



REPUBLIKA SLOVENIJA USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-98/91-21

Datum: 10.12.1992

ODLOČBA

Ustavno sodišče je na pobudo Sveta za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin v postopku za oceno ustavnosti na seji dne 10.12.1992

o d l o č i l o :

Določba 28. člena zakona o državljanstvu Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1/91-I, 30/91-I in 38/92) se razveljavi.

Ta odločba ima pravni učinek po prvem in drugem odstavku 414. člena ustave iz leta 1974.

O B R A Z L O Ž I T E V

V 28. členu zakona o državljanstvu Republike Slovenije je določeno, da pristojnemu organu v odločbi, s katero zavrne prošnjo iz 10., 11. in 12. člena, tretjega in četrtega odstavka 18. člena in 19. člena tega zakona, ni potrebno navesti razlogov, ki so ga vodili pri odločanju.

Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin je v pobudi predlagal, naj ustavno sodišče začne postopek za oceno ustavnosti te določbe zakona o državljanstvu Republike Slovenije. Svet meni, da ta določba zakona ne omogoča posamezniku učinkovitega pravnega varstva, saj pri uveljavljanju svojih pravic ne more v pravnem sredstvu navajati relevantnih razlogov, če ni seznanjen z razlogi, ki so vodili upravni organ pri odločanju.

Svet je to svoje mnenje oprl na določbo 269. člena prejšnje ustave, saj je bila pobuda vložena še v času pred razglasitvijo nove ustave Republike Slovenije, pa tudi na tiste določbe splošne deklaracije človekovih pravic, ki se nanašajo na pravico vsakogar do učinkovitega pravnega sredstva in na pravico vsakogar do državljanstva, ter tudi na določbe mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah, ki se nanašajo na pravico do pritožbe.

Ustavno sodišče je na seji dne 20.2.1992 sprejelo pobudo Sveta za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin in začelo postopek za oceno ustavnosti 28. člena zakona o državljanstvu Republike Slovenije, da bi ocenilo, ali je ta zakonska določba v vsebinskem smislu skladna z namenom 25. člena ustave Republike Slovenije, ki vsakomur zagotavlja pravico do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.

Zakonodajno-pravna komisija Skupščine Republike Slovenije je v odgovoru na pobudo menila, da določba tretjega odstavka 209. člena zakona o splošnem upravnem postopku izrecno omogoča pristojnemu organu, da mu v obrazložitvi odločbe ni potrebno navesti razlogov za odločitev, kadar je v javnem interesu izrecno tako določeno z zakonom ali z uredbo. V postopku sprejemanja zakona o državljanstvu Republike Slovenije je bilo ocenjeno, da razlogi, ki izhajajo iz posebne narave državljanstva kot razmerja med posameznikom in državo, opravičujejo tako izjemo v javnem interesu. Meni tudi, da so ob doslednem spoštovanju drugih določb zakona o splošnem upravnem postopku stranki zagotovljene ustrezne možnosti za varovanje njenih pravic v upravnem sporu. Na podlagi navedenega komisija meni, da določba 28. člena zakona o državljanstvu Republike Slovenije ni v nasprotju s 25. členom ustave Republike Slovenije.

Ustavno sodišče je določbo 28. člena zakona o državljanstvu Republike Slovenije razveljavilo.

Ustava Republike Slovenije v 25. členu zagotavlja vsakomur pravico do pravnega sredstva zoper odločbe državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi je odločeno o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.

Smisel tega ustavnega zagotovila ni le v tem, da zagotavlja posamezniku pravico do vložitve pravnega sredstva, temveč predvsem v tem, da lahko z vložitvijo pravnega sredstva učinkovito brani in varuje svoje pravne interese. Taka razlaga izhaja tudi iz splošne deklaracije človekovih pravic, ki v 8. členu govori o pravici vsakogar do učinkovitega pravnega sredstva proti dejanjem, ki kršijo temeljne pravice, priznane po ustavi ali zakonu, prav tako pa tudi iz evropske konvencije o človekovih pravicah, ki v 13. členu jamči vsakomur učinkovito pravno sredstvo v primeru kršitev pravic in svoboščin, ki so v njej določene. Evropske konvencije Slovenija sicer še ni podpisala in ratificirala, bo pa glede na svojo željo po vključitvi v Svet Evrope to vsekakor morala storiti, zato je primerno, da se naša zakonodaja kriterijem evropske konvencije o človekovih pravicah čimprej prilagodi. Iz navedenega torej izhaja, da je zagotavljanje ustavne pravice do pravnega sredstva smiselno le tedaj, če lahko posameznik z njim učinkovito brani svoje pravice - oziroma po določbi 25. člena ustave, ki je tu širša od omenjenih mednarodnih aktov, tudi svoje pravne interese. To je v tu obravnavani zadevi pomembno, saj odločanje o naturalizaciji in o odpustu iz državljanstva praviloma ni odločanje o pravici, ampak o pravnem interesu prosilca.

