

STROKOVNO STALIŠČE O PREDLOGU ZAKONA O NUJNIH UKREPIH ZA ZAGOTAVLJANJE JAVNE VARNOSTI

Uvodno

Podpisani člani Katedre za kazensko pravo na Pravni fakulteti v Ljubljani smo se z zaskrbljenostjo seznanili z vladnim predlogom Zakona o nujnih ukrepih za zagotavljanje javne varnosti. Ugotavljamo, da predlagatelj brez vsakršne predhodne razprave v strokovni javnosti in brez potrebnih predhodnih analiz nevarno posega v različne sistemske zakone in področno zakonodajo. Po naši strokovni presoji je večina predlaganih posegov v veljavno kazenskopravno zakonodajo sistemsko nepremišljenih in neskladnih z nekaterimi temeljnimi načeli kazenskega prava, posamezne spremembe pa so tudi ustavno sporne. Menimo, da predlog zakona na normativni ravni po nepotrebnem in nevarno širi kazenskopravno represijo, niža raven varstva temeljnih človekovih pravic in spodkopava pravno državo. Poleg tega bi uveljavitev zakona v praksi povzročila veliko sistemskih zapletov, za katere je iz obrazložitve očitno, da jih predlagatelj preprosto ni predvidel. Ti bodo prizadeli podsisteme, kot so sodišča, prekrškovni organi, policija, zaporski sistem in FURS. Zakonodajalcu zato predlagamo, da zakona v tej obliki ne sprejme.

V nadaljevanju strnjeno podajamo oceno posameznih ukrepov in njihovih posledic s kazenskopravnega področja, ki jih ocenjujemo kot najbolj sporne. V svoji oceni se osredotočamo samo na ukrepe, ki se nanašajo na kaznovalno pravo.

3. člen: Predlagane spremembe Zakona o brezplačni pravni pomoči (ZBPP)

Predlog zakona v 3. členu predvideva omejevanje dostopa do brezplačne pomoči. Med drugim izključuje možnost uveljavljanja brezplačne pravne pomoči za vložitev zahteve za sodno varstvo ter pritožbo zoper odločitev o tej zahtevi, kadar je izrečena globa do višine 300 eurov, razen če to zahtevajo interesi pravičnosti.

Takšna ureditev – tudi ob predvidenih izjemah – nasprotuje četrtemu odstavku 2. člena Direktive EU 2016/2019 z dne 26. oktobra 2016 o brezplačni pravni pomoči za osumljene in obdolžene osebe v kazenskem postopku ter za zahtevane osebe v postopku na podlagi evropskega naloga za prijetje. Navedena določba namreč določa, da se Direktiva uporablja tudi v postopkih zaradi manjših kršitev pred sodiščem, pristojnim za kazenske zadeve. V skladu z ustaljeno sodno prakso ESČP pojem kazenskega sodišča zajema tudi slovenska sodišča, ki odločajo o prekrških, saj ti – v širšem smislu – pomenijo kazensko obtožbo. Predvidene omejitve zato niso skladne s pravom EU, ki ga je Slovenija dolžna spoštovati kot država članica.

Poleg tega predlog zakona v istem členu določa, da prosilec v prekrškovnih postopkih do brezplačne pravne pomoči ne bo upravičen, če jo je v zadnjih treh letih pred vložitvijo nove prošnje že prejel v treh ali več prekrškovnih zadevah. Ta omejitev ne velja v primerih, ko je prosilec mladoleten, ko to zahtevajo interesi pravičnosti ali kadar gre za postopek za odreditev nadomestnega zapor.

Menimo, da je predvidena omejitev problematična in odpira več pomembnih dilem. Prvič, iz dikcije, da se brezplačna pravna pomoč ne dodeli »v prekrškovnih zadevah«,

ni mogoče jasno razbrati, ali se omejitev nanaša na postopek pred prekrškovnim organom ali sodiščem, ki odloča o morebitni zahtevi za sodno varstvo ali obravnava prekršek v skladu z 52. členom Zakona o prekrških (ZP-1), ko hitri postopek prekrškovnega organa ni dopusten. Če se omejitev nanaša na odločanje sodišč, nasprotuje že omenjenemu četrtemu odstavku 2. člena Direktive 2016/2019 z dne 26. oktobra 2016 o brezplačni pravni pomoči.

Omejevanje brezplačne pomoči v fazi pred prekrškovnim organom pa ocenjujemo za problematično iz naslednjih razlogov. Predlog omejuje dodelitev brezplačne pravne pomoči v novih postopkih ne glede na izid preteklih postopkov, ki so se lahko končali tudi z ustavitvijo zaradi neobstoja znakov prekrška. Res je, da bi bilo takšne primere mogoče obravnavati v okviru izjeme, po kateri se lahko brezplačna pravna pomoč vseeno odobri, če to zahtevajo interesi pravičnosti. Vendar pa taka rešitev ni sistemsko ustrezna, saj odločanje prepušča preširoki diskreciji in zmanjšuje predvidljivost pravnega varstva.

Ključno je tudi poudariti, da je pravica do brezplačne pravne pomoči neločljivo povezana s pravico do poštenega postopka (6. člen EKČP), ki se nanaša na vsak posamezen postopek, v katerem se oseba znajde, in je ni dopustno vezati na vnaprej omejeno število preteklih postopkov, niti na njihov izid. Pogojevanje dostopa do pravne pomoči z vnaprej omejenim številom preteklih postopkov, ne glede na predvidene izjeme, pomeni resno tveganje za sistemsko kršitev pravic posameznikov, ki bi lahko ostali brez učinkovitega pravnega varstva tudi v primerih, v katerih je to ključnega pomena za varstvo njihovih pravic.

Zato menimo, da predlagana omejitev ni primerna in bi zahtevala temeljito ponovno presojo, pri čemer je nujno zagotoviti, da pravica do brezplačne pravne pomoči ostane dejansko dostopna v vsakem posameznem postopku.

