

SODNIK ZA PREKRŠKE, 1951–2005

GORAZD STARIHA

»Prekrškovno pravo je najpomembnejši del razmerja med posameznikom na eni strani in državo, pravom ter institucionalizirano represijo na drugi. Pomembnost stvari, s katerimi se ukvarjamo v življenju, je lahko odvisna predvsem od težje posledic, ki jih utegnejo imeti te stvari za posameznika. Po drugi strani pa je njihova pomembnost v številnih pogledih odvisna predvsem od pogostosti našega srečevanja z njimi. Če to drži, je za večino ljudi prekrškovno pravo pomembnejše kot na primer kazensko pravo. In če je torej vpliv prekrškovnega prava in prekrškovne politike na dnevno življenje ljudi običajno pogostejši in neposrednejši kot nekatera druga področja prava, lahko prav v tem okviru iščemo temelje, podobo ali odsev tistega, kar bi imenovali pravna kultura in pravna identiteta družbe ali države.«¹

Velika večina državljanov se prav gotovo lahko strinja z zgornjimi mislimi. Ljudje smo si pač morali postaviti meje, da lahko delujemo kot družba in osnovne meje, ki se jih moramo držati v našem vsakdanjem obnašanju in delovanju, so ravno »prekrškovne meje«. Še posebno v današnjih razmerah, ko se marsikdaj zazdi, da se morajo moralne norme, ki niso sankcionirane, umikati agresivnemu mišljenju, da je dovoljeno čisto vse, kar ni kaznivo (oziroma dokazljivo). V povprečju ljudje v svojem ravnanju prej naletimo na meje, ki opredeljujejo prekrškovne zadeve, kot pa na tiste, ki so kazenske narave. Do nedavne preteklosti se je s takimi zadevami ukvarjal sodnik za prekrške, ki je bil med ljudmi po svoji funkciji in osebi pravzaprav bolj znan kot sodniki rednih sodišč, čeprav so se ti ukvarjali z »resnejšimi« zadevami. Namen tega prispevka je torej predstaviti »razvoj« funkcije sodnika za prekrške od njegove uvedbe leta 1951 do njegove ukinitve leta 2005.

Do potrebe po sodnikih za prekrške, oziroma organov za kaznovanje prekrškov, je prišlo zaradi posebnosti prekrškov, ki so jih že zelo zgodaj začeli razlikovati od težjih kaznivih dejanj. Razlikovanje med lažjimi in težjimi prekrški oziroma kaznivimi dejanji se je začelo že v antiki in se nadaljevalo, dokler niso prekrški dobili svojega mesta bodisi v posebnih predpisih ali pa v predpisih kazenske zakonodaje. Pod vplivom teoretikov kazenskega in upravnega prava, ki so poudarjali razlike med prekrški in drugimi kaznivimi dejanji, ter zahtevali, da naj se prekrški izdvojijo in naj o njih odločajo upravni organi, so bili že avtorji osnutkov zakonov o prekrških v stari Jugoslaviji.²

¹ Teršek Andraž, Prekrškovno pravo in prekrškovna politika sta ogledalo pravne kulture in identitete, v: Pravna praksa, št. 35/2006, str. 21–22.

² Slobodan Rakočević, Obravnavanje pravnega stanja glede določanja prekrškov in družbenopolitičnih ter

Po drugi svetovni vojni se na področju prekrškov v skladu z odlokom AVNOJ-a o neveljavnosti pravnih predpisov, sprejetih v bivši Jugoslaviji, in kasnejšem zakonu iz leta 1946 iste vsebine, niso mogle uporabiti norme, ki so v bivši Jugoslaviji veljale na tem področju. Po osvoboditvi je upravno kaznovanje spadalo v izključno pristojnost organov za notranje zadeve. V teh predpisih je seveda kaj malo splošnih določb in načel, ki naj veljajo za prekrške, vendar pa ti predpisi kljub temu pomenijo začetno osnovo za sprejetje *Temeljnega zakona o prekrških* iz leta 1947.³

1945–1951

Po končani drugi svetovni vojni in uvedbi novega družbenega reda, so prekrški sodili v upravno kaznovanje, ki je spadalo v izključno pristojnost organov za notranje zadeve. Upravni kazenski postopek so tako na prvi stopnji vodili izvršilni odbori okrajnih ljudskih odborov oziroma komisije za prekrške pri teh odborih. V *Temeljnem zakonu o prekrških iz leta 1947*⁴ še ni govora o sodniku za prekrške niti o izobrazbi pristojnih za vodenje upravnega kazenskega postopka. Člani komisij za prekrške, ki so bile upravni organi, niso imeli ustrezne strokovne, to je pravne izobrazbe.⁵ Prekrškovno kaznovanje pri upravnih organih pa se je že od vsega začetka delovanja zlorabljal za politično in osebno obračunavanje. Oblast je to zaznala in v raznih okrožnicah opozarjala na očitne napake in zlorabe. Seveda so bile tudi okrožnice polne formalizmov, kako naj bi stvari potekale, vendar pa je ravno iz tega tudi razvidno, kako stvari niso potekale. Najprej si pogledjmo okrožnico Komiteja za zakonodajo in izgradnjo ljudske oblasti vlade LRS (podpisan je pomočnik predsednika republiške komisije za prekrške Boris Kocijančič) z dne 5. 5. 1950, iz katere izvemo glavni namen upravnega kaznovanja in glavne nepravilnosti oziroma težave pri tem:

»I.

