



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: Up-50/94

Datum: 22.1.1998

O D L O Č B A

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi E. S. iz L. na seji dne 22. januarja 1998

o d l o č i l o :

1. Sodba Vrhovnega sodišča št. U 647/93-6 z dne 9.3.1994 in odločba Ministrstva za notranje zadeve št. 0011/11-XVII-183.125 z dne 15.4.1993 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. Z izpodbijanima odločbama je bila pritožniku zavržena vloga za sprejem v državljanstvo, dana na podlagi 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). Pritožnik jima očita formalno pomanjkljivost, češ da prosti preudarek v odločbi MNZ ni obrazložen, in dvoje vsebinskih pomanjkljivosti: upoštevanje odločb o storjenih kaznivih dejanjih in prekrških ter dejstvo, da kot Slovenec po narodnosti ni bil sprejet v državljanstvo Republike Slovenije. Po pritožnikovem mnenju iz ZDRS ne izhaja namen diskrecijske pravice pri odločanju o vlogah oseb slovenske narodnosti, svoje odločitve pa naj bi tudi MNZ ne utemeljilo. MNZ naj bi ne smelo upoštevati niti obsodbe na desetmesečno zaporno kazen iz leta 1987 niti prometnih prekrškov in prekrškov zaradi posesti konoplje. Že po sklepu Vlade z dne 15.4.1993 naj bi obstoj nevarnosti za javni red mogli utemeljevati le prekrški zoper javni red in mir.

2. Navedel je še, da je z zavrnitvijo vloge za sprejem v državljanstvo postal apatrid, ker naj bi drugega državljanstva ne imel in ne želel imeti. Meni, da bi utemeljitev izpodbijanih odločb morda vzdržala, če bi šlo za popolnega tujca, sam pa da je Slovenec po rodu in bi bilo zato treba upoštevati načelo najpristnejše zveze in njegovo dejansko pripadnost Republiki Sloveniji. Pritožnik je navedel, da je bil rojen v B. L. materi Slovenki in očetu Bosancu; da v Sloveniji biva od leta 1969, to je od svojega dvanajstega leta; da je šolanje končal v Sloveniji, se tu tudi poročil s Slovenko in si ustvaril družino.

3. Z zavrnitvijo vloge naj bi mu bile grobo kršene človekove pravice in posredno ogrožena socialni položaj družine ter prihodnost njegovih otrok. Z izpodbijanima odločbama naj bi bile kršene določbe 53., 5., 8., 14., 15., 43., 47., 49. in 50. člena Ustave. Pritožnik predlaga razveljavitev izpodbijanih odločb in odločitev o pravici do državljanstva Republike Slovenije.

4. Ministrstvo za notranje zadeve je zavzelo stališče, da bi sprejem pritožnika v državljanstvo predstavljal nevarnost za javni red in mir (tretji odstavek 40. člena ZDRS). Tako nevarnost naj bi utemeljevalo dejstvo, da je bil pritožnik že pravnomočno obsojen zaradi storjenih kaznivih dejanj in prekrškov zoper javni red in mir.

5. Vrhovno sodišče je tožbo v upravnem sporu zavrnilo. MNZ naj bi sicer ne navedlo dokazov, ki so bili podlaga za odločitev, vendar pa naj bi bile odločilne okoliščine nesporne. Pritožnik naj bi v upravnem postopku sam navedel, da je bil dvakrat pravnomočno obsojen, da je zadnjo kazen prejel februarja 1992 in da je bil okoli dvajsetkrat v postopku o prekršku. "Iz vrste kaznivih dejanj in prekrškov, zaradi katerih je bil pritožnik pravnomočno obsojen, načina njihove storitve, pa tudi iz števila storjenih

kaznivih dejanj, predvsem pa prekrškov, sodišče sklepa, da bi sprejem tožnika v državljanstvo pomenil nevarnost za javni red Slovenije."

6. Senat Ustavnega sodišča je ustavno pritožbo dne 12. decembra 1997 sprejel v obravnavo. Vrhovno sodišče nanjo ni odgovorilo.