PREDLAGANE SPREMEMBE IN DOPOLNITVE KAZENSKEGA ZAKONIKA (KZ-1)

Skupne pripombe na predlagane posege v Kazenski zakonik

- Kazenski zakonik zajema (poleg splošnega dela) opise kaznivih dejanj in kazni za storilce, s katerimi se posega v temeljne človekove pravice. Zato si mora država prizadevati, da je ta sistem pregleden in jasen naslovníkom, kar je pomemben vidik pravne varnosti. To je eden od temeljnih razlogov, zakaj v Sloveniji nimamo stranske kazenske zakonodaje. Predlagani zakon odstopa od takšnega pristopa in menimo, da to slabi koherentnost (materialnega) kazenskega prava in s tem slabi pravno varnost.
- Predlog zakona prinaša novost, prvič videno v slovenskem kazenskem pravu; uvaja časovno določene posege v Kazenski zakonik (KZ-1), gre za nekakšne časovno omejene odstopa od določb KZ-1. Nekateri tuji kazenski zakoniki (hrvaški, nemški) vsebujejo določbe o t. i. časovno omejenih zakonih, KZ-1 pa takšnih določb ne vsebuje, zato bo uvedba časovno omejenih določb ustvarila precej nejasnosti. Sodna praksa in teorija bosta soočeni z različnimi vprašanji in iz predloga ne izhaja, da se jih predlagatelj zaveda, saj bi nekatera vprašanja terjala zakonske rešitve. Najbolj izstopajoče je vprašanje časovne uporabe zakona kot vidik načela zakonitosti; za obravnavo storilca in kaznivega dejanja se mora uporabiti zakon, ki je veljal v času izvršitve kaznivega dejanja, poznejši pa, če je za storilca ugodnejši. Kateri vidiki navedenega načela so pri posamičnih

spremembah relevantni in so ostali nenaslovljeni, bo pojasnjeno v nadaljevanju. Predstavlja pa to pomembno slabost predloga.

- Skupna značilnost predlaganih sprememb v členih od 13 do 17 je ostrejšo obravnavanje storilcev (čeprav sprememba kaznivega dejanja v prekršek na videz to ni). Očitno predlagatelj pričakuje, da bo s tem dosegel upad določenih ravnanj. Številne kriminološke študije kažejo na izrazito omejeno učinkovitost povečane represije. To vidimo tudi iz naše prakse, ko poostritve kazni za kaznivo dejanje po 308. členu (Prepovedano prehajanje meje in ozemlja države) niso zmanjšale izvrševanje tega kaznivega dejanja, so pa močno obremenile sodni in zaporski sistem.

13. in 14. člen: Pregon kaznivega dejanja lahke telesne poškodbe in ogrožanja z nevarnim orodjem pri pretepu ali prepiru po uradni dolžnosti

Sprememba oblike pregona

Pri kaznivem dejanju lahke telesne poškodbe po prvem odstavku 122. člena KZ-1 in kaznivem dejanju ogrožanja z nevarnim orodjem pri pretepu ali prepiru po prvem odstavku 127. člena KZ-1 se za obdobje treh let uvaja pregon po uradni dolžnosti namesto pregona na predlog. Takšna sprememba oblike pregona predstavlja večjo varstvo zavarovane dobrine in ostrejšo obravnavanje storilca. Že iz teh značilnosti spremembe izhaja, da oblika pregona ni zgolj procesni institut, ampak ima tudi materialne vidike. Zato se bosta teorija in sodna praksa morala spopasti z vprašanjem, v katero področje kazenskega prava (materialno ali procesno) je ustrezno uvrstiti obliko pregona (podobno kot pri zastaranju). Odgovor na to vprašanje ima pomembne posledice za položaj storilca z vidika razsežnosti načela zakonitosti, ko gre za vprašanje, kateri zakon je treba uporabiti v trenutku uveljavitve te spremembe in po njenem izteku. Kaže, da predlagatelj obliko pregona ocenjuje kot materialni institut, saj bi v nasprotnem primeru zapisal, kako se določba o spremenjenem pregonu uporabi v postopkih, ki bodo v času uveljavitve spremembe tekli za kazniva dejanja, izvršena pred njeno uveljavitvijo in kako se bodo zaključili postopki po zaključku triletnega obdobja za kazniva dejanja, izvršena v triletnem obdobju veljavnosti predlagane spremembe. Ali pa gre le za spregled predlagatelja. Vsekakor bo navedena situacija pahnila sodno prakso v položaj, ko ne bo vedela, kako ravnati in bo trajalo nekaj časa, da se bo izoblikovala sodna praksa. Kar spet predstavlja slabitev pravne varnosti.

Za ponazoritev navedenega problema poenostavljeno navajamo temeljne dileme. Če bo oblika pregona prepoznana kot procesni institut, se bo pregon po uradni dolžnosti moral uporabiti od trenutka uveljavitve te spremembe tudi za kazniva dejanja, izvršena pred spremembo. V teh zadevah oškodovanec torej ne bo mogel več umakniti predloga. Če bo oblika pregona prepoznana kot materialni institut, pa kot manj ugodna za storilca sprememba pregona ne bo veljala za nazaj in oškodovanec bo lahko umaknil že podani predlog. Ko se bo izteklo triletno obdobje, pa bo v primeru prepoznane procesne narave instituta v že začelih postopkih oškodovanec lahko umaknil predlog, v primeru prepoznane materialne narave instituta prav tako, vendar z argumentom uporabe milejšega zakona. Pritožbena razloga v primeru drugačnega ravnanja sodišč pa bosta različna, tudi z različnimi posledicami.

Glede pričakovanih učinkov

Iz obrazložitve izhaja, da je namen predlagatelja z navedeno spremembo obravnavati več storilcev navedenih dveh kaznivih dejanj, saj oškodovanci sedaj ne podajajo ali umikajo že podane predloge zaradi strahu in pritiskov storilcev. Iz obrazložitve ne izhaja, da je bila opravljena analiza, koliko je takšnih zadev oz. oškodovancev; naveden je le podatek (pri obrazložitvi 16. in 17. člena predloga zakona), da je bilo v letu 2024 vseh umikov predlogov pri vseh bagatelnih kaznivih dejanjih 9.155. Koliko od tega pri KD po 122 in 127. členu KZ-1, ni navedeno.