Ljudski odbori oziroma za vodstvo upravnega kazenskega postopka pristojni organi morajo

ostalih temeljev za zadevno pravno stanje (dalje: Obravnavanje pravnega stanja), v: Problematika upravno kaznivih dejanj, Inštitut za javno upravo in delovna razmerja pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana, 1965/1966, str. 35–36, 40–42; Rupko Godec, Prekrški v stari Jugoslaviji in v nekaterih tujih državah, v: Problematika upravno kaznivih dejanj, Inštitut za javno upravo in delovna razmerja pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana, 1965/1966, str. 10–21.

³ Rakočević, Obravnavanje pravnega stanja, str. 51–52.

⁴ Ur. l. FLRJ, št. 107/1947.

⁵ Janez Kopač, Lokalna oblast na Slovenskem v letih 1945–1955 (dalje: Lokalna oblast), Gradivo in razprave 29, Zgodovinski arhiv Ljubljana, Ljubljana 2006, str. 337–339; Zdenko Pavlina, Oris razvoja prava o prekrških in organov za postopek o prekrških v Republiki Sloveniji po 1945. letu (dalje: Oris razvoja prava), v: Pravnik, št. 11/12 1992, str. 513.

imeti stalno pred očmi pravi namen upravnega kaznovanja. Namen upravnega kaznovanja je predvsem ta, da se prepreči kršitev discipline pri izvrševanju raznih državnih nalog in ukrepov, da se vzgojno upliva na državljane, končno ima pa tudi represivni značaj proti tistim, ki kažejo odpor. [...]

Na splošno se je opazalo, da je pri ljudskih odborih vladala tendenca izrekanja čim strožjih kazni zlasti v teku raznih odkupnih kampanj ali pri izvajanju drugih gospodarskih ukrepov. Pri tem so se izrekale maksimalne (najstrožje) kazni tudi za lažje prekrške; kazni so bile pogosto strožje, kakor bi jih izreklo sodišče, če bi se isto dejanje štelo za sodno kaznivo dejanje. Državljeni so bili večkrat kaznovani tudi v primerih, ko za kaznovanje ni bilo zakonite podlage, to je za dejanja, ki sploh niso imela znakov prekrškov. [...]

Pri mnogih ljudskih odborih tudi ni pravilnega individualiziranja kazni, to se pravi, da se pri posameznem storilcu ne upošteva stopnja njegove odgovornosti, njegov socialni položaj in use druge okoliščine, ki se nanašajo nanj. [...]

II.

1. [...] Bili so tudi primeri, da so posamezni uslužbenci, ki so bili poslani na terensko delo, izdajali upravne kazenske odločbe že kar na pripravljenih in v naprej podpisanih formularjih, in to večkrat celo brez zaslišanja storilcev. Vse to je očitno protizakonito in kvari ugled naše ljudske oblasti. [...]

4. Odločbe se izdajajo tudi brez zaslišanja obdolženca, ali pa je zaslišanje opravljeno le formalno, ne da bi se preveril obdolženčev zagovor ali se ta sploh upošteval pri izdaji odločbe. Bili so tudi primeri, da so bile namesto obdolženca zaslišane druge osebe, n.pr. namesto moža njegova žena. V nekaj primerih so bile tudi kaznovane žene, dasi je bilo jasno, da so storili prekrške možje itd. [...]

10. Splošen pojav je tudi, da se izrečene kazni počasi ali pa sploh ne izvršujejo. Denarne kazni se v primerih neplačila pogosto ne spreminjajo v kazen poboljševalnega dela oziroma se s to zamenjavo kazni odlaša včasih tako dolgo, da pravica do izvršitve kazni zastara.⁶

Zgornje nepravilnosti pri upravnem kaznovanju so bile ugotovljene na republiški ravni, čez dobro leto dni (16. 6. 1951) pa so poverjeništa za notranje zadeve okrajnih in mestnih ljudskih odborov dobila okrožnico ministrstva za notranje zadeve s pripisom »obdelano v zvezi z referatom tov. Rankovića«. Iz okrožnice je razvidno, da so oblastniki v ljudskih odborih izkoriščali upravno kaznovanje tudi za politično in osebno obračunavanje:

»Poverjeniki, ki so smatrali, da je upravno kaznovanje politična akcija proti reakciji, so pozabili pri tem na osnovna načela Temeljnega zakona o prekrških in so tako grobo kršili zakonitost. Glavno merilo za njih je bilo, ali je oseba, ki naj bo kaznovana, nasprotna današnjemu redu, in če je taka bila, je morala biti kaznovana, pa naj se je gradivo izvilo tudi iz trte.

⁶ Zgodovinski arhiv Ljubljana (ZAL), fond: Sodnik za prekrške Radovljica (RAD-50), tehnična enota (t. e.) 81, arhivska enota (a. e.) 103, okrožnica z dne 5. 5. 1950.