V obravnavanem primeru izda odločbo o zavrnitvi prošnje za pridobitev državljanstva z naturalizacijo (10., 11. in 12. člen) oziroma o zavrnitvi prošnje za odpust iz državljanstva oziroma za izdajo zagotovila o odpustu (18. in 19. člen) republiški upravni organ, pristojen za notranje zadeve (1. odstavek 27. člena). Zoper to odločbo ni pritožbe, je pa dovoljen upravni spor. Po določbi 28. člena zakona o državljanstvu Republike Slovenije upravnemu organu v odločbi ni potrebno navesti razlogov, ki so ga vodili pri odločanju. To prizadetemu ne daje dovolj možnosti, da bi odločitvi v upravnem sporu lahko utemeljeno in uspešno ugovarjal in mu torej s tem ne zagotavlja učinkovitega pravnega sredstva. V obrazložitvi predloga zakona je sicer zapisano, da je "posameznik pred morebitno zlorabo pravno zaščiten, saj ima v vsakem primeru pravico do upravnega spora", v katerem da mora upravni organ "natančno navesti in tudi dokazati razloge za izdajo negativne odločbe oziroma za uporabo diskrecijske pravice", vendar le nasproti sodišču, ki mu je tako omogočen vpogled v razloge diskrecijske odločitve upravnega organa. Ta vpogled pa ni omogočen prizadeti stranki, ki zato njej nedostopnih razlogov ne more izpodbijati, s čimer ji je onemogočena ali bistveno otežena učinkovita uporaba ustavne pravice do pravnega sredstva. Zato je ta določba zakona v nasprotju s 25. členom ustave Republike Slovenije in v nasprotju z načeli pravne države (2. člen ustave). Take, z ustavo neskladne zakonske ureditve seveda ne bi bilo mogoče vzdržati v veljavi s sklicevanjem na določbe drugega zakona, konkretno s sklicevanjem na določbo drugega stavka tretjega odstavka 209. člena zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list SFRJ, št. 47/86), tudi če bi bila ta določba del našega pravnega reda. Po njej v obrazložitvi odločbe, izdane po prostem preudarku (diskrecijska odločba), ni treba navesti razlogov, kadar je v javnem interesu izrecno tako določeno z zakonom ali uredbo. Iz prej obrazloženega stališča ustavnega sodišča o 28. členu zakona o državljanstvu Republike Slovenije in iz dejstva, da je bila tudi v prejšnji ustavi, veljavni ob osamosvojitvi Slovenije, enako zagotovljena ustavna pravica do pravnega sredstva, namreč izhaja, da prej omenjena določba drugega stavka tretjega odstavka 209. člena zakona o splošnem upravnem postopku in tudi z njo povezana določba četrtega odstavka 209. člena tega zakona ob osamosvojitvi Slovenije nista bili v skladu s pravnim redom v Republiki Sloveniji in zato glede na določbo prvega odstavka 4. člena ustavnega zakona za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije nista postali del našega pravnega reda. Prav tako ni postala del pravnega reda Republike Slovenije tista določba v prvem stavku tretjega odstavka 209. člena zakona o splošnem upravnem postopku, po kateri se tudi s podzakonskim predpisom lahko določi, da upravni organ odloča po prostem preudarku. Ta določba je bila namreč ob osamosvojitvi Slovenije v nasprotju z določbo 3. odstavka 249. člena takratne ustave, po kateri se je način uresničevanja ustavnih pravic lahko predpisoval samo z zakonom (analogno določbo vsebuje 15. člen sedanje ustave).

