

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi A. A. iz Ž., ki jo zastopa B. B. B. iz Z., na seji dne 10. julija 2003

odločilo:

- 1. Sodba Vrhovnega sodišča št. I Up 553/99-4 z dne 24. 10. 2002 in sodba Upravnega sodišča št. U 441/98-12 z dne 17. 2. 1999 se razveljavita.**
- 2. Odločba Ministrstva za notranje zadeve št. 0011/50-XVII- 331.104 z dne 10. 1. 1998 se odpravi.**
- 3. Zadeva se vrne Ministrstvu za notranje zadeve v novo odločanje.**

Obrazložitev

A)

1. Ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljevanju MNZ) je z odločbo št. 0011/50-XVII-331.104 z dne 10. 1. 1998 zavrnilo prošnjo ustavne pritožnice za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije z naturalizacijo na podlagi drugega odstavka 12. člena Zakona o državljanstvu Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1/91-I in nasl. - v nadaljevanju ZDRS). V odločbi je MNZ najprej navedlo, da je ob vložitvi prošnje novembra 1993 A. izpolnjevala pogoje glede dejanskega prebivanja po drugem odstavku 12. člena ZDRS. Nato je ugotovilo, "da so se bistveno spremenili zakonski pogoji, ker se je v obdobju od vložitve vloge do njene obravnave v novembru 1997 razvezala". Zato je njeno prošnjo presojalo v okviru pogojev, določenih v 10. členu ZDRS. Ker A. A. pogoja iz 3. točke prvega odstavka 10. člena ZDRS, da dejansko živi v Republiki Sloveniji 10 let, od tega neprekinjeno zadnjih 5 let pred vložitvijo prošnje, ni izpolnjevala, je prošnjo zavrnilo. Upravno sodišče je v sodbi št. U 441/98-12 z dne 17. 2. 1999 ugotovilo, da je odločba MNZ pravilna, saj se je z razvezo pritožnice spremenil njen osebni status, ki je po drugem odstavku 12. člena ZDRS (zakonska zveza z državljanom Republike Slovenije) izrecen pogoj za pridobitev državljanstva na podlagi te določbe.

2. Vrhovno sodišče je z izpodbijano sodbo pritožbo zoper sodbo Upravnega sodišča zavrnilo. V sodbi je navedlo, "da se o prošnji (zahtevku) odloča po materialnem predpisu, ki velja v času izdaje odločbe prve stopnje, v tem primeru v času izdaje odločbe tožene stranke" in da "zato ni pomembno, ali je pritožnica ob vložitvi prošnje izpolnjevala zakonske pogoje". Ker dejstvo, da se je pritožnica preselila v Slovenijo dne 6. 5. 1991, ni bilo sporno, je Vrhovno sodišče presodilo, da je odločitev Upravnega sodišča (da tožnica, ki ni več poročena s slovenskim državljanom, ne izpolnjuje pogoja 10-letnega dejanskega življenja v Sloveniji, od tega neprekinjeno vsaj zadnjih pet let pred vložitvijo prošnje) pravilna. V izpodbijani sodbi je še navedlo, da zavrnitev prošnje za sprejem v državljanstvo samo zase ne pomeni kršitve z Ustavo in z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami zajamčenih pravic do zasebnega in družinskega življenja.

3. Pritožnica v ustavni pritožbi navaja, da je bila njena prošnja za sprejem v slovensko državljanstvo zavrnjena na podlagi dejstva, da se je kot neslovenka še pred dokončno odločitvijo MNZ o njeni prošnji razvezala od zakonca - slovenskega državljana. Meni, da gre za diskriminacijo na podlagi etnične pripadnosti in zatrjuje kršitev 14. člena Ustave. Poudarja, da je mati petih otrok (trije so še mladoletni), ki so vsi slovenski državljanji. Meni, da jo država z zavrnitvijo državljanstva prisilno ločuje od mladoletnih otrok in "meče" iz Republike Slovenije, s čimer naj bi bili kršeni določbi 35. in 53. člena Ustave. Kršen naj bi bil

