

Niewykonanie przez władze słoweńskie wyroków Trybunału Konstytucyjnego dotyczących osób „usuniętych” z rejestru stałych mieszkańców

Kurić i inni przeciwko Słowenii (orzeczenie – 26 czerwca 2012r., Wielka Izba, skarga nr 26828/06 – po przyjęciu do rozpatrzenia na wniosek rządu)

Jedenastu skarżących – bezpaństwowców albo obywateli Chorwacji, Bośni i Hercegowiny oraz Serbii - należących do grupy osób znanych jako “usuniętych”, którzy wcześniej w większości byli obywatelami Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii zamieszkującymi na stałe w Słowenii, w okresie ogłoszenia przez nią niepodległości w 1991r. albo nie wystąpiło w wyznaczonym terminie o obywatelstwo Słowenii albo ich wnioski zostały oddalone. W rezultacie ich nazwiska zostały 26 lutego 1992r. “usunięte” ze Słoweńskiego Rejestru Stałych Mieszkańców. W owym czasie około 200 tysięcy mieszkańców Słowenii, w tym skarżący, było obywatelami innych republik byłej Jugosławii. Według danych urzędowych ponad 171 tysięcy z nich otrzymało obywatelstwo nowego państwa słoweńskiego przed upływem wyznaczonego terminu 6 miesięcy od daty wejścia w życie ustawy o obywatelstwie a więc 25 grudnia 1991r. Około 11 tysięcy innych osób opuściło Słowenię. Osoby, które albo nie złożyły wniosku albo ich wnioski zostały oddalone, stały się automatycznie cudzoziemcami. 26 lutego 1992r. lub niedługo później władze wykreśliły ich z rejestru stałych mieszkańców i - jak twierdził rząd - przeniosły do rejestru cudzoziemców zawierającego dane osób nie mających zgody na pobyt stały. Rząd twierdził, iż ludność poinformowano o tym za pośrednictwem mediów, zawiadomień, a nawet w niektórych miejscowościach kontaktowano się z takimi osobami osobiście. Skarżący twierdzili, że nigdy ich nie otrzymali. O tym, że formalnie stali się cudzoziemcami dowiedzieli się, gdy np. później starali się przedłużyć ważność swoich dokumentów osobistych.

Według skarżących usunięcie ich nazwisk z Rejestru Stałych Mieszkańców miało poważne i długotrwałe negatywne konsekwencje. Niektórzy zostali wyeksmiowani ze swoich mieszkań, nie mogli pracować ani podróżować, utracili swoje rzeczy osobiste, w tym dokumenty, żyli przez lata w schroniskach albo parkach miejskich. Innych aresztowano i wydalano.

W 1999r. Trybunał Konstytucyjny uznał wchodzące tu w grę przepisy ustawy o cudzoziemcach za niezgodne z konstytucją poczynając od daty wykreślenia rejestru, bo nie uregulowały statusu osób “usuniętych”, które nie zostały urzędowo poinformowane o zmianie ich sytuacji prawnej. W następstwie tego wyroku została przyjęta ustawa o statusie prawnym, która miała poprawnie uregulować sytuację takich osób. W 2003r. Trybunał Konstytucyjny ponownie zajął się tym problemem stwierdzając, że również nowa ustawa jest niezgodna z konstytucją, bo nie przyznała “usuniętym” możliwości ubiegania się o pobyt stały z mocą wsteczną ani nie uregulowała sytuacji deportowanych.

Zgodnie z oficjalnymi danymi od 2002r.liczba obywateli byłej Jugosławii, którzy 26 lutego 1992r. utracili status stałego mieszkańca, wyniosła ponad 18 tysięcy. Około 2400 osobom odmówiono przyznania obywatelstwa. Stopniowo liczba ta malała, bo ludzie dobrowolnie opuszczali Słowenię a inni z kolei zaczęli otrzymywać zgodę na pobyt stały. Obecnie kilka tysięcy osób nadal należy do kategorii “usuniętych”.

W skardze do Trybunału skarżący zarzucili w szczególności, że zostali arbitralnie pozbawieni możliwości otrzymania obywatelstwa słoweńskiego albo zachowania statusu stałych mieszkańców (art. 8, art.13 i art.14 Konwencji).

