



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: Up-1002/05-22
Up-1062/05-22

Datum: 19. 3. 2007

ODKLONILNO LOČENO MNENJE SODNIKA DR. ZVONKA FIŠERJA V ZADEVAH
ŠT. Up-1002/05 IN Up-1062/05, KI SE MU GLEDE TOČKE 6 PRIDRUŽUJE
SODNICA DR. MIRJAM ŠKRK

1. V teh dveh primerih je Ustavno sodišče s svojo odločbo razveljavilo odločbi Višjega in Okrajnega sodišča v prekrškovnih zadevah, ker je ugotovilo, da je bila ustavnemu pritožniku kršena pravica iz 22. člena Ustave. Potem, ko je to storilo, je na podlagi poblastila iz prvega odstavka 60. člena Zakona o Ustavnem sodišču (v nadaljevanju ZUstS) še ustavilo postopek zaradi prekrška, kar pomeni, da je samo odločilo o "glavni stvari".

Glasoval sem proti takšni odločitvi iz razlogov, ki jih bom navedel v nadaljevanju. Po vsebini gre za povsem enaki odločbi in tudi stanje stvari v obeh prekrškovnih zadevah se le nepomembno razlikuje, zato se ločeno mnenje nanaša na obe zadevi.

2. Prvi razlog za moje nasprotovanje odločbama tiči v dejstvu, da sem glasoval v nasprotju z večino tudi v zadevi št. Up-762/03,¹ ki je nosilna zadeva za stališče, po katerem morajo državni organi znotraj roka, določenega za absolutno zastaranje pregona, opraviti vsa procesna dejanja, da bi postopek zoper posameznika končali. Po stališču Ustavnega sodišča ne zadošča, da bi organ pred potekom roka izdal odločbo, temveč mora imeti posameznik, na katerega se nanaša, možnost seznaniti se z njeno vsebino. Svoje pomisleke zoper takšno odločitev in razloge zanjo sem obrazložil v odklonilnem ločenem mnenju,² ki se mu je pridružila sodnica Milojka Modrijan. Pri stališču, ki sem ga zavzel tedaj, v celoti vztrajam in ni nobene potrebe, da bi v tem primeru razloge ponavljal ali dopolnjeval. Ne glede na to moram poudariti, da gre za odločitev, ki jo je sprejelo Ustavno sodišče, ki zavezuje in ki jo je treba spoštovati.

3. V odklonilnem ločenem mnenju k nosilni zadevi, v katerem sem se osredotočil na vprašanje zastaranja (kazenskega) pregona, nisem posebej obravnaval tistega dela odločitve, s katero je Ustavno sodišče ustavilo postopek o prekršku. Tedaj je Ustavno sodišče, kot rečeno, uporabilo pooblastilo, ki ga ima po prvem odstavku 60. člena ZUstS in ki pravi, da sme sodišče, kadar razveljavi³ posamični akt, tudi odločiti o sporni pravici, če je to nujno zaradi odprave posledic, ki so nastale na podlagi odpravljenega posamičnega akta, ali če to terja narava ustavne pravice ali svoboščine, in če je na podlagi podatkov v spisu možno odločiti.

¹ Gl. odločbo št. Up-762/03 z dne 7. 4. 2005, Ur. l. RS, št. 46/05, OdlUS XIV, 39.

² Gl. odklonilno ločeno mnenje v pravkar citirani zadevi z dne 21. 4. 2005.

³ Zakon sicer govori o odpravi, kar je napak; Ustavno sodišče je to pooblastilo doslej že velikokrat uporabilo ob razveljavitvi (in ne le ob odpravi) izpodbijanega akta. V obravnavanem primeru se s tem vprašanjem ne bom ukvarjal, ker niti za presojo niti za to ločeno mnenje ni bilo pomembno.

Če pustim ob strani dejstvo, da je Ustavno sodišče morda malce preveč na hitro in posplošeno ugotovilo, da so izpolnjeni pogoji za odločanje po prvem odstavku 60. člena ZUstS (ali pa so preveč lapidarne in apodiktične le obrazložitve o uporabi tega pooblastila) v teh in v drugih odločbah, v katerih je bila določba uporabljena, bi želel v tej zvezi v ločenem mnenju opozoriti na dvoje nadaljnjih problemov. Prvi se nanaša na odločanje Ustavnega sodišča po prvem odstavku 60. člena ZUstS kot tako, drugi pa na vprašanje, ki utegne manj pozornemu opazovalcu prakse Ustavnega sodišča ostati skrito, namreč, ali je prav, da sta bili ustavni pritožbi v teh dveh zadevah sploh sprejeti v obravnavo in nato meritorno obravnavani.