B.

7. Pritožnikov očitek, da iz Zakona ne izhaja namen diskrecijske pravice za odločanje o sprejemu v državljanstvo na podlagi 40. člena ZDRS, ni utemeljen. Razloge za takšno stališče je Ustavno sodišče navedlo že v odločbi št. Up-84/94 z dne 11.7.1996 (OdlUS V, 184), ki jo kot prilogo odločbi vroča udeležencem tega postopka.

8. Utemeljen pa je pritožnikov očitek, da je odločba MNZ pomanjkljivo obrazložena. Ustavno sodišče je že zavzelo stališče, da jamstvo enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave terja, da je oseba, o katere pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih upravni organ odloča, seznanjena z razlogi te odločitve (odločba št. Up-84/94). Obrazložitev odločbe upravnega organa o sprejemu v državljanstvo mora vsebovati oceno zakonskega dejanskega stanja, stanje stvari, pomembno za zakonito in pravilno odločbo, dokaze, ki utemeljujejo obstoj teh dejstev, in preudarke, ki so upravni organ vodili pri odločanju (nazadnje v odločbi št. Up-45/94 z dne 20.11.1997; ustaljena praksa Ustavnega sodišča). Obrazložitev je namreč neke vrste dialog, dvogovor s stranko. Upravni organ mora v njej celostno navesti vse razloge za morebitno odklonitev zahteve prizadete stranke. Vsebovati mora tudi tiste razloge za odklonitev, katerim prizadeti ni ugovarjal. Dokaz za dialoško naravo upravne odločbe je tudi okoliščina, da je treba navesti dejstva oziroma dejanske okoliščine, ki jih je predložila stranka, tudi če jih upravni organ ni upošteval. Razlogi pravne narave, ki jih je treba ločiti od stvarnih razlogov, pridejo do izraza s subsumiranjem dejanskega stanja pod pravno normo. Pri diskrecijskih odločitvah mora biti spoznavno, katera merila presoje so bila uporabljena pri odločanju, zato morajo biti iz obrazložitve spoznavni premisleki upravnega organa. Stranka ima pravico zahtevati obrazložitev, ni pa te pravice mogoče razumeti tako, da bi zaradi tega stranka imela pravico zahtevati določeno in konkretno opredeljeno obrazložitev - upravni organi mora navesti le t. i. nosilne, to je bistvene razloge za odločitev po prostem preudarku (odločba št. Up-2/94 z dne 8.5.1997 - OdlUS VI, 78).

9. Upravni organ ni navedel bistvenih razlogov za odločitev. MNZ ne le ni navedlo dokazov za svoj sklep, kot je presodilo Vrhovno sodišče v izpodbijani odločbi. V odločbi MNZ sploh niso navedene konkretne okoliščine, ki bi omogočale pritožbo in presojo pravilnosti odločbe. Upravni organ je navedel le sklep, da je bil pritožnik že pravnomočno obsojen zaradi kaznivih dejanj in zaradi prekrškov zoper javni red in mir. Ni ocenil niti pritožnikove izpovedbe niti zbranih listinskih dokazov. Katera dejstva je upravni organ štel za dokazana, katera je štel za odločilna in kateri so bili preudarki, ki so upravni organ vodili pri odločanju, pritožniku torej ni moglo biti znano. Tako pomanjkljiva obrazložitev pomeni kršitev ustavne določbe o enakem varstvu pravic (22. člen).

10. Kljub opisanim pomanjkljivostim Vrhovno sodišče izpodbijane odločbe MNZ ni odpravilo. Samo je opredelilo odločilna dejstva, navedlo preudarke 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 (prim. odločbo št. Up-84/94).