tudi 8. člen Ustave, ki zagotavlja, da je zakonodaja Republike Slovenije v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami. Kršene naj bi bile tudi mednarodne pogodbe, ki zagotavljajo nedotakljivost družine - 8. člen Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 - v nadaljevanju EKČP) in 5. člen Protokola št. 7 v povezavi s 14. členom EKČP. Navaja tudi, da zaradi tega, ker nima državljanstva, nima zdravstvenega zavarovanja, zaradi česar ji na Onkološkem inštitutu nočejo zdraviti raka. Ustavnemu sodišču predlaga, naj razveljavi izpodbijano sodbo Vrhovnega sodišča in mu naloži izdajo sodbe, po kateri pritožnici pripada slovensko državljanstvo. Predlaga izdajo začasne odredbe, s katero se jo do dokončne odločitve izenači z državljanji Republike Slovenije, ker je bila nezakonito izbrisana iz Registra stalnih prebivalcev Republike Slovenije, ter prednostno obravnava iz zdravstvenih razlogov. Zaradi kršitve človekovih pravic s strani državnega organa pa zahteva primerno odškodnino po 26. členu Ustave.

4. Ustavno sodišče je s sklepom št. Up-10/03 z dne 27. 3. 2003 ustavno pritožbo sprejelo v obravnavo. V skladu z določbo 56. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju ZUstS) je bila ustavna pritožba vročena Vrhovnemu sodišču, ki nanjo ni odgovorilo.

## B)

5. Po ustaljeni ustavnosodni presoji Ustavno sodišče v postopku z ustavno pritožbo ne presoja, ali je odločitev sodišča sama po sebi pravilna, temveč izpodbijano odločbo preizkusi le glede vprašanja, ali so bile z njo kršene človekove pravice in temeljne svoboščine. Pritožnica med drugim zatrjuje kršitev 14. člena Ustave, ki določa, da so v Sloveniji vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero ali katerokoli drugo osebno okoliščino (prvi odstavek) ter da so pred zakonom vsi enaki (drugi odstavek). Izpodbija sicer le sodbo Vrhovnega sodišča, ne pa tudi sodbe Upravnega sodišča in odločbe MNZ. Ker pa se pritožnica ne strinja z vsebinskimi razlogi za zavrnitev njene vloge, z odločbo sodišča pa je bila le potrjena odločitev prvostopnega sodišča oziroma upravnega organa, je Ustavno sodišče presojalo tudi odločitvi Upravnega sodišča in MNZ.

6. V obravnavani zadevi je MNZ odločalo o pritožničini prošnji za sprejem v državljanstvo na podlagi drugega odstavka 12. člena ZDRS, ki se je v času odločanja o njeni prošnji glasil: "Pristojni organ lahko, če je to v skladu z nacionalnim interesom, po prostem preudarku sprejme v državljanstvo Republike Slovenije osebo, ki je že najmanj dve leti poročena z državljanom Republike Slovenije, če dejansko živi v Sloveniji neprekinjeno vsaj eno leto in če izpolnjuje pogoje iz 1., 2., 4., 5., 6., 7., in 8. točke prvega odstavka 10. člena ZDRS".<sup>1</sup> V vlogi je pritožnica zatrjevala, da izpolnjuje pogoje za pridobitev državljanstva na podlagi citirane določbe. Navedla je, da je s slovenskim državljanom poročena že od leta 1980, da imata dva mladoletna otroka, da so se v Slovenijo preselili dne 6. 5. 1991 ter da od takrat dalje živijo v Ljubljani.

7. MNZ je o prošnji za sprejem v državljanstvo odločilo dne 10. 1. 1998 - znatno po preteku zakonskega dvomesečnega instruktivskega roka za izdajo odločbe, torej šele po štirih letih od vložitve vloge. V obrazložitvi odločbe, s katero je zavrnilo prošnjo, je navedlo le, da je ob vložitvi vloge novembra 1993 A. izpolnjevala pogoje glede dejanskega prebivanja po drugem odstavku 12. člena ZDRS, nato pa zaključilo, "ker se je v obdobju od vložitve vloge pa do njene obravnave v novembru 1997 razvezala, so se bistveno spremenili zakonski pogoji". Zato je njeno vlogo obravnavalo na podlagi 10. člena ZDRS (pod strožjimi pogoji). Ker pritožnica ni izpolnjevala pogoja desetletnega dejanskega bivanja v Sloveniji, je njeno prošnjo zavrnilo.

8. Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/99 in nasl. - v nadaljevanju ZUP) za odločanje o pravicah in obveznostih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank predpisuje roke (222. člen).<sup>2</sup> Splošen rok je dva meseca.<sup>3</sup> Razlog za posebno določitev rokov je v tem, da se zagotovi učinkovito uresničevanje pravic in obveznosti, o katerih odloča uprava. Zato odločanje v instrucijskih rokih, ki so določeni z zakonom, ne pomeni le zakonitega dela upravnega organa, temveč hkrati spoštovanje pravice do enakega varstva pravic (22. člen Ustave). Slednja ustavna pravica pa je, ko gre za postopke, v katerih se pred državnimi organi odloča o pravicah ali obveznostih, poseben izraz pravice do enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave). Zahteva po enakopravni obravnavi posameznikov ali pravnih oseb v postopkih pred upravnimi organi zagotavlja tudi, da bo o istovrstnih vlogah, ki jih ob istem času vlagajo različni posamezniki, odločeno v enakem času in praviloma ob uporabi istih materialnih predpisov. To je pomembno tudi zato, ker uprava odloča po stanju in na podlagi predpisov, ki veljajo v času izdaje odločbe. Relativno kratek čas, ki ga Zakon daje upravi na razpolago za odločitev, zagotavlja tudi visoko stopnjo verjetnosti, da se dejansko stanje, ki je podlaga strankinega zahtevka, ne bo spremenilo. Navedeno pravilo, po katerem uprava odloča, samo zase ni sporno z vidika varstva človekovih pravic, vendar pa lahko prekoračitev instrucijskega roka glede na okoliščine posameznega primera pripelje do kršitve pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave.

9. V obravnavanem primeru je MNZ bistveno prekoračilo rok za odločitev o vlogi za sprejem v državljanstvo na podlagi drugega odstavka 12. člena ZDRS, saj je o pritožničini vlogi odločalo kar štiri leta. Ker se je v času po izteku instrucijskega roka spremenila ena od okoliščin, ki je zakonski pogoj za pridobitev državljanstva (razveza zakonske zveze s slovenskim državljanom), MNZ vloge pritožnice ni rešilo na temelju drugega odstavka 12. člena ZDRS, temveč jo je obravnavalo kot vlogo po 10. členu ZDRS in jo zavrnilo. V pritožničinem primeru je torej prišlo do spremembe njenega osebnega stanja v času, ko je nedopustno dolgo tekel postopek odločanja pred upravnim organom.<sup>4</sup> Pritožnica je namreč sklenila zakonsko zvezo več kot deset let pred vložitvijo vloge za sprejem v državljanstvo. To je vložila leta 1993, razvezala se je leta 1997, upravni organ pa je odločil o vlogi nekaj mesecev za tem. Pritožnici, kot je razvidno in izhaja iz podatkov spisa, ni mogoče očitati, da bi zakonsko zvezo sklenila fiktivno zato, da bi jo zlorabila za pridobitev državljanstva. Če bi upravni organ odločil pravočasno, bi pritožnica izpolnjevala zakonski pogoj glede obstoja zakonske zveze, morebitna kasnejša razveza zakonske zveze pa na že pridobljeno državljanstvo, če bi bili zanj izpolnjeni tudi drugi pogoji, ne bi vplivala. Glede na navedene posebne okoliščine je bila pritožnici zaradi nezakonitega ravnanja upravnega organa (bistvene prekoračitve instrucijskega roka) kršena pravica iz 22. člena Ustave.

10. Pritožnica je odločbo MNZ izpodbijala v upravnem sporu. Kljub zgoraj navedenim pomanjkljivostim niti Upravno sodišče niti Vrhovno sodišče odločbe nista odpravila, s tem pa tudi ne kršitve človekove pravice iz 22. člena Ustave.

11. Glede na navedeno je Ustavno sodišče sodbi Upravnega in Vrhovnega sodišča razveljavilo, odločbo MNZ odpravilo ter vrnilo zadevo v novo odločanje pristojnemu upravnemu organu (prvi odstavek 59. člena ZUstS). Upravni organ bo moral izvesti nov postopek odločanja in izdati odločbo, ki bo zadostila zahtevam, navedenim v tej odločbi. To pomeni, da v tem primeru pritožničine vloge za sprejem v državljanstvo po 12. členu ZDRS ne bo mogel zavrniti le zato, ker se je po izteku instrucijskega roka spremenilo pritožničino osebno stanje glede na to, da je pritožnica ob vložitvi zahteve in ob izteku instrucijskega roka izpolnjevala zakonsko določeni pogoj.