V obrazložitev k takim odločbam pa so se često navajale okolnosti, ki s prekrškom sploh niso imele nobene vzročne zveze, npr. da kaznovani ni plačal davka, da ni oddal redno obveznih oddaj, da je pijanec itd. V utemeljitev odločbe so se navajali celo prekrški, ki jih je kaznovani storil že prej in za katere sploh ni bil uveden postopek, skratka politično negativna oseba se je morala za vsako ceno kaznovati, če je obstajalo za to gradivo ali ne, pa tudi če so obstajali za to zakoniti predpisi ali ne. V skrajnem primeru se je navajala kot zakonit predpis, ki se naj bi kršil, celo ustava. Ne glede na težjo prekrška so bile politično negativne ali pasivne osebe kaznovane z najstrožjimi kaznimi, politično pozitivne osebe pa z najnižjimi kaznimi ali pa se proti njim sploh ni uvedel upravno kazenski postopek.

Jasno je, da je bila posledica takega stališča ta, da so bile take odločbe formalno nepravilno izdelane in da so advokati, pa celo neuke stranke same v pritožbah včasih ironizirale navedbe v odločbah, sklicujoč se na materialne pravne predpise, ki so bili kršeni, kakor tudi na pomanjkljivost samega postopka.

Nekateri poverjeniki, zavedajoč se svojega nepravilnega dela, so celo predlagali pritožbeni instanci, da se njihove odločbe potrdijo, ker bi sicer izgubili avtoriteto, če bi se pritožbam ugodilo.

Gotovo je prav, da je potrebno upravno kaznovanje obravnavati s političnega vidika, toda vsekakor v okviru zakonitosti. Nemogoče je, da bi bil reakcionar, ki vozi po levi strani ceste, kaznovan s 3 meseci odvzema prostosti, in da se aktivist, ki dela v objestnosti težke izgrede, sploh ne kaznuje ali pa z najnižjo kaznijo. [...] Kaznujeta se reakcionar in aktivist, ki sta kršila pravni predpis. Kaznovana morata biti oba po težini storjenega prekrška in ne po tem, kakšen odnos ima eden ali drugi do državne ureditve. Le v okviru olajšilnih ali obtežilnih okolnosti je mogoče enemu ali drugemu kaznen primerno zvišati ali znižati, vendar ta razlika med kaznijo enega ali drugega ne more biti v razmerju opomina in treh mesecev odvzema prostosti, kakor so kaznovala prenekatera poverjenišтва, ampak mora biti ta razlika sorazmerna. [...] Seveda je potrebno poznati politično zadržanje vsakega storilca prekrška in imeti to tudi v vsem postopku proti njemu pred očmi. Potrebno pa je najti zakonito vzročno vez med storjenim prekrškom in njegovim sovražnim ali pozitivnim zadržanjem in pri izreku kazni to upoštevati kot obtežilno ali olajšilno okolnost.»

Poleg tega, kako se je prekrškovno kaznovanje zlorabljalo za politično in osebno obračunavanje, lahko v zgornji okrožnici opazimo tudi diskrepanco med zahtevami po enakopravnem, poštenem obravnavanju vseh prekrškarjev in priznavanjem »da je potrebno upravno kaznovanje obravnavati s političnega vidika.« Pri vsem opozarjanju na enakopravno obravnavanje vseh, pa se je nadrejena oblast strinjala, da se »tisti, ki niso za nas«, kaznujejo ostreje, le razlike v kaznovanju naj ne bodo preočitne, da se preveč ljudi ne bi spraševalo o verodostojnosti oblasti.

Poglejmo si še dejanski primer nepravilnosti iz navedene okrožnice ministristva za notranje zadeve:

»Poverjeništvu za notranje zadeve v Radgoni je upravno kazensko stvar zoper I. J. rešilo takole. I. J. je brez upravičenega razloga pretepel neko žensko ter ji prizadejal telesne poškodbe,

kar je razvidno iz priloženega zdravniškega spričevala. Vendar ga je poverjenišтво oprostilo kazni. Pri tem je poverjenišťvo upoštevalo, da je I. J. star partizan. Oškodovanka, ki je bila pretepena in dobila telesne poškodbe pa je bila prej nuna. Torej je poverjenišťvo pri odločanju kazni vzelo te okoliščine v poštev in jih smatralo pri prvem kot olajšilno, pri drugi pa kot obtežilno okolnost. Taki razlogi so nezakoniti, poleg tega pa je poverjenišťvo še kršilo stvarno pristojnost, ker gre za kaznivo dejanje lahke telesne poškodbe.⁷

1951–1958

Z novim *Temeljnim zakonom o prekrških*⁸ je bil leta 1951 ustanovljen tudi redni organ za kaznovanje prekrškov na prvi stopnji – sodnik za prekrške in na drugi stopnji – senat za prekrške. Po tem zakonu je upravni kazenski postopek na prvi stopnji vodil sodnik za prekrške okrajnega oziroma mestnega (rajonskega) ljudskega odbora. Sodnika za prekrške in njegovega namestnika je volil ljudski odbor, izvolitev pa potrdil minister za notranje zadeve ljudske republike. Sodnik za prekrške je bil za svoje delo odgovoren ljudskemu odboru, ki ga je izvolil.

