



**REPUBLIKA SLOVENIJA**  
**USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-245/00

Datum: 18. 10. 2001

**ODLOČBA**

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Vrhovnega sodišča, na seji dne 18. oktobra 2001

odločilo:

Člen 22 Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških (Uradni list RS, št. 31/2000) ni v neskladju z 2. in 8. členom Ustave.

Obrazložitev

A.

1. Predlagatelj v svoji zahtevi predlaga oceno skladnosti 22. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških (v nadaljevanju ZP- L) z 2. in 8. členom Ustave. Navaja, da je vrhovni državni tožilec dne 22. 6. 2000 na podlagi te določbe vložil zahtevo za varstvo zakonitosti zoper pravnomočno odločbo, ki jo je dne 8. 6. 1949 izdala Komisija za prekrške ljudskega odbora IV. rajona Mesta Beograd. Predlagal je spremembo pravnomočne odločbe o prekršku. Pri odločanju o tej zahtevi je Vrhovno sodišče menilo, da določba 22. člena ZP-L ni v skladu z 2. in 8. členom Ustave. Zato je v skladu z določbo 156. člena Ustave ta postopek prekinilo (sklep Vrhovnega sodišča št. IV Ips 83/2000 z dne 6. 9. 2000) do končne odločitve Ustavnega sodišča. Vrhovno sodišče meni, da bi po tej določbi moralo presojati zakonitost pravnomočnih odločb upravnih ali pravosodnih organov drugih republik nekdanje Jugoslavije, ki so sedaj samostojne države, in v primeru utemeljene zahteve za varstvo zakonitosti napadeno pravnomočno odločbo spremeniti. Po pravni ureditvi, ki je veljala pred 25. 6. 1991, Vrhovno sodišče ni moglo na podlagi zahteve za varstvo zakonitosti spreminjati pravnomočnih odločb, ki so jih izdali organi drugih republik nekdanje Jugoslavije. Po določbi drugega odstavka 4. člena Ustavnega zakona za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1/91-I in nasl. - v nadaljevanju UZITUL) naj bi na organe Republike Slovenije prešle samo pristojnosti, ki so jih imeli po takratnih predpisih organi SFRJ, torej zvezni organi, ne pa tudi pristojnosti, ki so jih imeli organi v drugih republikah. Zato naj bi bila določba 22. člena ZP- L očitno v nasprotju z UZITUL. Predlagatelj tudi meni, da sklicevanje predlagatelja ZP-L na podobno rešitev v Zakonu o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 63/94 in nasl. - v nadaljevanju ZKP) ni bilo utemeljeno. Po mnenju Vrhovnega sodišča je mogoče vložiti zahtevo za varstvo zakonitosti le zoper pravnomočne sodbe vojaških sodišč kot zveznih organov, ne pa tudi zoper tiste, ki so jih izdala sodišča splošne pristojnosti v drugih republikah nekdanje Jugoslavije. V ZKP je bilo namreč upoštevano, da lahko pravnomočne odločbe ene države spreminjajo sodišča v drugi državi samo, če je tako določeno z meddržavno pogodbo. Vrhovno sodišče meni, da vsako enostransko spreminjanje pravnomočnih odločb (sodnih, upravnih, pravosodnih) pomeni nedovoljen poseg v suverenost drugih držav, ki je v nasprotju z načelom pravne države in s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava. Predlagatelj zato predlaga, naj Ustavno sodišče ugotovi, da določba 22. člena ZP-L, kolikor omogoča vložitev zahteve za varstvo zakonitosti tudi zoper pravnomočne odločbe o prekršku, ki so jih izdali organi v drugih republikah nekdanje Jugoslavije, ni v skladu z 2. in 8. členom Ustave, ter besedilo "ali za območje katerekoli izmed republik nekdanje Jugoslavije" razveljavi.

