



Številka: U-I-462/18-22

Datum: 13. 12. 2018

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Generalnega državnega tožilca, na seji 13. decembra 2018

sklenilo:

- 1. Do končne odločitve Ustavnega sodišča se zadrži izvrševanje prve, druge in tretje povedi drugega odstavka 154. člena Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 47/13, 87/14 in 66/17), razen v primeru, ko državni tožilec izjavi, da ne bo začel kazenskega pregona.**
- 2. Odločitev iz prejšnje točke se izvrši tako, da preiskovalni sodnik gradivo iz četrtega odstavka 153. člena in prvega odstavka 154. člena Zakona o kazenskem postopku po poteku dveh let po koncu izvajanja ukrepov zapečati. Do končne odločitve Ustavnega sodišča v to gradivo ni dovoljeno vpogledati ali ga uporabiti.**
- 3. Predlog, naj se do končne odločitve zadrži izvrševanje četrtega odstavka 153. člena Zakona o kazenskem postopku, se zavrne.**

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Generalni državni tožilec vlaga zahtevo za oceno ustavnosti četrtega odstavka 153. člena in drugega odstavka 154. člena Zakona o kazenskem postopku (v nadaljevanju ZKP). Predlagatelj zatrjuje neskladje izpodbijanih določb z 2. členom, drugim odstavkom 14. člena, 22. členom in prvim odstavkom 28. člena Ustave. Poglavitni očitki predlagatelja je, da dvoletni rok, v katerem mora tožilec podati izjavo o uvedbi postopka, sicer se gradivo, ki je bilo zbrano s prikritimi preiskovalnimi ukrepi (v nadaljevanju PPU), uniči, nesorazmerno ovira učinkovit pregon kaznivih dejanj, s tem pa onemogoča tudi varstvo pravic oškodovancev oziroma žrtev kaznivih dejanj. Poudarja vpliv izpodbijane

ureditve na učinkovit pregon storilcev gospodarskih in korupcijskih kaznivih dejanj, kaznivih dejanj z mednarodnim elementom, organiziranega kriminala in terorizma. Navaja, da v nekaterih primerih državno tožilstvo kazenskega pregona v dveh letih ne more začeti iz objektivnih razlogov; v zvezi s tem opozarja na sofisticirane izvršitvene načine, mednarodno kazensko sodelovanje in izmikanje storilcev, izpostavlja pa tudi položaj, ko policija in državno tožilstvo dokazov ne moreta zbirati zaradi odločitve Ustavnega sodišča, da se zadrži izvrševanje sodne odredbe. Predlagatelj izpostavlja tri zadeve, v katerih naj bi grozilo uničenje dokazov, in sicer zadevo Vrhovnega državnega tožilstva št. KtV/16988/2016 v zvezi z zadevo Specializiranega državnega tožilstva št. Kt/16988/2016, zadevo Specializiranega državnega tožilstva št. Kt/8550/2015 in zadevo Specializiranega državnega tožilstva št. Kt-S-27/2012.

2. Predlagatelj predlaga zadržanje izpodbijanih zakonskih določb do končne odločitve Ustavnega sodišča in absolutno prednostno obravnavo zadeve. Po mnenju predlagatelja je zadržanje izpodbijanih določb nujno potrebno, saj naj bi v nasprotnem primeru v več zadevah prišlo do uničenja dokazov in s tem do onemogočanja kazenskega pregona. Navaja, da so sodišča že pozvala državne tožilce, naj proučijo možnost, da podajo izjavo o ustavitvi postopka, saj bi v nasprotnem primeru lahko sodišča sama izločila in uničila dokaze, ki izvirajo iz izsledkov PPU, nato pa še vse druge dokaze in podatke, ki so bili kasneje zbrani na podlagi PPU. Predlagatelj meni, da bi uporaba izpodbijanih določb že v eni sami zadevi, ko gre za hudo kaznivo dejanje, pomenila hudo posledico za družbo in državo. Absolutno prednostna obravnava zadeve pa je po mnenju predlagatelja utemeljena zato, ker gre za pomembno ustavnopravno vprašanje, ki presega pomen konkretnih zadev.