Zakon je poznal tudi (še) komisijo za prekrške: »Upravni kazenski postopek za prekrške, ki jih predpisujejo krajevni ljudski odbori, ljudski odbori naselij in ljudski odbori mest, ki spadajo k okraju, ki pa nimajo sodnika za prekrške, vodi komisija za prekrške ljudskega odbora, ki jo sestavljajo tajnik ljudskega odbora in dva člana odbora, ki ju določi ljudski odbor« (tretji odstavek 51. člena). Komisija za prekrške je vodila postopek in odločala o krivdi in kazni kolektivno, tj. v zboru vseh članov, ki so jo sestavljali. Sredi leta 1952 sprejeti *Zakon o občinskih ljudskih odborih v Ljudski republiki Sloveniji*⁹ je komisije za prekrške pri krajevnih ljudskih odborih spremenil v komisije za prekrške pri občinskih ljudskih odborih.¹⁰

Po *Temeljnem zakonu o prekrških* iz leta 1951 je moral sodnik za prekrške imeti pravno fakulteto ali višjo šolo ministrstva za notranje zadeve FLRJ in je bil uslužbenec ljudskega odbora. Kljub temu, da je bil sodnik za prekrške organizacijsko v sestavu ljudskega odbora, je bil poseben organ z določenimi nalogami in pristojnostjo. Pri tem je bilo značilno, da za sodnika za prekrške v svojstvu upravnega kazenskega organa niso veljala splošna načela upravnega delovanja, ki so bila sicer značilna za delo državne uprave in njenih organov.

V 58. členu zakona je bilo vsebovano tudi načelo samostojnosti, ta člen je namreč določal, da sodniki za prekrške in senati za prekrške odločajo samostojno na podlagi zakonov in drugih pravnih predpisov. Vendar pa so bili sodniki senata za

⁷ ZAL, fond: Okrajni sodnik za prekrške Kranj (KRA-59), a. e. 38, t. e. 25.

⁸ Ur. l. FLRJ, št. 46/51.

⁹ Ur. l. LRS, št. 19/1952.

¹⁰ Kopač, Lokalna oblast, str. 341.

prekrške, pa tudi drugi sodniki za prekrške, glede na določbo o njihovi izvolitvi in razrešitvi, kljub določbi 58. člena še vedno odvisni od predstojnika republiškega upravnega organa. Torej je bila določba tega člena le deklaratorna.¹¹ Poleg te dejanske nesamostojnosti, pa je sodnik za prekrške pri svojem delu moral upoštevati tudi politične kriterije. O tem nam med drugim jasno priča okrožnica predsednika republiškega senata za prekrške Henrika Kužnika tajništvom za notranje zadeve OLO in MLO iz leta 1952: »Sodnik za prekrške je samostojen pri izdajanju konkretnih odločb, toda glede splošne kaznovalne linije se ne more popolnoma izolirati, ker to ne bi bilo niti v duhu splošne politične linije, katero odraža temeljni zakon o prekrških, niti v interesu utrjevanja in izvajanja socialistične zakonitosti. Tudi dajanje direktiv z več strani, n.pr. od predsednika OLO oz. MLO ter raznih poverjenikov, ne bi zagotovilo enotne splošne kaznovalne linije.

Zato mora glede splošne kaznovalne politike sodnik za prekrške doseči popolno sodelovanje s poverjenikom za notranje zadeve, ker je sodnik za prekrške v organizacijskem sestavu poverjeništvu za notranje zadeve, a za delo poverjeništvu je odgovoren poverjenik za notranje zadeve tako ljudskemu odboru (kot član izvršilnega odbora), kakor tudi ministru za notranje zadeve.«¹²

Očitanim nepravilnostim iz okrožnic za leti 1950 in 1951 se je v letu 1953 pridružil še očitek preveč množičnega upravnega kaznovanja in pa ugotovitev, da upravni organi sodnikov za prekrške ne upoštevajo dovolj. Avgusta 1953 je državni podsekretar Peter Zorko poslal vsem načelnikom tajništev za notranje zadeve OLO in MLO naslednjo okrožnico:

»Na seji odbora za notranjo politiko pri Izvršnem svetu Ljudske skupščine LRS in na konferenci državnih sekretarjev za notranje zadeve v Beogradu je bilo med drugimi problemi obravnavano tudi vprašanje upravnega kaznovanja. Ugotovilo se je, da je kaznovanje zavzelo preširok obseg. Potrebno je, da se v vseh okrajih ukrene vse, da se masovno kaznovanje čimbolj skrči. Že na konferencah v Ljubljani je bilo poudarjeno, naj člani LM pri lažjih kršitvah državljanke opozarjajo na nepravilnosti. Včasih se z dobrohotnim opozorilom več doseže kot pa s kaznijo. [...]

Glede sodnikov za prekrške se je ugotovilo, da so pravzaprav precej osamljeni. Sicer pritiskajo na nje z raznih strani in zahtevajo kaznovanje, vendar pa se v probleme upravnega kaznovanja redko kdo spušča. Ljudski odbori in sveti za notranje zadeve posvečajo tem problemom prav malo pozornosti, nekateri prav nič. Odkar je bil ustanovljen institut sodnikov za prekrške sredi novembra 1951 pa do danes, so sodniki za prekrške podali na zasedanjih OLO oz. MLO le po enkrat poročila. Samo pri nekaterih LO je sodnik poročal dvakrat. Nekaj pa je tudi takih, da ni sodnik za prekrške poročal niti enkrat. [...] Na sejah svetov za

¹¹ Pavlina, Oris razvoja prava, str. 514.