Menimo, da predlagana sprememba ne bo dosegla željenega cilja, odprla pa bo nove probleme. Za kaznivi dejanji lahke telesne poškodbe in ogrožanja z nevarnim orodjem namreč policija praviloma izve, če ju prijavi oškodovanec. Torej bo tudi po predlagani spremembi še vedno od oškodovanca (njegove prijave) odvisno, ali bo uveden pregon, tokrat po uradni dolžnosti. Res je, da tega dejstva pozneje oškodovanec ne bo mogel spremeniti. Sprašujemo pa se, ali je predlagatelj upošteval, da je v teh postopkih praviloma ključno pričanje oškodovanca. Upravičeno domnevamo, da bo v primerih, ko v sedanjem sistemu oškodovanec ne poda ali umakne predlog, za oškodovanca pričanje še vedno veliko breme iz istih razlogov. Zato je realno pričakovanje, da bodo oškodovanci, ki bi sicer umaknili predlog za pregon, v postopku postali pasivni (kljub zakonsko določeni dolžnosti pričanja). In cilj spremembe ne bo dosežen. Mogoče pa se od sodišč v takšnih primerih v želji po doseganju željenega cilja pričakuje, da bodo oškodovance silila k pričanju z ukrepi po ZKP (denarna kazen, zapor do deset dni - 244. člen ZKP). Glede na težo kaznivih dejanj po 122. in 127. členu KZ-1 to seveda ne bi bilo sorazmerno in primerno.

15. člen: Kazen za kaznivo dejanje nasilništva

Predlagan je dvig kazni za kaznivo dejanje nasilništva po 296. členu KZ-1. Že zgoraj smo navedli ugotovitve raziskav in izkušnje iz naše sodne prakse, da zaostritev kaznovanja ne prinaša željenih učinkov na zmanjšanje kriminala. Obrazložitev te spremembe je neprepričljiva in tudi nerazumljiva, ko predlagatelj argumentira sorazmernost zvišanih kazni s steki z drugimi kaznivimi dejanji

16. in 17. člen: Tatvina in poškodovanje ali uničenje tuje stvari

Predlagana je sprememba dveh bagatelnih kaznivih dejanj (tatvina po 204/II KZ-1 in poškodovanje ali uničenje tuje stvari po 220/I KZ-1) v prekršek za obdobje treh let. Naveden razlog je izvedba »bolj učinkovitega in hitrejšega postopka«. Pomembna pomanjkljivost predloga je, da ne določa prekrškovnega organa za obravnavo dveh novih prekrškov. To je pomembna pravna praznina, ki je ni mogoče zapolniti z nobeno od uveljavljenih metod pravne razlage zakona.

Uvrstitev nekega ravnanja med prekrške ali kazniva dejanja je v diskreciji zakonodajalca. Pri tem pa je temeljno izhodišče, da lažje kršitve opredeli kot prekršek in težje kot kaznivo dejanje. Zato premestitev kaznivega dejanja med prekrške sama po sebi ni sporna, če se zakonodajalec zaveda, kakšne bodo posledice te premestitve. Še posebej, če gre za zgolj začasno premestitev.

Začasnost spremembe odpira že prej nakazano vprašanje časovne uporabe zakona kot vidik načela zakonitosti, ki ima posebno mesto tako v kazenskem kot prekrškovnem pravu. Ker časovno omejeni zakoni pri nas niso zakonsko normirani, bodo sodišča v prekrškovnih postopkih po izteku triletnega obdobja soočena s problemom, kako obravnavati storilce, ki bodo ravnanje izvršili v času triletnega obdobja, postopki pa še ne bodo zaključeni. Dokler veljavnost časovno omejenih

zakonov ni izrecno urejena, pride v poštev le ustavnoskladna razlaga in upoštevanje načela zakonitosti; vsi ti prekrškovni postopki bodo morali biti ustavljeni, saj ravnanje v času obravnavanja več ne bo prekršek. Čeprav bosta mala tatvina in poškodovanje tuje stvari spet kaznivi dejanji, nista pa bili kaznivi dejanji v času izvršitve, kazenski postopek ne bo dopusten. Takšnih zadev bo očitno nekaj 1000. Ali je predlagatelj upošteval to situacijo?

S predlagano spremembo se bo močno povečalo število oseb, ki jim bo izrečena globa za prekršek. Ocenjujemo, da predvsem večji del storilcev male tatvine ne bo imelo sredstev za plačilo globe, kar bo sčasoma povečalo število oseb na prestajanju nadomestnega zapor. Ob pričakovanem majhnem učinku izrečenih glob na obseg prekrška pa bo bistveno bolj obremenjen prekrškovni sistem (prekrškovni organ in sodišče), FURS glede izterjave neplačanih glob ter zaporski sistem zaradi prestajanja nadomestnega zapor.

Za povratnike je predlagana višja globa, predpisana v razponu. Če ne bo v predlogu zakona tudi določeno, da lahko prekrškovni organ izreka globo v razponu, bo v skladu z določbo tretjega odstavka 52. člena Zakona o prekrških izrečena le globa v višini spodnje mere razpona. V obrazložitvi tudi ni nobenega pojasnila, zakaj se predlaga določena višina globe oz. njen trikratnik za povratnike.