Izba (Sekcja III) w orzeczeniu z 13 lipca 2010r. jednogłośnie stwierdziła naruszenie art.8 i 13 Konwencji, uznała natomiast, że w tej sytuacji nie ma potrzeby zajmować się zarzutem na tle art.14.

W części dotyczącej zarzutu naruszenia art.8 Konwencji Trybunał, w związku z tym, że ingerencja była w tym przypadku bezsporna, musiał jedynie zbadać, czy była zgodna z art.8 ust.2 Konwencji. W pierwszej kolejności musiał więc ustalić, czy była „przewidziana przez ustawę”.

Trybunał zauważył, że „usunięcie” nazwisk skarżących z rejestru wraz z nazwiskami ponad 25 tys. innych obywateli byłej Jugosławii nastąpiło w rezultacie połączonego skutku dwóch przepisów ustawodawstwa dotyczącego niepodległości przyjętego 25 czerwca 1991r.: art. 40 ustawy o obywatelstwie i art.81 ustawy o cudzoziemcach. Obywatele byłej Jugosławii posiadający obywatelstwo jednej z innych republik i mieszkający na stałe w Słowenii, którzy nie złożyli wniosków o obywatelstwo słoweńskie do 25 grudnia 1991r., albo których wnioski zostały odrzucone, 26 lutego 1992r. stali się cudzoziemcami.

Zdaniem Trybunału art.40 ustawy o obywatelstwie oraz art.81 ustawy o cudzoziemcach były instrumentami prawnymi, których treść była dostępna wszystkim zainteresowanym. Skarżący mogli więc przewidzieć, że przez niewystąpienie o obywatelstwo słoweńskie, będą traktowani jako cudzoziemcy. Nie mogli jednak rozsądnie oczekiwać, z braku jakiegokolwiek dotyczącej tego klauzuli, że ich status cudzoziemców miał oznaczać nielegalny charakter ich pobytu na terytorium Słowenii i prowadzić do tak drastycznego środka, jak „usunięcie” z rejestru. W związku z tym należało przypomnieć, że „usunięć” dokonywano automatycznie i bez wcześniejszego zawiadomienia. Skarżący nie mieli również możliwości zakwestionowania ich przed właściwymi organami krajowymi ani udzielenia wyjaśnień dotyczących powodów niewystąpienia o obywatelstwo Słowenii. Z braku zawiadomienia albo osobistej informacji mogli oni być przekonani, że ich status jako mieszkańców nie uległ zmianie i że mogli podobnie, jak wcześniej nadal mieszkać i pracować w Słowenii. O „usunięciu” z rejestru dowiedzieli się przez przypadek. Mogły więc pojawić się poważne wątpliwości co do przewidywalności zarzuconego środka.

Ponadto, Trybunał musiał uwzględnić fakt, że w swoim wiodącym wyroku z 4 lutego 1999r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż przeniesienie nazwisk osób „usuniętych” z rejestru Stałych Mieszkańców do Rejestru Cudzoziemców nie posiadających zezwolenia na pobyt nie miało podstawy w prawie krajowym; żadna ustawa nie przewidywała takiego wyrejestrowania z mocy prawa ani przeniesienia. Trybunał Konstytucyjny orzekł również, że żaden przepis nie regulował zamiany statusu prawnego „usuniętych” na status cudzoziemców żyjących w Słowenii; odpowiednie przepisy ustawy o cudzoziemcach były adresowane do cudzoziemców przybywających do Słowenii, a więc nie odnosiły się do skarżących. W owym czasie istniała więc luka prawna w ustawodawstwie, bo dla obywateli byłej Jugosławii posiadających obywatelstwo jednej z innych republik nie było żadnej procedury występowania o zezwolenie na pobyt stały. Na podstawie ustawy o cudzoziemcach mogli występować wyłącznie o zezwolenie na pobyt czasowy podobnie, jak cudzoziemcy wjeżdżający do Słowenii z ważną wizą, którzy chcieliby pozostać tam dłużej.