¹² Okrožnica z dne 29. 2. 1952 (ZAL, KRA-59, t. e. 25, a. e. 38).

notranje zadeve naj referira sodnik za prekrške, kadar se razpravlja o upravnem kaznovanju, in ne načelnik tajništva za notranje zadeve OLO. Na vseh teh sejah bo sodnik za prekrške z ene strani dobil večji pogled v problematiko okraja oz. mesta in bo potem lažje bolj samostojno ukrepal in z večjo samozavestjo, na drugi strani pa bo seznanjal s problemi in težavami upravnega kaznovanja ljudske odbornike, ki bodo lahko uporabili druge ukrepe.

[...] Bodoča kaznovalna politika naj bi bila taka, da se kaznuje čim manj ljudi, da pa se proti obdolžencem izrečejo ostrejše kazni. Če bo manj upravnega kaznovanja, se bo tudi sodnik za prekrške lažje poglobil v probleme in bo njegovo delo kvalitetnejše.¹³

Z upravnimi spremembami leta 1955¹⁴ je prišlo do sprememb tudi na področju organizacije prekrškovnega kaznovanja. Splošni zakon o ureditvi občin in okrajev¹⁵ je ukinil komisijo za prekrške, njeno delo je prevzel občinski sodnik za prekrške, ki ga je volil ljudski odbor in kateremu je tudi odgovarjal za svoje delo. Sodnik za prekrške je bil z izvolitvijo že upravičen opravljati svoje posle, za to ni bil potreben pristanek oziroma potrditev državnega sekretarja za notranje zadeve, kot je bilo to potrebno za sodnika za prekrške na sedežu okrajnega ali mestnega ljudskega odbora. Po novem predpisu torej okrajni sodnik za prekrške ni bil več osnovni organ za vodenje upravno kazenskega postopanja na prvi stopnji, temveč se je ta funkcija prenesla na občinskega sodnika za prekrške.

Okrajni sodnik za prekrške je zamenjal sodnika za prekrške okraja oziroma MLO, ki je bil po prvotnih predpisih *Temelnjega zakona o prekrških* edini organ, ki je smel v načelu voditi upravno kazenski postopek. O postavitvi okrajnega sodnika za prekrške, kakor tudi o njegovi potrditvi so obveljale dotedanje določbe. Spremembe so nastale edino v funkciji. Sodnik za prekrške je bil po prvotnih predpisih organ, ki je vodil upravno kazenski postopek na prvi stopnji, istočasno pa je bil tudi pritožbeni organ zoper odločbe komisij za prekrške. Po novih predpisih pa je ostal okrajni sodnik za prekrške le prvostopni organ in je bil za reševanje pritožb občinskih sodnikov za prekrške določen okrajni senat za prekrške. To je bil nov organ, predviden le kot pritožbeni organ zoper odločbe občinskih sodnikov za prekrške. Sestavljen je bil iz predsednika senata in dveh sodnikov porotnikov. Predsednik senata je bil okrajni sodnik za prekrške, ki ga je izmed izvoljenih sodnikov za prekrške določil okrajni ljudski odbor, sodnike porotnike pa so določili iz seznama sodnikov porotnikov, ki jih je izvolil ljudski odbor.

Senat za prekrške pri republiškem državnem sekretariatu za notranje zadeve je obdržal svoje kompetence, razširjene so bile toliko, da je poleg nadzorstva nad

¹³ Okrožnica z dne 18. 8. 1953 (ZAL, RAD-50, t. e. 81, a. e. 106).

¹⁴ *Splošni zakon o ureditvi občin in okrajev* (Ur. l. FLRJ št. 26/55), *zvezni Zakon o pristojnosti občinskih in okrajnih ljudskih odborov* (Ur. l. FLRJ št. 34/55), *republiški Zakon o pristojnosti občinskih in okrajnih ljudskih odborov v zadevah, ki so urejene z dosedanjimi republiškim predpisi* (Ur. l. LRS št. 26/55).

¹⁵ Ur. l. FLRJ št. 26/55.

okrajnim sodnikom za prekrške dobil še nadzorstvo nad poslovanjem okrajnih senatov za prekrške. S temi novostmi je na konferenci avgusta 1955 predsednik republiškega senata za prekrške Ermin Ferfolja seznanil sodnike za prekrške OLO in MLO. Poleg tega pa jim je predaval tudi o kaznovalni politiki in iz tega lahko ponovno vidimo tudi politično funkcijo sodnikov za prekrške:

»Vse tiste kršitve, ki neposredno zadevajo našo politično in družbeno ureditev in ki gredo za tem, da se ovira nadaljnji razvoj socialističnih odnosov na kateremkoli področju našega družbenega življenja, je treba presojeti z ostrejšimi merili in v takih primerih torej uporabljati tudi strožje sankcije. Z uporabo ostrejših sankcij namreč zagotavljamo v skrajnih primerih nemoten razvoj socialističnih odnosov v naši družbi. [...]