11. Upravni organ in sodišče pa tudi ne bi smela spregledati pritožnikovih navedb o družinskih in drugih socialnih vezeh z Republiko Slovenijo. V tretjem odstavku 40. člena ZDRS je zakonodajalec dal upravnemu organu pooblastilo, da po prostem preudarku odloča, ali bo v primeru, ko razlogi javnega reda, varnosti ali obrambe države govorijo zoper podelitev državljanstva, tako osebo v državljanstvo RS sprejel ali ne. Pri opredeljevanju namena in vsebine prostega preudarka mora upravni organ upoštevati sobesedilo zakonske določbe, druge zakonske določbe in morebitno ureditev v drugih zakonih s primerljivim predmetom urejanja. V okviru vezanosti na Ustavo (drugi odstavek 120. člena Ustave) pa je dolžan spoštovati tudi ustavne določbe o varovanju človekovih pravic in temeljnih

svoboščin, splošno ustavno načelo sorazmernosti in ratificirane mednarodne pogodbe (prim. odločbo št. Up-84/94).

12. Določba 40. člena ZDRS je celota in določa predpostavke, pod katerimi se osebe, ki so v času osamosvojitve imele državljanstvo SFRJ, niso pa imele državljanstva Republike Slovenije, sprejmejo v državljanstvo Republike Slovenije (v nadaljevanju: RS). Tehtanje interesov posameznika, da pridobi državljanstvo RS, in razlogov, ki lahko govorijo zoper tak sprejem, je zakonodajalec deloma opravil sam, deloma pa ga je prepustil organom, pristojnim za odločanje v posamičnih primerih. Kot absolutno pravilo je zakonodajalec določil, da se upošteva posameznikova volja, in državljanstva RS ni nikomur, ki ga ni želel, vsilil. Z določitvijo pogoja, da oseba v RS tudi dejansko živi, je upošteval dejstvo, da republiško državljanstvo v nekdanji zvezni državi ni nujno kazalo tega, s katero republiko je posameznik imel najtesnejše vezi. Kolikor je šlo za državljane nekdanje države, je torej - v korist posameznika - dal prednost dejanskim vezem posameznika z RS. To vodilo so upoštevali tudi organi, pristojni za odločanje v posamičnih primerih. Po ustaljeni praksi Vrhovnega sodišča je namreč treba ugotoviti, kje oseba, ki je prosila za sprejem v državljanstvo, opravlja bistvene življenjske aktivnosti. Pri presoji tega je upoštevalo, kje oseba dejansko stanuje, s čim si služi sredstva za preživljanje, kje izpolnjuje svoje obveznosti do države ipd.

Taka praksa je tudi zelo blizu tistim načelom, ki jih Evropska konvencija o državljanstvu, nedavno sprejeta v Svetu Evrope, izrecno določa kot relevantne pri odločanju o sprejemu v državljanstvo v primeru nasledstva držav. Člen 18 Konvencije namreč zavezuje države, da pri podeljevanju in ohranjanju državljanstva še posebej upoštevajo dejansko in učinkovito vez (genuine and effective link) prizadete osebe z državo, za katere državljanstvo oseba prosi, običajno prebivališče (habitual residence) te osebe v času nasledstva, njeno voljo in teritorialni izvor.

13. Na drugi strani pa je pri osebah, ki so imele državljanstvo ene izmed drugih republik nekdanje Jugoslavije, v večji meri upošteval interese države. Meje in okvir upoštevnosti legitimnega interesa države, da osebe, ki pridobijo njeno državljanstvo, sprejemajo tiste temelje, ki jih šteje kot bistvene za svoj obstoj, je zakonodajalec opredelil v tretjem odstavku 40. člena ZDRS. Če sprejem posameznika v državljanstvo ne daje zagotovila, da ne bodo ogroženi javni red, varnost ali obramba država, lahko upravni organ vlogo prosilca zavrne (8. točka prvega odstavka 10. člena v zvezi s tretjim odstavkom 40. člena ZDRS).

