



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-89/99
Datum: 10. 6. 1999

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Ivana Šulca iz Pirana, ki ga zastopa Ervin Dokič, odvetnik v Piranu, na seji dne 10. junija 1999

o d l o č i l o :

Tretji odstavek 40. člena Zakona o državljanstvu Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1/91-I, 30/91-I, 38/92, 61/92 - odlUS in 13/94) se razveljavi, kolikor se nanaša na razlog nevarnosti za javni red, določen v 8. točki 10. člena tega zakona.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Pobudnik je zaprosil za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije po 40. členu Zakona o državljanstvu Republike Slovenije (v nadaljevanju: ZDRS). Upravni organ je njegovo prošnjo zavrnil iz razlogov po tretjem odstavku 40. člena ZDRS, odločbo pa je potrdilo tudi Vrhovno sodišče v upravnem sporu.

Pobudnik je na Ustavno sodišče vložil ustavno pritožbo. V njej je med drugim navedel, da je vlogo za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije vložil pred spremembo 40. člena ZDRS, torej v času, ko Zakon v tretjem odstavku ni določal posebnih pogojev za pridobitev državljanstva in je za sprejem zadoščalo, da je imel prosilec na dan plebiscita v Sloveniji prijavljeno stalno prebivališče in je v njej tudi dejansko živel. Glede na načelo pravne varnosti in zakonitosti, ki zahteva, da predpisi veljajo za naprej, se po pobudnikovem mnenju izpodbijani odločbi ne bi smeli opirati na določbo tretjega odstavka 40. člena ZDRS. Ob tem je pobudnik smiselno predlagal tudi vprašanje skladnosti tretjega odstavka 40. člena ZDRS.

2. Državni zbor na pobudo ni odgovoril.

3. Vlada v mnenju z dne 20. 5. 1999 navaja, da mednarodno pravo določa, da je državljanstvo domena suverene države, zato je vsaka država samostojna pri opredeljevanju, koga šteje za svojega državljan, pri čemer je suverena tako pri določanju načinov kot tudi pogojev pridobivanja njenega državljanstva. Ker ob osamosvojitvi Republike Slovenije ureditev državljanstva z mednarodno pogodbo, sklenjeno z državo predhodnico, ni prišla v poštev, je bilo to področje urejeno z Zakonom o državljanstvu Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1/91-I, 30/91-I, 38/92, 61/92 - odlUS in 13/94 - v nadaljevanju: ZDRS), ki je stopil v veljavo 25. 6. 1991. Vprašanje državljanstva državljanov drugih republik je bilo urejeno z določbo 40. člena ZDRS (izjemna naturalizacija kot posledica razpada nekdanjih držav). Ta člen ZDRS je kot prehodna določba omogočal pridobitev državljanstva brez omejitvenih okoliščin. Zaradi znanih dogodkov, ki so sledili neposredno po osamosvojitvi (oborožena agresija na Republiko Slovenijo), je bil z Zakonom o dopolnitvi ZDRS dodan tretji odstavek 40. člena, ki se sklicuje na 8. točko 10. člena zakona. Izpodbijana določba zajema tiste elemente, ki predstavljajo zaščito nacionalnega interesa bodisi iz razlogov obrambe bodisi varnosti ali javnega reda države, za katere državljanstvo prosilec prosi. Državljanstvo kot razmerje med državo in posameznikom je status, ki ga ni mogoče pridobiti, če prosilec ne izpolnjuje zakonsko določenih pogojev. Po mnenju Vlade novela zakona ne določa učinka za nazaj. Novela je začela veljati z dnem objave v Uradnem listu, zato je bilo Ministrstvo za notranje zadeve dolžno pri vseh odločitvah o 40. členu, sprejetih po 14. 12. 1991, ugotavljati tudi dejanski stan določbe izpodbijanega tretjega odstavka. Pravilnost take odločitve

je potrdilo tudi Ustavno sodišče v sklepih št. U-I- 147/92 z dne 6. 5. 1993 (OdiUS II, 45) in št. Up - 115/94 z dne 2. 12. 1996.

B. - I.

4. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-89/99 z dne 15. 4. 1999 sprejelo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti tretjega odstavka ZDRS, da bi ocenilo, ali je izpodbijana zakonska ureditev v skladu z načelom varstva zaupanja v pravo kot enim od načel pravne države (2. člen Ustave) oziroma v skladu z drugimi ustavnimi določbami.

5. ZDRS (Uradni list RS, 1/91-I), ki je stopil v veljavo dne 25. 6. 1991, je v prvem odstavku 40. člena določil, pod kakšnimi pogoji lahko državljani drugih republik pridobijo slovensko državljanstvo: "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."