Poza tym, z okólników Ministerstwa Spraw Wewnętrznych skierowanych do jednostek administracyjnych a szczególnie tego, który dotyczył implementacji ustawy o cudzoziemcach, wyraźnie wynikało, że władze słoweńskie były w owym czasie świadome negatywnych konsekwencji tych przeprowadzanych w tajemnicy „usunięć”. Z definicji okólniki te nie były skarżącym dostępne.

Trybunał uznał więc, że do 8 lipca 1999r., a więc do przyjęcia ustawy o statusie prawnym, ustawodawstwo słoweńskie i praktyka administracyjna, która doprowadziła do „usunięcia” z rejestru, nie spełniały wymaganych standardów przewidywalności i dostępności, o których mowa w orzecznictwie Trybunału.

W ślad za wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 4 lutego 1999r. została 8 lipca 1999r. przyjęta ustawa o statusie prawnym mająca uregulować sytuację „usuniętych” z rejestru. Trybunał Konstytucyjny orzekł jednak 3 kwietnia 2003r., że niektóre jej przepisy były niekonstytucyjne, w

szczegółności dlatego, że nie przyznawała z mocą wsteczną „usuniętych” zezwolenia na pobyt stały ani nie regulowała sytuacji osób deportowanych. Odpowiednie zmiany w tej ustawie zostały wprowadzone dopiero 24 lipca 2010r., a więc po wielu latach.

Z tego wynikało, że przynajmniej do 2010r. krajowy system prawny nie regulował wyraźnie skutków „usunięcia” ani statusu zamieszkania osób, których one dotyczyły. Skarżący nie byli więc w stanie nie tylko przewidzieć, że dojdzie do takiej sytuacji, ale również jego reperkusji dla życia prywatnego lub rodzinnego.

To wystarczało do uznania, że ingerencja w prawa skarżących na podstawie art.8 nie była przewidziana przez prawo i w rezultacie przepis ten został naruszony. W szczególnych okolicznościach tej sprawy, biorąc pod uwagę znaczne konsekwencje „usunięcia”, Trybunał uważał za konieczne zbadanie, czy – poza brakiem wystarczającej podstawy prawnej – środek ten realizował uprawniony cel i był do niego proporcjonalny.

Cel ustawodawstwa związanego z ogłoszeniem niepodległości oraz środki podjęte w stosunku do skarżących nie mogą być wyrwane z szerszego kontekstu rozpadu Jugosławii, uzyskania przez Słowenię niepodległości w 1991r. oraz tworzenia skutecznej demokracji politycznej obejmującej sformowanie „korpusu obywateli słoweńskich” z uwagi na wybory parlamentarne. Zarzucona ingerencja mieściła się w tych właśnie ogólnych ramach.

Trybunał uznał więc, że przez przyjęcie tego ustawodawstwa przewidującego możliwość uzyskania – chociaż w krótkim przedziale czasu - przez wszystkich obywateli innych byłych republik Jugosławii mieszkających w Słowenii obywatelstwa, władze słoweńskie starały się stworzyć „korpus obywateli słoweńskich” i w rezultacie chronić interesy bezpieczeństwa państwowego kraju, co jest uprawnionym celem w rozumieniu art. 8 § 2 Konwencji.

Przy ocenie, czy ingerencja była konieczna w demokratycznym społeczeństwie Trybunał podkreślił, że ustawodawstwo to jednak miało negatywne konsekwencje dla tych obywateli byłej Jugosławii, którzy nie wystąpili o obywatelstwo Słowenii w wyznaczonym terminie sześciu miesięcy i w rezultacie stali się cudzoziemcami nielegalnie przebywającymi na terytorium tego państwa, bo ich nazwiska zostały „usunięte” z Rejestru Stałych Mieszkańców.

Środki ograniczające prawo do pobytu cudzoziemca w danym kraju mogą w pewnych przypadkach oznaczać naruszenie art. 8, jeśli rodzą nieproporcjonalnie poważne negatywne konsekwencje dla jego życia prywatnego lub rodzinnego.

