

Številka zadeve: U-I-12/12-22

Datum odločbe: 11.12.2014

Področje: uklonilni zapor

Izrek: razveljavitev členov Zakona o prekrških (ZP-1), ki urejajo uklonilni zapor; postopki odločanja o uklonilnem zaporu se ustavijo; kjer je bilo o uklonilnem zaporu že odločeno, se ta ne izvrši oziroma se prekine.

Pobudnik: varuh človekovih pravic

Dodatno: odgovor DZ, mnenje vlade

Odločitev: soglasno 8:0; brez LM

SAMO ZA: Mozetič, Deisinger, Jadek Pensa, Korpič-Horvat, Petrič, Pogačar, Sovdat, Zobec (ni glasovala Klampfer).

POVZETEK ZADEVE:

Varuh človekovih pravic je vložil pobudo za presojo ustavnosti uklonilnega zapora. Uklonilni zapor je bil določen v Zakonu o prekrških kot sredstvo prisile za plačilo pravnomočno odrejene globe za prekršek. Kljub temu, da so bile v času obravnavanja zadeve sprejete dopolnitve ZP-1, ki so dodatno uredile pogoje in postopek za odreditev uklonilnega zapora, je varuh pri pobudi vztrajal.

DZ in Vlada sta menila, da je ureditev uklonilnega zapora skladna z ustavo in da je v zakonu dovolj vsebinskih in procesnih varoval, da se o njem odloča na ustavno skladen način, kar naj bi dokazovala tudi sodna praksa. US je presodilo, da je institut uklonilnega zapora sam po sebi skladen z ustavo in EKČP in da so ustavno skladni tudi posamezni elementi njegove ureditve v ZP-1, da pa so nekateri elementi ureditve uklonilnega zapora tudi v neskladju z ustavo. Ker ni moglo razveljaviti zgolj dela zakonskih določb, je razveljavilo vse določbe o uklonilnem zaporu v ZP-1 in ustavilo tekoče postopke oziroma njihovo izvrševanje.

Sodbo ocenjujemo na avtoritarni dimenziji, saj gre za vprašanje upravičenosti posega države v osebno prostost posameznika in njegove pravice do pravnega varstva. Sodba ima tudi prerazdelitveno (ekonomsko) dimenzijo v delu, v katerem se upravičenost uklonilnega zapora presoja skozi socialni položaj posameznika. Družbene dimenzije sodba nima.

EKONOMSKA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe	S				PS
ZA: vsi ostali	1	1			

US oceni, da uklonilni zapor ni primerno sredstvo za prisilo k plačilu storilcev, katerih socialni in premoženjski položaj ne omogoča plačila globe, in presodi, da je v zakonu to tudi primerno urejeno. Ustrezno je tudi, da je zakonodajalec določil spodnjo mejo globe (300 EUR), pri kateri se uklonilni zapor ne odredi, saj je s tem upošteval sorazmerje med posegom v prostost in težo prekrška. Ni pa ustavno skladno urejen položaj, ko storilec, ki mu je bilo zaradi nezmožnosti plačila odrejeno opravljanje nalog v splošno korist in teh ne opravi "v celoti", saj v tem primeru ugovor ni več možen in mora storilec plačati globo, čeprav je že v postopku odločanja o predlogu za opravljanje nalog v splošno korist izkazal, da zaradi premoženjskega stanja globe ne zmore plačati.

US tudi odloči, da ni ustavnoskladno, da je zakonodajalec s tem, ko je predpisal, da uklonilni zapor traja do plačila globe, vendar najdlje 30 dni, izključil možnost, da bi sodišče pri opredelitvi trajanja uklonilnega zapora upoštevalo višino izrečene in neplačane globe. S tem je izključil možnost, da bi se

teža posega v prizadeto človekovo pravico (to je dolžina uklonilnega zapor) sorazmerno prilagodila vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo nastale zaradi tega posega, kar je v neskladju z zahtevo po zagotavljanju sorazmernostnega ravnovesja med težo posledic ocenjevanega posega in koristmi, ki bi zaradi posega nastale.

US torej zavzame stališče, da mora država pri načinu izvrševanja denarnih kazni upoštevati socialni položaj storilca, kar pomeni upoštevanje prerazdelitvenega vidika in s tem pozicijo levo od sredine. Ker hkrati tudi pravi, da naj bi večja pričakovana korist v smislu višine denarja opravičevala večji poseg v človekovo pravico, se s tem ekonomski interes države v določenih meri postavlja nad človekove pravice, kar je **pozicija 1**.

Nasprotna sodba bi imela pozicijo 5 (kazni morajo biti enake za vse ne glede na njihov socialni položaj).

DRUŽBENA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe	Sodba nima družbene dimenzije.				

AVTORITARNA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe	S				PS
ZA: vsi ostali	1	1			

US najprej presodi, da je institut uklonilnega zapor sam po sebi skladen z ustavo. Ne gre za ukrep kaznovalne narave, temveč za ukrep, ki naj bi uklonil storilčevo voljo in ga prisilil k plačilu globe. Odvzem prostosti kot sredstvo za prisilo k spoštovanju pravnomočnih odločb je izrecno dopusten tudi po EKČP. US je tudi zavrnilo trditev, da bi bilo treba pred odločanjem o uklonilnem zaporu poskusiti s prisilno izvršbo na storilčeva sredstva kot blažjim posegom v pravice posameznika. Presodilo je, da je izvršba manj učinkovito sredstvo za izterjavo globe (izogibanje, nastopijo lahko tretje osebe s pravicami na dolžnikova sredstva), zato ni enako učinkovito sredstvo za doseganje ustavno upravičenega namena (prostovoljnega plačila globe) kot je uklonilni zapor.