Pri izvajanju upravne kazenske politike pa je poleg vrste oziroma značaja prekrškov treba upoštevati tudi storilce prekrškov. Vprašanje individualizacije pri uporabi upravnih kazenskih sankcij je zelo važen činitelj upravne kazenske politike. Ni namreč vseeno, kako bomo v posameznem primeru kaznovali notoričnega ali prikritega, toda resničnega nasprotnika naše družbene ureditve, ali kako človeka, za katerega vemo, da sicer vlaga svoje sile za izgradnjo socialistične družbe ali človeka, ki je dober državljan in ki v redu izpolnjuje svoje obveznosti do družbene skupnosti. Jasno je, da bo tisti, ki je naš nasprotnik, prejel za storjeno kršitev strožjo kazen, medtem ko bomo pri človeku, ki se zalaga za stvar socializma presojali njegovo kršitev z blažjimi merili, razen v primerih, če gre za težje ali naklepno storjene prekrške. To seveda še ne pomeni, da takih državljanov načeloma sploh ni treba kaznovati, čeprav bo dostikrat tudi z opozorilom dosežen boljši učinek, kot pa z upravno kaznijo. Zavedne člane naše družbene skupnosti je v vsakem primeru treba opozarjati, da so prav oni poklicani, da dajejo vzgled vsem ostalim ljudem s pravilnim izpolnjevanjem socialističnih načel in predpisov.«¹⁶

Da so se sodniki za prekrške zavedali, kaj se pričakuje od njih, lahko razberemo tudi iz njihovih poročil o njihovi kaznovalni politiki. Za primer si pogledjmo del poročila radovljiškega okrajnega sodnika: *»Pred izrekom kazni se skrbno pretehtajo naslednji momenti, dejanski stan prekrška, krivda obdolženca pri izvršenem prekršku, osebnost storilca, če je že take prekrške napravil, njegov socialni položaj, njegovo zadržanje do družbene ureditve in koliko je izvršen prekršek vplival na okolico. Tako so na primer prekrški izvršeni na Brezjah od strani oseb, ki pridejo na Brezje kot romarji, to je prenočevanje pod kozolci, cestno prometni predpisi, prekrški neprijave bivanja dosti ostreje gledani kot enaki prekrški izvršeni v drugem okolju.«¹⁷*

Kako pa je bilo dejansko z izobrazbo sodnikov za prekrške v tem času? Od občinskih sodnikov za prekrške v kranski okraju sta imela dva fakultetno izobrazbo, eden popolno srednjo šolo s prakso v tej službi, eden opravljeno nižjo srednjo šolo in dvakratni tečaj pravne stroke ter predhodno prakso v tej službi,

¹⁶ Zapisnik z dne 26. 8. 1955 (ZAL, KRA-59, t. e. 25, a. e. 39).

¹⁷ Poročilo z dne 10. 10. 1957 (ZAL, KRA-59, t. e. 30, a. e. 52).

eden nižjo srednjo šolo in administrativno prakso ter eden le osnovnošolsko izobrazbo in nižjo partijsko šolo.

Okrajnemu senatu za prekrške (pritožbeni organ zoper odločitve občinskih sodnikov za prekrške) je predsedoval predsednik (ki je bil istočasno tudi stalni okrajni sodnik za prekrške), s sodelovanjem sodnikov porotnikov, ki jih je bilo v kranjskem okrajnem senatu šestnajst. *»Izvoljeni pa so bili na to dolžnost ljudje, politično trdni, gospodarsko in politično razgledani, in sicer iz vrst državljanov zaposlenih v industriji, obrti in nekaterih drugih dolžnostih. Vsi sodniki porotniki so člani ZKS in ostalih političnih in družbenih organizacij in ni med njimi niti enega, ki ne bi imel vsaj neke družbene funkcije.«*¹⁸ Okrajnemu sodniku za prekrške se je v njegovem poročilu Senatu za prekrške pri Državnem sekretariatu za notranje zadeve LRS zdelo *»interesantno tudi, da sodniki, člani ZKJ pred izdajo odločbe vedno predložijo spis v mnenje na tukajšnji senat, ostali pa ne«* (v ZKJ so bili organizirani trije).¹⁹

Okrajni sodnik za prekrške v Kranju je imel v tem času (1955) sedem razredov gimnazije (izpit za osmi razred in maturo je polagal privatno), absolviral je štiriinpolmesečni tečaj pravne stroke pri Javnem tožilstvu LRS, položil strokovni izpit za nižjega pravnega referenta, obiskoval višji partijski kurz pri CK ZKS; okrajni sodnik je bil od 1. 9. 1954, prej referent pri okrožnem javnem tožilstvu v Ljubljani, predhodno okrajni javni tožilec v Kamniku, še prej pa referent pri okrajnem javnem tožilstvu v Kranju.²⁰ Šele leta 1959 je opravil sprejemni izpit na Pravni fakulteti in se vpisal v prvi semester.²¹ Fakultetne izobrazbe torej ni imel, gotovo pa je imel druge kvalitete, da je zasedal položaj, ki ga pač je (med drugim je od 15. 5. 1945 do 29. 11. 1945 služboval kot poročnik v JLA).

V juliju 1956 je v poročilu republiškem senatu opisoval »svoje« občinske sodnike za prekrške. Poglejmo si, kako jih je videl:

»Tov. [...] je po svoji naravi dela voljan človek. Je tudi tovariški in ustrezljiv Kot strokovnjak je formalist, se izgublja v nepomembnih vprašanih posameznih zadev, spise rad preklada iz predala v predal, kadar je postavljen pred dejstvo se težko odloči, v odnosu do strank često izgubi živce in potrpljenje ter vpije, v takem primeru je običajno rezultat mila kaznen, razgovarja se z ljudmi o stvareh, ki ne spadajo k predmetu. Rad se hvali, sklicujoč se pri tem na akademsko izobrazbo. Njegov odnos do strank iz vrst inteligence in preprostih strank se v gornjem smislu razlikuje. Vzrok je opreznost. Glede njegovega poslovanja [...] sem podpisani prejel že par pritožb, ki se tičejo milosti kaznovanja in odnosa do strank. V tem oziru sem mu povedal svoje mnenje. Ni sprejel kritike na znanje. Je nekritičen. [...] Kar naredi, naredi dobro, le čestokrat zavzame preblag kriterij.

¹⁸ Poročilo z dne 30. 3. 1956 (ZAL, KRA-59, t. e. 29, a. e. 50).

¹⁹ Poročilo z dne 15. 12. 1956 (ZAL, KRA-59, t. e. 29, a. e. 51).

²⁰ Seznam okrajnih sodnikov za prekrške z dne 5. 1. 1955 (ZAL, KRA-59, t. c. 30, a. e. 52).

²¹ Poročilo z dne 17. 10. 1959 (ZAL, KRA-59, t. e. 31, a. e. 54).

Tov. [...] ima srednješolsko izobrazbo. Do leta 1954 je bil miličnik, sedaj pa je redno zaposlen pri Upravi stanovanjskih zgradb ObLO. [...] Lokalni organi ga pohvalijo, kadar je o njem govora. Iz stikov z njim sem utegnil razbrati, da je resen, zanesljiv in odločen uslužbenec. Povedo mi na občini, da je priden, samoiniciativen in natančen. Doslej nisem niti enkrat opazil, da bi bil izbral napačen predpis, zaslišuje lepo in dobro, le pri izdaji odločb mu dela stilo nekoliko preglavic. Kontrola pri njem dne 24. maja 1956 je našla arhiv lepo urejen, pa tudi v strokovnem ozirju ni bilo kakšne posebne napake. V družabnem življenju je agilen aktivist v različnih društvih, zlasti športnih. Je tudi sekretar osnovne organizacije ZKS. [...]

Tov. [...] je vzor uslužbenca. Sposoben, natančen, odločen, zanesljiv in prevdaren. Veselje je videti njegovo administracijo, ki jo vodi sam. Kontrola dne 25. maja 1956, ki je pregledala njegovo poslovanje, mu razen ene malenkosti, ni imela kaj oporekati. Absolviral je že dva tečaja pravne stroke, ki ju je pred leti organiziral v Ljubljani DSNZ. Položil je tudi že strokovni izpit za nižjega pravnega referenta.

Tov. [...] je načelnik tajništva za občo upravo in proračun ObLO. [...] Delokrog te občine je precejšen in poleg dela, ki ga ima z osnovno zaposlitvijo, najbrž težko zmoguje še s sodniškim poslom. Rešujejo ga najbrž mile kazni, zaradi česar se obdolženci tudi ne pritožujejo. Je malomeščanski tip, precej blaziranega obnašanja. Nastop njegov se s funkcijo sodnika za prekrške ne sklada. Je pravnik in mlad in bi z lastnostmi [...] bil odličen uslužbenec. Tudi organiziran ni, kar je resna ovira, govoriti z njim v 'našem' jeziku. Že dalj časa se dela na tem, da bi ga zamenjali, ker je bil izbran brez naše vednosti in vednosti TNZ. [...]

Tov. [...] je sekretar [v podjetju – op pis.] in je bil izvoljen za sodnika za prekrške proti svoječasnim vašim navodilom o tem, kdo je lahko sodnik in proti temu, da sem mu še pred izvolitvijo pojasnil to oviro. [...] Ima popolno srednješolsko izobrazbo in bi po svoji inteligenci ter ugledu odgovarjal za to mesto, vendar tega posla ne bo mogel vršiti, ne da bi ga zanemarjal. V disciplini poročanja sta z [...] najslabša. Imenovani ima poleg rednega dela še druge dolžnosti v različnih društvih, ki mu vzamejo ves prosti čas, potreben za opravljanje sodniškega posla. Strokovno so njegovi izdelki dobri, šepa le njegova administracija.

