

Številka: U-I-11/96
Datum: 11. 3. 1999

S K L E P

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude Fabijana Jurlete s Ptuja, ki ga zastopa Mičo M. Pešič, odvetnik na Ptuju, na seji dne 11. marca 1999

s k l e n i l o :

Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o merilih za ugotavljanje izpolnjevanja določenih pogojev za pridobitev državljanstva Republike Slovenije z naturalizacijo (Uradni list RS, št. 47/94) se zavrže.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Pobudnik v vlogi z dne 19. 1. 1996 navaja, da je kot tujec pri pristojnem upravnem organu vložil prošnjo za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje. Prvostopni organ njegovi prošnji ni ugodil. Negativno odločbo je kot drugostopni organ izdalo tudi Ministrstvo za notranje zadeve, pri čemer naj bi odločbo oprlo na Uredbo o merilih za ugotavljanje izpolnjevanja določenih pogojev za pridobitev državljanstva Republike Slovenije z naturalizacijo (v nadaljevanju: Uredba). Ker Ustava v 12. členu določa, da državljanstvo Slovenije ureja zakon, izpodbijana Uredba pa ureja vprašanja glede pridobitve državljanstva, je po pobudnikovem mnenju očitno, da ureja državljanstvo. To pa naj bi bilo v nasprotju z 12. členom Ustave, ki ne predvideva urejanja državljanstva s predpisi, ki niso zakon. Protiustavnost naj bi bila tudi v tem, da se izpodbijana Uredba kot ozko specialni predpis, ki se nanaša izključno na "naturalizacijo", uporablja na povsem drugem pravnem področju - prebivanju tujcev, kar je po pobudnikovem mnenju v nasprotju z 2. členom Ustave. Zato predlaga Ustavnemu sodišču, da izpodbijano Uredbo odpravi. Pozvan k dopolnitvi pobude je pobudnik v vlogi z dne 13. 1. 1999 navedel le, da bi z ugoditvijo pobudi izposloval pozitivno odločbo oziroma izdajo dovoljenja za začasno prebivanje ter da bi bil zadovoljen že, če bi Ustavno sodišče ugotovilo, da je bila sporna Uredba nepravilno uporabljena, saj ureja področje državljanstva, v njegovem primeru pa se je uporabila na področju izdaje dovoljenj za bivanje tujcev.

2. Vlada v pojasnilih z dne 8. 3. 1996 navaja, da je bila Uredba izdana na podlagi 28. člena Zakona o državljanstvu Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1/91-I, 30/91-I, 38/92 in 13/94 - v nadaljevanju: ZDRS). Po mnenju Vlade ureditev načina ugotavljanja nekaterih pogojev, ki so v Zakonu določeni za pridobitev državljanstva Republike Slovenije, s podzakonskim aktom, ne pomeni posega izvršilne veje oblasti v izključno zakonodajalčevo pristojnost, temveč je njen namen zagotovitev enakega obravnavanja vseh prosilcev pred zakonom (14. člen Ustave) in s tem preprečitev morebitne arbitrarnosti organa, ki mu je zakonodajalec določil pristojnost za odločanje o naturalizaciji tujcev. Uredba ne določa novih pogojev za pridobitev slovenskega državljanstva, temveč le natančneje ureja način, kako se ugotavljajo posamezni pogoji, ki so opredeljeni v Zakonu.

3. Dalje Vlada navaja, da se v postopkih, ki se vodijo po Zakonu o tujcih (Uradni list RS, št. 1/91, 44/97 in 50/98 - Odl. US - v nadaljevanju: Ztuj), ugotavlja tudi izpolnjevanje določenih pogojev, vendar zanje merila niso niti zakonsko opredeljena niti jih ne določa izvršilni predpis. Tako npr. ni določeno merilo, kdaj je podana nevarnost za javni red, varnost ali obrambo države, čeprav je po 23. členu Ztuj to razlog, zaradi katerega se lahko tujcu prebivanje odpove. Po mnenju Vlade gre pri ugotavljanju določenih pogojev po Ztuj za pravno praznino, pri čemer so ta vprašanja na sorodnem področju ustrezno urejena.

Tudi po mnenju Službe Vlade za zakonodajo gre v obravnavanem primeru za položaj, ko neko vprašanje, ki vsekakor terjaja enotno in enakopravno izvrševanje pri odločanju, ni dovolj regulirano niti na zakonski niti na podzakonski (izvršilni) ravni. Na drugem, sorodnem področju pa je. Zato je v tem primeru analogna uporaba prava dopustna. Ker Ztuj nima podobnega izvršilnega predpisa kot ZDRS, gre pa za vsebinsko istovrstna vprašanja s področja položaja in statusa tujcev, po mnenju Vlade ni ovire, da se kriteriji iz Uredbe ne bi uporabljali tudi za izvrševanje Ztuj. S tem ni kršena zakonitost odločanja, temveč gre za dopustno analogno uporabo prava, ki ureja podobne primere.

4. Na pojasnila Vlade pobudnik odgovarja, da so nesprijemljiva in da Vlada načrtno sprejema vsebino določenih predpisov, da bi jih lahko uporabila na drugem področju. Meni, da je sklicevanje Vlade na analogijo zloraba, saj pravna ureditev tujcev in državljanstva nista v medsebojni zvezi. Neprimernost "metode" naj bi potrjevalo tudi dejstvo, da je prisiljen izpodbijati predpis, ki ga direktno ne prizadeva in to iz razlogov, ki nimajo z njegovo zadevo nič skupnega - da državljanstvo ureja predpis, ki ni zakon.