PREDLAGANE SPREMEMBE ZAKONA O KAZENSKEM POSTOPKU (ZKP)

8. člen: Uvedba izjeme pri izločanju nedovoljenih dokazov

Ravnanje države s protipravno pridobljenimi dokazi v kazenskem postopku je eden najbolj zanesljivih pokazateljev odnosa države do spoštovanja lastne zakonodaje. Dosledna izločitev dokazov, pridobljenih s kršitvijo ustave in zakonov, odraža zavezo države k pravnosti ravnanja vseh njenih organov. Je torej odraz pravne varnosti in predvidljivosti kot osrednjih gradnikov pravne države. Z doslednostjo izločanja nedovoljenih dokazov država svojim državljanom tudi sporoča, da bo vsako protipravno ravnanje, tako državljanov kot državnih organov, (tudi procesno) sankcionirano. Obenem pa se z izločitvijo dokazov, kot v obrazložitvi poudari tudi sam predlagatelj, zagotavlja ustavna jamstva enakosti orožij v kazenskem postopku, poštenosti postopka, pravice do obrambe in pravice do odprave posledic kršitve človekovih pravic.

Ureditev izločanja nedovoljenih dokazov je zato izjemno občutljivo področje, ki ima široke in daljnosežne učinke. Dokazovanje je namreč jedro prav vsakega kazenskega postopka. Morebitni posegi v zakonsko ureditev izločanja dokazov zato terjajo tehten razmislek in predhodno široko strokovno razpravo vseh deležnikov, ki pa v procesu sprejemanja tega zakona nista bila opravljena, saj se sprejema v naglici in po hitrem postopku. Takšno postopanje je še posebej nerazumljivo, ker ni videti jasne povezave med »nujnimi ukrepi za zagotavljanje javne varnosti«, ki naj bi jo ta zakon zasledoval, in potrebo po hitri uzakonitvi t. i. utilitaristične ekskluzije. Te povezave tudi v obrazložitvi predloga zakona ni zaslediti. Poseganje v tako jedrni institut kazenskega procesnega prava z »omnibus« zakonom ocenjujemo kot nepremišljeno in nevarno.

Pri tem je treba opozoriti tudi na razkorak med zakonsko ureditvijo izločanja dokazov in med ustaljeno sodno prakso na tem področju. Predlagatelj v obrazložitvi zakona zapiše, da je v slovenskem kazenskem postopku uzakonjena radikalna teorija izločanja dokazov, s čimer se lahko strinjamo. Vendar je treba poudariti, da je sodna

praksa od dosledne pozitivnopravne ureditve v ZKP že davno odstopila. Poleg uveljavljenih izjem od doktrine sadežev zastrupljenega drevesa (izjeme zbledelega madeža, neodvisnega vira in neobhodnega odkritja) sodna praksa z uporabo ustavnoskladne razlage ZKP pogosto dopušča tudi dokaze, ki so jih zasebniki (ne pa državni organi!) pridobili s posegi v ustavne pravice. T. i. metodo tehtanja torej sodišča že uporabljajo v primeru kolizije pravic, ki nastane v horizontalnih razmerjih med dvema zasebnikoma, ki sta sočasno drug drugemu posegla v pravice; eden s kaznivim dejanjem in drugi s pridobivanjem dokazov.

S tem ko želi predlagatelj za hujša kazniva dejanja tudi na normativni ravni dopustiti izjemo od ekskluzije, pa v kazenskem postopku široko odpira vrata protipravnemu ravnanju tudi državnih organov. Takšna izjema torej že na zakonski ravni državnim organom (v praksi zlasti policiji) in državljanom daje vnaprejšnjo koncesijo za protipravno ravnanje pri pridobivanju dokazov, če le gre za sum dovolj hudega kaznivega dejanja. Gre za dokaznopravno izpeljavo logike »cilj opravičuje sredstva«. Takšna logika pa je v pravni državi, ki spoštuje avtonomno, garantno koncepcijo kazenskega procesnega prava, nesprejemljiva. Takšna ureditev zlasti izvršilno vejo ter državljane spodbuja k samovolji, s tem pa spodjeda pravno varnost in predvidljivosti prava kot temeljni vrednoti pravne države.

Nenazadnje pa bi ureditev, kot jo predvideva 8. člen predlaganega zakona, tudi po izvedbeni plati v praksi privedla do neslutnih zapletov pri uporabi. Določba namreč predvideva mogoč odstop od ekskluzije pri kaznivih dejanjih z zagroženo kaznijo osmih ali več let zapor. Kadar so podani isti dokazi, se za različna kazniva dejanja in za več obdolžencev praviloma vodi enoten postopek. Ob uveljavitvi predlagane ureditve je mogoče predvideti, da se bodo sodišča neredko znašla v nenavadnem procesnem položaju, ko bi v isti zadevi morala za eno (blažje) kaznivo dejanje nedovoljen dokaz izločiti, pri drugem, hujšem, pa bi bil isti dokaz lahko veljaven; ali pa bi bil zoper enega obdolženca dokaz veljaven, zoper drugega pa nedovoljen. Podoben zaplet bi se lahko zgodil v primeru spremembe pravne kvalifikacije s strani tožilca med glavo obravnavo ali sodišča pri izdaji sodbe. Vsi ti primeri bi sodnike pahnili v spoznavno shizofrene položaje, ki bi jih bilo treba reševati z (delno?) izločitvijo dokazov, obenem pa z izločitvijo posameznih zadev in hkrati izločitvijo psihološko okuženih sodnikov. To bi nadalje zahtevalo ponovno izvedbo kazenskih sojenj za posamezna kazniva dejanja pred drugim senatom oz. sodnikom, kar bi seveda postopke znatno podaljševalo in negativno vplivalo na njihovo učinkovitost. Še kompleksnejša bi bila situacija pri kaznivih dejanjih, kjer je treba dokazati tudi predikatno kaznivo dejanje. Sodišče bi se utegnilo znajti v situaciji, ko bi bilo glavno kaznivo dejanje dovolj hudo, da bi pri njem nezakonit dokaz lahko uporabilo, vendar bi ga moralo izločiti pri blažjem predikatnem dejanju, zaradi česar tudi glavnega dejanja ni mogoče dokazati.

Vse navedeno kaže, da je predlog poseganja v institut ekskluzije sistemsko nedomišljen tako na konceptualni kot tudi praktični ravni.