2. Državni zbor kot nasprotni udeleženec na zahtevo ni odgovoril. Vlada in Ministrstvo za pravosodje sta podala svoje mnenje. Vlada v mnenju, poslanem predsedniku Državnega zbora in Ustavnemu sodišču, navaja, da Vrhovno sodišče v svoji zahtevi izhaja iz napačnega razumevanja pravne države oziroma splošno veljavnih načel mednarodnega prava. Prav načelo pravne države terja, da država popravi krivice, ki so jih storili njeni organi pri odločanju v postopkih. V smislu načela pravne države, ki terja spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, je bila, kot navaja Vlada, sprejeta tudi

podobna določba v 560. členu ZKP, ne pa seveda enaka kot določba ZP-L, ki je predmet zahteve. Vlada meni, da so tudi organi oziroma sodišča za postopek o prekrških tvorili del enotnega pravosodnega oziroma upravnega sistema nekdanje SFRJ, zato za poseg v suverenost druge države ne gre. Z razpadom SFRJ so odgovornost za te " upravno kazenske " zadeve prevzeli organi Republike Slovenije, ki so predhodno tvorili del pravosodnega oziroma upravnega sistema nekdanje SFRJ. Z izpodbijanim 22. členom ZP-L, je bila Državnemu tožilcu Republike Slovenije dana možnost, da pri Vrhovnem sodišču vloži zahtevo za varstvo zakonitosti zoper pravnomočne odločbe o upravnem kaznovanju, izdane pri pristojnem upravnem organu, oziroma zoper odločbo o prekršku, ki je bila izdana pred organom za prekrške, pristojnim za območje Republike Slovenije ali za območje katerekoli izmed republik nekdanje SFRJ, ki je postala pravnomočna pred 25. 6. 1991, če je bil z njo kaznovani slovenski državljan in mu je bila neupravičeno in v nasprotju z načeli in pravili pravne države zaradi razrednih, političnih ali ideoloških razlogov izrečena kazen kakršnekoli oblike odvzema prostosti.

Vlada meni, da so z nastankom samostojne in neodvisne Republike Slovenije pravosodni oziroma upravni organi prejšnje skupne države izgubili status domačih državnih organov in se sedaj štejejo kot organi neke tuje države. Državljanji Republike Slovenije bi kot tuji državljani imeli sedaj le omejene možnosti vlaganja pravnih sredstev v državah nekdanje SFRJ. Načela pravne države, posebej načelo varstva zaupanja v pravo, pa terja popravo storjenih krivic, kar predstavlja temeljni pogoj za uveljavitev svobodnega in demokratičnega pravnega reda. Zato Vlada meni, da je 22. člen ZP-L v skladu z Ustavo.

## B.

3. Člen 22 ZP-L se glasi: " Zoper pravnomočno odločbo o upravnem kaznovanju, izdano pri pristojnem upravnem organu oziroma zoper odločbo o prekršku, ki je bila izdana pred organom za prekrške, pristojnem za območje Republike Slovenije ali za območje katerekoli izmed republik bivše Jugoslavije, ki je postala pravnomočna pred 25. junijem 1991, lahko državni tožilec Republike Slovenije pri Vrhovnem sodišču Republike Slovenije vloži zahtevo za varstvo zakonitosti, če je ali je bil kaznovani kadarkoli slovenski državljan in mu je bila neupravičeno in v nasprotju z načeli in pravili pravne države zaradi razrednih, političnih ali ideoloških razlogov izrečena kazen kakršnekoli oblike odvzema prostosti. "

4. Že v zadevi, v kateri je presojalo Uredbo o vojaških sodiščih (odločba št. U-I-6/93 z dne 1. 4. 1994, Uradni list RS, št. 23/94 in OdlUS III, 33), je Ustavno sodišče najprej ugotovilo, da so bile nekatere določbe Uredbe v nasprotju s splošnimi, od civiliziranih narodov priznanimi pravnimi načeli, nato pa, da je veljavna ureditev kazenskega postopka v nasprotju z Ustavo, ker ne omogoča odprave vseh v procesnem in vsebinskem pogledu krivičnih odločb, izdanih na podlagi predpisov revolucionarne medvojne in povojne oblasti, in odprave posledic teh odločb. Med drugim je v tej odločbi tudi navedlo, da v pojem pravne države "sodijo tudi predpisi, ki bodisi neposredno izločujejo iz pravnega sistema posledice prejšnjih predpisov bodisi omogočajo odpravo pravnih posledic uporabe predpisov prejšnje nedemokratične družbene ureditve."