B.

5. Pobudnik utemeljuje pravni interes z dejstvom, da je kot tujec pri pristojnem upravnem organu podal prošnjo za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje. Prvostopni organ njegovi prošnji ni ugodil. Negativno odločbo pa je kot drugostopni organ izdalo tudi Ministrstvo za notranje zadeve. Prošnjo za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje je zavrnilo iz razloga nevarnosti za varnost in obrambo države, pri čemer se je sklicevalo na 7. in 8. člen izpodbijane uredbe.

6. Po drugem odstavku 162. člena Ustave lahko vsakdo da pobudo za začetek postopka pred Ustavnim sodiščem, če izkaže svoj pravni interes. Po določbi 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS) je pravni interes za vložitev pobude podan, če izpodbijani predpis neposredno posega v pobudnikove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj. Po ustaljeni ustavnosodni presoji Ustavnega sodišča mora biti pravni interes neposreden in konkreten.

Splošen in abstrakten interes, ki bi ga imel kdorkoli, ne zadošča. Ugoditev pobudnikovemu predlogu mora privedi do spremembe njegovega pravnega položaja (tako na primer v sklepih št. U-I-72/97 z dne 16.10.1997 - OdlUS VI, 129 in št. U-I-156/97 z dne 17.6.1998 - OdlUS VII, 135).

7. Izpodbijana uredba je bila izdana na podlagi 28. člena ZDRS.

V 1. členu Uredbe je izrecno določeno, da Uredba določa merila za ugotavljanje izpolnjevanja pogojev iz 3., 4. in 8. točke prvega odstavka 10. člena ZDRS. Slednji ureja pridobitev državljanstva Republike Slovenije z naturalizacijo. Ustavno sodišče ugotavlja, da v izpodbijani uredbi ni določbe, v kateri bi bilo določeno, da se Uredba uporablja tudi v postopkih, ki se vodijo po Ztuj. Morebitna ugotovitev zatrjevanje neustavnosti Uredbe (neskladje z 12. členom Ustave) pobudnikovega pravnega položaja ne bi spremenila. Pobudnik torej ni izkazal pravnega interesa za začetek postopka za oceno ustavnosti izpodbijane uredbe, zato je Ustavno sodišče pobudo zavrglo.

8. Pobudnikova trditev, da je upravni organ ob odločanju o izdaji dovoljenja za začasno prebivanje na podlagi Ztuj uporabil Uredbo, izdano na podlagi ZDRS, pa sama po sebi ne izkazuje, da Uredba krši načelo pravne države iz 2. člena Ustave. Zoper odločbo Ministrstva za notranje zadeve ima pobudnik na voljo upravni spor in nato še ustavno pritožbo. Očitke v zvezi z napačno uporabo Uredbe bi torej moral uveljavljati v okviru sodnega varstva zoper navedeno odločitev upravnega organa.

9. Ker pa pobudnik izhaja iz napačne predpostavke, da bi v primeru odprave izpodbijane uredbe zagotovo pridobil dovoljenje za začasno prebivanje, Ustavno sodišče pojasnjuje naslednje: kadar zakonodajalec ne more predvideti vseh bodočih konkretnih in življenjskih primerov, ki jih norma ureja, uporabi nedoločene pravne pojme, vendar to ne pomeni, da gre za pravno praznino.

Nedoločenim pravnim pojmom se določi vsebina glede na cilj urejanja zakonske materije v vsakem konkretnem primeru njene uporabe posebej. Organ, ki uporablja pravno normo, mora vsebino v njej vsebovanega nedoločenega pravnega pojma določiti tako, da je skladna z voljo zakonodajalca, izraženo v normi. V vsakem primeru posebej mora zato upravni organ, ob upoštevanju vseh bistvenih

okolščin konkretnega primera, odločiti na najprimernejši, z zakonom skladen način. Pri tem je podzakonski predpis, ki okvirno določa vsebino nedoločenega pravnega pojma na sorodnem področju, upravnemu organu lahko le v pomoč pri takšnem odločanju. Ne gre pa za pravno praznino, če izvršilnega predpisa o merilih za določanje vsebine nedoločenega pravnega pojma ni.

10. V pobudnikovem primeru naj bi upravni organ odločal o izdaji dovoljenja za začasno prebivanje tujca po prostem preudarku na podlagi 14. člena Ztuj. Namen pooblastila za odločanje po prostem preudarku sicer v določbi 14. člena Ztuj ni določen, je pa ugotovljiv zlasti na podlagi uporabe določbe 23. člena Ztuj, po kateri se tujcu, ki prebiva na območju Republike Slovenije na podlagi izdanega dovoljenja za začasno prebivanje, lahko prebivanje med drugim odpove, če to terjajo razlogi javnega reda, varnosti ali obrambe države. Sodišče, ki bo v upravnem sporu presoјalo zakonitost odločbe upravnega organa, bo ob presoјi odločbe med drugim tudi ugotavljalo, ali je upravni organ merila za konkretiziranje nedoločenega pravnega pojma uporabil v skladu z vrednostnimi opredelitvami Ztuj, oziroma ali ni v prejšnjih primerljivih primerih odločil drugače. Zato samo dejstvo, da si je upravni organ pri določanju vsebine nedoločenega pravnega pojma pomagal z Uredbo, izdano na podlagi ZDRS, za odločitev v konkretnem primeru sploh ni bistveno.

C.

11. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi 25. člena 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. Mirjam Škrk, dr. Lojze Ude in dr. Dragica Wedam - Lukič. Sklep je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Ude, ki je dal ločeno mnenje.

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