

U-I-69/06-16
14. 12. 2006

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevami Okrajnega sodišča v Novi Gorici in Okrajnega sodišča v Kočevju, na seji 14. decembra 2006

odločilo:

1. Tretji odstavek 223. člena Zakona o prekrških (Uradni list RS, št. 7/03, 86/04, 23/05 – ur. p. b., 44/05 in 55/05 – ur. p. b.) se razveljavi, kolikor je mogoče na njegovi podlagi izreči kazen zapora.

2. Drugi odstavek 223. člena Zakona o prekrških ni v neskladju z Ustavo.

Obrazložitev

A.

1. Predlagatelja izpodbijata prvi odstavek 11. člena Zakona o prekrških zoper javni red in mir (Uradni list SRS, št. 16/74, 42/86 in Uradni list RS, št. 69/03, 110/03 – ur. p. b. – v nadaljevanju ZJRM) v zvezi z drugim odstavkom 223. člena Zakona o prekrških (v nadaljevanju ZP-1). Pri obravnavanju obdolžilnih predlogov zaradi prekrškov po 1. in 4. točki prvega odstavka 11. člena ZJRM sta ugotovila obstoj ovire pravne narave za nadaljevanje postopkov o prekršku. Menita, da z iztekom triletnega roka iz prvega odstavka 223. člena ZP-1 (7. 2. 2006) sankcije za navedene prekrške niso več predpisane. Sklicujeta se na načelo zakonitosti iz prvega odstavka 2. člena ZP-1 in navajata, da z iztekom triletnega roka za uskladitev predpisov neusklajenih kaznovalnih določb ni več mogoče uporabljati. Konstitutivni element prekrška naj bi bila tudi sankcija, ki naj bi po izteku roka ne bila več določena. Po mnenju predlagateljev triletni uskladitveni rok ni instruktivni rok za zakonodajalca oziroma ga sodišče na področju kaznovalnega prava ne more razlagati le v korist države kot močnejše stranke v postopku. Cona kaznivosti bi morala biti pri vsakem kaznivem ravnanju jasno in natančno določena, uporaba analogije pa naj ne bi bila dopustna. Ker ZJRM v prehodnem obdobju treh let ni bil usklajen z ZP-1 kot sistemskim zakonom, naj storilcu prekrška ne bi bilo mogoče izreči nobene sankcije. V nasprotnem primeru naj bi bil kršen 28. člen Ustave. Okrajno sodišče v Kočevju še pojasnjuje, da bo odločitve o določenosti sankcije in s tem prekrška odvisna uporaba neusklajenega ZJRM kot milejšega predpisa. Od dne 21. 7. 2006 velja Zakon o varstvu javnega reda in miru (Uradni list RS, št. 70/06 – ZJRM-1), ki ravnanja iz obdolžilnih predlogov določa kot prekrške in zanje predpisuje glavno sankcijo, usklajeno z ZP-1.

2. Na zahtevo Okrajnega sodišča v Novi Gorici je odgovoril Državni zbor, ki se v celoti strinja z mnenjem Vlade in dodaja, da je rok iz prvega odstavka 223. člena ZP-1 nesporno instruktivni. Pojasnjuje, da neusklajeni predpisi niso prenehali veljati z iztekom roka. To naj bi izhajalo tudi iz drugega odstavka 223. člena, ki izrecno določa, da se "do uskladitve" in ne do izteka roka uporabljajo sankcije iz neusklajenih predpisov. Če bi zakonodajalec želel, bi v zakonu izrecno določil, da se predpisi ne uporabljajo več po izteku roka za njihovo uskladitev. Po mnenju Državnega zbora je treba vse do uskladitve predpisov

glede sankcij in njihovega izrekanja upoštevati 223. člen ZP-1. Zato Državni zbor meni, da je zahteva predlagatelja neutemeljena.