5. Enak obseg pravic kot v primerih neupravičenih odvzemov prostosti v kazenskem postopku mora biti zagotovljen tudi v primerih neupravičenih odvzemov prostosti v postopku o prekršku (tako Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I- 33/95 z dne 11. 7. 1996, Uradni list RS, št. 39/96 in OdlUS V, 116). Med drugim je Ustavno sodišče v tej odločbi, v kateri je presojalo skladnost določb ZKP in Zakona o prekrških (Uradni list SRS, št. 25/83 in nasl. - v nadaljevanju ZP) s pravico do rehabilitacije in odškodnine, sprejelo stališče, da določba 30. člena Ustave zagotavlja vzpostavitev stanja, ki bi oškodovani osebi nastalo, če ne bi prišlo do krive obsodbe oziroma do neutemeljenega odvzema prostosti. Še toliko bolj je torej treba enako obravnavo zahtevati v primerih, ko je bilo z upravnim kaznovanjem oziroma z odločbo o prekršku poseženo v osebno svobodo in dostojanstvo človeka.

Položaj oseb, ki jim je bila izrečena prostostna kazen v postopku o prekršku oziroma v postopku upravnega kaznovanja, se bistveno ne razlikuje od oseb, ki jim je bila prostostna kazen izrečena v kazenskem postopku. Še več, če so bile osebe, obsojene v kazenskem postopku, deležne sodnega postopka, ki je bil tak vsaj po imenu, osebe, kaznovane v postopku o prekršku oziroma v postopku

upravnega kaznovanja, niso do uveljavitve 22. člena ZP-L imele možnosti doseči, da bi o obtožbah zoper njih odločalo sodišče.

6. Do uveljavitve 22. člena ZP-L niti ZKP niti ZP nista omogočala oziroma dajala pravnega sredstva (sodnega varstva) zoper odločbe, ki so jih izdali organi drugih republik oziroma zvezni organi; edina izjema je bila določena v ZKP za sodbe vojaških sodišč, če je ali je bil (po predpisih, veljavnih do 25. 6. 1991) obsojenec slovenski državljan (560. člen ZKP). Po določbah Zakona o popravni krivic (Uradni list RS, št. 59/96 in nasl. - v nadaljevanju ZPKri) je bilo mogoče doseči status političnega zapornika in po določbah tega zakona zahtevati odškodnino, ne pa tudi sodne rehabilitacije. Sklep o priznavanju statusa bivšega političnega zapornika ali po vojni pobite osebe pa po določbi 37. člena ZPKri tudi ne predstavlja pravne (zakonske) podlage za brisanje obsodbe iz kazenske evidence ter za uveljavljanje drugih pravic, ki jih ZKP daje neupravičeno obsojenim osebam. Tudi možnost vložitve revizije je bila po določbi 22. člena ZPKri omejena le na sodbe (torej odločbe, izdane v kazenskem postopku), izdane v času od 15. 5. 1945 do 2. 7. 1990 na ozemlju sedanje Republike Slovenije.

7. Z izpodbijanim 22. členom ZP-L je zakonodajalec uvedel novo izredno pravno sredstvo, s katerim je omogočil, da lahko državni tožilec Republike Slovenije vložijo zahtevo za varstvo zakonitosti zoper odločbe, navedene v izpodbijanem členu. Z določbo 22. člena ZP-L je zajel pravnomočne odločbe o upravnem kaznovanju, izdane pri pristojnem upravnem organu oziroma odločbe o prekršku, ki so bile izdane pred organom za prekrške, pristojnim za območje Republike Slovenije ali za območje katerekoli izmed republik nekdanje Jugoslavije, ki so postale pravnomočne pred 25. 6. 1991, če je ali je bil kaznovani kadarkoli slovenski državljan, in mu je bila neupravičeno in v nasprotju z načeli in pravili pravne države, zaradi razrednih, političnih ali ideoloških razlogov izrečena kazen kakršnekoli oblike odvzema prostosti. Vsebinsko gledano pomeni 22. člen ZP-L možnost sodne rehabilitacije, ki do sedaj v primerih po 216. členu ZP ni bila mogoča. Odločitev o tem, zoper katere odločbe naj bo dopustno novo izredno pravno sredstvo, ali samo zoper tiste, ki so bile izdane na območju Republike Slovenije, ali tudi zoper tiste, ki so bile izdane na območju drugih republik nekdanje skupne države proti slovenskim državljanom, spada v polje proste presoje zakonodajalca. Pri tem Ustavno sodišče ugotavlja, da je zakonodajalec z izpodbijano ureditvijo razrešil še eno vprašanje, ki se nanaša na odpravo posledic, nastalih na podlagi predpisov jugoslovanske povojne komunistične oblasti s področja kaznovalnega prava. S tem je v celoti zagotovil izvajanje načela pravne države iz 2. člena Ustave, ki od njega terja, da predvidi revizijo postopkov, v katerih so bile kršene človekove pravice (točki 5 in 6 obrazložitve te odločbe).