6. Z novelo Zakona (Uradni list RS, št. 30/91), ki je stopila v veljavo 14. 12. 1991, je zakonodajalec naknadno, z dodanima drugim in tretjim odstavkom, določil 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 (Uradni list RS, št. 1/91- v nadaljevanju: UZITUL) varuje kazenska zakonodaja Republike Slovenije, ne glede na to, kje je bilo to dejanje storjeno. Če je za to kaznivo dejanje sprožen kazenski postopek, se postopek za pridobitev državljanstva prekine, dokler kazenski postopek ni pravnomočno končan. Po izpodbijanem tretjem odstavku 40. člena ZDRS se, ne glede na izpolnjene pogoje iz prvega odstavka tega člena, 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, ki določa enega izmed pogojev za pridobitev državljanstva z naturalizacijo, 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."

B. - II.

7. Ustava v 2. členu določa, da je Slovenija pravna in socialna država. Pravna država mora spoštovati načelo varstva zaupanja v pravo, pravno varnost in druga načela pravne države. Načelo varstva zaupanja v pravo zahteva, da so posamezne odločitve, ki so zakonite in sprejete brez vnaprejšnjih pridržkov ter po svoji naravi niso prehodnega značaja, stabilne. Pravo lahko uveljavlja svojo funkcijo urejanja družbenega življenja, če je v čim večji meri stalno in trajno. Tako pravo kot tudi celotno ravnanje vseh državnih organov mora biti predvidljivo, ker to zahteva pravna varnost. Načelo varstva zaupanja v pravo posamezniku zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja ne bo brez razloga, utemeljenega v prevladujočem javnem interesu, poslabšala. Ker gre za splošno pravno načelo in ne neposredno za eno od ustavnih pravic, katerim po 15. členu Ustave pripada strožje varstvo zoper morebitne omejitve in druge posege, to načelo seveda nima absolutne veljave in je v večji meri kot posamezne ustavne pravice dostopno možnim omejitvam, torej temu, da je v primeru konflikta oziroma kolizije med tem in drugimi ustavnimi načeli oziroma dobrinami treba v t.i. tehtanju dobrin presoditi, kateri izmed ustavno zavarovanih dobrin je v posameznem spornem primeru treba dati prednost (glej odločbo št. U-I-206/97 z dne 17. 6. 1998 (Uradni list RS, št. 50/98 in OdiUS VII, 134).

8. Pri ugotavljanju, ali gre za poseg v ustavno načelo varstva zaupanja v pravo, je treba upoštevati na eni strani, kakšen je pomen pričakovanja določene pravice za življenje prizadetega posameznika in kakšna je teža spremembe, ter na drugi strani, ali so spremembe na pravem področju, za katero gre, relativno predvidljive in so torej prizadeti s spremembo lahko vnaprej računali. V obravnavanem primeru gre za spremembe na področju urejanja državljanstva v zvezi z nasledstvom držav.

9. Z nastankom novih držav na ozemlju nekdanje države Socialistične federativne republike Jugoslavije (v nadaljevanju: SFRJ) se je spremenil pravni položaj oseb, ki niso živele v republiki, katere republiško državljanstvo so imele. Državljeni drugih republik so kot jugoslovanski državljani uživali v Sloveniji ne glede na svoje republiško državljanstvo vse pravice, če so imeli na ozemlju Slovenije prijavljeno stalno prebivališče. Glede na položaj, ki je nastal zaradi osamosvojitve Slovenije, so osamosvojitveni akti vsebovali tudi posebne določbe, ki so urejale njihov položaj v novonastali državi.

