

**Številka:** 6.0 - 27 / 2011 - 4 - SRE

**Datum:** 18. 01. 2012

**Ustavno sodišče Republike Slovenije**  
**Beethovnova 10**  
**1000 Ljubljana**

Varuh človekovih pravic RS (Varuh) na podlagi 23.a člena Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/2007, ZUstS-UPB1) vlaga

### **ZAHTEVO ZA OCENO USTAVNOSTI**

prvega odstavka 19. člena Zakona o prekrških (uradno prečiščeno besedilo) (ZP-1-UPB8, Uradni list RS, št. 29/2011), v nadaljevanju – ZP-1, ki se glasi: "Storilca, ki deloma ali v celoti ne plača globe v določenem roku, se prisili k plačilu tako, da se mu določi uklonilni zapor. O uklonilnem zaporu odloči sodišče."

**Izpodbijana določba je po oceni vlagatelja zahteve v neskladju z 2. in 19. členom Ustave Republike Slovenije (Ustava).**

### **O b r a z l o ž i t e v :**

Varuh je doslej obravnaval več pobud nezadovoljnih pobudnikov, ki jim je bil v postopku izvršitve pravnomočne odločbe o prekršku določen uklonilni zapor. Nekateri so izpostavili, da jim je bil uklonilni zapor določen, čeprav nimajo možnosti za plačilo globe, drugi pa so izrazili svojo nemoč, da bi se izognili prestajanju uklonilnega zapora, določenega v postopku izvrševanja pravnomočnih odločb, izdanih v postopku o prekršku.

Ugotavljamo, da tudi zadnja novela ZP-1 (ZP-1G) ni prinesla sprememb glede uklonilnega zapora. Vse novele ZP-1 so tako doslej prezrle opozorila (vsaj dela) stroke, ki temu ukrepu nasprotuje in opozarja na pomisleke v zvezi z ustavnostjo uklonilnega zapora. Pri tem ne gre spregledati, da je bilo (že) na posvetu slovenskih penologov (Gotenica, 5. - 6. november 2009) oblikovano skupno priporočilo, da je treba uklonilni zapor odpraviti.

Prvi odstavek 19. člena ZP-1 določa, da se storilca, ki v določenem roku globe ne plača v celoti, prisili k plačilu tako, da se mu določi uklonilni zapor. Kriterij za določitev uklonilnega zapora pa pri tem ni višina (preostale) neplačane globe, saj drugi odstavek istega člena določa zgolj, da se uklonilni zapor ne sme določiti, če je bil za prekršek izdan plačilni nalog ali če je bila globa izrečena mladoletnemu storilcu prekrška. Uklonilni zapor lahko traja, kot določa tretji odstavek 19. člena ZP-1, do trideset dni. Določi se tako lahko tudi v primeru minimalnega zneska (neplačane) globe. Globo je seveda moč kadarkoli plačati v času uklonilnega zapora, kar je razbrati iz četrtega odstavka 19. člena ZP-1, ki določa, da traja

uklonilni zapor, dokler storilec ne plača globe. S plačilom globe v času prestajanja uklonilnega zapora tako pride do takojšnjega prenehanja izvrševanja uklonilnega zapora.

Varuh ugotavlja, da sodnik pri odločanju o določitvi uklonilnega zapora nima nobene diskrecijske pravice: uklonilni zapor mora namreč po črki zakona določiti vedno, kadar ugotovi, da globa, izrečena z odločbo prekrškovnega organa (z izjemo plačilnega naloga ali če je bila globa izrečena mladoletnemu storilcu), ni bila plačana v celoti. Prav pa bi bilo, da bi se že pred samo odločitvijo o določitvi uklonilnega zapora skrbno presodilo tudi vse okoliščine primera, vključno s socialnim stanjem storilca prekrška ter z razlogi, zaradi katerih izrečene globe ni plačal.