W tej sprawie skarżący, którzy przed ogłoszeniem przez Słowenię niepodległości legalnie mieszkali w Słowenii przez wiele lat, szeroko korzystali, jako byli obywatele Jugosławii z praw socjalnych i politycznych. Z powodu „usunięcia” doświadczyli wielu negatywnych następstw takich, jak zniszczenie ich dokumentów tożsamości, utratę możliwości zatrudnienia, ubezpieczenia zdrowotnego, niemożność przedłużenia ważności dokumentów tożsamości lub praw jazdy, trudności w uregulowaniu swoich praw emerytalnych. Luka prawna w ustawodawstwie związanym z ogłoszeniem niepodległości pozbawiła ich statusu prawnego, który wcześniej dawał im dostęp do szerokiego zakresu praw.

„Usunięcie” było rzekomo konsekwencją niewystąpienia przez nich o słoweńskie obywatelstwo. Trybunał podkreślił jednak, że cudzoziemiec legalnie przebywający w danym kraju może chcieć nadal żyć w tym kraju bez konieczności uzyskiwania jego obywatelstwa. Trudności z uzyskaniem ważnego zezwolenia na pobyt na jakie narażeni byli skarżący przez wiele lat wskazywały, iż ustawodawca słoweński nie wprowadził przepisów umożliwiających byłym obywatelom Jugosławii posiadającym obywatelstwo jednej z innych republik Jugosławii uregulowanie swojego statusu pobytowego, jeśli

zdecydowali się nie stać obywatelami Słowenii albo im tego odmówiono. Przepisy takie, gdyby istniały, nie osłabiłyby możliwości realizacji uprawnionego celu kontroli pobytu cudzoziemców ani stworzenia korpusu obywateli słoweńskich.

W związku z tym Trybunał potwierdził, że chociaż głównym przedmiotem art.8 jest ochrona jednostki przed arbitralnym działaniem władz publicznych, nie oznacza on dla państwa jedynie zmuszenia do powstrzymania się przed taką ingerencją: w uzupełnieniu tego negatywnego zobowiązania mogą istnieć obowiązki pozytywne nieodłączne od skutecznego „poszanowania” życia prywatnego lub rodzinnego w szczególności w przypadku długoterminowych migrantów takich, jak skarżący.

Trybunał uważał, że w szczególnych okolicznościach tej sprawy uregulowanie statusu pobytowego obywateli byłej Jugosławii było koniecznym krokiem mającym zapewnić, aby brak obywatelstwa słoweńskiego nie miał nieproporcjonalnego negatywnego wpływu na prawa „usuniętych” z art. 8 Konwencji. Brak takiej regulacji i przedłużająca się niemożność uzyskania ważnego zezwolenia na pobyt zakłóciły wymaganą właściwą równowagę między uprawnionym celem ochrony bezpieczeństwa państwowego i skutecznym poszanowaniem prawa skarżących do życia prywatnego lub rodzinnego.

Zdaniem Trybunału, mimo wysiłków podjętych po wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z 1999r. i 2003r. oraz przyjęcia ostatnio znowelizowanej ustawy o statusie prawnym władze słoweńskie nie zmieniły kompleksowo i odpowiednio szybko ogólnej natury „usunięcia” z rejestru i jego poważnych konsekwencji dla skarżących.

Z tych względów Trybunał uznał, że zarzucone środki nie były konieczne w demokratycznym społeczeństwie dla osiągnięcia uprawnionego celu ochrony bezpieczeństwa państwowego. W rezultacie nastąpiło naruszenie art.8 Konwencji.

W związku z zarzutem braku skutecznych środków odwoławczych (art.13) Trybunał stwierdził, że rząd nie wykazał, aby środki prawne dostępne dla skarżącego były w owym czasie odpowiednie i wystarczające w celu naprawienia zarzuczonego naruszenia art.8 Konwencji. W rezultacie nastąpiło naruszenie art.13.

W części dotyczącej art.14 Wielka Izba, w odróżnieniu od Izby, uznała, że ze względu na znaczenie w tej sprawie kwestii dyskryminacji ze względu na narodowość w stosunku do innych obywateli państw obcych (rzeczywistych cudzoziemców) nadal mieszkających w Słowenii na podstawie zezwoleń na pobyt stały lub czasowy, zarzut ten wymagał merytorycznego zbadania.

Status obywateli państw innych niż republiki byłej Jugosławii, którzy mieszkali w Słowenii przed ogłoszeniem przez nią niepodległości (tzw. „rzeczywiści” cudzoziemcy), został uregulowany w art. 82 ustawy o cudzoziemcach, która przewidywała zachowanie ważności ich zezwoleń na pobyt stały. Ustawa ta nie uregulowała jednak statusu obywateli innych republik byłej Jugosławii mieszkających w Słowenii. Ta luka prawna doprowadziła do ich „usunięcia” z rejestru oraz uznania ich pozostawania na terytorium Słowenii za nielegalne.

Można było twierdzić, że przed ogłoszeniem przez Słowenię niepodległości istniała różnica między tymi dwiema grupami, bo jedna była złożona z cudzoziemców, a druga z obywateli byłego państwa federalnego, którego Słowenia stanowiła część składową. Zdaniem Trybunału jednak, po ogłoszeniu niepodległości i powstaniu nowego państwa ich sytuacja stała się przynajmniej porównywalna. Obie te grupy składały się z cudzoziemców posiadających obywatelstwo państwa innego niż Słowenia albo bezpaństwowców. W rezultacie „usunięcia” z rejestru tylko jedna z tych grup mogła zachować swoje zezwolenia na pobyt.

W rezultacie istniała różnica traktowania między dwiema grupami – “rzeczywistych” cudzoziemców oraz obywateli republik byłej Jugosławii innych niż Słowenia – znajdujących się w podobnej sytuacji, jeśli chodzi o kwestie związane z pobytem.

Przy ocenie, czy istniało obiektywne i rozsądne usprawiedliwienie tej różnicy Trybunał nie widział, w jaki sposób konieczność, o której wspominał rząd, utworzenia korpusu obywateli słoweńskich na wybory parlamentarne w 1992r. mogła wymagać zróżnicowanego traktowania przy przyznawaniu cudzoziemcom możliwości pobytu w Słowenii, w sytuacji, gdy zezwolenie na pobyt nie wiąże się dla jego posiadacza z prawem do głosowania. To prawda, że jedynie “usunięci” a nie “rzeczywiści” cudzoziemcy mieli przez pewien czas możliwość uzyskania obywatelstwa słoweńskiego na uprzywilejowanych warunkach. Trybunał podkreślił jednak już wcześniej, że brak wniosku o obywatelstwo nie może być uważany za uzasadnioną podstawę do odebrania grupie cudzoziemców zezwoleń na pobyt.

W tych okolicznościach Trybunał uznał, że powodem zarzuconego zróżnicowanego traktowania było pochodzenie narodowe osób wchodzących w grę: jako obywatele byłej Jugosławii byli traktowani odmiennie od innych cudzoziemców. Zróżnicowanie to nie realizowało uprawnionego celu i w rezultacie nie miało obiektywnego i rozsądnego uzasadnienia.

Ponadto, sytuacja obywateli byłej Jugosławii, w tym skarżących, w porównaniu z “rzeczywistymi” cudzoziemcami znacznie się zmieniła po ogłoszeniu niepodległości. Przed 1991r. w sprawach związanych z pobytem obywatele byłej Jugosławii byli w uprzywilejowanej sytuacji w porównaniu z “rzeczywistymi” cudzoziemcami. W owym czasie obywatelstwo państwa federalnego można było uważać za obiektywną podstawę takiego preferencyjnego traktowania. W rezultacie ustawodawstwa związanego z ogłoszeniem niepodległości, obywatele byłej Jugosławii nagle znaleźli się w sytuacji, której ich pobyt stał się nielegalny - uznanej za naruszenie art.8 - i w niekorzystnej sytuacji w stosunku do „rzeczywistych” cudzoziemców. Jedynie zezwolenia na pobyt stały tych drugich pozostały ważne, nawet przy braku wniosku o obywatelstwo słoweńskie. Zdaniem Trybunału ustawodawstwo to nałożyło na byłych obywateli Jugosławii nieproporcjonalny i nadmierny ciężar.