3. Predlagatelj je v dopolnitvi zahteve z dne 22. 10. 2018, s katero je priložil sklep preiskovalnega sodnika v zadevi št. Kt-S-27/2012, ponovno opozoril na možnost nastanka težko popravljivih posledic. Navedel je, da je odločitev pritožbenega sodišča v zadevi št. Kt-S-27/2012 predvidljiva in vodi k ustavitvi postopka. Trdi, da je podobnih zadev še nekaj deset. Meni, da lahko do uničenja dokazov pride tudi v primeru najhujših kaznivih dejanj in da bi za družbo nastale nepopravljive posledice, če v takih primerih storilci ne bi odgovarjali za storjene zločine.

4. Ustavno sodišče je Državnemu zboru poslalo predlog predlagatelja za zadržanje izvrševanja izpodbijanih zakonskih določb. Državni zbor v odgovoru meni, da je pomen izpodbijanih določb upošteva njihovo avtentično razlago drugačen od tistega, ki ga izpodbijanim določbam pripisuje predlagatelj zahteve. Te določbe naj zato ne bi mogle učinkovati tako, kot zatrjuje predlagatelj, s tem pa tudi ne povzročiti posledic, ki jih predlagatelj navaja v predlogu za začasno zadržanje izvrševanja izpodbijane ureditve. Iz avtentične razlage naj bi namreč izhajalo, da rok dveh let po koncu izvajanja PPU ni prekluziven; če je glede na aktivnosti državnega tožilca v tem obdobju jasno, da namerava nadaljevati kazenski pregon, se lahko pridobljeno gradivo uporabi kot dokaz tudi, če je tožilec izjavo o začetku kazenskega postopka podal po poteku tega roka. Zato Državni zbor meni, da težko popravljive škodljive posledice izpodbijane ureditve, ki jih

zatrjuje predlagatelj, ne morejo nastati in da pogoji za začasno zadržanje izvrševanja izpodbijane ureditve niso izpolnjeni.

5. O predlogu za zadržanje izvrševanja izpodbijanih določb je dala mnenje Vlada. Najprej naj bi bilo treba odgovoriti na vprašanje, katera razlaga izpodbijanih določb je "veljavna". Glede na zgodovinsko in namensko razlago ter glede na avtentično razlago naj bi bilo očitno, da namen zakonodajalca ni bil uničenje zakonito zbranih dokazov z uporabo PPU po preteku dvoletnega obdobja. Uničenje izsledkov PPU naj bi bilo upravičeno in sorazmerno le, če državni tožilec izjavi, da ne bo začel kazenskega pregona, ali pa je v dveh letih po koncu izvajanja ukrepov povsem pasiven. Ob tem Vlada opozarja tudi na prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP), po kateri ima država pozitivno obveznost, da omogoči učinkovit pregon storilcev kaznivih dejanj, kar naj bi med drugim izhajalo iz sodbe ESČP v zadevi *K. U. proti Finski* z dne 2. 12. 2008. Vlada navaja, da podpira razlago izpodbijanih določb, ki izhaja iz avtentične razlage. Opozarja pa, da je Vrhovno sodišče sprejelo stališče, da ga avtentična razlaga ne zavezuje (ob tem navaja sodbi Vrhovnega sodišča št. I Ips 55384/2011 in št. I Ips 15930/2017 z dne 31. 5. 2018). Po mnenju Vlade je Vrhovno sodišče očitno spregledalo obstoječo ustavnosodno presojo, ki avtentično razlago problematizira le, če dopolnjuje ali spreminja pomen zakona. S tem naj bi nastal nenavaden procesni položaj, ko je avtentična razlaga veljavno sprejeta, a je Vrhovno sodišče ne priznava, hkrati pa ne sproži ustreznih postopkov pred Ustavnim sodiščem. Kolikor bi Ustavno sodišče ocenilo, da je zadržanje izvrševanja izpodbijanih določb primeren institut za preprečitev uničenja gradiva, zbranega na podlagi PPU v zadevah, v katerih je dvoletni rok po zaključku izvajanja PPU že potekel, Vlada podpira stališče predlagatelja, da se tako uničenje z začasnim zadržanjem prepreči. V nasprotnem primeru Vlada meni, da bi bilo smiselno o zadevi odločiti absolutno prednostno.

6. Odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade je Ustavno sodišče poslalo predlagatelju zahteve, ki je nanju odgovoril. Predlagatelj opozarja, da del ustavnopravne teorije institutu avtentične razlage nasprotuje, Vrhovno sodišče pa meni, da ga avtentična razlaga ne zavezuje. Zato naj bi bilo mogoče realno pričakovati nastanek zatrjevanih težko popravljivih škodljivih posledic.

B. – I.

7. Predlagatelj Ustavnemu sodišču predlaga, naj zadrži izvrševanje četrtega odstavka 153. člena in drugega odstavka 154. člena ZKP. Glede na trditve predlagatelja je Ustavno sodišče štelo, da izpodbija le prve tri povedi drugega odstavka 154. člena ZKP, razen v primeru, ko državni tožilec izjavi, da ne bo začel kazenskega pregona. Zato je njegov predlog za zadržanje izvrševanja tega odstavka obravnavalo le v tem obsegu. Pravna posledica uničenja gradiva iz četrtega odstavka 153. člena in prvega odstavka 154. člena ZKP, ki bi lahko povzročila nastanek zatrjevanih težko popravljivih škodljivih posledic, izhaja le iz prve, druge in tretje povedi drugega odstavka 154. člena ZKP. Zato je Ustavno

sodišče predlog za zadržanje izvrševanja četrtega odstavka 153. člena ZKP zavrnilo (3. točka izreka), ker niso izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka 39. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS).

B. – II.

8. Po prvem odstavku 39. člena ZUstS sme Ustavno sodišče do končne odločitve v celoti ali delno zdržati izvršitev predpisa, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Kadar Ustavno sodišče odloča o zadržanju izvrševanja izpodbijanega predpisa, vselej tehta med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje morebiti protiustavnega predpisa, in škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se izpodbijane določbe ne bi izvrševale, pa bi se v ustavnosodni presoji izkazalo, da niso v neskladju z Ustavo.

9. Iz izpodbijanih določb med drugim izhaja, da se gradivo, ki je bilo pridobljeno v predkazenskem postopku s PPU (bodisi s tistimi, ki jih je odredil državni tožilec, bodisi s tistimi, ki jih je odredil preiskovalni sodnik), pod nadzorstvom preiskovalnega sodnika uniči, če državni tožilec izjavi, da ne bo začel kazenskega pregona zoper osumljenca, ali če v roku dveh let po koncu izvajanja PPU ne poda take izjave. Dne 22. 11. 2017 je Državni zbor na podlagi 152. člena Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13 in 38/17 – PoDZ-1) sprejel Avtentično razlago četrtega odstavka 153. člena in drugega odstavka 154. člena Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 66/17 – ORZKP153,154), po kateri je treba rok dveh let po koncu izvajanja ukrepov razumeti kot instruksijski rok. Po avtentični razlagi se lahko v primeru, ko je glede na aktivnosti državnega tožilca v tem obdobju jasno, da namerava nadaljevati kazenski pregon, pridobljeno gradivo iz četrtega odstavka 153. člena oziroma drugega odstavka 154. člena v postopku uporabi kot dokaz tudi, če je zahteva za preiskavo ali obtožnica oziroma obtožni predlog vložen po poteku roka dveh let od konca izvajanja ukrepov iz 149.a člena, prvega odstavka 149.b člena ter 150., 151., 155., 155.a in 156. člena ZKP.