10. Še pred osamosvojitvijo Slovenije oziroma pred plebiscitom, izvedenim dne 23. 12. 1990, na katerem so stalni prebivalci Republike Slovenije izrazili skupno voljo, da postane Republika Slovenija samostojna država, so parlamentarne stranke na skupni seji parlamenta z "Izjavo o dobrih namelih"(Uradni list RS, št. 44/90-I) zagotovile tistim stalnim prebivalcem, ki so imeli državljanstvo drugih republik bivše SFRJ, možnost pridobitve državljanstva: "... Prav tako zagotavlja (op. slovenska država) vsem pripadnikom drugih narodov in narodnosti pravico do vsestranskega kulturnega in jezikovnega razvoja, vsem s stalnim prebivališčem v Sloveniji pa, da lahko pridobijo državljanstvo Slovenije, če to želijo." UZITUL je v 13. členu posebej določil, da so državljani drugih republik, ki so imeli na dan plebiscita o samostojnosti in neodvisnosti (23. 12. 1990) prijavljeno stalno prebivališče v Republiki Sloveniji in so tukaj tudi dejansko živeli, izenačeni v pravicah in dolžnostih z državljani Republike Slovenije (razen v primerih iz 16. člena - glede pridobivanja stvarnih pravic na nepremičninah v Sloveniji) do pridobitve državljanstva Republike Slovenije po 40. členu ZDRS oziroma do preteka rokov po 81. členu Zakona o tujcih (Uradni list RS, 1/91-I, 44/97, 50/98 - odlUS in 14/99 - odlUS. Ustavno sodišče je v odločbi Up-38/93 z dne 6. 7. 1995 - OdlUS IV, 130 sprejelo stališče, da je, ker 13. člen UZITUL govori o pridobitvi državljanstva pod povsem enakimi pogoji kot hkrati z njim uveljavljeni 40. člen ZDRS, s tem pravica do pridobitve državljanstva pod temi pogoji pridobila ustavni značaj oziroma je bila povzdignjena na raven pravice, zagotovljene s predpisom ustavnega ranga. Vendar je treba poudariti, da je šlo v citirani zadevi za oceno povsem drugega vprašanja in sicer za presojo kriterija dejanskega prebivanja v Sloveniji kot enega od osnovnih kriterijev za pridobitev državljanstva, ker vsebuje najmočnejši mednarodnopravno priznan element pristne zveze med državo in posameznikom. Ta element vsebuje tudi 13. člen UZITUL kot kriterij za jamstvo pridobljenih pravic, ki jih vsebuje. Iz dejstva, da je pogoj stalnega prebivališča skupen kriterij tako za uživanje pravic po 13. členu UZITUL kot za pridobitev državljanstva po 40. členu ZDRS, pa še ne izhaja, da je pravica do pridobitve državljanstva povzdignjena na raven pravice, zagotovljene s predpisom ustavnega ranga. UZITUL in ZDRS sta takoimenovana osamosvojitvena akta in sodita med predpise, ki jih je Slovenija morala sprejeti za vzpostavitev samostojnosti. Ob razpadu države in s trenutkom neodvisnosti je bilo potrebno urediti tudi vprašanje državljanstva, saj je prebivalstvo eden od konstitutivnih elementov za nastanek državnosti. To je država storila z ZDRS, v katerem je opredelila bistven element suverenosti države - svoje državljansko telo, hkrati pa določila tudi način in pogoje za pridobitev in izgubo državljanstva. Za tiste stalne prebivalce Republike Slovenije, ki so imeli državljanstvo drugih republik nekdanje SFRJ, je država določila možnost pridobitve državljanstva pod izjemnimi pogoji v 40. členu ZDRS. Določba 13. člena UZITUL, ki je po svoji naravi prehodnega značaja, pa je uredila zgolj status navedene skupine ljudi v času do pridobitve državljanstva Republike Slovenije po 40. členu ZDRS oziroma do izteka rokov po 81. členu Zakona o tujcih. S tem, ko jih je v pravicah in dolžnostih izenačila z državljani Republike Slovenije do pridobitve državljanstva Republike Slovenije po 40. členu ZDRS oziroma do izteka rokov po 81. členu Zakona o tujcih, jim je v tem prehodnem obdobju zagotovila socialne, ekonomske in politične pravice, razen možnosti pridobivanja lastninske pravice ali drugih stvarnih pravic na nepremičninah na območju Slovenije (16. člen), ne pa pravice do pridobitve državljanstva.

11. Prvotna določba 40. člena ZDRS, ki je bila oblikovana na podlagi zgoraj citirane Izjave o dobrih namelih, je torej dala možnost državljanom drugih republik bivše SFRJ s stalnim prebivališčem v Sloveniji na dan 23. 12. 1990, ki so dejansko prebivali tukaj, pridobitev državljanstva Slovenije pod edinim pogojem, da pravočasno (to je v roku šestih mesecev od uveljavitve Zakona) vložijo predpisano vlogo. Navedeni skupini ljudi, med katere sodi tudi pobudnik, je država zaradi posebnega položaja, v katerem so se znašli ob razpadu bivše skupne države, priznala pravico do pridobitve državljanstva z enkratno izjemno naturalizacijo. Ti ljudje so se na tako, z zakonom določeno ureditev, mogli zanesti in so tudi glede na to utemeljeno uravnavali svoja ravnanja in pričakovanja. Z novelo Zakona je država tako ureditev naknadno in to šele po tem, ko so mnogi prizadeti že vložili vloge za

pridobitev državljanstva in s tem zahtevani pogoj izpolnili, spremenila in v njihovo škodo določila dodatne pogoje (izpodbijani tretji odstavek 40. člena). S tem je posegla v načelo varstva zaupanja v pravo, vendar pa to ne pomeni nujno, da je bil poseg protiustaven. Presoditi je treba, ali obstajajo za tako spremembo prevladujoči razlogi javnega interesa, ali pa bi bilo treba dati prednost ustavnemu načelu varstva zaupanja v pravo.

