



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-221/00-6

Datum: 9. 11. 2000

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku, začetem na podlagi drugega odstavka 59. člena in 30. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94), na seji dne 9. novembra 2000

o d l o č i l o :

1. Druga alineja drugega odstavka 40. člena Zakona o azilu (Uradni list RS, št. 61/99) se razveljavi.
2. Vrhovno sodišče mora o pritožbi zoper odločbo Upravnega sodišča, s katero je bilo odločeno o tožbi zoper odločbo, izdano v postopku za pridobitev azila, odločiti v petnajstih dneh od njenega prejema.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi št. Up-78/2000 na podlagi drugega odstavka 59. člena in 30. člena Zakona o Ustavnem sodišču (v nadaljevanju: ZUstS) začelo postopek za oceno ustavnosti druge alineje drugega odstavka 40. člena Zakona o azilu (v nadaljevanju: ZAzil). V odločbi z dne 29. 6. 2000 (Uradni list RS, št. 66/2000) je navedlo, da bo v postopku presodilo, ali je z izpodbijano določbo kršena pravica do pritožbe iz 25. člena Ustave in ali je taka ureditev v skladu z načeli pravne države iz 2. člena Ustave.

2. Državni zbor se o sklepu o začetku postopka za oceno ustavnosti navedene določbe ZAzil ni izjavil.

B.

3. Po drugi alineji drugega odstavka 40. člena ZAzil je postopek pravnomočno končan z vročitvijo sodbe upravnega sodišča. Z ustaljenimi metodami razlage pravnih norm ni mogoče priti do drugačne razlage, kot da določba izključuje pritožbo zoper sodbo upravnega sodišča. Po petem odstavku 39. člena ZAzil se Zakon o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 50/97 in 70/2000 v nadaljevanju: ZUS) uporablja le, kolikor ZAzil ne določa česa drugega. Drugega odstavka 40. člena ZAzil ni mogoče razumeti drugače, kot da na drugačen način, kot je predpisano v ZUS, določa trenutek nastopa pravnomočnosti. Za opisan pomen govori nadalje sistematična razlaga. ZAzil v določbah 38., 39. in 40. člena ureja postopek odločanja o tožbi zoper odločbo, izdano na prvi stopnji, tj. zoper odločbo Ministrstva za notranje zadeve kot pristojnega upravnega organa. Upravno sodišče je v vseh določbah največkrat celo izrecno omenjeno izključno v povezavi s pristojnostjo za odločanje o tožbi. Da je zakonodajalec v ZAzil uredil upravni spor na eni stopnji, izhaja tudi iz Predloga zakona o azilu za prvo obravnavo. V obrazložitvi Predloga je navedeno, da je v njem uveljavljeno načelo dveh instanc in hkrati zagotovljeno sodno varstvo (Poročevalec Državnega zbora, št. 78/98, str. 40-41). Pripomba Sekretariata Državnega zbora za zakonodajo in pravne zadeve z dne 26. 5. 1999, da je pri ureditvi pravnomočnosti po ZAzil potrebno upoštevati institut pritožbe po ZUS, pa ni bila upoštevana.

4. Druga alineja drugega odstavka 40. člena ZAzil je v nasprotju s pravico do pravnega sredstva (25. člen Ustave). S 25. členom Ustave je vsakomur zagotovljena pravica 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. Po ustaljeni ustavnosodni presoji ta pravica zagotavlja načelo instančnosti pri odločanju sodišč in drugih organov, tj. presojo drugostopnega organa glede vseh vprašanj, ki so pomembna za odločitev o pravici oziroma

o obveznosti (odločba št. U-I-34/95 z dne 29. 10. 1997, Uradni list RS, št. 73/97 in OdiUS VI, 138). Druga alineja drugega odstavka 40. člena ZAzil, ki izključuje pritožbo zoper odločbo sodišča, ki odloča v upravnem sporu na prvi stopnji, predstavlja torej poseg v navedeno ustavno pravico.

5. Po ustaljeni ustavnosodni presoji so omejitve ustavnih pravic dopustne, če so v skladu z načelom sorazmernosti. To pomeni, da mora biti omejitev potrebna in nujna za doseg zasledovanega ustavno legitimnega cilja ter v sorazmerju s pomembnostjo tega cilja (tretji odstavek 15. člena Ustave).

6. Iz gradiva, obravnavanega v zakonodajnem postopku, je mogoče sklepati, da se je zakonodajalec za sporno določbo odločil ob upoštevanju temeljnega izhodišča pri pripravi ZAzil, tj. uskladitve te materije z obveznostmi, ki za državo izhajajo iz sprejetih mednarodnih konvencij in drugih dokumentov, in z *aquis communautaire*. Pri določanju organov, pristojnih za odločanje o priznanju azila, je upošteval Resolucijo Sveta Evropske unije o minimalnih zagotovilih v azilnem postopku z dne 20. 6. 1995 (Predlog zakona o azilu, Poročevalec Državnega zbora, št. 78/98, str. 29). Resolucija daje državam široko polje presoje pri določanju prvostopnega organa, ki odloča o prošnjah za priznanje azila, zahteva pa sodno varstvo oziroma varstvo pred organom, ki ima možnost neodvisno odločiti o pritožbi zoper negativno odločbo (točka 8). Navedena okoliščina sama po sebi ne more utemeljevati potrebe po poseganju v ustavno pravico, še posebej, ker omenjena resolucija ni mednarodnopravno obvezujoč instrument. Poleg tega ta resolucija državi ne preprečuje, da zagotovi višjo raven pravic od tiste, ki je v njej opredeljena kot minimalna. Drugi možni razlog za drugačno ureditev upravnosodnega postopka, kot je opredeljen v ZUS, je pospešitev postopka. Čim hitrejša izvedba postopka naj na eni strani skrajša obdobje prosilčeve negotovosti, na drugi strani pa zmanjša stroške države, povezane z bivanjem prosilcev v njej.

Interes po čim hitrejši izvedbi azilnega postopka je ustavno legitimen. Izbrano sredstvo je potrebno in nujno za njegovo doseg. Izključitev ene sodne instance skrajša postopek; drugega načina, ki bi dosegel isti cilj, ni. Vendar pa zasledovani cilj ne pretehta teže posega v pravico do pritožbe. Prizadeta oseba bo sama pretehtala, ali ji več pomeni hiter zaključek postopka ali večja verjetnost zakonite odločbe. Finančni interes države pa tudi ne more odtehtati izključitve pritožbe in s tem večjega tveganja, da je izdana negativna odločba nezakonita. Izključitev pritožbe v drugi alineji drugega odstavka 40. člena ZAzil zato ni dopustna.

7. Zaradi ugotovljenih neskladnosti z Ustavo je Ustavno sodišče drugo alinejo drugega odstavka 40. člena ZAzil razveljavilo. Pri tem se ni spuščalo v vprašanje, ali bi bila morda drugačna omejitev pritožbe zoper upravno odločbo o (ne)priznanju azila ustavno dopustna.

8. Ker je Ustavno sodišče navedeno določbo razveljavilo že zaradi njene neskladnosti s 25. členom Ustave, se v presojo, ali je določba tudi v neskladju z načeli pravne države (2. člen Ustave), ni bilo treba spuščati.

9. S tem, ko je navedena določba, ki predstavlja izjemo od splošnega pravila, določenega v ZUS, razveljavljena, se tudi za odločbe, izdane v azilnem postopku, uporablja ZUS. Tako velja, da v primeru vložitve dovoljene pritožbe tudi te odločbe postanejo pravnomočne po izčrpani pritožbi zoper sodbo sodišča prve stopnje in njeni vročitvi.

10. Na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS je Ustavno sodišče določilo tudi rok za odločitev Vrhovnega sodišča o pritožbi. Z določitvijo krajšega roka za vložitev tožbe na upravno sodišče in z določitvijo roka za odločitev upravnega sodišča je zakonodajalec jasno izrazil legitimen namen, da se azilni postopek čim hitreje pravnomočno konča. V primerih, ko je v ZUS kot sistemskem zakonu, ki ureja upravni spor, določen rok za odločanje prvostopnega upravnega sodišča, je določen tudi za polovico krajši rok za odločitev o pritožbi (četrti in peti odstavek 69. člena ZUS). Upošteva se to zakonodajalčevo odločitev je Ustavno sodišče za odločitev o pritožbi v azilnih zadevah, v katerih je upravno sodišče dolžno odločiti v tridesetih dneh (četrti odstavek 39. člena ZAzil), določilo rok petnajst dni.

Glede na naravo odločitve, sprejete na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS, taka ureditev velja do morebitne drugačne zakonske ureditve.

C.

11. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 30. člena, drugega odstavka 40. člena, 43. člena in drugega odstavka 59. člena ZUstS v sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Mirjam Škrk in dr. Dragica Wedam-Lukić. Odločbo je sprejelo s šestimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Fišer, ki je dal odklonilno ločeno mnenje.

P r e d s e d n i k :
Franc Testen