Prvi odstavek 10. člena: Odprava periodičnega sodnega preverjanja obstoja pripornih razlogov

Predlog zakona v 10. členu s količnikom 3 podaljšuje obdobje, po katerem zunajobravnavni senat po uradni dolžnosti preizkuša, ali so še podani razlogi za pripor. Po veljavni ureditvi iz drugega odstavka 207. člena ZKP mora zunajobravnavni senat vsaka dva meseca periodično preverjati, ali so še podani pogoji za pripor, predlog zakona pa to obdobje podaljšuje na šest mesecev. Tako občutno podaljšanje

navedenega obdobja je utemeljeno s prihrankom časa in kadrovskih potencialov sodišč.

Pripor je nedvomno eden najbolj občutljivih institutov kazenskega procesnega prava, saj predstavlja najgloblji poseg v stavno varovano domnevo nedolžnosti in je po učinkih za posameznika primerljiv kazenski sankciji zaporne kazni, ki jo je dopustno izreči šele z obsodilno sodbo. Prav zaradi svojih posledic je pripor v Sloveniji ustavna kategorija. S tem ko ustava sama opredeljuje natančne omejitve glede trajanja pripora, jasno pokaže občutljivost tega instituta in pomen varovalk, ki preprečijo nesorazmerno trajanje ukrepa.

Predlagane spremembe bodo po naši oceni prispevale k dodatni eroziji varstva pravic pripornikov. V zadnjih letih je v Sloveniji prišlo do občutnega naraščanja števila priprtih oseb.¹ Ta trend se odraža tudi pri delovanju sodišč, ki morajo obravnavati vse večje število pripornih zadev. Zaradi kadrovske stiske priprte osebe pogosto niso deležne sojenja v živo, ampak sojenje spremljajo le videokonferenčno, tudi v primerih, ko temu nasprotujejo. Država to prakso – podobno kot obravnavan predlog spremembe – utemeljuje s kadrovske krizo, pri čemer pa ni zaznati ukrepov, ki bi to krizo dejansko naslovili. V predlogu zakona želi država varstvo pripornikov dodatno zmanjšati z občutnim, kar trikratnim, podaljšanjem obdobja, v katerem sodišče po uradni dolžnosti preizkusi, ali so še podani razlogi za pripor – znova z utemeljitvijo kadrovske podhranjenosti in prihranka časa.

Zmanjševanje sodnega varstva človekove pravice do osebne svobode zaradi razlogov, kot so kadrovska podhranjenost in prihranek časa na strani države, je posebej problematično, še zlasti v odsotnosti kakršnih koli resnih ukrepov za izboljšanje kadrovske situacije. Nesprejemljivo je, da država breme, ki je nastalo zaradi večjega števila priprtih oseb, prelaga na posameznika, zoper katerega je ukrep odrejen in ki mu je že po naravi stvari zaradi odvzema prostosti oteženo učinkovito varovanje lastnih pravic. Ta problematika je še izrazitejša zaradi dejstva, da velik delež priprtih predstavljajo tujci, ki zaradi neznanja slovenskega jezika sodijo med posebej ranljive skupine in so zato še bolj izpostavljeni prekomernim posegom v pravico do osebne svobode.²

Občutno rahljanje nadzora sodne veje oblasti nad utemeljenostjo pripora se zdi še toliko bolj občutljivo zato, ker isti predlog predvideva tudi podaljšanje maksimalnega roka za pripor z dveh let na tri leta. Menimo, da bi taka sprememba terjala poglobljen premislek in širšo razpravo, še posebej v luči trenutnih razmer, v katerih število pripornikov skokovito narašča in v katerih se hkrati pogloblja kadrovska kriza na sodiščih in v zavodih za prestajanje kazni zaporov. V teh razmerah obstaja nevarnost, da bi se kriza reševala na račun priprtih obdolžencev, namesto z ustreznimi, sistematičnimi in dolgoročnimi ukrepi, ki bi naslovili dejanske vzroke trenutnih težav,

¹ Iz letnih poročil Uprave za izvrševanje kazenskih sankcij izhaja, da je bilo leta 2022 priprtih 1.103 oseb, leta 2023 1.441 oseb (kar pomeni 338 oseb več kot v letu pred tem), leta 2024 pa je bilo priprtih že kar 1732 oseb (kar pomeni 291 oseb več kot v preteklem letu). Vir: <https://www.gov.si/drzavni-organi/organi-v-sestavi/uprava-za-izvrsevanje-kazenskih-sankcij/o-upravi/>. Očitno je, da se število priprtih oseb strmo povečuje.

² Iz letnega poročila Uprave za izvrševanje kazenskih sankcij izhaja, da je bilo v letu 2024 med zaprtimi osebami 2.323 tujcev iz 72 držav, kar je 597 več kot prejšnje leto. Večina tujcev je bila priprtih ali na prestajanju zaporne kazni zaradi organiziranja prepovedanega prehoda čez državno mejo. Ta okoliščina je imela tudi največji učinek na skupno povprečno število tujcev med vsemi zaprtimi osebami. Vir: <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/URS/IKS/Dokumenti/Letna-porocila-/Letno-porocilo-2024.pdf>.

kot so kadrovska podhranjenost v pravosodju, predolgo trajanje kazenskih postopkov ter skokovito povečanje števila priprtih oseb.³

Drugi odstavek 10. člena: Podaljšanje trajanja pripora

Predlog zakona v 10. členu predvideva tudi podaljšanje maksimalnega trajanja pripora z dveh let na tri leta. Podaljšanje bi bilo možno izključno v postopkih zaradi kaznivih dejanj, za katera je predpisana kazen zapora osmih let ali več, pri čemer o podaljšanju odloča Vrhovno sodišče kot najvišje sodišče v državi.

Kljub navedenim omejitvam in varovalki v obliki pooblastila izključno Vrhovnega sodišča pa poudarjamo, da predlagana rešitev zahteva širšo in poglobljeno strokovno razpravo. O spremembah, ki sistemsko posegajo v jedro tako temeljnih ustavnih pravic, kot so pravica do osebne svobode, domneva nedolžnosti in pravica do sojenja v razumnem roku, ne bi smeli odločati brez temeljite analize in preudarka. Še posebej je ta premislek nujen zato, ker predlog hkrati omogoča občutno podaljšanje trajanja pripora, hkrati pa zmanjšuje obstoječe varovalke – sodni preizkus utemeljenosti pripora se namreč ne bi več izvajal vsakih dveh mesecev, temveč zgolj vsakih šest mesecev.

Enako kot pri predlogu spreminjanja ekskluzijskega pravila tudi pri obeh predlogih posegov v priporno ureditev ni videti prepričljive povezave z nujnimi ukrepi za zagotavljanje javne varnosti. Spreminjanje tako občutljivih institutov kazenskega procesnega prava brez vsakršne strokovne javne razprave, po nujnem postopku in z omnibus zakonom ocenjujemo kot neodgovorno.

POLICIJSKA POOBLASTILA

20. člen: Vstop in pregled tujega stanovanja, drugih prostorov ali prevoznega sredstva z namenom takojšnjega zasega orožja

Nedotakljivost stanovanja varuje 36. člen Ustave, ki kot pravilo za vstop v stanovanje proti volji stanovalca zahteva sodno odredbo. Ustava le izjemoma in le na podlagi zakonskega pooblastila dopušča, da uradna oseba vstopi v stanovanje in ga preišče tudi brez odločbe sodišča, če je to neogibno potrebno, da lahko neposredno prime storilca kaznivega dejanja ali da se zavarujejo ljudje in premoženje. To izjemo v trenutno veljavni zakonodaji podrobneje urejata 218. člen ZKP in 53. člen ZNPPol, ki taksativno naštevata pogoje, ob katerih policija lahko vstopi v tuje stanovanje tudi brez sodne odločbe. Zaradi pomembnosti ustavne pravice nedotakljivosti stanovanja te izjeme za poseg v prostorsko zasebnost sodna praksa razlaga ozko.

V 20. členu predloga zakona je predvideno novo policijsko pooblastilo, ki ga je predlagatelj poimenoval vstop in pregled tujega stanovanja, drugih prostorov ali prevoznega sredstva z namenom takojšnjega zasega orožja. S tem je predlagatelj predvidel nov, specialnejši ukrep, ki je namenjen preiskavi stanovanja izključno z namenom zasega (skritega) orožja. Gre za nevarno širitev pooblastila izvršilne veje oblasti, da poseže v ustavno pravico nedotakljivosti stanovanja brez sodnega nadzora.

³ Posebej bi bil potreben tudi temeljit premislek o vzrokih za to skokovito rast ter o tem, ali je takšno povečanje sploh upravičeno, zlasti ob upoštevanju, da gre za ukrep, ki naj bi bil izrečen le v izjemnih primerih.

Menimo, da je sorazmernost tega ukrepa v smislu strogega testa sorazmernosti ustavnosodne presoje najmanj vprašljiva. Ureditev ukrepa pa je problematična tudi iz drugih razlogov.

O nujnosti ukrepa

Najprej je vprašljivo, ali je dodatno pooblastilo policiji za odpravo nevarnosti, ki jo predstavlja doma hranjeno orožje, res nujno, saj ima policija že v obstoječi zakonodaji na voljo širok nabor ukrepov, s katerimi lahko to nevarnost učinkovito odpravi. Najprej je to redna hišna preiskava, ki jo policija lahko izvede ob predhodni pridobitvi sodne odredbe tako pri sumu kaznivih dejanj (214. člen in nasl. ZKP) kot prekrškov (7. alineja prvega odstavka 67. člena in 58. člen ZP-1), povezanih z orožjem. Kadar nevarnost ni neposredna, lahko policija v vmesnem času, do izdaje odredbe in izvedbe hišne preiskave, varnost učinkovito zagotavlja z drugimi milejšimi policijskimi pooblastili.

Kadar pa obstoji *neposredna* nevarnost, pa lahko policija vstopi v stanovanje in zaseže orožje tudi brez sodne odredbe na podlagi 218. člena ZKP in 53. člena ZNPPol. Ti zakonski določbi namreč to ob drugih razlogih⁴ omogočata tudi »če je to nujno za zavarovanje ljudi ali premoženja« (5. alineja prvega odstavka 53. člena ZNPPol) oziroma »če je to potrebno za varnost ljudi in premoženja« (prvi odstavek 218. člena ZKP). Čeprav predlagatelj trdi, da ta dikcija ne definira dovolj jasno vstopa v stanovanje z namenom najdbe orožja, menimo, da bi bilo bolj kazuistično urejanje posameznih okoliščin kontraproduktivno, saj mora biti zakonska norma dovolj splošna in abstraktna, da lahko zajame različne življenjske primere. Po drugi strani pa sum hrambe orožja v določenem prostoru ne predstavlja vselej neposredno grozeče nevarnosti, ki bi upravičevala poseg v nedotakljivost stanovanja brez sodne odredbe.

Poleg navedenih ukrepov policisti lahko zasežejo orožje tudi na podlagi varnostnega pregleda po 51. členu ZNPPol, ki izrecno omogoča tudi pregled vozila, ki je v neposredni bližini varnostno pregledane osebe in zaseg tam najdenega orožja. Podobna pooblastila vsebuje tudi pregled osebe (52. člen ZNPPol), ki sicer ni namenjen odvrčanju neposredne nevarnosti, vendar tudi pri njem policisti lahko zasežejo morebitno orožje pri pregledani osebi pa tudi v vozilu, v ali ob katerem se takrat nahaja pregledana oseba, če zaznajo, da so bili predmeti tja skriti ali odvrženi. K vsem naštetim ukrepom pa je treba dodati še splošno pooblastilo policistov, da pri opravljanju katere koli policijske naloge zasežejo »predmete, primerne za napad ali samopoškodbo, ter tudi predmete, s katerimi se lahko huje ogrozi javni red ali splošna varnost ljudi ali premoženja« (prvi odstavek 54. člena ZNPPol), pa tudi 62. člen Zakona o orožju (Zoro-1), ki prav tako vsebuje izrecno zakonsko podlago za zaseg orožja s strani policije.