14. Že določba 40. člena ZDRS zapoveduje, da upravni organ v nobenem primeru ne sme dati absolutne prednosti varovanim interesom države in zanemariti posameznikovih, ampak mora v vsakem primeru tehtati oboje. Dolžnost tehtanja varovanih interesov pri odločanju o posameznikovih pravicah, dolžnostih in pravnih interesih izhaja tudi iz ustavnega načela sorazmernosti kot izvedbenega načela pravne države (2. člen Ustave). Ob upoštevanju obveznosti, ki izhajajo iz Konvencije o pravnem položaju oseb brez državljanstva (Uradni list SFRJ - Mednarodne pogodbe z dne 1.9.1959), je relevantno tudi dejstvo, ali bi prosilec v primeru zavrnitve vloge ostal brez državljanstva. Še posebej pa je pri odločanju o državljanstvu na podlagi 40. člena Ustave potrebno upoštevati, da se je država zavezala k posebnemu varstvu družine in otrok. Ta zaveza izhaja tako iz Ustave (53., 54. in 56. člen) kot iz ratificiranih mednarodnih pogodb. Člen 10 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, Mednarodne pogodbe, št. 7/94 - v nadaljevanju: EKČP) izrecno zagotavlja vsakomur pravico do spoštovanja družinskega življenja. Posegi v pravico so po ustaljeni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice dopustni le, če jih upravičuje nujna družbena potreba in so sorazmerni z legitimnim namenom, ki ga zasleduje poseg (glej nazadnje sodbo v zadevi Boughanemi zoper Francijo z dne 24.4.1996). Na pomen družinskega okolja za poln in skladen razvoj otrokove osebnosti izrecno opozarja preambula Konvencije Združenih narodov o otrokovih pravicah (Uradni list SFRJ, Mednarodne pogodbe, št. 15/90).

Konvencija dopušča, da je v nekaterih primerih ločitev staršev od otrok neizogibna, vendar pa tudi v teh primerih otrokova korist sodi med bistvene okoliščine (prim. 9. člen). Na podoben način je v obravnavanem primeru relevantna tudi določba 54. člena Ustave, po kateri se pravica, da vzdržujejo, izobražujejo in vzgajajo svoje otroke, staršem lahko odvzame ali omeji samo iz razlogov, ki jih zaradi varovanja otrokovih koristi določa zakon. Zgolj dejstvo, da eden izmed staršev ni sprejet v državljanstvo Republike Slovenije, praviloma še ne pomeni ločitve družinskih članov. Ker pa veljavni pravni red na državljanstvo navezuje vrsto pravic (prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-266/95 z

dne 20.11.1995 - OdlUS IV, 116), lahko taka odločitev bistveno poslabša možnosti za svoboden osebni razvoj otrok in drugih družinskih članov in ogrozi enotnost družine.

15. Tudi zato, ker pristojni organi pri odločanju o pritožnikovi vlogi za sprejem v državljanstvo niso upoštevali tistih okoliščin, ki kažejo na vezi pritožnika z Republiko Slovenijo, je bilo z izpodbijanima odločbama kršeno ustavno jamstvo enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave.

16. Ker so bile z izpodbijanima odločbama pritožniku kršene ustavne pravice, je Ustavno sodišče ustavni pritožbi ugodilo, izpodbijani odločbi odpravilo in vrnilo zadevo v ponovno odločanju pristojnemu upravnemu organu. V novem postopku pa bo pritožnik lahko uveljavljal tudi druge očitke, ki jih je še navedel v ustavni pritožbi in o katerih se bo moral upravni organ tedaj tudi izjaviti.

C.

17. Ustavno sodišče je to odločbo sprejelo na podlagi prvega odstavka 59. člena Zakona o Ustavnem sodišču v sestavi: predsednik dr. Lovro Šturm ter sodnica in sodniki dr. Miroslava Geč - Korošec, dr. Peter Jambreč, dr. Tone Jerovšek, mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snoj, dr. Lojze Ude, Franc Testen in dr. Boštjan M. Zupančič. Odločbo je sprejelo soglasno. Sodnika Krivic in Ude sta dala pritrtilno ločeno mnenje.

P r e d s e d n i k :
dr. Lovro Šturm