Poleg tega globa ni navadna denarna terjatev in država ni v položaju navadne upnice denarne terjatve. Pri globi gre za sankcijo, usmerjeno v to, da bi osebo, ki ji je izrečena, v prihodnosti spodbudila k spoštovanju pravnega reda. Zato se od kršitelja lahko zahteva večja mera sodelovanja. Drugače je v postopku prisilne izvršbe, za katerega je značilno, da se poplačilo doseže praviloma brez sodelovanja dolžnika. Prav ta značilnost izvršilnega postopka pa pomen globe (sankcije) zreducira na pojmovanje običajne denarne terjatve, zaradi česar njen temelj (pravnomočna odločba) in vloga postaneta drugotnega pomena.

S tem naj bi po mnenju US država ne bila postavljena v privilegiran položaj gleda na druge upnike, saj primarni namen uklonilnega zapor ni izterjava sredstev (globe), temveč prisila k spoštovanju pravnomočnih odločitev sodišč. Poleg tega v postopku izvršbe storilec ne more predlagati, da opravi družbeno koristna dela ali uveljavljati šibkega socialnega stanja, kar lahko stori pri postopku odločanja o uklonilnem zaporu.

Odvzem prostosti, tudi uklonilni zapor, mora biti urejen tako, da je v postopku zavarovana pravna varnost storilca in da ima sodišče možnost v vsakem konkretnem primeru presoditi, ali je odreditev uklonilnega zapor skladna z načelom sorazmernosti. Glede na to je US ugotovilo, da so z ustavo

skladne določbe zakona, ki sodišču nalagajo presojo socialnega položaja storilca (uklonilni zapor kot sredstvo prisile nima smisla, če je razlog za neplačilo globe socialni položaj storilca in ne izogibanje plačilu globe) in ki omogočajo neizrek ali prekinitev izvrševanja uklonilnega zapora zaradi osebnih okoliščin (npr. ogroženosti zdravja storilca). Tudi druge omejitve (pogoj pravnomočne odločbe, globa mora biti višja od 300 EUR, storilec mora biti polnoleten) so smiselne in potrebne, da bi bil uklonilni zapor skladen z ustavo.

Neskladen z ustavo je predpisani postopek, po katerem ima storilec sicer možnost suspenzivnega ugovora na že odrejeni uklonilni zapor, nima pa možnosti sodelovanja in s tem pravice do izjave že v postopku, s katerim sodišče odloča o upravičenosti odvzema prostosti. Prav tako ni skladno z ustavo, da je zakonodajalec enotno predpisal trajanje uklonilnega zapora (30 dni, razen če je prej plačana globa). Sodiščem bi moral dopustiti, da dolžino uklonilnega zapora določajo različno glede na težo prekrška oziroma višino globe.

Neskladna z ustavo je tudi ureditev glede prostovoljnega dela. Storilec ima namreč možnost predlagati, da namesto odklonilnega zapora opravi delo v splošno korist. Če se ugotovi, da tega dela ni opravil v celoti, pa se nato samodejno izvrši sankcija uklonilnega zapora, ne da bi bilo potrebno izpeljati postopek, v katerem bi sodišče preverilo sorazmernost ter upravičenost tega ukrepa. Zato v tem primeru lahko pride do nesorazmernega posega v pravice posameznika.

Povzetek in ocena: US je skrbno, z analizo vsakega posameznega elementa ureditve uklonilnega zapora, presojalo sorazmernost posega v posameznikove pravice z odvzemom prostosti. Na stran interesa države se je nagnilo predvsem pri primerjavi izvršbe in uklonilnega zapora (izvršba ni neučinkovita, ampak samo psihološko manj učinkovita oziroma manj učinkovita v smislu doseganja cilja odvrčanja od prekrškov, vendar že to opravičuje bistveno močnejši poseg v pravice).

Hkrati je glede nekaterih elementov ureditve tudi zaščitilo pravice posameznikov v razmerju do države, ki predpisuje in izvršuje sankcije. Sama obrazložitev sodbe je torej uravnotežena in bi imela pozicijo 3. Vendar pa je US z izrekom razveljavilo celotno ureditev odklonilnega zapora in tudi ustavilo vse tekoče postopke, čeprav bi lahko namesto tega tudi izdalo ugotovitveno odločbo z navodili sodiščem za uporabo zakona in vodenje postopkov, dokler zakonodajalec ne bi odpravil ugotovljenih neskladnosti z ustavo. S takšnim izrekom odločbe je US zelo močno – bolj kot bi izhajalo iz same obrazložitve – zaščitilo pravice posameznikov, tudi tistih, ki se neupravičeno izogibajo plačilu globe, državi pa je odvzelo možnost uporabe učinkovitega sredstva v času do spremembe zakona. Zato sodbo kot celoto umestimo na **pozicijo 1**.

Protisodba bi pomenila, da določbe o uklonilnem zaporu ostanejo v veljavi in da nobena ni v neskladju z ustavo, kar bi bila pozicija 5.

MEDNARODNA PRAVNA VPETOST (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno-NC)		
Odločitev in sodniki ZA	3	<i>Sodba se sklicuje na EKČP in odločitve ESČP, vendar to ni nosilni argument sodbe.</i>

NAKLONJENOST VLADI (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno - NC)		
Odločitev in sodniki ZA	2	<i>Odloči delno nasprotno in delno skladno z mnenjem vlade.</i>

NAKLONJENOST DZ (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno - NC)		
Odločitev in sodniki ZA	2	<i>Odloči delno nasprotno in delno skladno z odgovorom DZ.</i>