4. Na načelni ravni moram poudariti, da nimam pomislekov zoper pooblastilo Ustavnega sodišča za odločanje o pravici ali svoboščini po prvem odstavku 60. člena ZUstS. Možnost meritorne odločitve s strani Ustavnega sodišča je logičen in neizogiben del ureditve ustavne pritožbe, če nočemo, da bo ta institut neučinkovit, nekakšen brezzobi tiger. Če Ustavno sodišče nima možnosti, da bi v konkretnem primeru, v katerem ugotovi kršitev ustavne pravice, uveljavilo svoje stališče,⁴ bi njegova ugotovitev ostala na nivoju grožnje, ali, kar je še slabše, v sistemu sodnega odločanja o človekovih pravicah in svoboščinah bi povzročala nesprejemljivo dvovladje in pravno negotov položaj. Ko smo se odločili za uvedbo ustavne pritožbe v pravni red, smo jo tako rekoč "dobili v paketu".

Toda obenem se je treba zavedati, da takšno odločanje o ustavni pritožbi zaradi poseganja v pravnomočne sodne odločbe lahko povzroča konfliktna situacije med Ustavnim sodiščem in "rednim" sodstvom, vključno z Vrhovnim sodiščem. Poseganje v pravnomočne odločbe⁵ in nevarnost ustvarjanja konfliktnih situacij znotraj sistema odločanja se pogosto navajajo kot argument proti institutom, kakršen je ustavna pritožba. Konflikti so na načelni ravni lahko produktivni, ker opozarjajo na odprte probleme,⁶ vendar zaradi pravne varnosti ne smejo ostati (predolgo) nerazrešeni.⁷ Na koncu je o spornem vprašanju treba odločiti in vzpostaviti stabilno prakso, ki bo obveljala v prihodnosti.

Ne glede na vse povedano sem prepričan, da mora biti meritorno odločanje Ustavnega sodišča o pravici ali svoboščini po prvem odstavku 60. člena ZUstS izjemno in omejeno na redke posamične zadeve. Vežano je na razmeroma stroge pogoje, ki jih je treba ugotoviti za vsak primer posebej. Omenjena določba po mojem prepričanju ni primerna za uveljavljanje volje Ustavnega sodišča tedaj, ko nastane v praksi konflikt širših razsežnosti. Pravni red bi moral v takšni situaciji odpreti druge možnosti, skozi katere bi bilo mogoče sporne odločbe razveljaviti ali odpraviti. Neprimerno in z vidika normalnega delovanja pravosodnega sistema je nesprejemljivo potiskati pritožnike, ki menijo, da so bili prizadeti, v (serijsko) vlaganje ustavnih pritožb.

Skratka, če je šteti položaj, ki je nastal v obeh obravnavanih primerih za izjemnega, potem uporaba prvega odstavka 60. člena ZUstS, tako se zdi,⁸ ne bi smela vzbujati pomislekov. Če pa gre za sistemski spor o dometu zastaranju pregona, ki nastaja med

⁴ Zgolj mimogrede, ker se v to vprašanje v tem okviru poglobljeno ne morem spuščati: tudi v tem primeru gre za širši problem razmerja med reformatoričnimi in kasatoričnimi pooblastili, ki naj jih imajo instančna sodišča. Čeprav bi odločanje Ustavnega sodišča po prvem odstavku 60. člena ZUstS kazalo na uveljavljanje meni načeloma ljube reformatorične logike, vendarle ne gre spregledati, da je Ustavno sodišče v tem pogledu v marsičem v drugačnem in posebnem položaju v primerjavi z "rednimi" instančnimi sodišči.

⁵ Zlasti v pravnih ureditvah, ki so manj naklonjene izrednim pravnim sredstvom, kakor je naša.