3. Vlada in Ministrstvo za notranje zadeve v svojih mnenjih navajata, da je treba triletni rok iz prvega odstavka 223. člena ZP-1 razumeti kot instrukcijski glede na dejstvo, da v ZP-1 ni določeno prenehanje veljavnosti prekrškovnih določb iz neusklajenih predpisov. Poudarjata, da je bil triletni rok namenjen uskladitvi materialnih predpisov, s katerimi so določeni prekrški, z ZP-1. Ker je ZP-1 uveljavil temeljite spremembe, je bilo predvideno dolgo prehodno obdobje za prilagoditev celotnega sistema. Zato besedilo "do uskladitve" iz drugega odstavka 223. člena ZP-1 po mnenju Vlade in Ministrstva za notranje zadeve ne pomeni le obdobja od uveljavitve ZP-1 do 7. 2. 2006, pač pa vse do dejanske uskladitve predmetnih predpisov. V tem času naj bi predpisane sankcije za prekršek veljale, kot je določeno v drugem odstavku 223. člena ZP-1. Določba tretjega odstavka 223. člena ZP-1 ureja izrekanje kazni zapora za prekrške z določenih področij. Ureditev naj bi se uporabljala do uskladitve zakonov, ki urejajo varnost cestnega prometa, proizvodnjo in promet s prepovedanimi drogami, orožje in prekrške zoper javni red in mir. S tako razlago naj ne bi bilo kršeno načelo zakonitosti iz prvega odstavka 2. člena ZP-1, saj so bili prekrški iz navedenih zakonov predpisani skupaj s sankcijo, še preden je bilo dejanje, ki je določeno kot prekršek, storjeno. Glede na navedeno Vlada in Ministrstvo za notranje zadeve menita, da zahteva Okrajnega sodišča v Novi Gorici ni utemeljena.

B. – I.

4. Ustavno sodišče je zahtevo Okrajnega sodišča v Novi Gorici poslalo v odgovor Državnemu zboru. Zahtevi Okrajnega sodišča v Kočevju ni pošiljajo v odgovor nasprotnemu udeležencu, ker je ta že imel možnost, da odgovori na zatrjevane neskladnosti izpodbijanih določb. Nato je zahteve zaradi skupnega obravnavanja in odločanja združilo.

B. – II.

5. Predlagatelja navajata, da izpodbijata prvi odstavek 11. člena ZJRM v zvezi z drugim odstavkom 223. člena ZP-1. Zatrjujeta, da z iztekom triletnega roka za uskladitev predpisov iz prvega odstavka 223. člena ZP-1 niso več predpisane sankcije za prekrške iz prvega odstavka 11. člena ZJRM.^[1] Iz vsebine zahtev je razvidno, da se očitki predlagateljev nanašajo na ureditev uporabe sankcij za prekrške iz neusklajenih predpisov po izteku roka iz prvega odstavka 223. člena ZP-1. Ker gre za vprašanje, ki se ureja s prehodnimi določbami drugega in tretjega odstavka 223. člena ZP-1, je Ustavno sodišče štelo, da predlagatelja izpodbijata drugi in tretji odstavek 223. člena ZP-1, kolikor se nanašata na predpise, ki niso bili usklajeni z ZP-1 v roku iz prvega odstavka 223. člena ZP-1.

6. Določba drugega odstavka 223. člena ZP-1 se glasi: "Do uskladitve predpisov iz prvega odstavka tega člena se uporabljajo sankcije iz teh predpisov. Predpisane denarne kazni veljajo kot predpisane globe, varstveni ukrepi pa kot stranske sankcije iste vrste, stranska kazen prenehanja veljavnosti vozniškega dovoljenja velja kot stranska sankcija kazenskih točk v cestnem prometu s prenehanjem veljavnosti vozniškega dovoljenja, ki jo je mogoče izreči do števila 18, oziroma voznikom začetnikom do števila 7." V tretjem odstavku istega člena je zakonodajalec ohranil možnost izrekanja kazni zapora za določene prekrške. Določba se glasi: "Do uskladitve zakonov, ki urejajo varnost cestnega prometa, proizvodnjo in promet s prepovedanimi drogami, orožje in prekrške zoper javni red in mir, z določbami tega zakona, se glede izrekanja kazni zapora uporabljajo določbe zakona iz drugega odstavka 215. člena tega zakona, za izvršitev kazni zapora pa določbe zakona o izvrševanju kazenskih sankcij o izvrševanju kazni zapora."

