridobljene v pogovorih z M. K., Ljubljana, november, december 2002.

Pridobitev slovenskega državljanstva z izjemno naturalizacijo po 40. členu zakona o državljanstvu ter z redno ali izredno naturalizacijo pa izhaja iz načela *ius domicili*. V teh primerih gre za legitimno in nediskriminatorско podeljevanje državljanstva.

V skladu z definicijo posredne diskriminacije uporaba tretjega odstavka 40. člena v primeru nekdanjih častnikov JLA ne bi bila diskriminatorška, če bi bila *objektivno upravičena z legitimnim ciljem*. Zagotavljanje varnosti in obrambe Republike Slovenije je vsekakor legitimni cilj, vendar pa tega cilja nekdanji častniki JLA sploh niso ogrožali s pridobitvijo državljanstva, saj je njihovo delovanje lahko predstavljalo nevarnost za Slovenijo junija 1991, vendar ne po tretjem odstavku 40. člena, ki zahteva ugotavljanje sedanje (in ne pretekle) nevarnosti. Poleg nekdanjih častnikov JLA pa je tretji odstavek 40. člena zajel tudi tiste, ki naj bi pomenili nevarnost za javni red, kar pa je Ustavno sodišče Republike Slovenije razveljavilo (glej zgoraj).

Dosedanja zakonodaja, ki je urejala pridobitev državljanstva z naturalizacijo, je torej diskriminatorška predvsem zato, ker je pristojni organ lahko zavrnil prošnjo za pridobitev državljanstva kljub obstoju pristne in učinkovite vezi med prosilcem in Slovenijo, kar je imelo hude posledice za številne posameznike in njihove družine.

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o državljanstvu Republike Slovenije iz novembra 2002 skuša v 19. členu dokončno urediti sukcesijsko problematiko na področju državljanstva, tako da polnoletnim osebam omogoča pridobitev državljanstva, če so imele prijavljeno stalno prebivališče na dan 23. decembra 1990 na območju Republike Slovenije in so od tega dne tu tudi živele. Poleg izpolnjevanja teh pogojev mora prosilec vložiti vlogo za državljanstvo v enem letu od uveljavitve zakona in izpolnjevati pogoje iz 5., 6., 8. in 10. točke prvega odstavka 10. člena zakona o državljanstvu.²⁵ Pri odločanju o izpolnjevanju pogojev iz 6. in 8. točke lahko pristojni organ po prostem preudarku

²⁵ »5. da obvlada slovenski jezik za potrebe vsakdanjega sporazumevanja, kar dokaže s spričevalom o uspešno opravljenem izpitu iz znanja slovenščine na osnovni ravni;

6. da ni bila v državi, katere državljan je, ali v Sloveniji obsojena na zaporno kazen, daljšo od enega leta, za kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti, če je to dejanje kaznivo tako po predpisih njene države kot tudi po predpisih Republike Slovenije;

»... upošteva dolžino prebivanja osebe v državi, njene osebne, družinske, gospodarske, socialne in druge vezi, ki jih vežejo na Republiko Slovenijo ter posledice, ki bi jih za osebo povzročila zavrnitev prošnje za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije«. ²⁶

Očitno je ta določba utemeljena na načelu pristne in učinkovite vezi, ki ga je vpeljalo Mednarodno sodišče pravice v primeru *Nottebohm*, kar je tudi temeljno načelo Evropske konvencije o državljanstvu Sveta Evrope. Po predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o državljanstvu Republike Slovenije »[c]ilj zakona je omogočiti pridobitev državljanstva osebam, ki imajo pristno in učinkovito vez z Republiko Slovenijo, z namenom, da se vzpostavi pravna vez med državo in posameznikom, ne glede na etnično poreklo posameznika«. Spremenjeni zakon o državljanstvu tako poskuša predvsem uskladiti veljavne pravne norme Republike Slovenije na področju državljanstva z Evropsko konvencijo o državljanstvu.

Vendar bi moral zakonodajalec za popolno ureditev tega področja v skladu z mednarodnimi in domačimi standardi varstva človekovih pravic sprejeti poseben zakon, s katerim bi omogočil pridobitev državljanstva za tiste, ki to želijo, oziroma ureditev njihovega statusa za nazaj, tako da bi vzpostavil kontinuiteto z njihovim statusom dne 26. februarja 1992. Poleg ureditve statusa oseb, ki so bile žrtve *izbrisa* in drugih diskriminatorских dejanj državnih organov v postopkih podeljevanja državljanstva, bi moral tak zakon popraviti krivice, povzročene prizadetim osebam. Po 26. členu ustave je pravica do povračila škode zagotovljena vsakomur, »... ki mu jo v zvezi z opravljanjem službe ali kakšne druge dejavnosti državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil s svojim protipravnim ravnanjem stori oseba ali organ, ki tako službo ali dejavnost opravlja«.

8. da njen sprejem v državljanstvo Republike Slovenije ne predstavlja nevarnosti za javni red, varnost ali obrambo države;

10. da poda izjavo, da s pridobitvijo državljanstva Republike Slovenije soglaša s pravnim redom Republike Slovenije«.

²⁶ Po mnenju Matevža Krivica, nekdanjega ustavnega sodnika, je takšna formulacija nelogična, saj se po prostem preudarku ne more odločati o izpolnjevanju pogojev. Ker naj bi se ugotavljale osebne, družinske, gospodarske idr. vezi s Slovenijo, bi morale biti navedene kot namen odločanja po prostem preudarku in ne kot kriterij za ugotavljanje izpolnjevanja kriterijev iz 6. in 8. točke.

V skladu z 18. členom *Deklaracije o temeljnih načelih pravice za žrtve kaznivih dejanj in zlorabe oblasti* so žrtve zlorabe oblasti osebe, »... ki so zaradi storitev ali opustitev, ki sicer ne predstavljajo kršitev veljavne nacionalne zakonodaje, pač pa mednarodno priznanih norm v zvezi s človekovimi pravicami, posamično ali skupaj utrpeli škodo, vključno s telesnimi in duševnimi poškodbami, čustvenim trpljenjem, materialno izgubo ali pomembnim kratenjem njihovih temeljnih pravic«.

Izbrisani so žrtve nezakonitega in neustavnega dejanja *izbrisa* in z njim povezanega protipravnega delovanja državnih organov, zato so upravičeni do povračila škode, ki jim je bila povzročena na različne načine. Vzrok za različne kršitve človekovih pravic je namreč v vseh primerih identičen, to je *izbris*, čeprav so bile kršitve pravic posameznih *izbrisanih* lahko tudi popolnoma različne. Zato je treba najprej odpraviti učinke *izbrisa*, od primera do primera pa še določiti, kakšno in kolikšno škodo so utrpeli posamezniki.

Za varstvo človekovih pravic je ključnega pomena, da država sploh sprejme določene mednarodne standarde kot obvezujoče. Vendar pa se dolžnost držav ne konča z ratifikacijo standardov za varstvo človekovih pravic in s periodičnim poročanjem o uresničevanju teh standardov v notranjem pravnem redu. Najboljši kazalec stopnje zaščite človekovih pravic je prav stopnja zaščite, ki jo uživajo marginalizirane etnične in družbene skupine, med katere tujci oziroma nedržavljeni vsekakor spadajo, in obstoj pravne države, ki žrtve kršitev človekovih pravic v čim krajšem času rehabilitira, kršitelje pa sankcionira.