⁶ Npr. na razmerja med človekovo pravico, kakor je določena v Ustavi, ter njeno ureditvijo v zakonodaji in uporabo v praksi.

⁷ S tem želim opozoriti le na to, da je mogoče (dopustno) tudi v teh primerih pričakovati poglobljeno razpravo o različnih stališčih, ki so jih zavzela sodišča.

⁸ Gl. takoj v nadaljevanju 6. točko tega ločenega mnenja.

Ustavnim sodiščem in "rednim" sodstvom, potem imam pomisleke zoper rešitev, po kateri bi Ustavno sodišče svoje stališče v vsakem konkretnem primeru uveljavljalo na opisani način. Ustavno sodišče bi na ta način odprlo novo fronto, ki ga utegne močno obremeniti, in ki po mojem prepričanju ne bi bila v skladu z digniteto tega organa.

V obravnavanih primerih ni bilo ugotovljeno, ali nastaja pri razlagi in uporabi instituta (absolutnega) zastaranja pregona v prekrškovnih zadevah načelna razlika med Ustavnim sodiščem in sodišči, ali pa je odločanje sodišč, ki bi sicer kazalo v tej smeri,⁹ pripisati drugim vzrokom.¹⁰

Problematičnost obeh odločb vidim prav v tem, da utegneta biti precedenčni z vidika pristopa k reševanju opisane problematike.

5. Položaj, ki nastane ob odločanju po prvem odstavku 60. člena ZUstS, je nekoliko podoben tistemu, ki ga v naši procesni zakonodaji sedaj predvideva in deloma ureja 416. člen Zakona o kazenskem postopku. Po tej določbi je dopustno vložiti zahtevo za spremembo pravnomočne sodne odločbe, če je bil razveljavljen ali odpravljen predpis, na podlagi katerega je bila izdana pravnomočna obsodilna sodba, ali na podlagi odločbe ESČP. Zakonodajalec predvideva, da bo Ustavno sodišče s svojo odločbo v postopku abstraktne presoje tako poseglo v predpis, da bo spodmaknilo pravni temelj pravnomočnim odločbam, ki so se opirale nanj. Iz citirane določbe izrecno ne izhaja, da bi zakonodajalec takšno posledico vezal tudi na odločitev v postopku z ustavno pritožbo, pač pa jo je predvidel v primeru sodbe ESČP. Ta ima bistveno več podobnosti z odločanjem v postopku z ustavno pritožbo, kakor podobnosti s postopkom abstraktne presoje predpisa. Citirana določba je že za kazensko področje, na katerega se nanaša, očitno nepopolna, nejasna in težavna za uporabo, toda njeno temeljno sporočilo je nesporno: pod določenimi pogoji je mogoče posegati v pravnomočne odločbe sodišč na podlagi odločb, ki sta jih sprejeli Ustavno sodišče in ESČP. To seveda ni nič novega, saj je Ustavno sodišče že davno uveljavilo stališče, da je z odločbo v postopku z ustavno pritožbo mogoče poseči v pravnomočne sodne odločbe in ji s tem določilo učinke, podobne tistim, ki nastanejo po uspešno uveljavljenem izrednem pravnem sredstvu.¹¹ Toda v primerih pogostih ali ponavljajočih se kršitev, do katerih lahko pride v masovnih postopkih, je rešitev očitno nepraktična, saj se lahko zgodi, da bo celo v času odprtega roka za vložitev ustavne pritožbe nastalo toliko spornih zadev, da bi odločanje v postopku z ustavno pritožbo, vključno z odločanjem o pravici po prvem odstavku 60. člena ZUstS, Ustavno sodišče brez prave potrebe močno obremenilo. Pri tem je treba poudariti, da bo šlo včasih za zelo "tehnično" odločanje,¹² brez omembe vredne ustavnopravne problematike.

Vprašanje učinkovanja odločb Ustavnega sodišča je zapleteno in še veliko širše od vidika, ki se ga dotikam v tem ločenem mnenju. Moj namen je bil zgolj opozoriti, da nastaja v postopku pred Ustavnim sodiščem nova potencialno kritična situacija, ki ji bo

⁹ Preden bi ugotovili, da gre za načelno različni stališči, bi se bilo treba vprašati vsaj še to, kaj o tem vprašanju v svojih odločbah pravi Vrhovno sodišče, ali je takšna ali drugačna praksa stabilna ali ne, ali pa je praksa šele v nastajanju in podobno.