Wniosek ten znalazł również potwierdzenie w wyroku z 4 lutego 1999r., w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż “usunięci” znaleźli się w mniej korzystnej sytuacji prawnej niż “rzeczywiści” cudzoziemcy, którzy mieszkali w Słowenii przed ogłoszeniem niepodległości a których specjalne zezwolenia na pobyt zachowały ważność. W rezultacie Trybunał orzekł, iż doszło do naruszenia art.14 w połączeniu z art.8 Konwencji.

W związku z kwestią na tle art.46 Trybunał zwrócił uwagę, że stwierdzone naruszenia Konwencji wynikały w istocie z przedłużającego się braku uregulowania statusu skarżących – mimo wyroku Trybunału Konstytucyjnego - jeśli chodzi o ich pobyt w Słowenii po ich “usunięciu” z rejestru oraz niezapewnienia odpowiedniej naprawy tej sytuacji. Dotyczyło to całej kategorii obywateli byłej Jugosławii mających pobyt stały w Słowenii i posiadających w okresie ogłoszenia przez Słowenię niepodległości obywatelstwo jednej z innych republik byłej Jugosławii. Miały więc wpływ i nadal mają na sytuację dużej liczby osób. Należało jednak pamiętać, że od czasu wydania orzeczenia w tej sprawie przez Izbę podjęto rozmaite reformy ustawodawcze, w szczególności została znowelizowana ustawa o statusie prawnym. Nowe prawo umożliwia “usuniętym” podjęcie kroków w kierunku uregulowania swojego pobytu w Słowenii. Warto odnotować, że sześciu skarżących, w stosunku do których Trybunał stwierdził naruszenie Konwencji, otrzymało zezwolenia na pobyt stały a rząd powołał komisję międzyresortową w celu monitorowania implementacji znowelizowanej ustawy i problemu “usuniętych”.

Ustawa obowiązuje od 24 lipca 2010r.. Niektóre międzynarodowe ciała monitorujące podkreśliły jej pewne braki. Trybunał uważał jednak, że w tym stadium byłoby przedwczesne - przy braku

ugruntowanej praktyki krajowej - badanie, czy reformy te oraz rozmaite kroki podejmowane przez rząd doprowadziły do zadawalającego uregulowania statusu pobytowego "usuniętych". Skarżący nie otrzymali odpowiedniej rekompensaty finansowej a możliwość uzyskania odszkodowania na poziomie krajowym jest nadal odległa. Fakty tej sprawy wskazywały więc na istnienie w słoweńskim systemie prawnym braku, w którego rezultacie cała kategoria "usuniętych" jest nadal pozbawiona odszkodowań za naruszenie ich podstawowych praw.

Trybunał uważał, że sprawa ta nadawała się do przyjęcia procedury wyroku pilotażowego w rozumieniu art. 61 Regulaminu. Mimo, że przez Trybunałem toczy się nadal tylko kilka podobnych skarg wniesionych przez osoby "usunięte". Ważny jednak w kontekście naruszeń systemowych, strukturalnych lub pod podobnych jest potencjalny napływ przyszłych podobnych spraw. Chodzi o uniemożliwienie gromadzenia się takich powtarzających się spraw na liście Trybunału. Słowenia musi więc w ciągu jednego roku stworzyć krajowy odpowiedni system odszkodowawczy *ad hoc* a rozpatrywanie wszystkich podobnych spraw zostaje zawieszona do czasu przyjęcia środków naprawczych.

Słowenia musi też zapłacić po 20 tys. euro sześciu skarżącym, których sprawy zostały przyjęte do merytorycznego rozpatrzenia jako zadośćuczynienie za krzywdę moralną oraz łącznie wszystkim skarżącym 30 tys. euro jako zwrot kosztów i wydatków.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

Uwagi:

Jest nadzieja, że w ten sposób jedna z ważnych spraw dotyczących konsekwencji rozpadu byłej Jugosławii będzie miała swój pozytywny finał a pokrzywdzeni opisaną sytuacją doczekają się satysfakcji.