8. Predlagatelj tudi zmotno razume naravo drugega odstavka 4. člena UZITUL o prehodu pristojnosti, ki so jih imeli po predpisih iz prvega odstavka tega člena organi in organizacije SFRJ, v skladu s tem zakonom na organe in organizacije Republike Slovenije. Ta določba se namreč nanaša na splošne pravne akte ter na prevzem pristojnosti za izdajo posamičnih pravnih aktov.

Razlagati jo je potrebno v zvezi s prvo in drugo alineo I. razdelka TUL ter s prvim odstavkom 4. člena UZITUL. V I. razdelku TUL je povedano, da za Republiko Slovenijo kot samostojno in neodvisno državo preneha veljati Ustava SFRJ, Republika Slovenija pa prevzame vse pravice in dolžnosti, ki so bile z Ustavo Republike Slovenije in Ustavo SFRJ prenesene na organe SFRJ. Da bi v skladu s temi načeli o prevzemu suverenosti z zveznih organov Republika Slovenija od trenutka samostojnosti in neodvisnosti dalje lahko delovala kot pravna država, je prvi odstavek 4. člena UZITUL določil do izdaje ustreznih predpisov v Republiki Sloveniji smiselno uporabo tistih zveznih predpisov, ki so veljali v Republiki Sloveniji ob uveljavitvi UZITUL, pod pogojem da niso nasprotovali pravnemu redu države in kolikor z UZITUL ni bilo drugače določeno. Posledično temu je drugi odstavek 4. člena UZITUL uredil prehod pristojnosti, ki so jih imeli po predpisih iz prvega odstavka 4. člena UZITUL organi in organizacije SFRJ, na organe in organizacije Republike Slovenije. Zadnji stavek drugega odstavka 4. člena UZITUL vsebuje pooblastilno normo Vladi Republike Slovenije, da v primeru, če ni pristojnega republiškega organa ali organizacije za izvajanje gornjih pooblastil, začasno določi drug pristojni republiški organ ali organizacijo. Nasproti temu je načelo kontinuitete vseh sodnih in upravnih postopkov, ki so se začeli pred organi SFRJ, uveljavljeno v prvem odstavku 8. člena UZITUL. Vendar v konkretnem primeru ne gre za vprašanje prenosa pristojnosti, temveč za uveljavitev pristojnosti za odločanje o izrednem pravnem sredstvu, ki v prejšnji ureditvi ni bilo predvideno. Zato je trditev predlagatelja, da je 22. člen ZP-L v nasprotju z UZITUL, ker je na organe Republike Slovenije prenesel pristojnosti, ki so jih imeli organi v drugih republikah, neutemeljena.

9. UZITUL kot predpis ustavnega ranga v številnih določbah prehodne narave v pravna razmerja, nastala na podlagi posamičnih pravnih aktov, izdanih in izvršenih v nekdanji skupni državi, ni posegel. V 8. členu je določil samo pogoje, pod katerimi lahko posamični pravni akti, ki so jih izdali organi SFRJ ali organi drugih republik SFRJ, pa še niso bili izvršeni, učinkujejo v Republiki Sloveniji. Ti akti so izvršljivi na ozemlju Republike Slovenije ob načelu dejanske vzajemnosti, če ne nasprotujejo pravnemu redu Republike Slovenije (drugi odstavek 8. člena UZITUL). Za tuje se po tretjem odstavku 8. člena UZITUL štejejo samo odločbe organov drugih republik ali zveznih organov, ki so bile izdane po njegovi uveljavitvi. Zanje je določil, da veljajo v Republiki Sloveniji v primerih, na način in pod pogoji, ki veljajo za posamične pravne akte tuje države. Glede odločb, ki so bile izdane potem, ko je Republika Slovenija uveljavila svojo samostojnost in neodvisnost, je stvar torej jasna. Vse odločbe, izdane v republikah nekdanje Jugoslavije po osamosvojitvi Republike Slovenije, so za Slovenijo tuje odločbe.