5.1. Protidiskriminacijska zakonodaja Republike Slovenije

Slovenija je nasledila ali ratificirala najpomembnejše mednarodne standarde za varstvo človekovih pravic,²⁷ Evropska konvencija o človekovih pravicah pa je

²⁷ Splošna deklaracija o človekovih pravicah, Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (6. julij 1992), Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah (6. julij 1992), Fakultativni protokol k Mednarodnemu paktu o državljanskih in političnih pravicah (16. julij 1993), Konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije (6. julij 1992), Konvencija o odpravi vseh oblik

inkorporirana v njen notranji pravni red. Od mednarodnih standardov, ki urejajo varstvo človekovih pravic na področju državljanstva, je Slovenija ratificirala oziroma nasledila *Konvencijo o statusu oseb brez državljanstva*²⁸ in *Konvencijo o državljanstvu poročenih žensk*.²⁹ Ni pa ratificirala *Konvencije o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva* in *Evropske konvencije o državljanstvu*, ki predstavljata zelo pomembna standarda na tem področju.

Pri preprečevanju diskriminacije igrajo pomembno vlogo različni protidiskriminacijski ukrepi in še posebno protidiskriminacijski zakoni. Vendar je zaščita pred diskriminacijo v notranjem pravnem redu Republike Slovenije zelo pomanjkljiva, saj vsebuje le nekaj protidiskriminacijskih določb. Prav odsotnost učinkovitih protidiskriminacijskih ukrepov v preteklih desetih letih je najbrž prispevala tudi k razširjenosti raznih oblik diskriminacije, ki so jim bili podvrženi *izbrisani*. V slovenski zakonodaji tudi ni nobene določbe, ki bi sankcionirala rasistično ali diskriminatorno ravnanje policistov in drugih državnih uslužbencev (Open Society Institute 2001, 512), čeprav je to nujno potrebno za delovanje pravne države, ki je zavezana spoštovanju človekovih pravic.

Po izkušnjah drugih evropskih držav (predvsem držav EU) ima sprejetje učinkovite protidiskriminacijske zakonodaje velik učinek na zmanjšanje števila diskriminacijskih obravnavanj na podlagi rasnega, etničnega, verskega in drugega izvora. Obstoječe protidiskriminacijske zakonodaje po eni strani deluje preventivno, po drugi strani pa sankcionira kršitelje in kompenzira oziroma rehabilitira žrtve diskriminacije ter jim zagotavlja zaščito pred morebitnimi povračilnimi ukrepi.³⁰

diskriminacije žensk (6. julij 1992), Konvencija proti mučenju in drugim oblikam okrutnega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (16. julij 1993), Konvencija o otrokovih pravicah (6. julij 1992), Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (28. junij 1994) in Evropska socialna listina (1. julij 1999).

²⁸ 28. septembra 1954 jo je sprejela Konferenca pooblaščenecov, veljati je začela 6. junija 1960. Slovenija jo je ratificirala 6. julija 1992.

²⁹ Resolucija GS ZN št. 1040 (XI) z dne 29. januarja 1957, veljati je začela 11. avgusta 1958. Slovenija jo je ratificirala 6. julija 1992.

³⁰ Učinkovito varstvo pred diskriminacijo zagotavlja npr. zakon o rasnih odnosih (*Race Relations Act*, 1976, spremenjen 2000) v Veliki Britaniji, zakon o enakem obravnavanju (*Equal Treatment Act*, 1994) v Nizozemski, zakon o preprečevanju določenih dejanj, spodbujenih z rasizmom ali ksenofobijo (*Law*

Prvi odstavek 14. člena ustave negativno zagotavlja univerzalno prepoved diskriminacije. Z njim »... so vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj ali katerokoli drugo osebno okoliščino«.

Slovenija pa je zavezana tudi *Konvenciji o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije*, ki v 4. členu določa, da

[d]ržave pogodbenice ... obsojajo sleherno propagando in vse organizacije, ki temeljijo na idejah ali teorijah večvrednosti kake rase ali skupine oseb določene barve kože ali etničnega porekla, ali ki skušajo upravičevati ali večati rasno sovraštvo in rasno diskriminacijo v katerikoli obliki, ter se obvežejo uveljaviti takojšnje in učinkovite ukrepe z namenom, da z njimi izkoreninijo ščuvanje k diskriminaciji ali dejanja diskriminacije, in morajo v ta namen ... med drugim:

c) ne dovoliti organom ali javnim ustanovam, tako državnim kot krajevnim, da bi pospeševali ali spodbujali rasno diskriminacijo.

Vendar je Odbor ZN za odpravo rasne diskriminacije (Committee on the Elimination of Racial Discrimination – CERD) ugotovil, da veljavna slovenska zakonodaja ne ustreza vsem zavezujočim kriterijem iz 4. člena Konvencije. Odbor je tudi ugotovil, da poročilo Republike Slovenije *ne vsebuje podatkov o obsodbah posameznikov ali organizacij, ki širijo ideje o rasni večvrednosti ali uporabi rasističnega nasilja*, in da so prizadevanja senzibilizacijo in izobraževanje državnih uradnikov in javnih funkcionarjev še vedno nezadovoljiva. Zato odbor priporoča, naj Slovenija posveti več pozornosti izobraževanju o človekovih pravicah, še posebej osebja v represivnih institucijah, kot sta policija in vojska, in naj informira širšo javnost o sedanjih sodnih mehanizmih za žrtve rasizma in ksenofobije (CERD 2001, odstavek 9 in 10).

Podobno je ugotovila tudi Evropska komisija proti rasizmu in nestrpnosti (European Commission against Racism and Intolerance – ECRI) Sveta Evrope, ki meni, da mora Slovenija: zagotoviti popolno in dosledno implementacijo zakonodaje za boj proti

on Prevention of Certain Acts Inspired by Racism or Xenophobia, 1981) v Belgiji itd. <<http://eumc.eu.int/publications/Article13/index.htm>>.

rasizmu in diskriminaciji; boriti se proti tendencam nezaupanja in stigmatiziranja Neslovencev, ki se širijo med prebivalstvom; takoj sprejeti ukrepe za reševanje problemov beguncev in iskalcev azila; sprejeti preventivne ukrepe za probleme, ki lahko nastanejo; ter promovirati strpnost politikov in strpnost med politiki samimi (ECRI 1998, 6).

Slovenija je sprejela tudi deklaracijo po 14. členu Konvencije, ki »... Odboru priznava pristojnost sprejemati in obravnavati tudi sporočila posameznih oseb ali skupin oseb z ozemlja njene pristojnosti, ki trdijo, da so žrtve kršitve pravic, naštetih v tej Konvenciji, po krivdi te države«.³¹

Slovenija je 7. marca 2001 podpisala Protokol št. 12 k EKČP, vendar ga še ni ratificirala. V nasprotju z 14. členom EKČP, ki prepoveduje diskriminacijo pri uživanju pravic in svoboščin, zagotovljenih z EKČP, Protokol št. 12 vsebuje splošno prepoved diskriminacije pri uživanju pravic in svoboščin, zagotovljenih z zakonom.³²

Tudi na področju protidiskriminacijske zakonodaje Evropske unije, sprejete na podlagi 13. člena Pogodbe o Evropski skupnosti, to je Direktive 2000/43/EC Ministrskega sveta za izvajanje načela enakosti med osebami ne glede na rasno ali etnično poreklo (*Direktiva o rasni enakosti*) in Direktive 2000/78/EC Sveta ministrov o vzpostavitvi splošnega okvira za enakost v zaposlovanju in delu (*Direktiva o enakosti v zaposlovanju in delu*), je Slovenija naredila zelo malo, kar je v svojem zadnjem poročilu opazila tudi Evropska komisija (European Commission 2002, 24). Razen določbe v zakonu o delovnih razmerjih, ki prepoveduje neposredno in posredno diskriminacijo zaradi spola, rase, starosti, zdravstvenega stanja oziroma invalidnosti, verskega ali drugega prepričanja, spolne usmerjenosti in nacionalnega porekla, in določbe, ki prenese dokazno breme z morebitne žrtve diskriminacije na delodajalca,³³ Slovenija namreč ni sprejela nobenega splošnega

³¹ Slovenija je priznala pristojnost Odbora po 14. členu 10. novembra 2001.

³² 1. člen: »Uživanje vsake pravice, ki je predvidena z zakonom, je zagotovljeno vsem ljudem brez kakršnekoli diskriminacije na katerikoli podlagi, kot so spol, rasa, barva kože, jezik, vera, politično ali drugo prepričanje, narodnost ali socialni izvor, povezava z narodnostno manjšino, lastnina, rojstvo ali drug status.«

³³ Zakon o delovnih razmerjih, 3. in 4. odstavek 6. člena, UL RS št. 42/2002.

protidiskriminacijskega ukrepa proti diskriminaciji zaradi rasnega in etničnega porekla.

Direktiva o rasni enakosti eksplicitno prepoveduje neposredno in posredno rasno ali etnično diskriminacijo tako v javnem kakor zasebnem sektorju na področju zaposlovanja, dela, delovnih pogojev, socialne varnosti, zdravstvene oskrbe, socialnih ugodnosti, izobraževanja, dostopa do javnih storitev (predvsem do stanovanj) itd.

Različno obravnavanje, ki izhaja iz državljanstva, pa je zunaj dosega Direktive o rasni enakosti. Prav tako določbe in pogoji, ki urejajo vstop in bivanje v državi za državljane tretjih držav in oseb brez državljanstva, in vsako različno obravnavanje, ki izhaja iz statusa državljanov tretjih držav in oseb brez državljanstva, niso v neskladju z Direktivo (Council Directive 2000/43/EC, 2. odstavek 3. člena). Nevarnost te določbe je v tem, ker jo lahko države tolmačijo preohlapno kot opravičilo za diskriminacijo državljanov tretjih držav na področju izobraževanja, zaposlovanja in dostopa do stanovanj. V tem primeru bi Direktiva izgubila svoj smisel, saj so ravno državljani tretjih držav najpogostejše žrtve rasne in etnične diskriminacije. Zato jo je treba interpretirati v ožjem pomenu, in sicer tako, da se nanaša le na področje imigracijske politike in naturalizacije (Goldston 2001, 69). Takšno interpretacijo podpira tudi 13. odstavek preambule Direktive o rasni enakosti, ki pravi, da »... se prepoved diskriminacije nanaša tudi na državljane tretjih držav«.

Protidiskriminacijska zakonodaja EU je del pravnega reda EU *acquis communautaire*, ki ga morajo inkorporirati v notranji pravni red tudi države kandidatke za vstop v EU. Ker je sprejetje takšne zakonodaje predpogoj za učinkovit boj proti rasni in etnični diskriminaciji, je treba sprejeti čim višje standarde za zaščito pred diskriminacijo. Pri tem je ključnega pomena ustanovitev enega ali več neodvisnih teles. Ta bodo pooblaščenca, da sprejemajo in obravnavajo pritožbe, zagotavljajo pomoč žrtvam diskriminacije, sprožijo neodvisne raziskave glede diskriminacije, objavljajo neodvisna poročila in sprejemajo priporočila o učinkovitem izvajanju protidiskriminacijske zakonodaje (13. člen). Priporočljivo je tudi, da takšno telo lahko sprejema obvezujoče odločitve. Pri tem se vloga sodišč seveda ne bi zmanjšala, saj bi prizadeti še vedno imeli pravico do sodnega varstva. Sankcije morajo biti učinkovite,

sorazmerne, odvratilne in lahko vsebujejo tudi kompenzacijo za žrtve diskriminacije (15. člen).

6. Standardi Evropskega sodišča za človekove pravice na področju državljanstva

Poudarila sem že, da države uživajo precejšnjo diskrecijo pri izvajanju suverene oblasti na področju državljanstva in imigracijske politike. Vendar diskrecija suverenih držav pri podeljevanju državljanstva ter sprejemanju in izvajanju imigracijskih predpisov ni absolutna, saj je omejena tako z mednarodnimi kakor tudi domačimi standardi za varstvo človekovih pravic. Pri določanju, kdo so njihovi državljani ter kdo lahko vstopa in prebiva na njihovem ozemlju, države pogosto kršijo načelo nediskriminacije, enakost pred zakonom, prepoved mučenja in nečloveškega ravnanja, pravico do osebne svobode, svobodo gibanja ter pravico do družinskega in zasebnega življenja.

Številne države razlikujejo med različnimi kategorijami prebivalstva tudi tako, da priznavajo nekatere človekove pravice le državljanom, kar je v nasprotju z mednarodnopravnim varstvom človekovih pravic. Tako npr. *Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah* v 9. členu določa da, »[d]ržave pogodbenice tega Pakta priznavajo vsakomur pravico do socialne varnosti, vštévši tudi socialno zavarovanje«. Medtem pa Ustava Republike Slovenije v 50. členu priznava pravico do socialne varnosti le državljanom. Prvi odstavek 5. člena zakona o socialnem varstvu določa, da so do socialne varnosti upravičeni »... državljani Republike Slovenije, ki imajo stalno prebivališče v Sloveniji ter tujci, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje v Sloveniji«. To pa je imelo usodne posledice za *izbrisane*.

Ker je večina ekonomskih in socialnih pravic vezana na stalno bivanje v Republiki Sloveniji, so *izbrisani* namreč z izgubo stalnega prebivališča izgubili tudi te pravice. Na podlagi *izbrisa* jim je bila nezakonito odvzeta pravica do dela, varstva pred brezposlenostjo, socialne varnosti, zdravstvenega varstva, pokojnine, stanovanja itd. oziroma so bili z *izbriso* povsem izključeni iz mreže socialnega varstva. Zaradi izvajanja prisilnih deložacij in neizplačevanja vojaških pokojnin so med najbolj prizadetimi ravno častniki nekdanje JLA in njihovi svojci. V primeru *izbrisanih* je povsem odpovedalo tudi socialno skrbstvo, kar je v nasprotju z 2. členom ustave, ki pravi, da je Slovenija pravna in socialna država.

Hkrati pa državljanstvo kot status ne deluje izključujoče le v odnosu do tistih, ki niso pridobili slovenskega državljanstva, pač pa tudi do državljanov, ki so pridobili slovensko državljanstvo po 40. členu zakona o državljanstvu. Najbolj značilen primer je določba zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (prvi odstavek 189. člena), ki določa, da se v zavarovalno dobo šteje tudi čas »... skrbi za otroka v prvem letu starosti ... če v tem času mati ali oče ni bil zavarovan(a) na drugi podlagi, če je bil otrok v navedenem času državljan Republike Slovenije in če je bilo njegovo stalno prebivališče v Republiki Sloveniji«. V praksi se ta določba tolmači in uporablja na diskriminatoren način, saj so iz ugodnosti izključene tiste osebe, katerih otroci so ob rojstvu imeli neslovensko republiško državljanstvo pred osamosvojitvijo Republike Slovenije, kljub temu da so imeli takrat stalno prebivališče na ozemlju Republike Slovenije. Ker takšna interpretacija omenjene določbe iz ugodnosti izključuje skoraj izključno le državljanke Republike Slovenije neslovenskega etničnega porekla, gre vsaj za posredno diskriminacijo. Če pa upoštevamo, da so pred osamosvojitvijo Slovenije oziroma pred razpadom SFRJ državljani SFRJ imeli popolnoma enake pravice na ozemlju SFRJ, lahko govorimo celo o neposredni diskriminaciji. Državljan SFRJ z drugimi (neslovenskimi) republiškimi državljanstvi, ki so prebivali v Sloveniji, so bili namreč upravičeni do popolnoma enakih pravic kot tisti s slovenskim republiškim državljanstvom.

Poleg razlikovanja med različnimi skupinami prebivalstva pa se države pogosto zatekajo tudi k diskriminacijski zaščiti človekovih pravic, kar pomeni, da državljani

uživajo višjo stopnjo zaščite kot nedržavljeni, kar nekateri teoretiki imenujejo *šovinizem pravic* (Bhabha 1998, 614) in kar je v nasprotju z načelom nediskriminacije in enakostjo pred zakonom.

Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) je že sprejelo stališče, da izgon tujca lahko pomeni kršitev 8. člena EKČP, ki zagotavlja pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja.³⁴ Sodišče je v več svojih odločbah postavilo standard, da države pogodbenice vzdržujejo javni red tudi z izvajanjem pravice, da nadzirajo vstop, bivanje in izgon tujcev. Toda če ukrepi na tem področju posegajo v pravico do zasebnega in družinskega življenja (8. člen EKČP), morajo biti *določeni z zakonom in nujni v demokratični družbi*. Pri tem mora sprejeti ukrep *zasledovati legitimen cilj*³⁵ in biti sorazmeren s ciljem, katerega želi doseči. To pomeni, da mora država sprejeti najmilejši ukrep, s katerim lahko doseže legitimen cilj, saj ima država absolutno premoč nad posameznikom in na razpolago več možnosti in sredstev kot posameznik.

V tistih sodnih odločbah, ko ESČP ni ugotovilo kršitve 8. člena, so tudi odklonilna ločena mnenja sodnikov,³⁶ kar kaže na to, da sodišče nima enotnega pristopa do izгона tujca, ki ga veže pristna in učinkovita vez z državo. Na sodišču obstaja antagonizem med prevladujočo skupino sodnikov, ki zastopajo nekritično razumevanje nacionalne suverenosti, in manjšino sodnikov, ki poudarja pomen nediskriminatorne uporabe norm za varstvo človekovih pravic (Bhabha 1998, 626).

³⁴ *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. United Kingdom*, sodba z dne 28. maja 1985, Series A No. 94; *Berrehab v. the Netherlands*, sodba z dne 21. junija 1988, Series A No. 318; *Moustaquim v. Belgium*, sodba z dne 18. februarja 1991, Series A No. 193; *Beldjoudi v. France*, sodba z dne 26. marca 1992, Series A No. 234/A; *Nasri v. France*, sodba z dne 13. julija 1995, Series A No. 320/B; *Mehemi v. France*, sodba z dne 26. septembra 1997, Reports 1997-VI.

³⁵ 2. odstavek 8. člena EKČP določa, da se »[j]avna oblast ne sme vmešavati v izvrševanje te pravice [pravica do spoštovanja svojega zasebnega in družinskega življenja, svojega doma in dopisovanja – op. a.], razen če je to določeno z zakonom in nujno v demokratični družbi zaradi državne varnosti, javne varnosti ali ekonomske blaginje države, zato da se prepreči nered ali zločin, da se zavaruje zdravje ali morala ali da se zavarujejo pravice in svoboščine drugih ljudi«.

³⁶ Npr. ločeno mnenje, sodnik Martens v *Boughanemi v. France*, sodba z dne 24. aprila 1996, Reports 1996-II; ločeno mnenje, sodnik Palm v *Bouchelkia v. France*, sodba z dne 29. januarja 1997, Reports 1997-I; ločeno mnenje, sodnika Baka in Van Dijk v *Boujlifa v. France*, sodba z dne 21. oktobra 1997, Reports 1997-VI.

V primeru *Mehemi v. France* je sodišče ugotovilo kršitev 8. člena zaradi izгона alžirskega državljanja, ki je sicer rojen v Franciji, vendar je ob osamosvojitvi Alžirije izgubil francosko državljanstvo.³⁷ Sodišče je ugotovilo, da je v tem primeru vprašanje pridobitve oziroma izgube državljanstva kompleksno, zato ni podprlo izгона iz Francije.

Tudi Evropska komisija za človekove pravice se je že soočala s problematiko državljanstva, kljub temu da EKČP ne zagotavlja pravice do državljanstva. Tako je v primeru *Salahddin Galip v. Greece*³⁸ komisija menila, da je lahko odvzem državljanstva v nasprotju z EKČP, še posebej če je odvzem državljanstva diskriminacijskega značaja. V primeru *Kalderas Gypsies*,³⁹ kjer je šlo za zavrnitev izdaje osebnih identifikacijskih dokumentov pripadnikom skupine nomadov, je komisija odločila, da je lahko diskriminacija na podlagi etnične pripadnosti v nasprotju s členoma 3 (prepoved mučenja) in 14 (prepoved diskriminacije), saj je takšno obravnavanje ponižujoče in zato krši človekovo dostojanstvo. Podobno je bilo v primeru *East African Asians*,⁴⁰ kjer so bili državljani Združenega kraljestva azijskega porekla iz vzhodnoafriških kolonij podvrženi imigracijskemu nadzoru. Komisija je zato odločila, da se rasna diskriminacija šteje kot ponižujoče ravnanje, saj »javen izbor skupine oseb zaradi različnega obravnavanja na rasni podlagi lahko v določenih okoliščinah tvori posebno obliko napada na človekovo dostojanstvo«.⁴¹

Iz odločitev Evropske komisije za človekove pravice in ESČP na področju državljanstva in imigracijske politike je vidno prehajanje od pristopa, ki brez zadržkov sprejema različno obravnavanje državljanov in nedržavljanov s strani držav

³⁷ Alžirija je postala samostojna država 1. januarja 1963, Mehemi pa je izgubil francosko državljanstvo, ker njegova starša, ki sta imela poseben civilni status za Alžirce, nista izpolnila vseh pogojev za pridobitev francoskega državljanstva. Prav tako ni mogel avtomatično dobiti francoskega državljanstva po dopolnitvi 18 let na podlagi posebnega statusa.

³⁸ Odločitev z dne 30. avgusta 1995, prošnja št. 17309/90.

³⁹ Odločitev z dne 6. julija 1977, prošnja št. 7823 in 7824/77, *Decisions and Reports*, vol. 11, 57. odstavek.

⁴⁰ Odločitev z dne 15. decembra 1973, prošnja št. 4403/70, *Yearbook of the European Convention of Human Rights*, vol. 13.

⁴¹ *Ibid.*, 994.

kot izvajanje temeljne značilnosti nacionalne suverenosti, k nediskriminacijskem zagotavljanju človekovih pravic tako državljanom kakor nedržavljanom. Ta sprememba izhaja predvsem iz zmanjševanja vloge držav pri oblikovanju imigracijske politike in nacionalne suverenosti na splošno. Z vidika varstva človekovih pravic pa se uravnavanje nasprotujočih si interesov kolektiva (države) in interesov oziroma pravic posameznika prenaša v korist zadnjega. Ta sprememba, ki jo zasledimo tudi v odločitvah ESČP, da izgon tujca lahko pomeni kršitev pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, lahko pozitivno vpliva na nediskriminacijsko zagotavljanje človekovih pravic tako državljanom kakor nedržavljanom.