7. Po prvem odstavku 223. člena ZP-1 je bilo treba neusklajene predpise, s katerimi so določeni prekrški, uskladiti s tem zakonom v treh letih po njegovi uveljavitvi.

Navedeni rok se je iztekel 7. 2. 2006, ne da bi zakonodajalec uspel uskladiti vse predpise z določbami ZP-1. Glede zakonov iz tretjega odstavka 223. člena ZP-1 sta bila v roku iz prvega odstavka 223. člena ZP-1 usklajena zakona, ki urejata varnost cestnega prometa in orožje.^[2] Uskladitev zakona, ki ureja prekrške zoper javni red in mir, je bila izvedena z uveljavitvijo ZJRM-1 (21. 7. 2006), po katerem so ravnanja iz obdolžilnih predlogov, ki sta jih obravnavali sodišči, določena kot prekrški in je zanje predpisana globa. Zakon o proizvodnji in prometu s prepovedanimi drogami (Uradni list RS, št. 108/99 in nasl. – v ZPPPD) še ni usklajen z določbami ZP-1, zato je po tem zakonu še vedno mogoče izreči tudi kazen zapora. V primeru neusklajenih predpisov mora sodišče izreči sankcijo skladno s prehodnimi določbami drugega in tretjega odstavka 223. člena ZP-1, pri čemer mora upoštevati drugi odstavek 2. člena ZP-1, ki predpisuje uporabo milejšega predpisa.^[3] Upoštevajoč navedeno pravilo z uveljavitvijo ZJRM-1 sicer ni več mogoče izreči kazni zapora za prekrške zoper javni red in mir, vendar je treba pri presoji, kateri zakon je milejši, upoštevati tudi vse vmesne spremembe oziroma ureditev uporabe sankcij vse do uveljavitve ZJRM-1.

8. V skladu z načelom zakonitosti v kazenskem pravu iz prvega odstavka 28. člena Ustave ne sme biti nihče kaznovan za dejanje, za katero ni zakon določil, da je kaznivo, in ni zanj predpisal kazni, še preden je bilo storjeno. Ustavno sodišče je že odločilo, da mora biti zahteva po določni opredelitvi kaznivega ravnanja in sankcije spoštovana tudi pri določanju prekrškov (odločba št. U-I-213/98 z dne 16. 3. 2000, Uradni list RS, št. 33/2000 in OdlUS IX, 58). Ker je zakonodajalec v prvem odstavku 223. člena ZP-1 predpisal triletni rok za uskladitev predpisov, se zastavlja vprašanje, ali je treba navedeno določbo razlagati tako, da je s tem določen rok za uporabo sankcij iz neusklajenih predpisov. Pri iskanju odgovora na to vprašanje je treba v prvi vrsti izhajati iz namena zakonodajalca. Zakonodajalec je v drugem odstavku 4. člena ZP-1 predpisal sankcije za prekrške, med katere ni uvrstil kazni zapora.^[4] Z določbo drugega odstavka 223. člena ZP-1 je v prehodnem obdobju predpisal uporabo sankcij iz neusklajenih predpisov kot istovrstnih sankcij po ZP-1. Hkrati je v četrtem odstavku 223. člena ZP-1 določil, da se od dneva uveljavitve tega zakona, razen za prekrške iz tretjega odstavka 223. člena ZP-1, ne more izreči kazen zapora. Iz navedenega izhaja, da je bil eden od namenov zakonodajalca pri sprejemanju ZP-1 tudi ukinitvev kazni zapora, ki se je že po prej veljavnem Zakonu o prekrških (Uradni list SRS, št. 25/83 in nasl. ter Uradni list RS, št. 10/91 in nasl. – ZP) smela predpisati le za nekatere prekrške.^[5] Stvar zakonodajalčeve presoje je, kako bo ta namen dosegel, vendar mora sprejeto odločitev izpeljati dosledno. Ker je bila kazen zapora predpisana s področnimi zakoni, navedenimi v tretjem odstavku 223. člena ZP-1, je imel zakonodajalec dve možnosti. Lahko bi že s prehodnimi določbami ZP-1 določil prevedbo zaporne kazni v globo. Vendar se je odločil za drugo možnost, vsebovano v tretjem odstavku 223. člena ZP-1. Uskladitev določb o zaporni kazni je prepustil področnim zakonom in določil rok za njihovo uskladitev. Ta rok po oceni Ustavnega sodišča ni zgolj instrukcijski, pač pa pomeni določitev obdobja, v katerem je še dopustno za določene prekrške izrekat kazen zapora. Po izteku tega roka izpodbijani ureditvi sicer ni mogoče očitati nedoločenosti sankcij, je pa takšna ureditev v neskladju z zakonodajalčevim namenom in zato v neskladju z načelom konsistentnosti kot enim izmed načel pravne države iz 2. člena Ustave. Zato je Ustavno sodišče razveljavilo tretji odstavek 223. člena ZP-1, kolikor je mogoče na njegovi podlagi izreči kazen zapora (1. točka izreka). Zaradi razveljavitve prehodne določbe izrekanje kazni zapora ni več mogoče.