12. Iz zakonodajnega gradiva je razvidno, da je predlagatelj Zakona vložil predlog za dopolnitev 40. člena zaradi dogodkov, ki so sledili neposredno po osamosvojitvi Republike Slovenije (oborožena agresija na Republiko Slovenijo). Ugotovil je namreč, da so med prosilci za državljanstvo po 40. členu tudi osebe, ki so neposredno sodelovale v agresiji oziroma so ravnale izrazito nelojalno, ter da te osebe želijo pridobiti slovensko državljanstvo zgolj zaradi materialnih ugodnosti (odkup stanovanja, izplačevanje vojaških pokojnin), niso pa pripravljene sprejeti državljanstva kot celovitega razmerja z državo, torej podrediti se njeni suverenosti kot lojalni državljani. Z novim tretjim odstavkom 40. člena naj bi bila dana možnost preprečiti pridobitev državljanstva tistim osebam, ki so med agresijo ravnale izrazito nelojalno oziroma so kolaborirale v agresiji (predlog Zakona o dopolnitvah ZDRS z dne 21. 10. 1991).

13. Iz povedanega izhaja, da je bil razlog javnega interesa, ki je narekoval sprejem izpodbijanega tretjega odstavka, zaščita države oziroma njena varnost in obramba. Država je sicer pred osamosvojitvijo obljubila vsem v Sloveniji prebivajočim državljanom drugih republik bivše SFRJ slovensko državljanstvo, vendar takrat ni mogla predvideti dogodkov, ki so osamosvojitvi sledili. Zato naknadno predpisani pogoj, ki se nanaša na nevarnost za varnost ali obrambo države, ne pomeni protiustavnega posega v načelo varstva zaupanja v pravo. Osebe, ki so sodelovale v agresiji in niso bile lojalne Sloveniji, se ne morejo uspešno sklicevati na načelo varstva zaupanja v pravo nasproti državi, zoper katero so delovale.

14. Uspešno pa se na načelo varstva zaupanja v pravo lahko sklicujejo tisti prosilci, med katerimi je tudi pobudnik, ki državljanstva ne morejo pridobiti zaradi dodatno določenega pogoja nevarnosti za javni red. Iz zakonodajnega gradiva nedvomno izhaja, da je bil cilj izpodbijane določbe omogočiti upravnim organom, da zavrnejo sprejem v državljanstvo tistim osebam, ki so sodelovale v agresiji oziroma delovale zoper državo, ne pa tudi prosilcem, potencialno nevarnim za javni red. V zvezi z njimi naknadno niso nastale nobene nove okoliščine, ki bi opravičevale morebitne spremembe. Že ob sprejemu Zakona je bilo namreč mogoče predvidevati, da bodo med prosilci za državljanstvo po 40. členu tudi osebe, potencialno nevarne za javni red. Zakonodajalec za določitev tega dodatnega pogoja ni imel razloga, utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu, ki bi pretehtal varovano zaupanje v pravo. Zato je bilo treba določbo tretjega odstavka 40. člena ZDRS, kolikor se nanaša na razlog nevarnosti za javni red, razveljaviti.

15. Taka odločitev pomeni, da se v primeru odločanja o sprejemu v državljanstvo po tretjem odstavku 40. člena ZDRS, vloga ne sme zavrniti iz razloga nevarnosti za javni red.

16. Glede pritožnikovega očitka o retroaktivnosti izpodbijane določbe, se Ustavno sodišče sklicuje na sklep št. U-I-147/92 z dne 6. 5. 1993 (OdlUS II, 45), kjer je že odločilo, da Zakon o dopolnitvi ZDRS ne določa svojega učinka za nazaj. Pobudnik je sicer vložil prošnjo za pridobitev državljanstva pred uveljavitvijo določbe, katere ustavnost izpodbija, vendar ZDRS v 15. členu izrecno določa, da postane prosilec za državljanstvo po 40. členu ZDRS državljan šele z dnem, ko mu je vročena odločba o pridobitvi državljanstva. Odločba o tem, da se pobudnikovi prošnji ne ugodi, je bila izdana 27. 6. 1994, torej po uveljavitvi izpodbijane določbe. Odločba tako ni z učinkom za nazaj posegla v pobudnikovo pravico, temveč se je oprla na zakonsko določbo, ki je začela veljati pred iztekom upravnega postopka.

C.

17. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - ZUstS) v sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, dr. Miroslava Geč - Korošec, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Lojze Ude, dr. Mirjam Škrk in dr. Dragica Wedam - Lukič. Odločbo je sprejelo s sedmimi glasovi proti dvema. Sodnika Čebulj in Ude sta dala odklonilni ločeni mnenji.

Predsednik:
Franc Testen