7. Izsledki in priporočila, ki izhajajo iz raziskave

7.1. Ključni izsledki raziskave

- Velika večina primerov diskriminacije v postopkih pridobivanja oziroma podeljevanja slovenskega državljanstva je posledica urejanja sukcesijske problematike na področju državljanstva.
- Republika Slovenija je omogočila pridobitev državljanstva za državljane drugih republik SFRJ s stalnim prebivališčem na ozemlju Slovenije *ex lege*. Večina je to možnost izkoristila in okrog 171.000 prosilcev je pridobilo slovensko državljanstvo, približno 2500 prosilcev pa ne, in sicer iz različnih vzrokov. Vendar Slovenija ni uredila prehodnega statusa za državljane drugih republik SFRJ s stalnim prebivališčem v Sloveniji, ki za državljanstvo niso zaprosili ali je bila njihova prošnja zavrnjena oziroma jim je bilo državljanstvo pozneje odvzeto.
- Najhujši primeri kršenja človekovih pravic so posledica dejanja *izbrisa* več deset tisoč stalnih prebivalcev iz Registra stalnega prebivalstva Republike Slovenije 26. februarja 1992, ki ga je izvedlo ministrstvo za notranje zadeve z internim nalogom

brez kakršnekoli zakonske podlage in ne da bi o tem obvestilo osebe, ki jih je ta ukrep zadel.

- Ustavno sodišče je leta 1999 ugotovilo, da je *izbris* iz RSP v nasprotju z ustavo in da je vlada s sprejetjem lastnega sklepa o uporabi zakona za tujce pri državljanih drugih republik presegla svoja pooblastila, saj bi njihov položaj moral urediti zakonodajalec. Sodišče je presodilo, da zakona o tujcih ne bi smeli uporabljati za državljane drugih republik nekdanje SFRJ, ki niso postali slovenski državljani, zato je naložilo vladi in zakonodajalcu, da se *izbrisanim* prizna odvzeti status stalnih prebivalcev od 26. februarja 1992 do sprejetja novega zakona, ki bo uredil njihov status.
- Leta 1999 je bil sprejet zakon o urejanju statusa državljanov držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji, ki je *izbrisanim* in ostalim z neurejenim statusom sicer omogočil pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje, vendar je določil le trimesečni rok za vlogo prošnje. Zakon prav tako onemogoča pridobitev dovoljenja, če oseba ni neprekinjeno živela v Sloveniji, tudi če je bila prisiljena zapustiti Slovenijo ali bila izgnana zaradi *izbrisa*, in kar je pomembnejše– ne odpravlja posledic *izbrisa* tako, da bi vzpostavil kontinuiteto od 26. februarja, kot je to zahtevalo Ustavno sodišče Republike Slovenije.
- Novembra 2002 je začel veljati spremenjeni zakon o državljanstvu, ki je bolj liberalen od prejšnjega zakona in poskuša uskladiti slovensko zakonodajo na področju državljanstva z mednarodnimi standardi, še posebej z Evropsko konvencijo o državljanstvu (1997). Novi zakon o državljanstvu poskuša dokončno urediti sukcesijsko problematiko na področju državljanstva, tako da omogoča vsem, ki so imeli prijavljeno stalno prebivališče 23. decembra 1990 v Republiki Sloveniji in od takrat dalje tam tudi neprekinjeno živijo in ki vložijo prošnjo za pridobitev državljanstva v roku enega leta, da pridobijo slovensko državljanstvo, če izpolnjujejo nekatere pogoje. Razvidno je, da zakon poskuša odpraviti krivice, storjene z *izbriso*. Vendar tudi ta zakon (podobno kot ZUSDDD) postavlja za pogoj neprekinjeno bivanje v Sloveniji, kar pomeni, da tisti, ki so bili v vmesnem času izgnani na podlagi neustavnega in nezakonitega *izbrisa*, niso upravičeni do

pridobitve slovenskega državljanstva. Prav tako ta zakon nikjer ne omenja odprave krivic, ki so izhajale iz *izbrisa* in tudi ne vzpostavlja kontinuitete statusa prizadetih oseb od 26. februarja 1992.

- Aprila 2003 je Ustavno sodišče Republike Slovenije razveljavilo ZUSDDDD, ker ni uredil pravnega položaja *izbrisanih* za nazaj, to je od dneva nezakonitega *izbrisa* do pridobitve dovoljenja za stalno prebivanje. V svoji odločbi je sodišče poučilo zakonodajalca, kakšen je bil smisel in namen odločbe iz leta 1999, ter mu eksplicitno naložilo, da mora vsem *izbrisanim* priznati stalno prebivanje za nazaj od dneva *izbrisa*.
- Od ustanovitve Društva izbrisanih prebivalcev Slovenije – Združenja za človekove pravice februarja 2002 je v medijih in tudi v javnosti vedno več zanimanja za *izbris*, to je njegove vzroke, posledice itd. Prihaja tudi do mobilizacije in koordinacije posameznih skupin civilne družbe, ki se ukvarjajo s tem in podobnimi problemi. Vendar še vedno manjka mreža, ki bi te skuipne vsaj neformalno povezovala in usklajevala njihovo delovanje. Za to so deloma krivi posamezni akterji civilne družbe, ki imajo različne strategije za razkrivanje in odpravljanje problemov, razlikujejo pa se lahko tudi njihovi interesi.

Na podlagi teh ugotovitev lahko sklepamo, da so bile v postopkih pridobivanja slovenskega državljanstva na področju sukcesijske problematike sistematično in množično kršenje človekove pravice, kar je odraz *de facto* institucionalizirane diskriminacije na vseh ravneh izvršne in sodne oblasti in administrativnih organov. O zakoreninjenosti in razprostranjenosti tega pojava govore pozivi številnih politikov različnih političnih opcij k nespoštovanju odločbe ustavnega sodišča, kar potrjuje obstoj širšega političnega konsenza, brez katerega bi bila izvedba *izbrisa* nemogoča.

Še posebno zaradi *izbrisanih* in problemov, s katerimi se srečujejo nekdanji častniki JLA, lahko trdimo, da je Slovenija kot pravna in socialna država skoraj v celoti odpovedala. Najhujše kršitve so se odvijale v prvih letih po osamosvojitvi Slovenije, v zadnjih letih pa vedno manj, kar gre najbrž pripisati odločitvi Ustavnega sodišča

Republike Slovenije iz leta 1999, da je bil *izbris*, kot najhujša oblika kolektivnega kršenja človekovih pravic, protiustaven.

Liberalizirana je tuid zakonodaja, ki ureja področje državljanstva in status državljanov nekdanje SFRJ, ki niso pridobili slovenskega državljanstva, vendar niti vlada niti državni zbor še vedno nimata dovolj politične volje, da bi žrtvam kršitev povrnila status za nazaj in da bi jim povrnila škodo, ki so jo utrpeli med diskriminacijskimi postopki.

7.2. Priporočila zakonodajni in izvršni oblasti Republike Slovenije

V zvezi z zakonodajo, ki ureja področje državljanstva, morajo države pri določanju, kdo so njihovi državljani, spoštovati človekove pravice in temeljne svoboščine, odločitve pa morajo biti v skladu z načeli vladavine prava, kot so (European Commission for Democracy through Law 1998, 29):

- kodifikacija državljanstva mora biti dostopna in razumljiva posameznikom;
- odvzem, zavrnitev ali odpoved državljanstva mora določati zakon;
- iz definicije državljanov mora biti odstranjena vsakršna diskriminacijska kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin;
- pri podelitvi, zavrnitvi ali spremembi državljanstva se mora spoštovati načelo proporcionalnosti, kar pomeni, da je treba upoštevati posledice, ki bi jih za posameznika imela podelitev ali zavrnitev državljanstva;
- v postopkih zavrnitve državljanstva mora biti zagotovljena pravica do učinkovite pritožbe ali drugega pravnega sredstva;
- pri izvajanju in interpretaciji zakonov so pristojni organi, ki so dolžni iskati optimalne rešitve v skladu z ustavo in temeljnimi pravicami;
- posamične odločitve morajo biti v skladu z mednarodnopравnim varstvom človekovih pravic.

