

Številka: U-I-253/13-8

Datum: 13. 2. 2014

O D L O Č B A

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Upravnega sodišča, na seji 13. februarja 2014

o d l o č i l o:

V 1. točki prvega odstavka 10. člena Zakona o brezplačni pravni pomoči (Uradni list RS, št. 96/04 - uradno prečiščeno besedilo in 23/08) se razveljavi besedilo: "ki v Republiki Sloveniji stalno prebivajo".

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Upravno sodišče je prekinilo postopek odločanja o tožbi v upravnem sporu zoper sklep Okrajnega sodišča v Ljubljani, s katerim je bila zavržena tožničina prošnja za dodelitev brezplačne pravne pomoči. Na podlagi 156. člena Ustave je vložilo zahtevo, naj Ustavno sodišče oceni ustavnost 1. točke prvega odstavka 10. člena Zakona o brezplačni pravni pomoči (v nadaljevanju ZBPP).

2. Predlagatelj meni, da je izpodbijana določba, ki ureja upravičence do brezplačne pravne pomoči, v neskladju s prepovedjo diskriminacije (prvi odstavek 14. člena Ustave), z načelom enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave) in s pravico do sodnega varstva (prvi odstavek 23. člena Ustave). Namen brezplačne pravne pomoči naj bi bil v uresničevanju pravice do sodnega varstva po načelu enakopravnosti. Socialni položaj posameznika naj ne bi smel vplivati na zmožnost uresničevanja te človekove pravice. Zakonodajalec naj bi z izpodbijano določbo pri upravičenosti do brezplačne pravne pomoči različno uredil pravni položaj državljanov Republike Slovenije glede na njihovo stalno prebivališče. Državljan Republike Sloveniji, ki v Republiki Sloveniji nimajo stalnega prebivališča, naj ne bi bili upravičeni do brezplačne pravne pomoči. Iz zakonodajnega gradiva naj ne bi bilo razvidno, zakaj naj bi zakonodajalec kot pogoj za pridobitev pravice določil stalno prebivališče. Predlagatelj meni, da stalno prebivališče ni okoliščina, ki bi kazala na socialni položaj prosilca ali njegove družine. Zato naj navedena okoliščina ne bi bila v razumni povezavi z uresničevanjem pravice državljana Republike Slovenije do sodnega varstva. Okoliščina, da se pravica do brezplačne pravne pomoči zagotavlja iz proračuna, v katerega prispevajo vsi s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, naj ne bi mogla biti utemeljen razlog za različno obravnavanje, ker ZBPP to pravico zagotavlja tudi osebam, ki v proračun ne prispevajo. Poleg navedenega naj pravica do brezplačne pravne pomoči ne bi bila tipična socialnovarstvena dajatev. Ker naj bi se premoženjsko stanje prosilca ugotavljalo na podlagi njegove pisne izjave o premoženjskem stanju, oteženo preverjanje prosilčevega premoženjskega stanja ne more biti razumni razlog za različno obravnavanje.

3. Državni zbor na zahtevo ni odgovoril.

B.

4. Predlagatelj uveljavlja neskladje 1. točke prvega odstavka 10. člena ZBPP s prepovedjo diskriminacije (prvi odstavek 14. člena Ustave), ker različno obravnava državljane Republike Slovenije pri pridobitvi pravice do brezplačne pravne pomoči glede na stalno prebivališče.

5. V skladu s 1. točko prvega odstavka 10. člena ZBPP so upravičenci do brezplačne pravne pomoči iz ZBPP državljani Republike Slovenije, ki v Republiki Sloveniji stalno prebivajo. Iz navedenega izhaja, da državljani Republike Slovenije brez stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji niso upravičeni do pridobitve pravice do brezplačne pravne pomoči.

6. Prvi odstavek 14. člena Ustave določa, da so v Republiki Sloveniji vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katerokoli drugo osebno okoliščino. Ta ustavna določba torej prepoveduje diskriminacijo pri zagotavljanju, uresničevanju oziroma varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin glede na posameznikove osebne okoliščine.

7. Za presojo utemeljenosti očitka o neenakem, diskriminacijskem obravnavanju mora Ustavno sodišče odgovoriti na naslednja vprašanja: 1) ali se zatrjevano različno obravnavanje nanaša na zagotavljanje oziroma uresničevanje človekove pravice oziroma temeljne svoboščine; 2) če se, ali obstaja različno obravnavanje oseb oziroma položajev, ki jih predlagatelj primerja; 3) ali sta dejanska položaja, ki ju predlagatelj primerja, v bistvenem enaka in torej razlikovanje temelji na okoliščini iz prvega odstavka 14. člena Ustave; ter 4) če gre za razlikovanje na podlagi okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave in torej za poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja, ali je ta poseg ustavno dopusten.(1)

8. Prvi odstavek 14. člena Ustave prepoveduje diskriminacijo pri zagotavljanju, uresničevanju oziroma varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin glede na posameznikove osebne okoliščine. Za ugotovitev kršitve ustavne prepovedi diskriminacijskega obravnavanja zadošča ugotovitev o obstoju nedopustne diskriminacije pri uživanju katere od človekovih pravic, medtem ko posega v to človekovo pravico samega po sebi ni treba izkazovati.(2)

9. V obravnavanem primeru predlagatelj zatrjuje diskriminacijsko obravnavanje pri zakonski ureditvi pravice do brezplačne pravne pomoči. Po prvem odstavku 23. člena Ustave ima vsakdo pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebne odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. Ta ustavna določba ne zagotavlja zgolj formalne zagotovitve dostopa do sodišča, temveč iz nje izhaja tudi pravica do učinkovitega sodnega varstva, kar pomeni, da mora država zagotoviti možnost za učinkovito izvrševanje te pravice vsakomur, ne glede na okoliščine in ovire socialne narave.(3) Podoben je tudi obseg pravice do sodnega varstva, zagotovljene v prvem odstavku 6. člena EKČP. Tudi ESČP šteje pravico do dostopa do sodišča za sestavni del pravice do sodnega varstva. Iz prakse ESČP prav tako izhaja zahteva po zagotovitvi enakopravne možnosti za učinkovito uresničitev pravice do sodnega varstva stranki, ki nima premoženja in zato ni zmožna najeti pravno kvalificiranega pooblaščenca (odvetnika).(4) Pravica do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave obsega tudi pravico do brezplačne pravne pomoči osebam, ki si glede na svoj socialni položaj ne bi mogle zagotoviti pravne pomoči. S tem se tem osebam zagotovi enak dostop do sodnega varstva ne glede na njihov socialni položaj.(5) Gre torej za očitek o nedopustni diskriminaciji pri uresničevanju navedene človekove pravice.

10. Izpodbijana ureditev pri pridobitvi pravice do brezplačne pravne pomoči državljane Republike Slovenije različno obravnava glede na stalno prebivališče, pri čemer so z vidika pravice do brezplačne pravne pomoči v primerljivem položaju. Tako državljani

Republike Slovenije s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji kot državljani Republike Slovenije brez stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji želijo pridobiti brezplačno pravno pomoč, ker zaradi socialnega položaja ne morejo brez škode za svoje preživljanje in preživljanje svoje družine uresničevati pravice do sodnega varstva.

11. Iz navedenega izhaja, da razlikovanje med državljani Republike Slovenije pri pridobitvi brezplačne pravne pomoči temelji na stalnem prebivališču. Stalno prebivališče sicer ni izrecno navedeno v prvem odstavku 14. člena Ustave, vendar je Ustavno sodišče že sprejelo stališče, da je stalno prebivališče ena izmed okoliščin iz prvega odstavka 14. člena Ustave.(6)

12. Izpodbijana določba, na podlagi katere državljani Republike Slovenije brez stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji niso upravičeni do brezplačne pravne pomoči, pomeni poseg v pravico državljanov Republike Slovenije brez stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji do nediskriminacijskega obravnavanja (prvi odstavek 14. člena Ustave) pri pravici do sodnega varstva (prvi odstavek 23. člena Ustave). Poseg v človekove pravice je ustavno dopusten samo, če temelji na ustavno dopustnem, tj. stvarno upravičenem cilju (tretji odstavek 15. člena Ustave) in je v skladu s splošnim načelom sorazmernosti kot enim izmed načel pravne države (2. člen Ustave). Oceno skladnosti izpodbijane ureditve s splošnim načelom sorazmernosti opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo treh vidikov posega, tj. presojo primernosti, nujnosti in sorazmernosti posega v ožjem pomenu.(7)

13. Ustavno sodišče je najprej presojalo, ali za različno obravnavanje državljanov Republike Slovenije glede na stalno prebivališče obstaja kakšen ustavno dopusten cilj. Takih razlogov v obravnavani zadevi ni videti. Državni zbor na zahtevo ni odgovoril. Iz zakonodajnega gradiva pa ustavno dopusten razlog za izpodbijano ureditev, ki posega v prvi odstavek 14. člena Ustave v zvezi s prvim odstavkom 23. člena Ustave, tudi ni razviden.(8) Zato ni izpolnjen že prvi pogoj, ki ga za omejevanje človekovih pravic zahteva Ustava (tretji odstavek 15. člena Ustave).

14. Ustavno sodišče je ugotovilo, da je 1. točka prvega odstavka 10. člena ZBPP v delu, v katerem določa pogoj stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji za pridobitev brezplačne pravne pomoči, v neskladju s pravico do nediskriminacijskega obravnavanja pri uresničevanju pravice do sodnega varstva iz prvega odstavka 14. člena v zvezi s prvim odstavkom 23. člena Ustave. V 1. točki prvega odstavka 10. člena ZPP je zato razveljavilo besedilo "ki v Republiki Sloveniji stalno prebivajo". Glede na to ni presojalo drugih zatrjevanih protiustavnosti navedene določbe.

C.

15. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 - uradno prečiščeno besedilo in 109/12 - ZUstS) in tretje alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10 in 56/11) v sestavi: predsednik mag. Miroslav Mozetič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, mag. Marta Klampfer, dr. Etelka Korpič - Horvat, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar, dr. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo soglasno.

mag. Miroslav Mozetič l.r.
Predsednik

-
- (1) Glej odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-212/10 z dne 14. 3. 2013 (Uradni list RS, št. 31/13), št. U-I-425/06 z dne 2. 7. 2009 (Uradni list RS, št. 55/09, in OdlUS XVIII, 29) ter št. U-I-146/12 z dne 14. 11. 2013 (Uradni list RS, št. 107/13).
 - (2) Tako Ustavno sodišče že v odločbah št. U-I-146/07 z dne 13. 11. 2008 (Uradni list RS, št. 111/08, in OdlUS XVII, 59), št. U-I-425/06, št. U-I-212/10 in št. U-I-146/12. Tako presoja zatrjevane kršitve prepovedi diskriminacije po 14. členu Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 - v nadaljevanju EKČP) tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) - prim. sodbo v zadevi E. B. proti Franciji z dne 22. 1. 2008 (veliki senat), 48. točka.
 - (3) Glej sklep Ustavnega sodišča št. Up-40/97 z dne 7. 3. 1997 in odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-1/09 z dne 5. 5. 2009 (Uradni list RS, št. 35/09, in OdlUS XVIII, 20).
 - (4) Sodba ESČP v zadevi Airey proti Irski z dne 9. 10. 1979.
 - (5) Glej sklep Ustavnega sodišča št. Up-692/04 z dne 11. 3. 2005 in odločbo št. U-II-1/09.
 - (6) Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-70/92 z dne 5. 11. 1992 (Uradni list RS, št. 55/92, in OdlUS I, 77) ter št. U-I-149/97 z dne 13. 11. 1997 (Uradni list RS, št. 73/97, in OdlUS VI, 143).
 - (7) Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86), 25. točka, in št. U-I-212/10, 19. točka.
 - (8) Predlog zakona o brezplačni pravni pomoči - ZBPP, Poročevalec DZ, št. 77/00, EPA 1301 - II - hitri postopek.