Menimo, da ob vseh že obstoječih zakonitih možnostih odpravljanja nevarnosti, ki jo predstavlja posest orožja, predlagatelj ni prepričljivo utemeljil potrebe po uvedbi dodatnega pooblastila, ki bi policiji brez sodnega nadzora omogočil tako intenziven poseg v ustavno pravico nedotakljivosti stanovanja.

⁴ Drugi razlogi, ki dopuščajo vstop v stanovanje in po potrebi hišno preiskavo brez sodne odredbe so: če kdo kliče na pomoč, če je treba, da se prime storilec kaznivnega dejanja, ki je bil zasačen pri samem dejanju, če je v stanovanju ali kakšnem drugem prostoru kdo, ki ga je treba po odredbi pristojnega državnega organa pripreti ali prisilno privedi ali se je zaradi pregona tja zatekel, če je to potrebno za preprečitev samomora in če se preverjajo okoliščine, ki kažejo na smrt določene osebe v tem prostoru.

Nejasna narava ukrepa

Vstop in pregled stanovanja, kot ga predlaga vlada v 20. členu tega zakona, ima nejasno naravo. Po vsebini je še najbližje nujni hišni preiskavi po 218. členu ZKP. Gre namreč za intenzivno poseganje v integriteto prostora z namenom najdbe predmetov – orožja. Na to kaže drugi odstavek, ki govori o pregledu prostorov, pohištva, predmetov in delov prevoznih sredstev. Sicer pa mora že po naravi stvari policija za najdbo orožja, ki je *skrito*, globlje posegati v prostorsko zasebnost (vstopati v prostore, odpirati pohištvo, odmikati predmete, brskati med stvarmi v stanovanju). V tem pogledu torej ne gre za manj invaziven poseg v zasebnost, kot zatrjuje predlagatelj v obrazložitvi predloga. Zato še posebej bega določba iz zadnje povedi drugega odstavka 20. člena predloga zakona: »Pregled ne sme obsegati preiskave stanovanja [...]«. Gre za nerazumljivo prepoved, da preiskovanje, ki je po vsebini in intenzivnosti enako hišni preiskavi, ne sme obsegati hišne preiskave, kar je mogoče razumeti kot normativno sprenevedanje.

Določba drugega odstavka sicer želi v preiskovanje uvesti nekakšno logiko sorazmernosti z omejitvijo: »Pregled lahko obsega le tiste prostore in pohištvo ter predmete v njih ali dele prevoznega sredstva, kjer se običajno hranijo taki predmeti ali obstaja verjetnost, da se na podlagi prej zbranih dejstev in okoliščin hranijo.« Vendar je mogoče predvideti, da bo v praksi ta določba brez vsakega garantnega učinka. Pojem orožja je brez konkretnejše opredelitve izjemno širok. Pojmi, kot so »prostor, kjer se običajno hrani orožje« pa nimajo jasnega pomena. Prav tako je zaradi majhne velikosti nekaterih vrst orožja to mogoče skriti skoraj kamor koli. V praksi bo to pomenilo, da že po definiciji obsega in invazivnosti pregledovanja prostorov največkrat ne bo mogoče vnaprej omejiti. To ustvarja širok manevrski prostor za arbitrarno ravnanje policije.

Sistemsko gledano torej predlog 20. člena uvaja dodatno policijsko pooblastilo, pri katerem gre *de facto* za nov tip hišne preiskave, ki pa jo predlagatelj (zaradi ustvarjanja vtisa manjše invazivnosti ukrepa) poimenuje drugače in uporablja drugačno terminologijo (pregled namesto preiskava). Zato ta ukrep na normativni ravni v sistem policijskih pooblastil in preiskovalnih dejanj vnaša zmedo in nekoherentnost, kar ponovno krni predvidljivost prava in pravno varnost državljanov.

Nizek dokazni standard

Predlog ukrepa kot dokazni standard za vstop in pregled stanovanja določa verjetnost, da je bilo v to stanovanje, prostore ali prevozno sredstvo skrito orožje. Po 5. točki 3. člena ZNPPol je verjetnost podana, »ko je pričakovanje, da bo ogrožanje ali škodna posledica nastala, večje od pričakovanja, da ne bo nastala.« V tem pogledu je dokazni standard za vstop v stanovanje znatno nižji kot pri najsorodnejšem ukrepu, hišni preiskavi, kjer je so praviloma zahtevani utemeljeni razlogi za sum. Pri tem predlagatelj ni utemeljil niti, zakaj ni posegel po višjih standardih, ki jih sicer pozna ZNPPol, kot je na primer velika verjetnost (6. točka 3. člena ZNPPol).

Ob navedenem torej ugotavljamo, da predlog ukrepa brez prepričljivih razlogov znižuje pogoje za poseg v ustavno kategorijo nedotakljivosti stanovanja brez sodne odredbe in z ohlapnimi in nejasnimi izvedbenimi pravili nevarno širi manevrski prostor za arbitrarno poseganje izvršilne veje oblasti v to temeljno sfero zasebnosti.

21. člen: Uporaba tehničnih sredstev na varnostno tveganih območjih

Tudi pri tem predlogu vzbuja skrb sorazmernost ukrepa. Ukrepi namreč predvideva možnost dolgotrajnega, širokega, sistematičnega in neselektivnega nadziranja nedoločljivega števila ljudi, ki se nahajajo na določenem območju, ter poseganja v različne ustavno varovane sfere njihove zasebnosti. Pri tem pa sta med cilji tega ukrepa navedena že tudi samo dokazovanje prekrškov in identifikacija kršiteljev.