¹⁰ Npr. začetnim težavam pri prehodu na novo prakso: v nekaterih primerih je bilo videti, da so prvostopenjska sodišča kazala voljo in si prizadevala, da bi spoštovala odločbo Ustavnega sodišča, vendar očitno niso našla primerne poti. Pri tem se je treba zavedati, da glede na veljavno ureditev v zakonodaji o prekrških niti najmanj ni jasno, kako naj bi prvostopenjsko sodišče reagiralo na pravni položaj, ki je nastal v obeh obravnavanih situacijah (ki nista edini možni), v trenutku, ko se je iztekel rok za absolutno zastaranja pregona zaradi prekrška.

¹¹ Drugače je z odločitvami v postopku abstraktne presoje. Zanje načeloma velja, da se ne raztezajo na že pravnomočno odločena pravna razmerja. Vprašanj, ki se pojavljajo v zvezi s tem, je ogromno, vendar o njih tokrat ne bo tekla beseda, saj za temeljno sporočilo tega ločenega mnenja niso pomembna.

¹² Npr. tedaj, ko bo šlo za spremembo sodne prakse, ki bo nesporna.

treba v prihodnje posvetiti več pozornosti. Zanašanje, da jo bo mogoče v celoti rešiti v okvirih odločanja po prvem odstavku 60. člena ZUstS, bi bilo po mojem mnenju kratkovidno.

6. Toda s tem zapletov še ni konec. V konkretnem primeru je šlo v postopku o prekršku za zadevo, s katero se Ustavno sodišče na tem nivoju praviloma ne bi ukvarjalo zato, ker ustavna pritožba ne bi bila sprejeta in sicer iz razloga po drugi alineji drugega odstavka 55. člena ZUstS. Ko so se začele pred Ustavnim sodiščem množiti ustavne pritožbe, ki so izpodbijale pravnomočne odločbe o prekršku, je sodišče tudi v tem segmentu skušalo oblikovati kriterije, kdaj gre za zadevo, v kateri morebitna kršitev človekove pravice ali temeljne svoboščine ni imela pomembnejših posledic za pritožnika. Če bi bil izpolnjen še drugi (kumulativni) pogoj, da namreč od odločitve ni pričakovati rešitve pomembnega pravnega vprašanja, bi bili izpolnjeni vsi pogoji za nesprejem ustavne pritožbe po citirani določbi.

V praksi kazenskega senata se je tako sčasoma izoblikovalo stališče, po katerem obsodbe zaradi prekrška na globo v znesku do 100.000 tolarjev ali celo malo čez ta znesek, pri čemer je bila izrečena tudi stranska kazen do desetih točk, praviloma ni šteti za takšno, da bi imela pomembnejše posledice za pritožnika. Na ta način je Ustavno sodišče izrek kazni prenehanja veljavnosti vozniškega dovoljenja opredelilo kot "prag" za presojo prometnih prekrškov. Ta ukrep namreč sam po sebi pomeni kvalitativno hujši poseg v pravice posameznika kot denarna kazen ali stranska kazen kazenskih točk. Zoper takšno rešitev ni bilo pomislekov s strani drugih sodnikov, ki so v teh primerih odločali o ustavni pritožbi na podlagi četrtega odstavka 55. člena ZUstS.¹³ V obravnavanem primeru je prišlo do sprejema ustavne pritožbe na opisani način, torej z izrekanjem sodnikov po četrtem odstavku 55. člena ZUstS.