9. Izpodbijani drugi odstavek 223. člena ZP-1 jasno določa, katere sankcije se uporabljajo, zato ni v neskladju s prvim odstavkom 28. člena Ustave. Ker izpodbijana določba s predpisano prevedbo sankcij iz neusklajenih predpisov v istovrstne sankcije po ZP-1 ne odstopa od uveljavljenega sistema sankcij za prekrške, tudi ni v neskladju z 2. členom Ustave. Glede na navedeno je Ustavno sodišče odločilo, kot izhaja iz 2. točke izreka te odločbe.

C.

10. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. in 43. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 – ZUstS) ter druge alineje drugega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 93/03 in 98/03 – popr.) v sestavi: predsednik dr. Janez Čebulj ter sodnice in sodniki dr. Zvonko Fišer, mag. Marija Krisper Kramberger, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, Jože Tratnik in dr. Dragica Wedam Lukić. Prvo točko izreka je sprejelo s šestimi glasovi proti enemu, proti je glasovala sodnica Wedam Lukić, drugo točko izreka je sprejelo soglasno.

Predsednik

dr. Janez Čebulj

Opombe:

[1]Sodišči sta obravnavali obdolžilne predloge s prekrški iz 1. in 4. točke prvega odstavka 11. člena ZJRM, za katere sta bili alternativno predpisani denarna kazen do 120.000 tolarjev ali kazen zapora do 30 dni.

[2]Uskladitev je bila izvedena s sprejemom Zakona o varnosti cestnega prometa (Uradni list RS, št. 83/04 in nasl. – ZVCP-1), ki se uporablja od 1. 1. 2005. Zakon o orožju (Uradni list RS, št. 61/00 in nasl. – ZOro-1) je bil usklajen s sprejemom Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o orožju (Uradni list RS, št. 73/04), ki velja od 20. 7. 2004.

[3]Po določbi drugega odstavka 2. člena ZP-1 se uporabi zakon ali predpis, ki je za storilca milejši, če se po storitvi prekrška enkrat ali večkrat spremenijo materialnopravne določbe tega zakona ali predpis, ki določa prekršek.

[4]Sankcije za prekrške so: globa, opomin, kazenske točke v cestnem prometu s prenehanjem veljavnosti vozniškega dovoljenja, prepoved vožnje motornega vozila, izgon tujca iz države, odvzem predmetov in vzgojni ukrepi (drugi odstavek 4. člena ZP-1).

[5]V skladu z drugim odstavkom 5. člena ZP se je smela kazen zapora predpisati samo z zakonom za hujše kršitve, ki ogrožajo življenje ali zdravje ljudi, ali zaradi katerih utegnejo nastati druge hude posledice.