10. Po dosedanji ustavnosodni presoji je avtentična razlaga predpisa razlaga, ki ugotavlja smisel predpisa in je del predpisa od njegove uveljavitve.¹ To pomeni, da je treba šteti, da ima zakon tak pomen, kot mu ga daje avtentična razlaga.² Kadar pa avtentična razlaga zakonski določbi daje vsebino, ki je ob njeni uveljavitvi ni imela, ne gre za avtentično razlago, temveč gre dejansko za spremembo oziroma dopolnitev zakona, ki pomeni

¹ Tako že sklep Ustavnega sodišča št. U-I-361/96 z dne 21. 10. 1999 (OdlUS VIII, 226), 4. točka obrazložitve.

² Glej na primer zadnji stavek 14. točke obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-192/16 z dne 7. 2. 2018 (Uradni list RS, št. 15/18).

neskladje z 89. in 91. členom Ustave. Zaradi te protiustavnosti je Ustavno sodišče že nekajkrat razveljavilo zakon glede vsebine, ki mu jo je dala avtentična razlaga.³

11. Ustavno sodišče ugotavlja, da je Vrhovno sodišče odstopilo od stališča Ustavnega sodišča o obvezujoči naravi avtentične razlage.⁴ Posledično je Vrhovno sodišče prvo poved drugega odstavka 154. člena ZKP razlagalo tako, da je dvoletni rok, v katerem mora državni tožilec podati izjavo o začetku kazenskega pregona, prekluziven.⁵ Do vprašanja, ali je Vrhovno sodišče ravnalo ustavnoskladno, se Ustavno sodišče pri odločanju o predlogu za zadržanje izvršitve zakona še ne more opredeliti, saj to vprašanje spada v oceno ustavnosti izpodbijane zakonske ureditve. Da bi lahko odločilo o predlogu za zadržanje izvrševanja predpisa, pa mora vendarle opredeliti pomen izpodbijane zakonske ureditve. Od njega je odvisno, ali bi z nadaljnjim izvrševanjem predpisa lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Upošteva ustaljena stališča Ustavnega sodišča glede avtentične razlage zakona je treba rok iz četrtega odstavka 153. člena ZKP, zgolj ponovljen v prvi povedi drugega odstavka 154. člena ZKP, v tej fazi postopka pred Ustavnim sodiščem razumeti kot instruktivni rok. V tem primeru zatrjevane škodljive posledice sploh ne bi mogle nastati. Nastanejo pa lahko, če bodo sodišča pri določanju njihovega pomena upoštevala navedeno stališče Vrhovnega sodišča glede avtentične razlage zakona in dvoletni rok razumela kot prekluzivni rok. Zato je moralo Ustavno sodišče pri presoji možnosti nastanka škodljivih posledic upoštevati tudi možnost navedene razlage. V primeru, ko je gradivo pridobljeno s PPU, bo namreč odločitev o ravnanju z njim po drugem odstavku 154. člena ZKP prepuščena sodišču (preiskovalnemu sodniku). V tem primeru bi bila posledica zamude roka iz prve povedi drugega odstavka 154. člena ZKP vselej uničenje gradiva. Tega pa Ustavno sodišče ni moglo spregledati pri presoji, ali bi taka zakonska posledica lahko povzročila težko popravljive škodljive posledice, ki bi pretehtale nad morebitnimi težko popravljivimi posledicami, ki bi nastale, če gradivo ne bi bilo uničeno.

12. Namen PPU je zagotavljanje javnega interesa po kazenskem pregonu najhujših oblik kaznivih dejanj ter s tem varstvo pravic žrtev in drugih posameznikov do osebnega dostojanstva in varnosti (34. člen Ustave). Dokazi, pridobljeni na podlagi izvedbe PPU, so lahko bistvenega pomena za ugotavljanje dejanskega stanja v kazenskem postopku. Če so ti dokazi pred zaključkom kazenskega postopka uničeni, lahko ima to usodne posledice za učinkovit pregon kaznivih dejanj. Zato Ustavno sodišče – ob predpostavki, da prva poved drugega odstavka 154. člena ZKP določa prekluzivni rok, in ob nadaljnji predpostavki, da bi se v ustavnosodni presoji izkazala neskladnost izpodbijane določbe z

³ Glej odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-51/06 z dne 15. 6. 2006 (Uradni list RS, št. 66/06, in OdlUS XV, 53), št. U-I-64/08 z dne 6. 11. 2008 (Uradni list RS, št. 109/08, in OdlUS XVII, 57) in št. U-I-103/11 z dne 8. 12. 2011 (Uradni list RS, št. 105/11, in OdlUS XIX, 30).