V obrazložitvi odločbe, izdane na podlagi diskrecijske pravice, morajo biti navedeni razlogi za diskrecijsko odločitev, iz katerih bo razvidno, ali je upravni organ pri uporabi pooblastila za odločanje po prostem preudarku ravnal "v mejah pooblastila in v skladu z namenom, za katerega mu je pooblastilo dano" (drugi odstavek 4. člena zakona o splošnem upravnem postopku). V členih zakona o državljanstvu, na katere se sklicuje razveljavljeni 28. člen, sicer žal iz načina izražanja zlasti za

nestrokovnjake ni dovolj jasno razvidno, da gre za določbe, ki pooblašajo upravne organe za odločanje po prostem preudarku, oziroma v katerih delih teh določb gre za tako pooblastilo in v katerih ne.

V obrazložitvi predloga za izdajo in osnutka zakona o državljanstvu je bilo sicer samo pri ustreznih določbah 18. člena izrecno navedeno, da gre za diskrecijsko odločanje, vendar je iz obrazložitve končnega predloga zakona (zlasti v točkah III. 4 ter IV.3 in IV.5) jasno razvidno, da je bila mišljena uvedba diskrecijskega odločanja tudi pri drugih členih, na katere se sklicuje 28. člen. V besedilu teh členov je to izraženo samo z uporabo besede "lahko", kar pa ob očitnem in v obrazložitvi potrjenem namenu zakonodajalca zadošča. S tem je pristojni upravni organ pooblaščen, da prosilcu za naturalizacijo, ki izpolnjuje vse pogoje iz 1. do 8. točke prvega odstavka 10. člena, po prostem preudarku ugotovi ali ne ugotovi. Če kateri od omenjenih zakonskih pogojev ni izpolnjen, odločanje po prostem preudarku in morebitna ugoditev prošnji torej sploh ne prideta v poštev - razen seveda pod pogoji 11., 12., 13., 13. a ali 41. člena zakona. Napačno pojmovanje, da tudi o izpolnjevanju ali neizpolnjevanju zakonskih pogojev iz 1. do 8. točke prvega odstavka 10. člena upravni organ odloča po prostem preudarku, izvira najbrž iz dejstva, da po 28. členu tudi za te odločitve upravnemu organu ne bi bilo treba navesti razlogov, in iz dejstva, da obrazložitev predloga zakona med razlogi, ki naj bi utemeljevali oprostitev dolžnosti navajanja razlogov, navaja tudi nevarnost domnevnega onemogočanja preiskave zoper osumljence za dejavnost, nakazano v 8. točki prvega odstavka 10. člena. Toda zakon vseh omenjenih osem točk formulira kot pogoje za vložitev prošnje za pridobitev državljanstva z naturalizacijo, zato je jasno, da o izpolnjenosti teh pogojev upravni organ ne more odločati po prostem preudarku. Ko je 28. člen pristojni upravni organ tudi za take odločitve odvezal dolžnosti navedbe razlogov zanje, je šel s tem celo prek okvira, v katerem naj bi bilo tako ravnanje dopustno po določbi tretjega odstavka 209. člena zakona o splošnem upravnem postopku. V primeru, da organ prošnjo zavrne zaradi neizpolnjenosti pogojev, mora torej v obrazložitvi navesti razloge, zakaj posameznega izmed pogojev šteje za neizpolnjenega - v primeru, da prošnjo ob izrecno ugotovljeni ali molče predpostavljeni izpolnjenosti vseh pogojev zavrne po prostem preudarku, pa mora navesti razloge za to svojo odločitev, iz katerih bo razvidno, da pri odločanju po prostem preudarku ni ravnal samovoljno, ampak v mejah in v skladu z namenom pooblastila, ki mu ga zakon daje, tako da bo stranka s temi razlogi seznanjena in da bo lahko sprožila upravnosodno kontrolo zakonitosti oziroma v primeru ustavne pritožbe tudi ustavnosodno kontrolo ustavnosti take upravne odločbe.