Predlagatelj je trajanje ukrepa predvidel za trimesečno obdobje z možnostjo podaljšanja za enak časovni interval. Skupno bi torej ukrep lahko neprekinjeno trajal šest mesecev. V tem času si policija lahko ustvari in obdeluje ogromno zbirko osebnih podatkov velikega števila oseb. To je še posebej problematično, ker za odreditev in nadzor ukrepa ni predvidena sodna kontrola, temveč odrejanje, podaljševanje in nadzor izvajanja ukrepa ostaja v celoti v rokah izvršilne veje oblasti, konkretno generalnega direktorja policije. V tem pogledu tudi določbe, ki imajo garantni namen, npr. četrti odstavek, ki predvideva brisanje posnetkov, ki ne bodo uporabljeni za dokazovanje najpozneje v tridesetih dneh, izgubijo jamstveni značaj, saj nad zakonitostjo ravnanja z osebnimi podatki ni zagotovljen neodvisen sodni nadzor.

24. člen: Odstranitev osebe in prepoved približevanja gostinskemu obratu

Predlog zakona v tretjem odstavku 24. člena širi možnosti policije za izrek ukrepa prepovedi približevanja gostinskemu obratu. Po veljavni ureditvi sme policija odrediti prepoved približevanja osebi, za katero obstaja utemeljen sum, da je storila kaznivo dejanje ali prekršek z znaki nasilja in za katero obstajajo razlogi za sum, da bo ogrozila osebo, s katero je v bližnjem razmerju, za 48 ur (60. člen ZNPPol). Policija je pristojna tudi za izrek prepovedi približevanja športnemu objektu v času športnih prireditev, če je podan utemeljen sum, da je oseba storila dejanje z znaki kaznivega dejanja in prekrška, in sicer za obdobje 5 let (62. člen ZNPPol). Prav tako sme sodišče v kazenskem postopku izreči obdolžencu prepoved približevanja določenemu kraju ali osebi, če obstaja nevarnost ponovitvene ali koluzijske nevarnosti. Tudi v tem primeru je za izrek ukrepa predviden enak dokazni standard: utemeljen sum (195. a člen ZKP).

Predlog zakona predvideva, da bo lahko policija izrekla tudi ukrep prepovedi približevanja določenemu gostinskemu obratu, kadar je bila oseba že predhodno obravnavana zaradi kaznivega dejanja ali prekrška zoper javni red in mir v istem gostinskem obratu, in sicer za obdobje dveh let.

Nizek dokazni standard

Predvideni ukrep omogoča poseg v ustavno varovano človekovo pravico do svobode gibanja (32. člen Ustave) na podlagi dokaznega standarda razlogov za sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje ali prekršek. Ta dokazni standard je podan že ob minimalnem obvestilu, da je bilo storjeno kaznivo dejanje ali prekršek, in je zato za tak poseg izrazito prenizek. Zato je zakonodajalec za zgoraj opisane ukrepe prepovedi približevanja, ki so že predvideni v veljavni zakonodaji, predvidel veliko višji dokazni standard utemeljenega suma, ki temelji na določenih dejstvih in konkretnih okoliščinah. To je ključno tudi za učinkovito sodno presojo, ki naj bi bila za ukrep prepovedi približevanja gostinskemu obratu zagotovljena na podlagi smiselne uporabe določb o prepovedi udeležbe na športnih prireditvah v zakonu, ki ureja naloge in pooblastila policije (tretji odstavek 25. člena predloga zakona). Ustavno sodišče je v svoji sodni praksi poudarilo, da je sodna kontrola ukrepov pojmovno povezana najmanj z dokaznim standardom utemeljenih razlogov za sum. Ker razlogov za sum

**PF****UNIVERZA V LJUBLJANI**
Pravna fakulteta

ni treba konkretizirati ali obrazložiti, je po stališču Ustavnega sodišča zahteva po sodni kontroli nezdržljiva z uporabo tako nizkega dokaznega standarda.⁵

Trajanje ukrepa

Nesorazmernost posega v pravico do svobode gibanja se kaže tudi v njegovi togosti, saj predlog ne omogoča prilagajanja ukrepa okoliščinam posameznega primera. Trajanje ukrepa je časovno zakoličeno na dve leti, brez kakršne koli zahteve po periodičnem preverjanju, ali so zakonski pogoji še vedno izpolnjeni. To pomeni, da bi ukrep lahko ostal v veljavi tudi v primerih, ko bi bila oseba v kazenskem postopku, zaradi katerega je bil ukrep izrečen, kasneje pravnomočno oproščena.

Predlagani ukrep je mogoče razumeti kot del širšega trenda širjenja policijskih pooblastil na področju izrekanja prepovedi približevanja, ki jih je v kazenskem postopku sicer pristojno izrekati sodišče. Opazno je pomanjkanje systemskega poenotenja: ukrep prepovedi približevanja v primerih nasilja v družini je jasno normiran in omejen na kratko časovno obdobje, pri čemer je daljše trajanje pridržano izključno sodni veji oblasti. Odstop od te logike predstavlja že ukrep prepovedi približevanja športnemu objektu, zdaj pa se predlaga še ukrep, ki temelji na izrazito (pre)nizkem dokaznem standardu, kar odpira vrata arbitrarni uporabi in bistveno povečuje tveganje za prekomerne posege v ustavne pravice posameznikov. Po našem mnenju bi morala za take ukrepe veljati enaka logika kot za posege v osebno svobodo: policija sme izjemoma izreči le kratkotrajen ukrep z jasno omejenim trajanjem, medtem ko je za vsak ukrep, ki traja dalj časa (npr. več mesecev ali celo let), lahko pristojno izključno sodišče.

Ljubljana, 11. 11. 2025

Prof. dr. Katja Filipčič

Doc. dr. Miha Hafner

Doc. dr. Lora Briški

Prof. dr. Matjaž Ambrož

⁵ Odločba Ustavnega sodišča U-I-144/19 z dne 6. 7. 2023.