Po sedanji ureditvi se storilec lahko izogne prestajanju uklonilnega zapora tudi po izdanem sklepu sodišča o določitvi uklonilnega zapora, če (sam) zaprosi za nadomestitev globe z opravo določenega dela v korist samoupravne lokalne skupnosti. Institut nadomestitve globe z opravo nalog v splošno korist je namreč namenjen tistim storilcem prekrška, ki zaradi premoženjskega stanja ali svojih (nez)možnosti za plačilo ne zmorejo plačati globe, ne da bi bilo zaradi plačila globe ogroženo njihovo preživljanje ali preživljanje tistih, ki jih je storilec dolžan preživljati (tako tudi Ustavno sodišče RS v svoji odločbi, opr. št. U-I-166/2008, Uradni list RS 43/2011). Vendar ZP-1 ne ponuja izrecne rešitve za primer, ko storilcu takšnega dela ni mogoče zagotoviti. Gre lahko za primer storilca, ki ima omejeno delovno zmožnost, ali za primer, ko storilcu ni mogoče zagotoviti dela iz razlogov, ki niso na njegovi strani (pomanjkanje organizacij, v katerih se omogoča nadomestitev globe). Peti odstavek 202.b člena ZP-1 namreč določa zgolj, da sodišče ugovoru zoper sklep o določitvi uklonilnega zapora ugotovi, če storilec določeno nalogo v redu opravi, sicer ugovor kot neutemeljen zavrne. Po naših izkušnjah sodišča v teh primerih zato uporabljajo različne rešitve.

Iz vsebine pobud, ki jih v zvezi z določitvijo uklonilnega zapora na Varuha naslavljajo pobudniki, je moč razbrati tudi, da storilci, ki ne zmorejo plačati izrečene globe in zaradi morebitne objektivne ali subjektivne nezmožnosti ne opravijo določenih nalog v splošno korist, sprejemajo uklonilni zapor kot (dodatno) kazen za njihovo plačilno nesposobnost.

Kljub temu, da naj bi bil namen tega ukrepa prisiliti k plačilu globe (le) tiste storilce prekrškov, ki so jo sposobni plačati, se po naših podatkih v zavodih za prestajanje kazni zapora zaradi različnih vzrokov vsako leto znajde (za vsaj nekaj dni) tudi veliko posameznikov, ki so plačilno nesposobni in izrečene globe niso sposobni plačati. Sedmi odstavek 202.b člena ZP-1 sicer določa, da lahko direktor zavoda za prestajanje kazni zapora sodišču predlaga, da se uklonilni zapor ne izvrši in se globa prisilno izterja, kadar osebne okoliščine na strani storilca kažejo na to, da izvršitev uklonilnega zapora ne bi bila v skladu z njenim namenom. Vendar je v tem primeru storilcu, ki je pri tem tudi povsem odvisen od predloga direktorja zavoda (z novelo ZP-1G je bila namreč ukinjena možnost, da osebe, ki so že na prestajanju uklonilnega zapora, same predlagajo nadomestitev plačila globe z opravo nalog v splošno korist ali v korist samoupravne lokalne skupnosti), prostost že odvzeta, saj se uklonilni zapor že izvršuje.

\*\*\*

Pravico do osebne svobode zagotavlja Ustava v prvem odstavku 19. člena, ki določa, da ima vsakdo pravico do osebne svobode. Drugi odstavek tega člena Ustave pa določa, da se nikomur ne sme vzeti prostost, razen v primerih in po postopku, ki ga določa zakon.

Uklonilni zapor določa (in tudi postopek njegove določitve) ZP-1 v 19. členu in v nanj navezujočih določbah tega zakona. Uklonilni zapor gotovo pomeni poseg v pravico do osebne svobode, saj njegovo izvrševanje omejuje posameznikovo prostost. Izvrševanje uklonilnega zapora se namreč izvršuje v zavodih za prestajanje kazni zapora in se zanj po določbi 128. člena ZIKS-1 smiselno uporabljajo določbe o izvrševanju kazni zapora.

Kot vsak poseg v pravico do osebne svobode se zato tudi ta šteje za enega najhujših posegov v človekove pravice in temeljne svoboščine. Človekove pravice in temeljne svoboščine pa so lahko omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa Ustava (tretji odstavek 15. člena Ustave), ko torej za poseg obstaja ustavno dopusten cilj, kar se v ustavnosodni presoji preverja s t.i. testom legitimnosti. Kot to izhaja iz ustaljene ustavnosodne presoje, pa je v primeru ugotovitve, da za poseg obstaja ustavno dopusten cilj, treba oceniti še, ali je poseg v skladu s splošnim načelom sorazmernosti, ki izhaja iz 2. člena Ustave, ki določa, da je Republika Slovenija pravna (in socialna) država.

Načelo sorazmernosti zavezuje zakonodajalca, ki mora, kadar posega v človekove pravice in temeljne svoboščine, izkazati kvalificirano povezavo med motivom in namenom, ki ga zasleduje, ter sredstvi in pravno normativnimi rešitvami, ki jih v ta namen uporabi (Komentar Ustave RS, urednik Lovro Šturm, Fakulteta za podiplomske in evropske študije, Ljubljana, 2002). Vsak zakonodajalčev ukrep, ki posega v človekove pravice in temeljne svoboščine, še zlasti, kadar z njim posega v osebno svobodo, mora biti utemeljen. To pomeni, da mora biti poseg primeren, nujen in v sorazmerju z vrednostjo zakonodajnih ciljev.

Uklonilni zapor je sredstvo, s katerim se storilca prekrška zgolj sili k plačilu izrečene globe. Grožnja z uklonilnim zaporom in sam uklonilni zapor imata namreč namen zlomiti odpor storilca prekrška ter zagotoviti, da bo globo plačal brez (nadaljnje) prisilne izterjave. Tako ugotavljamo, da je zakonodajalec uklonilni zapor uzakonil izključno kot (le) sredstvo za uspešno izvršitev izrečne sankcije (globe) v postopku o prekršku (zgolj zaradi plačilne nediscipline storilcev prekrškov), pri tem pa ni nepomembno dejstvo, da ZP-1 ne določa več odvzema prostosti kot sankcije za prekršek. Uklonilni zapor je bil namreč sprejet kot odgovor na preteklo neučinkovitost pri izterjavi denarne kazni v postopku o prekršku kot posledice plačilne nediscipline oziroma uspešnega izogibanja plačila denarne kazni (tudi zaradi neučinkovite ureditve).

Z uklonilnim zaporom se torej le sankcionira plačilna nedisciplina oziroma gre za način prisiljevanja storilca prekrška k plačilu globe, s čimer se zasleduje učinkovitost izterjevanja globe kot sankcije za prekršek. Sankcija je seveda lahko učinkovita le, če je tudi izvršena, saj le tako lahko doseže svoj namen, zaradi katerega je bila izrečena. Vendar pa menimo, da uklonilni zapor ne more biti ustavno dopusten institut, namenjen za večjo plačilno disciplino storilcev prekrškov, in zgolj zato, ker je kot tak določen z zakonom. Namesto tako velikega posega v osebno svobodo (ki mora biti najvišje varovana človekova pravica), bi morala najti država druge, ustrežnejše mehanizme za zagotovitev izvršitve odločb o prekršku na bolj human in učinkovit način (na primer z okrepitevijo učinkovitosti same službe, ki se ukvarja z izterjavo glob), torej z ukrepi, s katerimi bi izboljšala svojo lastno učinkovitost. Če pa bi se že lahko ocenilo, da uvedba uklonilnega zapora zasleduje ustavno dopustne cilje, pa (zaradi že navedenih razlogov) uklonilni zapor ni nujen, primeren, niti sorazmeren v ožjem smislu, saj obstajajo druge možnosti za doseg tega zasledovanega cilja, ki bi v manjši meri posegale v pravico do osebne svobode.

Varuh zato ocenjuje, da uzakonjen institut uklonilnega zapora nima ustavnopravne podlage, saj je po njegovi oceni (v skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo) nedopusten že na podlagi t.i. testa legitimnosti. Poleg tega je njegova uvedba v naš pravni red problematična iz več vidikov ter ureditev tudi pomanjkljiva. V tej zvezi v izogib ponavljanju navedb prilagamo kopijo diplomske naloge z naslovom Uklonilni zapor, avtorice ge. Nine Mikec in kopijo stališča treh profesorjev Pravne fakultete v Ljubljani z naslovom Učinkovitost prava o prekrških - (Ne)učinkovitost uklonilnega zapora). Nekatere ugotovitve in stališča iz navedenih dokumentov smo sicer tudi povzeli pri navajanju razlogov neskladnosti uklonilnega zapora z ustavo.

\*\*\*

Varuh meni, da je prvi odstavek 19. člena ZP-1 v nasprotju z 19. členom Ustave ter v neskladju z načeli pravne države (2. člen Ustave) ter zato

### **Varuh predlaga:**

**da Ustavno sodišče RS oceni ustavnost izpodbijanega prvega odstavka 19. člena ZP-1 ter ga kot neskladnega z Ustavo razveljavi, saj meni, da nedopustno posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine.**

Dr. Zdenka Čebašek – Travnik, dr. med.

varuhinja človekovih pravic

Priloga:

1. Diplomska naloga – Uklonilni zapor, Nina Mikec, Univerza v Ljubljani – Pravna fakulteta, Mirna Peč, 2006.
2. Učinkovitost prava o prekrških – (Ne)upravičenost uklonilnega zapora, prof. Katja Filipčič, prof. Alenka Šelih, prof. Dragan Petrovec