⁴ Glej že 18. točko obrazložitve sklepa Vrhovnega sodišča št. Cpg 2/2014 z dne 17. 6. 2014.

⁵ Glej 23.–25. točko obrazložitve sodbe Vrhovnega sodišča št. I Ips 55384/2011 z dne 31. 5. 2018 in 18.–19. točko obrazložitve sodbe Vrhovnega sodišča št. I Ips 15930/2017 z dne 31. 5. 2018.

Ustavo – ocenjuje, da bi nadaljnje izvrševanje izpodbijanih določb lahko povzročilo težko popravljive, če ne celo nepopravljive škodljive posledice.

13. Po drugi strani pa Ustavno sodišče ugotavlja, da bi težko popravljive škodljive posledice lahko povzročilo tudi zadržanje izvrševanja morebiti ustavnoskladnih izpodbijanih določb. Hramba in uporaba gradiva, ki je zbrano na podlagi PPU, pomeni poseg v pravico do zasebnosti (35.–38. člen Ustave), pri čemer se s PPU praviloma ne posega zgolj v pravico do zasebnosti osumljenca, temveč tudi v pravico do zasebnosti oseb, ki niso osumljene kaznivega dejanja. Že dejstvo, da se podatki, pridobljeni s PPU, hranijo in da se sme vanje vpogledati, lahko pomeni za osebe, na katere se zbrani podatki nanašajo, težko popravljive škodljive posledice.

14. Če bi sodišča sledila stališčem Vrhovnega sodišča glede avtentične razlage zakona in dvoletni rok razumelo kot prekluzivni, bi torej tako v primeru nadaljnega izvrševanja morebiti protiustavnih izpodbijanih določb kot v primeru zadržanja njihovega izvrševanja lahko nastale najmanj težko popravljive škodljive posledice. Vendar pa je mogoče morebitne škodljive posledice zadržanja izvrševanja prvih treh povedi 154. člena ZKP bistveno omejiti z določitvijo ustreznega načina izvršitve zadržanja, in sicer tako, da se odredi zapečatenje zbranega gradiva ter prepove vpogled v to gradivo in njegova uporaba. Upošteva se tak način zadržanja – pa tudi dejstvo, da bo zadržanje izvrševanja predpisa omejeno na najkrajši možni čas, ki bo potreben za sprejetje končne odločitve Ustavnega sodišča – možnost nastanka škodljivih posledic izpodbijane zakonske ureditve pretehta nad mogočimi škodljivimi posledicami njenega zadržanja.

15. Glede na navedeno je Ustavno sodišče odločilo, da se do končne odločitve zadrži izvrševanje prve, druge in tretje povedi drugega odstavka 154. člena ZKP, razen v primeru, ko državni tožilec izjavi, da ne bo začel kazenskega pregona (1. točka izreka). Ob tem je na podlagi tretjega odstavka 39. člena ZUstS določilo način izvršitve zadržanja tako, da preiskovalni sodnik gradivo iz četrtega odstavka 153. člena in prvega odstavka 154. člena ZKP zapečati. Do končne odločitve Ustavnega sodišča v to gradivo ni dovoljeno vpogledati ali ga uporabiti (2. točka izreka). S tem se do končne odločitve Ustavnega sodišča zapoveduje razlaga izpodbijanih zakonskih določb z vsebino, kot jim jo je dala avtentična razlaga, da ne bi nastale težko popravljive škodljive posledice, katerih preprečitvi je glede na njihovo težo morale tokrat Ustavno sodišče dati prednost.

16. Ustavno sodišče je sklenilo, da bo zadevo obravnavalo absolutno prednostno.

C.

17. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi prvega in tretjega odstavka 39. člena ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11 in 70/17) v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič,



dr. Rajko Knez, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Sklep je sprejelo soglasno.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica