



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: Up-84/94
Datum: 11. julij 1996

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi B.P. iz Ljubljane, ki ga zastopata dr. P.Č. in R.Č., odvetnika v G., na seji dne 11. julija 1996

o d l o č i l o :

1. Sodba Vrhovnega sodišča št. U 494/93-8 z dne 1.6.1994 in odločba Ministrstva za notranje zadeve št. 0011/11-XVII-170.233 z dne 11.3.1993 se odpravita.
2. Zadeva se vrne Ministrstvu za notranje zadeve v ponovno odločanje.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. V ustavni pritožbi, vloženi 1.9.1994, pritožnik izpodbija v izreku navedeno sodbo Vrhovnega sodišča, s katero je bila zavrnjena tožba zoper odločbo Ministrstva za notranje zadeve (v nadaljevanju: MNZ). MNZ je z njo zavrnilo pritožnikovo vlogo za pridobitev državljanstva Republike Slovenije. Pritožnik je navedel, da je v obrazložitvi sodbe med drugim zapisano: "Ni sporno, da je poleg kadrovanja oficirjev bivše Jugoslovanske armade tožnik kadroval tudi za varnostno službo Jugoslovanske armade. Tak obseg in narava njegovega dela, ki je bilo glede na ustroj, poveljevanje in delovanje bivše Jugoslovanske armade lahko zaupano le osebi, ki je bila zanesljiva in lojalna le bivši Jugoslovanski armadi, je tudi po presoji sodišča predstavljala nevarnost za Republiko Slovenijo, ne glede na to, kakšna so bila posamična tožnikova ravnanja naperjena zoper Republiko Slovenijo." Pritožnik je navedel, da je pristojno sodišče, ki je odločalo o pravici do vojaške pokojnine, na podlagi izvedenega dokaznega postopka ugotovilo, da mu sodelovanje v agresiji na Republiko Slovenijo ni dokazano. Po pritožnikovem mnenju je bila njegova tožba zavrnjena samo zato, ker je bil polkovnik Jugoslovanske armade (v nadaljevanju: JA) in v službi na določenem položaju. V tem naj bi bila kršitev njegove pravice iz 22. člena Ustave do enakega varstva pravic pred sodiščem.

2. Ministrstvo za notranje zadeve je v navedeni odločbi ugotovilo, "da je imenovani v času opravljanja aktivne vojaške službe med agresijo na RS deloval zoper Slovenijo in njeno samostojnost, kar mu je nesporno omogočal tudi čin in položaj, ki ga je zasedal v strukturi JA". Iz tega je sklepalo: "Glede na navedeno, zlasti še ob upoštevanju dokumentacije, ki se nahaja v upravnem spisu, je MNZ ocenilo, da bi v primeru, če bi P.B. pridobil državljanstvo RS, to pomenilo nevarnost za obrambo države, zato je njegovo vlogo na podlagi tretjega odstavka 40. člena ZDRS zavrnilo."

3. V tožbi v upravnem sporu, vloženi dne 19.4.1993, je tožnik predvsem zatrjeval, da je odločba MNZ "tako pavšalna in tako nedoločena, da zoper tako obrazložitev ni možna niti pritožba niti tožba".

4. Vrhovno sodišče je v izpodbijani sodbi glede na ugotovitve, citirane že zgoraj v 1. točki, ugotovilo, da tožena stranka (MNZ) ni nepopolno ugotovila dejanskega stanja, če ni posebej ugotavljala in navedla konkretnih dejanj tožnika zoper interese Republike Slovenije. Vrhovno sodišče ne dvomi, da obstoji dejanska podlaga za uporabo tretjega odstavka 40. člena Zakona o državljanstvu Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1/91-I in 30/91-I, 38/92 in 13/94 - v nadaljevanju: ZDRS), in tudi ne dvomi v skladnost odločitve MNZ z namenom, za katerega je bilo pooblastilo za odklonitev državljanstva dano, zato je tožbo zavrnilo.

5. Na poziv k morebitnemu odgovoru na ustavno pritožbo je Vrhovno sodišče sporočilo, da je svojo odločitev že obrazložilo v izpodbijani sodbi.

B. - I.

6. Po določbi prvega odstavka 40. člena ZDRS državljani 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 ZDRS vloži vlogo pri pristojnem upravnem organu. Z novelo Zakona (Uradni list RS, št. 30/91-I) dodana drugi in tretji odstavek 40. člena določata izjeme od primerov iz prvega odstavka. Po drugem odstavku 40. člena ZDRS se vloga za pridobitev državljanstva Republike Slovenije zavrne, če je oseba po 26.6.1991 storila kaznivo dejanje iz petnajstega ali šestnajstega poglavja Kazenskega zakona SFRJ, 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 to dejanje storjeno.

7. Pritožnikova vloga za pridobitev državljanstva je bila zavrnjena na podlagi tretjega odstavka 40. člena ZDRS, ki se glasi: "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." Točka 8 prvega odstavka 10. člena ZDRS določa enega izmed pogojev za pridobitev državljanstva z naturalizacijo. Določba se glasi: "Z naturalizacijo lahko pridobi državljanstvo Republike Slovenije oseba, ki prosi za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije, če izpolnjuje naslednje pogoje: ... 8. da njen sprejem v državljanstvo Republike Slovenije ne predstavlja nevarnosti za javni red, varnost ali obrambo države."

8. Določba tretjega odstavka 40. člena ZDRS je sestavljena iz kombinacije nedoločenih pravnih pojmov in pooblastila za odločanje po prostem preudarku. Enega ali drugega se zakonodajalec poslužuje, kadar ne more določno vnaprej predvideti vseh možnih dejanskih položajev, ki lahko nastanejo na določenem področju pravnega urejanja. Oba pojma - nedoločeni pravni pojmi in prosti preudarek - odpirata vprašanje o stopnji vezanosti uprave pri njuni uporabi in s tem povezano vprašanje obsega sodne presoje konkretnih upravnih aktov.

9. Z določitvijo prostega preudarka zakonodajalec pooblasti upravni organ, da na podlagi ugotovljenega dejanskega stanja uporabi veljavno pravno normo, ne da bi mu veljavni pravni red vnaprej določil vsebino konkretne odločitve. To pa ne pomeni, da so upravni akti, izdani po prostem preudarku, povsem pravno nevezani.

10. Ustava vsebuje več določb, ki naravnost ali posredno postavljajo načelo o vezanosti uprave na zakon. V poglavju o državni ureditvi postavlja v podpoglavju o upravi v drugem odstavku 120. člena načelo, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi Ustave in zakonov. V tretjem odstavku 120. člena je zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil. V poglavju o ustavnosti in zakonitosti tretji odstavek 153. člena določa, da morajo biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z Ustavo in z zakoni. Naslednji, četrti odstavek 153. člena določa, da morajo posamični akti in dejanja upravnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu.

11. Vezanost uprave na Ustavo in zakon posredno določajo tudi ustavne določbe o pravni državi (2. člen), o delitvi oblasti (drugi odstavek 3. člena) in o varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin (prvi odstavek 5. člena). Med ustavnimi določbami iz poglavja o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah velja omeniti enako varstvo pravic iz 22. člena, pravico do sodnega varstva iz 23. člena in pravico do pravnega sredstva iz 25. člena. Poseben pomen pri prostem preudarku ima tudi spoštovanje načela enakosti iz 14. člena in spoštovanje splošnega ustavnega načela sorazmernosti kot izvedbenega načela pravne države.

12. Meje odločanja po prostem preudarku določa Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list SFRJ, št. 47/86 - prečiščeno besedilo - v nadaljevanju: ZUP) v 4. členu, kjer opredeljuje načelo zakonitosti. V upravnih stvareh, v katerih je organ po zakonu ali po predpisu, ki temelji na zakonu, upravičen odločati po prostem preudarku, mora biti odločba izdana v mejah pooblastila in v skladu z

namenom, za katerega mu je pooblastilo dano (drugi odstavek 4. člena). Prosti preudarek se nanaša le na uporabo materialnega predpisa. V procesnem pravu prostega preudarka ni. To je vsebina določbe tretjega odstavka 4. člena ZUP, po katerem določbe ZUP veljajo tudi za primere, ko je upravni organ upravičen odločati o upravni stvari po prostem preudarku. Tudi ti upravni akti morajo biti torej izdani v zakonitem postopku. Pooblastilo za odločanje po prostem preudarku mora biti določeno v zakonu (že v odločbi št. U-I- 98/91 z dne 10.12.1992 - OdiUS I, 101 je Ustavno sodišče odločilo, da tisti del določbe tretjega odstavka 209. člena ZUP, ki je omogočal določitev pooblastila za odločanje po prostem preudarku s podzakonskim predpisom, ni postal del pravnega reda Republike Slovenije).

13. Zagotovljena je tudi sodna kontrola teh aktov. Pristojnost sodišča za odločanje v upravnem sporu določa Zakon o upravnih sporih (Uradni list SFRJ, št. 4/77 in 60/77 - v nadaljevanju: ZUS). Upravni akt se sme izpodbijati, če v takšnem aktu zakon ali drug splošni predpis ni bil pravilno uporabljen (1. točka prvega odstavka 10. člena). Vendar je sodišče pri presoji aktov upravnega organa, izdanih po prostem preudarku, bolj omejeno kot drugostopenjski upravni organ. Po 243. členu ZUP sme organ druge stopnje s svojo odločbo odpraviti odločbo prve stopnje in sam rešiti stvar, če spozna, da bi bilo treba po prostem preudarku izdati drugačno odločbo. Na drugi strani po določbi drugega odstavka 10. člena ZUP ne gre za nepravilno uporabo predpisa, če je pristojni organ odločil po prostem preudarku na podlagi pooblastila, ki ga je imel po pravnih predpisih, v mejah danih pravic in v skladu z namenom, zaradi katerega so mu bile te pravice dane.

14. Sodišče pri presoji odločb, izdanih po prostem preudarku, preverja, ali je odločitev v skladu z namenom in v mejah zakonskega pooblastila. Pri tem ne gre le (1) za primere zlorabe pooblastila, ko upravni organ zavestno ali po pomoti pooblastila ne uporabi v smislu zakona ali ko ga pri odločanju vodijo drugi motivi in interesi, kot so opredeljeni z zakonom; in (2) za primere prekoračitve pooblastila, ko upravni organ zmotno meni, da je upravičen odločati po prostem preudarku, ali ko izbere pravno posledico, ki je zakon ne omogoča. Upravni organ je z zapovedjo enakega obravnavanja iz 14. in 22. člena Ustave vezan na način odločanja v prejšnjih primerljivih primerih. Ne da bi imel utemeljen razlog, v kasnejših podobnih primerih ne sme odločiti drugače kot v prejšnjih primerih. Ustavno sodišče je že večkrat - med drugim v odločbi št. U-I-18/93 z dne 11.4.1996 (Uradni list RS, št. 16/96) - poudarilo tudi vezanost državnih organov, torej tudi uprave, in sodstva, na načelo sorazmernosti kot splošno ustavno načelo, izvedeno iz načela pravne države (2. člen Ustave).

15. Da bi prizadeta oseba mogla učinkovito izpodbijati odločitev upravnega organa in da bi sodišče moglo presojati pravilnost uporabe prostega preudarka, mora biti odločba upravnega organa obrazložena. Iz obrazložitve mora biti razvidno, ali je upravni organ dovolj natančno in ustrezno ugotovil konkretno dejansko stanje. Navedeni morajo biti preudarki, ki so upravni organ vodili pri odločanju po prostem preudarku. Zgolj navedba, da je upravni organ ravnal po prostem preudarku, ne zadošča.

Obrazložitev mora biti toliko bolj podrobna in zahtevna, kolikor bolj je sodna presoja omejena in zadržana. Temeljno merilo je merilo bistvenosti: upravni organ mora navesti bistvene razloge, ki se nanašajo na posamezni primer. Obrazložitev je lahko kratka, ne sme pa biti zgolj splošna. To izrecno izhaja tudi iz ZUP. Po določbi drugega odstavka 209. člena mora biti v obrazložitvi ugotovljeno dejansko stanje in razlogi, ki so bili odločilni za presojo dokazov; navedeni morajo biti pravni predpisi in razlogi, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo odločitev, navedeno v izreku. V primerih odločanja po prostem preudarku mora biti v obrazložitvi naveden tudi predpis, ki daje pooblastilo za tako odločanje, in razlogi za odločitev (tretji odstavek 209. člena ZUP).

16. Za razliko od prostega preudarka, kjer zakonodajalec zamejuje okvir dopustnih pravnih posledic, nedoločeni pravni pojmi opredeljujejo zakonski dejanski stan. Pri opredelitvi dejanskega stanja lahko zakon uporabi bolj ali manj določene pojme. V sobesedilu predmeta odločanja v obravnavani zadevi naj kot primer uporabimo predpostavke za pridobitev državljanstva z naturalizacijo iz prvega odstavka 10. člena ZDRS. Zakon uporabi: (1) določene pojme, kot sta npr. starost 18 let ali izrek prepovedi prebivanja; (2) nedoločene pojme, ki jim je z interpretacijo mogoče dati določljivo vsebino, kot sta npr. dejansko življenje ali trajen vir preživetja, ki omogoča materialno in socialno varnost; (3) nedoločene pojme, ki jih ni mogoče enopomensko interpretirati, kot je npr. pojem nevarnosti za javni red, varnost ali obrambo države, pa tudi celotna sintagma "da ne predstavlja nevarnosti za..." (glej Šturm, Vezanost uprave pri prostem preudarku, Javna uprava, letnik 32, št. 2/1996, str. 165-166).

17. Po ZUP in praksi Vrhovnega sodišča mora upravni organ vedno, torej tudi v primeru pooblastila za odločanje po prostem preudarku, popolno ugotoviti dejansko stanje. V odločbi mora navesti vsa dejstva, pomembna za zakonito in pravilno odločbo, dokaze, ki utemeljujejo obstoj teh dejstev in presojo nasprotujočih si dokazov. Načelo proste presoje dokazov (9. člen ZUP) upravnega organa teh dolžnosti ne odvezuje. Sodna praksa vztraja pri polni presoji pravilnosti ugotovljenega stanja stvari. Ne glede na to, kako določene pojme je zakonodajalec uporabil pri opisu zakonskega dejanskega stanja, sodišče polno presoja tudi pravilnost ocene zakonskega dejanskega stanja.

18. Nekoliko drugače pa je pri oceni skladnosti tako ugotovljenega dejanskega stanja z zakonskim dejanskim stanjem, torej pri subsumpciji stanja stvari pod pravno normo z nedoločenimi pravnimi pojmi. Tu je polna presoja lahko v določenih primerih pretoga. Zakonodajalec v določenih primerih uporabi nedoločene pravne pojme, ker ne more vnaprej določeneje predvideti vseh položajev, ki jih želi urediti. Tudi nedoločenih pravnih pojmov se torej - podobno kot podelitve pooblastila za odločanje po prostem preudarku - lahko posluži tedaj, ko želi upravi prepustiti določen prostor presoje, da bi ta ob upoštevanju vseh bistvenih okoliščin konkretnega primera lahko odločila na najprimernejši način. To velja zlasti v primerih finalnih in prognostičnih odločb, na gospodarsko-finančnem področju, pri planiranju in urejanju prostora in pri participativnih postopkih. V takih primerih polna sodna presoja ne daje vedno zagotovila, da bo omogočila višjo stopnjo varovanja pravne pravilnosti. Sodna presoja je zato v teh primerih lahko bolj zadržana in se omeji zlasti na presojo vprašanja, ali upravni organ meril za konkretiziranje nedoločenega pravnega pojma ni uporabil v očitnem nasprotju z vrednostnimi opredelitvami zakona (glej Šturm, navedeno delo, stran 165, 175 in naslednje in 205). Tem strožja pa mora biti zato v teh primerih presoja spoštovanja pravil postopka. To vključuje tudi zahtevo po obrazložitvi upravne odločbe, ki mora biti tem bolj tehtna in prepričljiva, kolikor bolj je presoja sodišča zadržana.

19. Točka 8 prvega odstavka 10. člena ZDRS, na katero se sklicuje tretji odstavek 40. člena istega zakona, določa eno izmed predpostavk za sprejem prosilca v državljanstvo z naturalizacijo. Pristojni upravni organ mora presojati, ali bi sprejem prosilca v državljanstvo predstavljal nevarnost za javni red, varnost ali obrambo države. Določba zajema tiste elemente, ki predstavljajo lojalnost in zvestobo državi, za katere državljanstvo prosilec prosi. Oseba, ki bo sprejeta v državljanstvo, mora nuditi zagotovilo, da se bo podredila pravnemu redu Republike Slovenije, in s tem tudi, da ne bo delovala zoper politične, varnostne, obrambne, gospodarske in druge vitalne interese države. Sprejemati mora ustavnopravni red države, v kateri namerava živeti in delovati. Predpostavka sprejema v državljanstvo je obstoj dveh interesov: interesa prosilca, ki ga v primeru naturalizacije izkaže s prošnjo za sprejem v državljanstvo, in interesa države, da njeni člani sprejemajo tiste temelje, ki jih opredeljuje kot bistvene za svoj obstoj. To zadnje vključuje tudi interes države, da ne podeli državljanstva v primerih, ko bi to pomenilo previsoko stopnjo tveganja za ohranitev javnega reda, varnosti ali obrambe države.

20. Člen 40 ZDRS ureja možnost pridobitve državljanstva oseb, ki so bile v času osamosvojitve Republike Slovenije državljani drugih republik, pa so imele v Republiki Sloveniji stalno prebivališče in so tukaj tudi dejansko živele. Določba pomeni izjemo od redne naturalizacije. Vlogo za državljanstvo osebe, ki izpolnjuje pogoje iz prvega odstavka 40. člena, lahko zavrne edino v primeru, ko so podani razlogi iz 8. točke prvega odstavka 10. člena ZDRS. Ni pa treba ugotavljati obstoja drugih predpostavk, ki jih ZDRS v prvem odstavku 10. člena določa za pridobitev državljanstva z redno naturalizacijo.

21. Presoja, ali bi sprejem neke osebe v državljanstvo pomenil nevarnost za javni red, varnost ali obrambo države, vsebuje elemente predvidevanja, kako bo ta oseba ravnala v prihodnje.

Pri tej odločitvi ni "dokaznega bremena" niti na prosilcu, da izkazuje potrebno zagotovilo, niti na upravnem organu, da prosilec takega zagotovila ne izkazuje. Pomen presoje o podanosti razlogov iz 8. točke prvega odstavka 10. člena ZDRS je le v tem, da upravni organ v trenutku odločanja ni prepričan, da bi sprejem prosilca v državljanstvo ne ogrožal javnega reda, varnosti ali obrambe Republike Slovenije. Takšno svoje stališče mora v odločbi ustrezno utemeljiti. Upravni organ ima pri odločanju pred očmi posamičen primer in temelji svojo odločitev na številnih okoliščinah, različnih od primera do primera, in njihovi presoji. Ne gre le za ugotovitev posamičnih ravnanj, to je dejanj in opustitev prosilca, ampak za prognostično oceno o posledicah odločitve upravnega organa, izražene v

upravni odločbi. Če upravni organ oceni, da sprejem prošilca v državljanstvo ne daje zagotovila, da s tem ne bodo ogroženi javni red, varnost ali obramba države, lahko vlogo prošilca zavrne.

22. Že doslej prikazana narava odločitve o sprejemu v državljanstvo terja torej določeno zadržanost sodišča pri presoji te odločitve. Takšno zadržanost še podkrepi dejstvo, da gre za odločanje po prostem preudarku. Z "razlogi iz 8. točke prvega odstavka 10. člena ZDRS" je zakonodajalec na eni strani opredelil zakonsko dejansko stanje; na drugi strani je z njimi določil okvir in namen pooblastila za odločanje po prostem preudarku.

23. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-98/91 z dne 10.12.1992 (OdlUS I, 101) navedlo, da uporaba besede "lahko" ob očitnem namenu zakonodajalca, potrjenem tudi v obrazložitvi zakonskega predloga, zadošča za podelitev pooblastila za odločanje po prostem preudarku. Glede določbe tretjega odstavka 40. člena ZDRS so ti elementi podani. Določba vsebuje besedo "lahko". Iz gradiva, predloženega v zakonodajnem postopku, jasno izhaja, da je zakonodajalec želel dati pooblastilo za odločanje po prostem preudarku. Predlog zakona, vložen v zakonodajni postopek, je namreč predvideval smiselno uporabo določbe 28. člena ZDRS. Ta je za nekatere primere odločanja po prostem preudarku po ZDRS predvideval, da upravnemu organu ni potrebno navesti razlogov, ki so ga vodili pri odločanju. Da je zakonodajalec z določbo tretjega odstavka 40. člena določil pooblastilo za odločanje po prostem preudarku, pa kaže že tudi besedilo določbe. Določba ne govori o pogoju, ob izpolnjenosti katerega bi bilo mogoče zavrniti vlogo za državljanstvo, ampak o podanosti razlogov.

Ustavno sodišče je v omenjeni odločbi iz leta 1992 presojalo, ali je besedno zvezo "če tako rešitev zahtevajo razlogi varnosti ali obrambe države" ob uporabi besede "lahko" treba razumeti kot pogoj ali kot pooblastilo za odločanje po prostem preudarku.

Kljub uporabi besede "če", ki po svojem pomenu uvaja pogoj, je določbo razlagalo kot opredelitev okvira odločanja po prostem preudarku. Pri določbi tretjega odstavka 40. člena, ki uvede prosti preudarek z besedami "za katero so podani razlogi", je še toliko manj razlogov za njeno drugačno razlago.

24. Pri opredelitvi meja in namena pooblastila za odločanje po prostem preudarku je poleg besedila določbe potrebno upoštevati tudi njeno sobesedilo, druge določbe zakona in morebitno ureditev v drugih zakonih s primerljivim predmetom urejanja.

Določbi drugega in tretjega odstavka 40. člena sta bili sprejeti istočasno. Po drugem odstavku 40. člena ZDRS se v državljanstvo ne sprejmejo osebe, ki so po osamosvojitvi Republike Slovenije storile določeno kaznivo dejanje, katerih predmet varstva je obstoj in varstvo ustavne ureditve države. Določba se zaradi neizpolnjenosti enega od elementov teh kaznivih dejanj v praksi ni mogla uporabiti (tako Končina, Zakon o državljanstvu Republike Slovenije s komentarjem, Ljubljana, 1993, str. 136).

Kljub temu je jasno izražen namen zakonodajalca v tej določbi lahko tudi pomembno vodilo pri odločanju po tretjem odstavku 40. člena. Pri določitvi vsebine pooblastila za odločanje po prostem preudarku iz tretjega odstavka 40. člena je potrebno upoštevati tudi opredelitev samega zakona o tem, kaj šteje za delo, ki škoduje mednarodnim ali drugim interesom Republike Slovenije (drugi odstavek 26. člena). Če je določeno ravnanje - ob izpolnjenosti ostalih pogojev - razlog za odvzem državljanstva, je še bolj utemeljeno sklepati, da to isto ravnanje preprečuje sprejem take osebe v državljanstvo.

25. Če torej upravni organ pri odločanju o državljanstvu na podlagi 40. člena ZDRS nesporno ugotovi, da bi sprejem neke osebe v državljanstvo pomenil nevarnost za javni red, varnost ali obrambo države, njeno prošnjo mora zavrniti. Vlogo lahko zavrne tudi v okviru polja lastne presoje tega, kaj je vsebina besedne zveze "da predstavlja nevarnost za javni red, varnost ali obrambo države". Če pa upravni organ ne more zanesljivo ugotoviti niti, da bi sprejem neke osebe v državljanstvo pomenil nevarnost za javni red, varnost ali obrambo države, niti, da je oseba vredna zaupanja v tolikšni meri, da njen sprejem v državljanstvo ne predstavlja tveganja za ohranitev javnega reda, varnosti ali obrambe države, odloči po prostem preudarku. Na podlagi vloge in zbranih podatkov o prošilcu odloči, ali bo tej osebi državljanstvo podelil ali ne.

B. - II.

26. Pritožnik zatrjuje kršitev določbe o enakem varstvu pravic iz 22. člena Ustave. Tožba naj bi mu bila zavrnjena le zato, ker je bil na določenem položaju v Jugoslovanski armadi. Bistvo pritožnikovih navedb v tožbi v upravnem sporu je bilo, da je odločba upravnega organa tako pavšalna in nedoločena, da zoper njo tožba ni možna.

27. Pritožnik izpodbija sicer le sodbo Vrhovnega sodišča, ne pa tudi odločbo Ministrstva za notranje zadeve. Ker pa se pritožnik ne strinja z vsebinskimi razlogi za zavrnitev njegove vloge, z odločbo sodišča pa je bila le potrjena odločitev upravnega organa, je Ustavno sodišče presoјalo tudi odločitev Ministrstva za notranje zadeve. Če namreč odločbi upravnega organa ne bi bilo mogoče očitati tistega, kar očita pritožnik sodbi, potem bi bil tak očitek neutemeljen tudi glede sodbe.

28. Ni utemeljen pritožnikov očitek, da je Vrhovno sodišče zavrnilo tožbo le zato, ker je bil polkovnik JA in v službi na določenem položaju. Sodišče je navedlo, da je kadroval tudi za varnostno službo JA. Varnostna služba JA je delovala na podlagi predpisov, ki niso bili objavljeni v javnem uradnem glasilu niti v posebnem tajnem uradnem glasilu. Predsedstvo SFRJ je na podlagi 199. člena Zakona o splošni ljudski obrambi (Uradni list SFRJ, št. 21/82) izdalo Pravila službe varnostnih organov v oboroženih silah Socialistične federativne Republike Jugoslavije, zvezni sekretar za ljudsko obrambo pa na podlagi 195. člena Zakona o splošni ljudski obrambi Navodilo o metodah in sredstvih za delo varnostnih organov JLA. Ta zakon je omogočal, da zvezni sekretar za ljudsko obrambo, komandant armade in druge njima ustrezni starešine JA po pooblastilu zveznega sekretarja iz razlogov varnosti države z odločbo odredijo izvedbo ukrepov, ki pomenijo odstop od načela neprekršljivosti tajnosti pisem in drugih občil (195. člen). Na podlagi te zakonske določbe in omenjenih skrivnih predpisov so lahko načelnik Generalštaba JA, namestnik, podsekretar in pomočnik zveznega sekretarja za ljudsko obrambo, komandant armade in nekateri drugi najvišji častniki JA na predlog starešine varnostnega organa armadnega poveljstva ali njemu enakega oziroma hierarhično višjega starešine varnostnega organa odredili tajno prisluškovanje in snemanje z namestitvijo naprav v prostorov, prevoznih sredstev, na komunikacijskih napravah (telefonu, telegrafu, radijskih napravah) in osebah. Navodilo zveznega sekretarja za ljudsko obrambo pa je poleg tega dovoljevalo tudi tajno preiskavo predmetov in objektov. Tajna preiskava stanovanja je bila v nasprotju tako z Ustavo SFRJ kot z Ustavo SRS iz leta 1974. Člen 52 zvezne ustave oziroma 226. člen tedanje slovenske ustave sta namreč omejitev za primere, ko je bilo to neogibno za varnost države, dopuščala le glede neprekršljivosti tajnosti pisem in drugih občevalnih sredstev, ne pa tudi glede nedotakljivosti stanovanja. Dovoljevala je tudi nista zakon in navedena Pravila Predsedstva SFRJ. Za razliko od veljavne ustave, ki za posege v nedotakljivost človekove zasebnosti terja odločbo sodišča (37. člen), so bili posegi v nedotakljivost svobode komunikacij in nedotakljivost stanovanja dopustni na podlagi odločbe pristojnega organa. Posegi so bili lahko odrejeni za določen čas; možen pa je bil tudi stalni nadzor. Organizirane oblike sodelovanja v varnostni službi so temeljile na prostovoljnosti in tajnosti. Izjemoma je bilo sodelovanje lahko vzpostavljeno tudi na podlagi kompromitacije.

Pooblaščen starešina je izbiral sodelavce, vzpostavil z njimi organizirano sodelovanje, vodil njihovo delo, jih strokovno usmerjal in se z njimi dogovarjal o posameznih nalogah.

Delovanje JA in njene varnostne službe v izrednih razmerah je bilo urejeno s - prav tako skrivnimi - Smernicami za preprečevanje izrednih razmer in za ravnanje v času izrednega stanja. Smernice sta sprejela Predsedstvo SFRJ in Predsedstvo Centralnega komiteja Zveze komunistov Jugoslavije. Temelj za tovrstno sodelovanje Zveze komunistov Jugoslavije sta bila v Ustavi SFRJ določena odgovornost Zveze komunistov Jugoslavije za obrambo SFRJ kot celote in vsakega njenega dela ter za varstvo z Ustavo SFRJ določene družbene ureditve. Po Zakonu o splošni ljudski obrambi je bila Zveza komunistov Jugoslavije v vojni, ob neposredni vojni nevarnosti ali drugih izrednih razmerah na čelu boja in splošnega ljudskega odpora ter kot osnovna idejnopolitična sila usmerja in koordinira vse družbene dejavnike pri uresničevanju splošne ljudske obrambe in družbene samozaščite (12. člen). Po 94. členu istega Zakona je imela Zveza komunistov Jugoslavije posebno odgovornost za graditev in razvoj oboroženih sil ter se je s svojo idejno in politično dejavnostjo v oboroženih silah ter z neposredno udeležbo predstavnikov organov Zveze komunistov v telesih in organih oboroženih sil nenehno borila za poglobljanje njihovega razrednega, revolucionarnega in splošnega ljudskega značaja ter za moralno-politično enotnost in bojno pripravljeno ter učinkovito opravljanje nalog JLA v

miru in vojni. Ugotovitev ravnanja pripadnikov takih organizacij lahko služi tudi kot podlaga za oceno o nevarnosti podelitve državljanstva za javni red države.

29. V povezavi s tem je pritožnik v tožbi tudi navedel, da je njegov nadrejeni general Marjan Vidmar državljanstvo dobil, in vpraševal, kje je logika, da je nadrejeni deloval za Slovenijo, on kot podrejeni pa ne. V poizvedbah pri Ministrstvu za notranje zadeve je Ustavno sodišče ugotovilo, da je bil Vidmar rojen v Idriji, kjer je tudi vpisan v državljanstvo Republike Slovenije je dobil po rodu (po obeh starših).

30. Za odločitev v zadevi tudi ni bistvena pritožnikova navedba, da je sodišče, ki je odločalo o predlogu za izplačilo vojaške pokojnine, po izvedbi vseh dokazov ugotovilo, da mu sodelovanje v agresiji na Republiko Slovenijo ni dokazano. Na ugotovitev pristojnega sodišča v postopku odločanja o predlogu za izplačilo vojaške pokojnine niti upravni organ pri odločanju o državljanstvu niti Vrhovno sodišče, ki odloča glede državljanstva v upravnem sporu, nista vezana. Že iz zgoraj navedenega (predvsem iz točk 19, 21 in 25) namreč izhaja, da je vsebina odločanja upravnega organa o sprejemu v državljanstvo drugačna.

31. Utemeljen pa je pritožnikov očitke v tistem delu, ki se nanaša na pavšalnost in nedoločenost odločbe upravnega organa.

Ustava v 22. in 23. členu določa temeljna jamstva poštenega postopka. V 23. členu zagotavlja pravico do neodvisnega, nepristranskega in zakonitega sodnika, ki mora o posameznikovi pravicah, dolžnostih in obtožbah zoper njega odločiti brez nepotrebnega odlašanja. Člen 22 zagotavlja minimalna procesna jamstva posameznika v postopku. Ustavno sodišče je že odločilo, da ustavna pravica iz 22. člena posamezniku v upravnem postopku zagotavlja, da mu mora upravni organ dati možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločitev (odločba št. Up-17/95 z dne 4.7.1996). Pošten (upravni) postopek pa terja tudi seznanitev osebe, o katere pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih odloča upravni organ, z razlogi te odločitve.

32. Vsaka odločba upravnega organa je podvržena naknadni presoji njene pravne pravilnosti. Upravnemu organu je sicer pri odločanju po prostem preudarku in v nekaterih primerih nedoločenih pravnih pojmov odprto določen prostor presoje.

Vendar morajo biti tudi te odločbe izdane v okviru in v skladu z namenom zakonskega pooblastila. Da bi sodišče lahko presojalo zakonitost odločbe upravnega organa, izdane po prostem preudarku, mora biti v njej navedena ocena zakonskega dejanskega stanja, stanje stvari, pomembno za zakonito in pravilno odločbo, dokazi, ki utemeljujejo obstoj teh dejstev, in preudarki, ki so upravni organ vodili pri odločanju. V primerih, ko je upravnemu organu dano pooblastilo za odločanje po prostem preudarku, posameznik nima pravice zahtevati odločitev z določeno vsebino.

Ima pa pravico zahtevati, da o njegovi pravici, dolžnosti ali pravnem interesu pristojni organ odloči pravilno in zakonito.

Zato ima tudi pravico vedeti za razloge, zaradi katerih je pristojni organ odločil na določen način. Če je obrazložitev pomanjkljiva, so lahko zagotovljena pravna sredstva le navidezna. Stopnja podrobnosti, s katero mora biti obrazložena odločba, je zato določena s tistim, kar zahteva učinkovito pravno sredstvo zoper odločbo v vsakem posameznem primeru.

33. Odločba Ministrstva za notranje zadeve, s katero je bila zavržena pritožnikova vloga za sprejem v državljanstvo, navedenih elementov nima. V odločbi je navedeno le, da je bilo v postopku ugotovljeno, da je pritožnik v času opravljanja aktivne vojaške službe med agresijo na Republiko Slovenijo deloval zoper Slovenijo in njeno samostojnost in da mu je to nesporno omogočal čin in položaj, ki ga je zasedal v strukturi Jugoslovanske armade. Na podlagi tega in dokumentacije, ki naj bi se nahajala v upravnem spisu, je upravni organ ocenil, da bi sprejem pritožnika v državljanstvo pomenil nevarnost za obrambo države.

Upravni organ ni navedel niti dejstev, na podlagi katerih je napravil sklep o pritožnikovem delovanju zoper Slovenijo, niti dokazov, ki bi taka dejstva potrjevala. Sklicevanje na ugotovitve postopka ne

zadošča. Upravni organ tudi ni navedel, kakšno vsebino je dal nedoločenim pravnim pojmom, s katerimi zakon opredeljuje dejansko stanje. S sklicevanjem na dokumentacijo, ki je v upravnem spisu, upravni organ tudi ni zadostil zahtevi po navedbi preudarkov, ki so ga vodili pri odločanju po prostem preudarku. Z odločbo Ministrstva za notranje zadeve je bila zato kršena ustavna določba o enakem varstvu pravic (22. člen).

34. Pritožnik je zaradi pomanjkljive in pavšalne obrazložitve izpodbijal odločbo v upravnem sporu. Kljub zgoraj opisanim pomanjkljivostim Vrhovno sodišče izpodbijane odločbe ni odpravilo. Samo je dodalo, da je pritožnik kot polkovnik nekdanje Jugoslovanske armade načeloval kadrovskemu oddelku ljubljanskega XIV. korpusa in da je kadroval tako za oficirje Jugoslovanske armade kot tudi za njeno varnostno službo. Nato je ugotovilo, da dejansko stanje ni bilo nepopolno ugotovljeno, če upravni organ ni navedel konkretnih dejanj, iz katerih bi sklepal na delovanje zoper interese Republike Slovenije in njeno osamosvojitvev. Očitek Vrhovnemu sodišču je v tem, da je samo na podlagi odgovora Ministrstva na tožbo opredelilo dve odločilni dejstvi in nato napravilo sklep o zakonitosti uporabljenega prostega preudarka. Določba o enakem varstvu pravic iz 22. člena Ustave je bila zato kršena tudi s sodbo Vrhovnega sodišča. V odločbi, izdani po prostem preudarku in na podlagi določbe, v kateri je zakonsko dejansko stanje opisano z nedoločenimi pravnimi pojmi, morajo namreč biti odločilna dejstva in preudarki, ki so upravni organ vodili pri odločanju, navedeni že v obrazložitvi odločbe upravnega organa.

35. Po navedenem je Ustavno sodišče izpodbijano sodbo Vrhovnega sodišča in odločbo Ministrstva za notranje zadeve odpravilo in vrnilo zadevo v novo odločanje pristojnemu upravnemu organu (prvi odstavek 59. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 15/94). Upravni organ bo moral v novem postopku izdati odločbo, ki bo zadostila zahtevam, navedenim v tej odločbi.

C.

36. Ustavno sodišče je to odločbo sprejelo na podlagi prvega odstavka 59. člena Zakona o Ustavnem sodišču v sestavi: predsednik dr. Tone Jerovšek in sodniki dr. Peter Jambrek, mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snoj, dr. Janez Šinkovec, dr. Lovro Šturm, Franc Testen, dr. Lojze Ude in dr. Boštjan M. Zupančič. Odločbo je sprejelo soglasno. Sodniki Krivic, Šinkovec in Ude so dali pritrdilna ločena mnenja.

P r e d s e d n i k
dr. Tone Jerovšek