Do neke mere podobno kot pogoji iz 1. odst. 10. člena (1. - 8. točke) sta formulirana tudi tretji in četrti odstavek 18. člena, čeprav je njuna formulacija pravzaprav protislovna. Prvi del obeh določb izrazito kaže na namen uvajanja diskrecijskega odločanja ("organ lahko zavrne prošnjo, čeprav so izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka"), potrjen tudi v obrazložitvi v prvih dveh fazah zakonodajnega postopka, drugi del pa ni oblikovan tako, da bi jasno izrazil namen, zaradi katerega je bilo pooblastilo za diskrecijsko odločanje dano, ampak je (še zlasti izrazito v tretjem odstavku) formuliran bolj kot zakonski pogoj, ki mora biti izpolnjen: "če tako rešitev zahtevajo razlogi varnosti ali obrambe države oziroma če to terjajo vzajemnost ali drugi razlogi v zvezi z odnosi s tujo državo".

Če varnost države res zahteva zavrnitev prošnje, potem ne more biti v diskreciji organa, ali bo prošnji ugodil ali ne.

Pooblastilo za odločanje po prostem preudarku bi torej moralo biti formulirano drugače, na primer z besedami "pri čemer mora izhajati iz razlogov varnosti ali obrambe države" ali podobno. Tudi formulacija četrtega odstavka ("če tako rešitev pogojujejo ekonomski, socialni ali nacionalni interesi države") je s tega gledišča še vedno pretrda in zato sporna: če ti interesi res pogojujejo zavrnitev prošnje, kako bi organ potem smel po prostem preudarku odločiti drugače. Bolje in jasneje bi spet bilo: "pri čemer je treba upoštevati ekonomske, socialne ali nacionalne interese države" ali kakšna podobna elastična formulacija, ki sicer čim jasneje nakaže kriterij odločanja oziroma namen, zaradi katerega je bilo pooblastilo za diskrecijsko odločanje dano, ki pa obenem ni zapisana v obliki kategoričnega zakonskega pogoja (tudi če so pri tem uporabljeni nedoločeni in elastični pravni pojmi, npr. obrambni interesi, javni interesi itd.). Izpolnjenost pogoja namreč stranka v pravnih sredstvih lahko dokazuje, s čimer, če ji ta dokaz uspe, lahko izsili izdajo ugodne odločbe in s tem pravzaprav izniči zakonsko hoteno možnost diskrecijskega odločanja. Kadar hoče zakonodajalec upravnemu organu res prepustiti nekaj v odločanje po prostem preudarku (kadar je to v pravni državi dopustno), mu mora to torej

dejansko omogočiti z ustrezno formulacijo o namenu tega pooblastila za diskrecijsko odločanje, ki se ne sme sprevreči zgolj v dodaten zakonski pogoj. Dokazovanje izpolnjenosti ali neizpolnjenosti zakonskega pogoja mora biti mnogo bolj jasno, natančno in kategorično oziroma takšno, da izključuje nasprotno možnosti, kot je to potrebno pri navajanju razlogov, ki naj dokažejo ali izkažejo, da organ pri diskrecijskem odločanju ni ravnal samovoljno, ampak v skladu z zakonsko določenim namenom diskrecijskega odločanja.

Iz navedenih razlogov je ustavno sodišče odločilo, da izpodbijano zakonsko določbo razveljavi. Z dnem objave te odločbe 28. člen zakona o državljanstvu Republike Slovenije preneha veljati in se v skladu s 1. odstavkom 414. člena prejšnje ustave, katerega uporabo (hkrati z drugim odstavkom) ustavno sodišče po pooblastilu iz 7. člena ustavnega zakona za izvedbo ustave odreja ob razveljavitvah predpisov, tudi ne more uporabljati za razmerja, nastala pred dnem objave te odločbe, če do tega dne še niso bila pravnomočno rešena. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 1. odstavka 161. člena ustave, 7. člena ustavnega zakona za izvedbo ustave Republike Slovenije in 2. alineje tretjega odstavka 25. člena zakona o postopku pred Ustavnim sodiščem SRS (Uradni list SRS, št. 39/74 in 28/76) na seji v sestavi: predsednik dr. Peter Jambrek in sodniki dr. Tone Jerovšek, mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snoj, dr. Janez Šinkovec in dr. Lovro Šturm.

P r e d s e d n i k
dr. Peter Jambrek