Zastavlja se vprašanje pravilnega vrstnega reda odločanja. Vsakomur je jasno, da je treba ustavno pritožbo zavreči, če niso izpolnjene procesne predpostavke za odločanje. Izjeme so postavljene zelo ozko¹⁴ in prav je tako, ker bi sicer same zase ustvarjale neenakost med ustavnimi pritožniki. Odločanje o sprejemu ustavne pritožbe je vsebinski selekcijski mehanizem, ki ga ima na razpolago Ustavno sodišče in ki naj bi mu omogočil,¹⁵ da se mu ni treba spustiti v vsebinsko obravnavo zadev, ki po vnaprej določenih parametrih pred tem sodiščem ne morejo biti uspešne. Nesprejem ustavne pritožbe po drugi alineji drugega odstavka 55. člena ZUstS nedvomno zajema tudi situacijo, v kateri je sicer prišlo do kršitve človekove pravice ali svoboščine, vendar od odločitve ni pričakovati rešitve pomembnega pravnega vprašanja, kršitev pa ni imela pomembnejših posledic za pritožnika. Prav v takšnih primerih je nesprejem še posebej indiciran, kajti sicer utegne Ustavno sodišče utoniti v ponavljajočem se ugotavljanju (nespornih) kršitev, ki pa ne izpolnjujejo drugih pogojev za obravnavo. Nismo daleč od končne ugotovitve, da je procesno gledano odločitev o nesprejemu ustavne pritožbe v obravnavo (vsaj iz navedenega razloga) zelo blizu procesni predpostavki.¹⁶

¹³ Čeprav v situaciji, ko pride do sprejema ustavne pritožbe v ti. kroženju po četrtem odstavku 55. člena ZUstS, pravzaprav sploh ni videti, kaj (katera domnevna kršitev človekove pravice) je razlog za sprejem ustavne pritožbe (kar je sama zase resna pomanjkljivost takšnega načina odločanja, saj bi se lahko zgodilo, da bi vsak izmed sodnikov videl svojo, različno od ostalih dveh), lahko (iz nadaljevanja odločanja) utemeljeno sklepam, da tudi v tem primeru ni šlo za nasprotovanje opisanemu kvantitativnemu kriteriju.

¹⁴ Gl. tretji odstavek 52. člena in drugi odstavek 51. člena. ZUstS.

¹⁵ Ne glede na to, da izkušnje iz dela Ustavnega sodišča kažejo, da te svoje funkcije ne uspeva uspešno opravljati; upam, da bo v prihodnje boljše.

¹⁶ Prim. tudi drugi, tretji in četrti odstavek 35. člena EKČP (Kriteriji sprejemljivosti).

Ker sta konkretna primera znotraj kriterijev za nesprejem ustavne pritožbe, ustavni pritožbi v teh dveh zadevah ne bi smeli biti sprejeti v obravnavo. Ko pa sta bili enkrat sprejeti, bi ju bilo treba v nadaljevanju iz istega razloga zavrniti.¹⁷

V obeh obravnavanih primerih pridemo do takšnega sklepa tudi po drugi poti. Od odločitve Ustavnega sodišča ni bilo mogoče pričakovati rešitve pomembnega pravnega vprašanja. Pravzaprav sploh nobenega, kajti stališče glede absolutnega zastaranja pregona zaradi prekrška je že bilo postavljeno v uvodoma citirani zadevi in ga ni bilo treba ponavljati še v dveh nadaljnjih zadevah. Posledice za pritožnika, ki so nedvomno nastopile, pa so bile tako ali tako znotraj tistih, ki jih Ustavno sodišče ne upošteva v vseh drugih primerih odločanja o sprejemu ustavne pritožbe.

7. V obravnavanem primeru se je torej zastavljalo "le"¹⁸ vprašanje spoštovanja precedenčne odločitve Ustavnega sodišča, kar ni situacija, ki jo ima v mislih določba prvega odstavka 60. člena ZUstS, saj je pri njej v izhodišče zelo jasno postavljena odločitev o sporni pravici ali svoboščini; to z drugimi besedami pomeni, da je sodišče svoje pooblastilo za odločitev uporabilo napak.

Sodnik
dr. Zvonko Fišer

Sodnica
dr. Mirjam Škrk

¹⁷ Ali bi Ustavno sodišče ob tem lahko zgolj ugotovilo, da je prišlo pri odločanju do kršitve človekove pravice, je nadaljnje vprašanje, ki odpira nekatere druge variante odločanja, v katere se v tem trenutku ne bom spuščal, da ne bi položaja le še bolj zapletel; tudi takšen model odločanja Ustavno sodišče, resda izjemoma, uporablja.

¹⁸ S tem nikakor ne želim zmanjševati pomena tega vprašanja, nasprotno, želim ga poudariti, vendar tudi, da bi ga bilo treba reševati drugače.