C)

12. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 59. člena ZUstS in šeste alineje 52. člena Poslovnika Ustavnega sodišča Republike Slovenije (Uradni

list RS, št. 49/98 in 30/02) v sestavi: predsednica dr. Dragica Wedam Lukić ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, mag. Marija Krisper Kramberger, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk in Jože Tratnik. Odločbo je sprejelo soglasno.

Št. Up-10/03-16

Ljubljana, dne 10. julija 2003.

Predsednica

dr. Dragica Wedam Lukić

zanjo  
Sodnica

Milojka Modrijan

---

Opombe:

- 1 Prvi odstavek 10. člena ZDRS (Uradni list RS, št. 1/91-I, 30/91-I, 38/92 in 13/94) se je glasil: "Pristojni organ lahko osebo, ki prosi za naturalizacijo po prostem preudarku sprejme v državljanstvo Republike Slovenije, če je to v skladu z nacionalnim interesom. Pri tem mora oseba izpolnjevati naslednje pogoje: 1. da je dopolnila 18 let; 2. da ima odpust iz dosedanjega državljanstva ali da izkaže, da ga bo dobila, če bo sprejeta v državljanstvo Republike Slovenije; 3. da dejansko živi v Sloveniji 10 let, od tega neprekinjeno zadnjih pet let pred vložitvijo prošnje; 4. da ima zagotovljeno stanovanje in da ima zagotovljen trajen vir preživljanja najmanj v višini, ki omogoča materialno in socialno varnost; 5. da aktivno obvlada slovenski jezik v pisni in ustni obliki, kar dokaže z obveznim preizkusom; 6. da ni bila v državi, katere državljan je, ali v Sloveniji obsojena na zaporno kazen, daljšo od enega leta, za kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti, če je to dejanje kaznivo tako po predpisih njene države kot tudi po predpisih Republike Slovenije; 7. da ji ni bila izrečena prepoved prebivanja v Republiki Sloveniji; 8. da njen sprejem v državljanstvo Republike Slovenije ne predstavlja nevarnosti za javni red, varnost ali obrambo države; 9. da ima poravnane davčne obveznosti."
- 2 Vsebinsko enako določbo je vseboval 218. člen Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list SFRJ, št. 47/86 p.b.), ki je veljal v času odločanja o vlogi pritožnice.
- 3 Prvi odstavek 222. člena ZUP se glasi: "Kadar se začne postopek na zahtevo stranke oziroma po uradni dolžnosti, če je to v interesu stranke, pa pred odločitvijo ni potreben poseben ugotovitveni postopek, mora pristojni organ izdati odločbo in jo vročiti stranki čimprej, najpozneje pa v enem mesecu od dneva, ko je prejel popolno vlogo za začetek postopka, oziroma od dneva, ko je bil začel postopek po uradni dolžnosti, če ni s posebnim predpisom določen krajši rok. V drugih primerih, ko se začne postopek na zahtevo stranke oziroma po uradni dolžnosti, če je to v interesu stranke, mora pristojni organ izdati odločbo in jo vročiti stranki najpozneje v dveh mesecih".
- 4 Vrhovno sodišče je v podobnem primeru, v katerem je pritožnica, ki je bila 37 let poročena s slovenskim državljanom, dne 19. 11. 1997 vložila prošnjo za sprejem v državljanstvo po drugem odstavku 12. člena ZDRS, upravni organ, ki je odločbo izdal 14. 8. 1998, pa je njeno prošnjo zavrnil, ker je mož med postopkom umrl in zato naj ne bi izpolnjevala pogoja najmanj dve leti trajajoče zakonske zveze, zavzelo stališče: "prenehanje zakonske zveze kot osebnega stanja, neodvisno od okoliščin na strani prosilca, med potekom upravnega postopka, po presoji pritožbenega sodišča, nima takega pomena, kot pa obstoj vseh drugih pogojev, ki morajo res obstajati tudi ob izdaji odločbe..... Zakonska zveza prosilca prestavlja namreč posebno okoliščino osebnega stanja, zato je njen obstoj, v tem primeru, potrebno presojati glede na stanje v času vložitve prošnje za državljanstvo, ne pa, kot to velja sicer, za ves čas upravnega postopka. Zaradi navedenega je bilo potrebno pritožbi tožnice ugoditi." (sodba Vrhovnega sodišča št. I Up 365/99 z dne 30. 5. 2002).