Na področju protidiskriminacijske zakonodaje in konkretnih primerov diskriminacije, s katerimi se je ukvarjala ta raziskava, pa bi Slovenija morala:

- sprejeti protidiskriminacijsko zakonodajo v skladu z zahtevami protidiskriminacijske zakonodaje Evropske unije;
- ratificirati Protokol št. 12 k Evropski konvenciji o človekovih pravicah;
- revidirati slovensko zakonodajo in odpraviti morebitne diskriminacijske določbe, še posebej če disproportionalno prizadevajo ranljive družbene skupine, kot so hendikepirani, starejši, imigranti, Romi in druge etnične manjšine itd.;
- osebam, ki so bile prizadete zaradi neustavnega in nezakonitega dejanja *izbrisa*, priznati status stalnih prebivalcev in vzpostaviti kontinuiteto od 26. februarja 1992;
- sprejeti poseben zakon, ki bi omogočil povrnitev škode prizadetim, ki izhaja iz *izbrisa*;
- raziskati okoliščine kršitev in oceniti, kakšno vlogo so v njih odigrali posamezni akterji v slovenskem javnem in političnem življenju;
- odpreti javno debato o diskriminatornih dejanjih, do katerih je prihajalo v postopkih pridobivanja oziroma podeljevanja slovenskega državljanstva, in še posebej o *izbrisu* samem.

8. VIRI

Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom. Sodba ESČP z dne 28. maja 1985. Series A No. 94,

<http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/ViewRoot.asp?Item=0&Action=Html&X=325093213&Notice=0&Noticemode=&RelatedMode=0> (25. marec 2003).

Act No. 40/1993 on gaining and losing citizenship of the Czech Republic. 29. 12. 1993. <http://www.psp.cz/cgi-bin/fre/docs/laws/1993/40.html> (25. marec 2003).

Anti-Discrimination Legislation in EU Member States: A comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives. *European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia Report*. <http://eumc.eu.int/publications/Article13/index.htm> (1. december 2002).

Beldjoudi v. France. Sodba ESČP z dne 26. marca 1992. Series A No. 234/A. <http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/ViewRoot.asp?Item=0&Action=Html&X=325094101&Notice=0&Noticemode=&RelatedMode=0> (25. marec 2003).

Berrehab v. the Netherlands. Sodba ESČP z dne 21. junija 1988. Series A No. 318. <http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/ViewRoot.asp?Item=0&Action=Html&X=325094210&Notice=0&Noticemode=&RelatedMode=0> (25. marec 2003).

Bouchelkia v. France. Sodba ESČP z dne 29. januarja 1997. Reports 1997-I. <http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/ViewRoot.asp?Item=0&Action=Html&X=325094326&Notice=0&Noticemode=&RelatedMode=0> (25. marec 2003).

Boughanemi v. France. Sodba ESČP z dne 24. aprila 1996. Reports 1996-II. <http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/ViewRoot.asp?Item=0&Action=Html&X=325094419&Notice=0&Noticemode=&RelatedMode=0> (25. marec 2003).

Boujlifa v. France. Sodba ESČP z dne 21. oktobra 1997. Reports 1997-VI. <<http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/ViewRoot.asp?Item=0&Action=Html&X=325094524&Notice=0&Noticemode=&RelatedMode=0>> (25. marec 2003).

Commission of the European Communities. 2002. *Regular Report on Slovenia's Progress Towards Accession*. Bruselj: Commission of European Communities. <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/si_en.pdf> (25. marec 2003).

Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin. Bruselj: OJ L 180, 19. julij 2000. <http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l_180/l_18020000719en00220026.pdf> (25. marec 2003).

Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation. Bruselj: OJ L 303, 2. december 2000. <http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l_303/l_30320001202en00160022.pdf> (25. marec 2003).

Deklaracija o človekovih pravicah oseb, ki niso državljani države, v kateri živijo. New York: Združeni narodi, 13. december 1985. <http://193.194.138.190/html/menu3/b/o_nonnat.htm> (25. marec 2003).

Declaration on the Consequences of State Succession for the Nationality of Natural Persons. Benetke: European Commission for Democracy through Law, 14. september 1996. <<http://www.venice.coe.int/site/interface/english.htm>> (25. marec 2003).

Deklaracija temeljnih načel pravičnosti za žrtve kaznivih dejanj in zlorabe oblasti. New York: Združeni narodi, 29. november 1985. <http://193.194.138.190/html/menu3/b/h_comp49.htm> (25. marec 2003).

Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede državnega premoženja, arhivov in dolgov. Dunaj: Združeni narodi, 8. april 1983.

Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede pogodb. Dunaj: Združeni narodi, 22. avgust 1978, v veljavi od 6. novembra 1996. <<http://www.un.org/law/ilc/texts/tresufra.htm>> (25. marec 2003).

East African Asians v. the United Kingdom. Odločitev Evropske komisije za človekove pravice z dne 15. decembra 1973, prošnja št. 4403/70. *Yearbook of the European Convention of Human Rights* 13 (1973).

European Commission against Racism and Intolerance. 1998. *Report on Slovenia.* Strasbourg: Council of Europe.

European Commission against Racism and Intolerance. 2001. *Second Report on »the Former Yugoslav Republic of Macedonia«.* Strasbourg: Council of Europe. <http://www.coe.int/T/E/human_rights/Ecri/1-ECRI/2-Country-by-country_approach/FYROM/CBC2%20Macedonia.pdf> (5. maj 2003).

European Convention on Nationality, ETS št. 166. Strasbourg: Svet Evrope, 6. november 1997, stopila v veljavo 1. marca 2000. <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/cadreprincipal.htm>> (25. marec 2003).

Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ETS št. 5. Strasbourg: Svet Evrope, 4. november 1950, v veljavi od 3. septembra 1953. <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/cadreprincipal.htm>> (25. marec 2003).

Fakultativni protokol k Mednarodnemu paktu o državljanskih in političnih pravicah. New York: Združeni narodi, 16. december 1966, <http://193.194.138.190/html/menu3/b/a_opt.htm> (25. marec 2003).

International Helsinki Federation for Human Rights. 2001. *Human Rights in the OSCE Region: The Balkans, The Caucasus, Europe, Central Asia and North America, Report 2001 (Events of 2000).* Dunaj: International Helsinki Federation for Human Rights. <<http://www.ihf-hr.org/reports/ar01/Country%20issues/Countries/Slovenia.pdf>> (25. marec 2003).

Izjava o dobrih namelih. 1990. Ljubljana: UL RS št. 44/90-I.
<http://www.nekdanji-pr.gov.si/izjava_o_dobrih.htm> (25. marec 2003).

Kalderas Gypsies Case. Odločitev Evropske komisije za človekove pravice z dne 6. julija 1977, prošnja št. 7823 in 7824/77. Decisions and Reports, vol. 11, 1977.

Konvencija o državljanstvu poročenih žensk. New York: Združeni narodi, resolucija GS ZN št. 1040(XI), 29. januar 1957, v veljavi od 11. avgusta 1958.
<<http://193.194.138.190/html/menu3/b/78.htm>> (25. marec 2003).

Konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije proti ženskam. New York: Združeni narodi, resolucija GS ZN št. 34/180, 18. december 1979, v veljavi od 3. septembra 1981. <<http://193.194.138.190/html/menu3/b/e1cedaw.htm>> (25. marec 2003).

Konvencija o otrokovih pravicah. New York: Združeni narodi, resolucija GS ZN št. 44/25, 20. november 1989, v veljavi od 2. septembra 1990,
<<http://193.194.138.190/html/menu2/6/crc/treaties/crc.htm>> (25. marec 2003).

Konvencija o statusu oseb brez državljanstva. New York: Združeni narodi, sprejela jo je Konferenca pooblaščenecv 28. septembra 1954 na podlagi resolucije Ekonomskega in socialnega sveta št. 526 A (XVII) z dne 26. aprila 1954, v veljavi od 6. junija 1960. <http://193.194.138.190/html/menu3/b/o_c_sp.htm> (25. marec 2003).

Konvencija o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva. New York, Združeni narodi, sprejela jo je Konferenca pooblaščenecv 30. avgusta 1961 na podlagi resolucije GS ZN št. 896 (IX) z dne 4. decembra 1954, v veljavi od 13. decembra 1975, <http://193.194.138.190/html/menu3/b/o_reduce.htm> (25. marec 2003).

Law on Citizenship of Republic of Estonia, 19. januar 1995.
<http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-

operation/Foreigners_and_citizens/Nationality/Documents/Bulletin_and_national_legislation/Estonia-Citizenship.asp#TopOfPage> (1. december 2002).

Liechtenstein v. Guatemala (primer Nottebohm, 2. faza). Sodba Mednarodnega sodišča pravice (International Court of Justice) z dne 6. aprila 1955. <<http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions/isummaries/ilgsummary550406.htm>> (25. marec 2003).

Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije. New York: Združeni narodi, resolucija GS ZN št. 2106 A (XX), 21. december 1965, v veljavi od 4. januarja 1969. <http://193.194.138.190/html/menu3/b/d_icerd.htm> (25. marec 2003).

Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah. New York: Združeni narodi, resolucija GS ZN št. 2200 A (XXI), 16. december 1966, v veljavi od 23. marca 1976. <http://193.194.138.190/html/menu3/b/d_icerd.htm> (25. marec 2003).

Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah. New York: Združeni narodi, resolucija GS ZN št. 2200 A (XXI), 16. december 1966, v veljavi od 3. januarja 1976. <http://193.194.138.190/html/menu3/b/a_cescr.htm> (25. marec 2003).

Mehemi v. France. Sodba ESČP z dne 26. septembra 1997. Reports 1997-VI. <<http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/ViewRoot.asp?Item=0&Action=Html&X=325115010&Notice=0&Noticemode=&RelatedMode=0>> (25. marec 2003).

MNZ. 1996. *Upravni postopki v zadevah tujcev – odgovor, dokument št. 0012/1-252/62-96*, 4. marec 1996. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.

MNZ. 2002. *Tujski in državljanski statusi – Tiskovna konferenca urada za upravne notranje zadeve*, 19. junij 2002. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.

Moustaquim v. Belgium. Sodba ESČP z dne 18. februarja 1991. Series A No. 193. <<http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/ViewRoot.asp?Item=0&Action=Html&X=325115103&Notice=0&Noticemode=&RelatedMode=0>> (25. marec 2003).

Nasri v. France. Sodba ESČP z dne 13. julija 1995. Series A No. 320/B. <<http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/ViewRoot.asp?Item=0&Action=Html&X=325115141&Notice=0&Noticemode=&RelatedMode=0>> (25. marec 2003).

Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-98/91, 10. december 1992. Ljubljana: UL RS št. 61-2774/92. <<http://www.us-rs.si/si/index.html>> (25. marec 2003).

Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-266/95, 20. november 1995. Ljubljana: UL RS št. 69/95. <<http://www.us-rs.si/si/index.html>> (25. marec 2003).

Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-284/94, 4. februar 1999. Ljubljana: UL RS št. 14/99. <<http://www.us-rs.si/si/index.html>> (25. marec 2003).

Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-89/99, 10. junij 1999. Ljubljana: UL RS št. 59/99. <<http://www.us-rs.si/si/index.html>> (25. marec 2003).

Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-295/99, 18. maj 2000. Ljubljana: UL RS št. 54/2000. <<http://www.us-rs.si/si/index.html>> (25. marec 2003).

Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-246/02, 3. april 2003. Ljubljana: UL RS št. 36/2003. <<http://www.us-rs.si/si/index.html>> (5. maj 2003).

Odločba Ustavnega sodišča RS št. Up-60/97, 15. julij 1999. Ljubljana: OdlUS VIII/2.

Open Society Institute. 2001. »Minority Protection in Slovenia«, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*. Budapest: Open Society Institute, 494–547.

Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državljanstvu Republike Slovenije, prva obravnava, 11. julij 2002. <http://www2.gov.si/zak/Pre_Zak.nsf/zak_po_UNID/4754463825AD76DEC1256C3F003...> (10. december 2002).

Predlog zakona o statusu Slovencev brez slovenskega državljanstva, Poročevalec št. 80/98, 24. december 1998. <http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/predlogi_zakonov/predlogi_zakonov.html> (25. marec 2003).

Predlog Zakona o tujcih, 24. maj 1991. ESA 357.

Protokol št. 12 k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. ETS št. 177, 04. november 2000, še ni stopil v veljavo. Strasbourg: Svet Evrope. <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/cadreprincipal.htm>> (25. marec 2003).

Salahddin Galip v. Greece. Odločitev Evropske komisije za človekove pravice z dne 30. avgusta 1995, prošnja št. 17309/90.

Splošna deklaracija človekovih pravic. New York: Združeni narodi, resolucija GS ZN št. 217A (III), 10. december 1948. <<http://193.194.138.190/udhr/lang/slv.htm>> (25. marec 2003).

The Draft Articles on Nationality of Natural Persons in Relation to the Succession of States. Ženeva: International Law Commission, 1999. <http://www.un.org/law/ilc/reports/1999/english/chap4.htm#E_1> (25. marec 2003).

United Nations. 2001a. *Concluding observations of the Committee of Racial Discrimination: Slovenia, 01/05/2001*. CERD/C/304/Add.105. <[http://193.194.138.190/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/9113e1844df7b1f8c125693b003259f8?Opendocument](http://193.194.138.190/tbs/doc.nsf/(Symbol)/9113e1844df7b1f8c125693b003259f8?Opendocument)> (25. marec 2003).

United Nations. 2001b. *Prevention of Discrimination and Protection of Indigenous Peoples and Minorities: The Rights of non-citizens. Preliminary report of the Special Rapporteur, Mr. David Weissbrodt*, 06. 06. 2001. E/CN.4/Sub.2/2001/20.<[http://193.194.138.190/Huridocda/Huridoca.nsf/e06a5300f90fa0238025668700518ca4/630e9dd426b9bd66c1256aa40053e161/\\$FILE/G0114137.pdf](http://193.194.138.190/Huridocda/Huridoca.nsf/e06a5300f90fa0238025668700518ca4/630e9dd426b9bd66c1256aa40053e161/$FILE/G0114137.pdf)> (25. marec 2003).

United Nations. 1986. *The Position of Aliens under the Covenant: 11/04/86, CCPR General comment* 15. <[http://193.194.138.190/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/bc561aa81bc5d86ec12563ed004aaa1b?Opendocument](http://193.194.138.190/tbs/doc.nsf/(Symbol)/bc561aa81bc5d86ec12563ed004aaa1b?Opendocument)> (25. marec 2003).

Uredba o merilih za ugotavljanje izpolnjevanja določenih pogojev za pridobitev državljanstva Republike Slovenije z naturalizacijo. 1994. Ljubljana: UL RS št. 47/94. <http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_URED1064.html> (25. marec 2003).

Ustav SFRJ. 1974. Beograd: Službeni list SFRJ št. 9/1974.

Ustava Republike Slovenije. 2001 [1991]. Ljubljana: UL RS. <http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/ustava/ustava.html> (25. marec 2003).

Ustavni zakon za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije. 1991. Ljubljana: UL RS št. 1/9. <http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/sprejeti_zakoni/sprejeti_zakoni.html> (25. marec 2003).

Zakon o delovnih razmerjih. 2002. Ljubljana: UL RS št. 42/2002. <http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/sprejeti_zakoni/sprejeti_zakoni.html> (25. marec 2003).

Zakon o državljanstvu Bosne i Hercegovine. 1999. Sarajevo: Službeni glasnik BIH št. 13/99.

Zakon o državljanstvu Republike Makedonije. 1992. Skopje: Služben vesnik RM št. 67/1992.

Zakon o državljanstvu Republike Slovenije. 1991. Ljubljana: UL RS št. 1/91, 30/91, 13/94, 96/2002. <http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/sprejeti_zakoni/sprejeti_zakoni.html> (25. marec 2003).

Zakon o državljanstvu Demokratske federativne Jugoslavije (Federativne ljudske republike Jugoslavije). 1945. Beograd: Službeni list DFJ št. 64/1945 in FNRJ št. 54/1946, 104/1947, 88/1948, 105/48.

Zakon o državljanstvu SFRJ. 1976. Beograd: Službeni list SFRJ št. 58/1976.

Zakon o hrvatskom državljanstvu. 1991. Zagreb: Narodne novine št. 53/1991, 28/1992, 113/1993. <<http://www.mup.hr/zakoni/z2.html#b1>> (25. marec 2003).

Zakon o jugoslavenskom državljanstvu. 1964. Beograd: Službeni list SFRJ št. 38/1964.

Zakon o državljanstvu SRJ. 1996. Beograd: Službeni list SRJ št. 33/1996.

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1). 1999. Ljubljana: UL RS št. 106/99, 72/2000, 124/2000, 109/2001. <http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/sprejeti_zakoni/sprejeti_zakoni.html> (25. marec 2003).

Zakon o socialnem varstvu. 1992. Ljubljana: UL RS št. 54/92, 41/99, 26/2001. <http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/sprejeti_zakoni/sprejeti_zakoni.html> (25. marec 2003).

Zakon o tujcih (ZTuj). 1991. Ljubljana: UL RS št. 1/91, 44/97. <http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/sprejeti_zakoni/sprejeti_zakoni.html> (25. marec 2003).

Zakon o tujcih (Ztuj-1). 1999. Ljubljana: UL RS št. 61/99, 87/2002. <http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/sprejeti_zakoni/sprejeti_zakoni.html> (25. marec 2003).

Zakon o urejanju statusa državljanov držav nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji. 1999. Ljubljana: UL RS št. 61/99, 64/2001. <http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/sprejeti_zakoni/sprejeti_zakoni.html> (25. marec 2003).

9. LITERATURA

Arendt, Hannah. 1979 [1948]. *The Origins of Totalitarianism*. San Diego, New York, London: A Harvest Book.

Balibar, Etienne. 1994. »Predlogi v zvezi z državljanstvom«. *Časopis za kritiko znanosti* 172/173 (1994): 45–54.

Bhabha, Jacqueline. 1998. »‘Get Back to Where You Once Belonged’: Identity, Citizenship and Exclusion in Europe«. 20 *Human Rights Quarterly* 3 (1998): 592–627.

Bieliūnas, Egidijus. 1998. »Approach of New States Concerning State Succession and Accession to Universal Treaties and Human Rights Obligations: Issues of Citizenship«. *Science and Technique of Democracy* 21 (1998): 101–113.

Borič, Tomislav. 1998. »State Succession and Issues of Citizenship in the Former Yugoslav Republics«. *Science and Technique of Democracy* 21 (1998): 195–207.

Cerar, Miro, Jamnikar, Jon in Smrkolj, Maja (ur.) 2002. *Dokumenti človekovih pravic z uvodnimi pojasnili*. Ljubljana: Društvo Amnesty International Slovenije in Mirovni inštitut.

Društvo za Združene narode za Republiko Slovenijo. 1995. *Človekove pravice: zbirka mednarodnih dokumentov. Del 1, Univerzalni dokumenti*. Ljubljana: Društvo za Združene narode za Republiko Slovenijo.

Društvo za Združene narode za Republiko Slovenijo. 1995. *Človekove pravice: zbirka mednarodnih dokumentov. Del 2, Univerzalni dokumenti*. Ljubljana: Društvo za Združene narode za Republiko Slovenijo.

European Commission for the Democracy through Law. 1998. »Report on the Consequences of State Succession for Nationality«, sprejeto na 28. plenarnem srečanju, Benetke, 13.–14. september 1996. *Science and Technique of Democracy* 23 (1998): 9–52. <<http://www.venice.coe.int/site/interface/english.htm>> (25. marec 2003).

Goldston, James A. 2001. »Roma rights workshop in Italy: new developments in Anti-Discrimination Law«. *Roma Rights: Newsletter of the European Roma Rights Center* 1 (2001): 67–76.

Guibernau, Montserrat. 1996. *Nationalisms. The Nation State and Nationalism in the Twentieth Century*. Cambridge: Polity Press. Citirano v: Bešter, Romana. 2001. »Državlanski in etnični nacionalizem v odnosu do etničnih manjšin«. *Razprave in gradivo* 38/39 (2001): 178.

Horn, Frank. 1998. »Conception and Principles of Citizenship in Modern Western Democracies«. *Science and Technique of Democracy* 21 (1998): 39–80.

Isin, Engin F. in Wood, Patricia K. 1999. *Citizenship and Identity*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.

Končina, Nada. 1993. *Zakon o državljanstvu Republike Slovenije s komentarjem*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.

Kymlicka, Will. 2001. »Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe«. V: *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*. Kymlicka, Will in Opalski, Magda. ur. Oxford: Oxford University Press, 13–105.

Locke, John. 1960 [1689]. »The Second Treatise of Government«. V: *Two Treatises of Government*, ur. P. Laslett. New York: Mentor Books. Citirano v: Rosenfeld, Michel. 1998. »Citizenship and Statehood: Historical and Theoretical Foundations«. *Science and Technique of Democracy* 21 (1998): 17.

Marshall, T. H. 1950. *Citizenship and Social Class*. Cambridge: The Syndics of the Cambridge University Press.

Medved, Felicita. 2001. »Nationality, Citizenship and Integration, A European Perspective«. *Razprave in gradivo* 38/39 (2001): 44–65.

Mekina, Borut. 2002. »Izbrisani: Birokratska samovolja ali politična odločitev? Mehko etnično čiščenje v Sloveniji«. *Večer*, 26. november 2002, 5.

Mekina, Borut in Mlinarič, Urška. 2002. »Pobuda društva na ustavno sodišče«. *Večer*, 9. november 2002, 2.

Mesojedec - Pervinšek, Alenka (avtor dodatnega besedila). 1997. *Predpisi o državljanih in tujcih*. Ljubljana: UL RS.

Perić, Tatjana. 2001. »Insufficient: governmental programmes for Roma in Slovenia«. *Quarterly Journal of the European Roma Rights Center* 2/3 (2001), 34–49.

Rosenfeld, Michel. 1998. »Citizenship and Statehood: Historical and Theoretical Foundations«. *Science and Technique of Democracy* 21 (1998): 12–25.

Rousseau, Jean Jacques. 1947 [1763]. *The Social Contract*. Riverside: Hafner Press. Citirano v: Rosenfeld, Michel. 1998. »Citizenship and Statehood: Historical and Theoretical Foundations«. *Science and Technique of Democracy* 21 (1998): 18.

Schärer, Roland. 1998. »International Law and Nationality, in particular in the Context of State Succession«. *Science and Technique of Democracy* 21 (1998): 88–100.

Tsilevich, Boris. 2001. »New Democracies in the Old World: Remarks on Will Kymlicka's Approach to Nation-building in Post-Communist Europe«. V: Kymlicka, Will in Opalski, Magda. ur. *Can Liberal Pluralism be Exported?*

Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe. Oxford: Oxford University Press, 154–170.