10. Povsem drugačen položaj pa imajo odločbe, ki so bile izdane in izvršene pred uveljavitvijo samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije. Po takrat veljavni ureditvi, ki je temeljila na enotnosti pravnega (ustavnega) sistema, so te odločbe veljale na območju celotne nekdanje Jugoslavije in so že imele pravne učinke v Republiki Sloveniji. Po določbi 250. člena Ustave SFRJ (1974) so imele upravne in sodne odločbe enako veljavo v vseh republikah, ne glede na to, ali so jih izdali zvezni ali pa republiški organi. Tudi organi za prekrške so bili del enotnega sistema organov SFRJ, zato njihove odločbe, ki so bile izdane in izvršene pred osamosvojitvijo Republike Slovenije, tudi po osamosvojitvi niso pridobile značaja tujih odločb ter še vedno učinkujejo na ozemlju Republike Slovenije tako kot odločbe, ki so jih izdali organi Republike Slovenije.

11. Glede na to je sklicevanje predlagatelja na kršitev 8. člena Ustave neutemeljeno. Navedeni člen namreč ureja razmerje med mednarodnim pravom in pravnim redom Republike Slovenije, kar ni predmet presoje v obravnavani zadevi. Zakonodajalec je z 22. členom ZP-L uvedel novo izredno pravno sredstvo, ki določenim upravičencem zagotavlja možnost sodne rehabilitacije kot ustavne pravice, ki izhaja iz 30. člena Ustave. Ker je možnost vlaganja zahteve za varstvo zakonitosti uzakonil zoper odločbe, ki v Republiki Sloveniji nimajo položaja tujih odločb, ni mogel poseči v suverenost druge države. Če bi Vrhovno sodišče ugotovilo utemeljenost takšne zahteve, bi z morebitno spremembo pravnomočne odločbe oziroma njeno razveljavitvijo ne poseglo v odločbo, ki jo je izdala druga država. Sicer pa v predmetni zahtevi predlagatelj le na splošno zatrjuje, da je zakonodajalec z izpodbijano določbo posegel v "splošna načela mednarodnega prava", ne da bi predlagatelj to v zahtevi kakorkoli konkretnije utemeljil.

12. Iz navedenih razlogov je Ustavno sodišče odločilo, da izpodbijana določba 22. člena ZP-L ni v neskladju z 2. in 8. členom Ustave.

### C.

13. Ustavno sodišče je to odločbo sprejelo na podlagi 21. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - ZUstS) v sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Mirjam Škrk, dr. Lojze Ude in dr. Dragica Wedam-Lukič. Odločbo je sprejelo soglasno. Pritrdilni ločeni mnenji sta dala sodnik Fišer in sodnica Škrk.

Predsednik  
Franc Testen

#### Opombe:

1Po presoji Ustavnega sodišča ni dvoma o tem, da je človekova pravica iz 30. člena Ustave zagotovljena v obeh primerih. Kaznivo ravnanje, ki je sicer po veljavni zakonodaji opredeljeno kot prekršek, pa je zanj mogoče izreči kazen zavora - torej omejiti človekovo osebno svobodo - je vsekakor tako kaznivo ravnanje, ki bi bilo obseženo s pojmom kaznivega dejanja iz 30. člena Ustave tudi v primeru, če Ustava ne bi posebej določala, da pripada ta pravica tudi že ob vsakem

neutemeljenem odvzemu prostosti. Človekove pravice in temeljne svoboščine je treba razlagati ekstenzivno.

2Predlagatelj tega zakona je v Poročevalcu Državnega zbora RS, št. 8 z dne 9. 2. 2000 v obrazložitvi tega člena navedel, da predlagana določba postavlja v enakopraven položaj z drugimi obsojenci osebe, ki so bile kaznovane zaradi prekrškov pred organi izven Republike Slovenije, in so npr. prestajale upravne kazni na Golem otoku. Rešitev je podobna določbam ZKP in pomeni sodno rehabilitacijo, ki po dosedanji določbi 216. člena ZP ni možna, glede na to, da je odločbo v teh primerih izdal upravni organ izven območja Republike Slovenije.

3Dragica Wedam-Lukić, Priznanje in izvršitev sodnih in arbitražnih odločb, Pravna praksa, št. 242, str. 4. Glej tudi Verica Trstenjak, Status sodnih odločb drugih republik bivše SFRJ v Republiki Sloveniji po osamosvojitvi, Pravna praksa, št. 238, str. 2-4.

4V bivši federalni državi so imele upravne in sodne odločbe katerekoli republike enako veljavo v vseh republikah. Člen 250 Ustave SFRJ (1974) je določal naslednje: "Odločbe, listine in drugi posamični akti, ki jih izdajo državni organi in pooblašene organizacije, veljajo enako na celotnem območju SFRJ."