Tov. [...] potrebne izobrazbe nima. Poleg osnovne šole ima le višji partijski tečaj in nekajletno prakso. V okrajnem in občinskem komiteju, kjer je bil nazadnje do letošnjega januarja tehnični sekretar. Rešuje ga trdna volja premagati ovire izviraajoče iz pomanjkljive izobrazbe, zato uneto študira predhodno izišle in tekoče predpise. Je agilen, samoiniciativen, predan, zaveden, zanesljiv, energičen in prevdaren. Ob kontroli dne 24. maja 1956 je bilo najdenih pri njem nekaj strokovnih in administrativnih napak. O odpravi administrativnih napak je poročal pred rokom, ki mu je bil postavljen. V kolikor je dobil naročilo, kako naj postopa glede strokovnih napak, je naročilo takoj izpolnil ter mi predložil spise. Kadar se ne more odločiti, kateri predpis naj uporabi, se posvetuje. Če bo ostal tak, bo v kratkem dober sodnik.²²

²² Poročilo z dne 7. 7. 1956 (ZAL, KRA-59, t. e. 29, a. e. 51).

Spomnimo, da so v tem času še delovale komisije za prekrške. V juliju 1953 je sodnik za prekrške pri OLO Kranj odgovarjal Senatu za prekrške na neko njihovo vprašalnico. Med drugim je zapisal tudi precej slabo mnenje o občinskih komisijah za prekrške: »Pri ObLO so postavljene komisije za prekrške. Delo teh komisij je v glavnem nepravilno in nad njimi se ne izvaja nikakršna kontrola.«²³

Posebno »zadolžitev« v tem času so imeli sodniki za prekrške tudi pri nadzorovanju in kaznovanju prekrškov v zvezi s cerkveno dejavnostjo. Glede tega so dobivali posebna navodila v okrožnicah od predsednika republiškega senata za prekrške, npr. da morajo imeti podatke o kaznovanju duhovnikov in drugih oseb, zoper katere se vodi postopek v zvezi s klerom vedno pripravljene; da morajo pri obravnavanju prekrška zoper klerikalno nastrojene osebe uporabljati ostrejšje ukrepe kot pa proti drugim osebam in podobno.

Med »cerkvene grehe«, ki so jih kaznovali sodniki za prekrške so spadali: procesije, nabiranje prostovoljnih prispevkov, javni shodi, zloraba prižnice za obravnavanje političnih stvari, nepravilno poučevanje verouka, organiziranje cerkvenega petja v privatnih hišah in prekomerno zvonjenje. V zvezi z zadnjim, prekomernim zvonjenjem, je zanimivo poročilo kranjskega občinskega sodnika za prekrške za leto 1956: »V postopku sem imel zaradi prekomernega zvonjenja tudi enega cerkovnika in skupino treh zvonarjev. Med to skupino je bil prijavljen celo 83 letni starček iz Preddvora. Seveda tega nisem klical na zaslišanje, da ne bi sovražniki naše oblasti govorili in razširjali vest, da je sodnik za prekrške klical na kazensko odgovornost celo tako starega človeka, kateri je že takorekoč z obema nogama v grobu.«²⁴

Posebna obravnava in poročanja sta bila namenjena tudi problemu alkoholizma. Mnogo prekrškov izvira prav iz pijanosti in zato so imeli prekrškovni organi v preteklosti, in imajo še danes, veliko opraviti prav s posledicami pijanosti, z aktivnimi in pasivnimi žrtvami alkohola. Oblast se je problema alkoholizma zavedala in sodniki za prekrške so morali pripravljati posebna poročila tudi glede prekrškov v zvezi z alkoholiziranjem.

V enem takih poročil je radovljiški sodnik za prekrške ugotavljal, da tudi sodniki za prekrške zdravijo pijance, in sicer s kaznimi, zlasti zapornimi: »Najresnejši in najtežji je problem alkoholizma pri [...] kroničnih alkoholikih. [...] Pri sedanjem stanju je možno take alkoholike spraviti na pravo pot le na dva načina: Prvi je ta, se sami odločijo za zdravljenje pri zdravniku.

Če pa se taki alkoholiki bodisi nočejo ali ne morejo odločiti za tako zdravljenje, jih pač mora na osnovi ovadb 'zdraviti' sodnik za prekrške s kaznimi, zlasti z zapornimi. I...»²⁵

²³ Poročilo z dne 13. 7. 1953 (ZAL, KRA-59, t. e. 29, a. e. 48).

²⁴ Poročilo z dne 4. 1. 1957 (ZAL, KRA-59, t. e. 29, a. e. 51).

²⁵ Poročilo z dne 5. 3. 1955 (ZAL, RAD 50, t. e. 81, a. e. 108).

Poročilo kranjskega okrajnega senata za prekrške republiškemu senatu pa nas spomni na znan običaj iz polpreteklih časov – veseljačenje v dneh po plači: »Večina prekrškov zoper javni red in mir storjenih v vinjenosti datira iz prve polovice vsakega meseca, ko delavci po tovarnah in drugih podjetjih dobijo svoje prejemke.«²⁶

1958–1965

Temeljnemu zakonu iz leta 1951 je sledila novela *Temeljnega zakona o prekrških* iz leta 1958.²⁷ V skladu z upravnimi reformami iz leta 1955 je upravni kazenski postopek o prekrških na prvi stopnji vodil občinski sodnik za prekrške, razen v primerih, ko je postopek vodil okrajni sodnik za prekrške. Sodnika za prekrške je volil občinski oziroma okrajni ljudski odbor.

Občinski sodnik za prekrške je moral imeti najmanj srednjo strokovno izobrazbo, tri leta upravne prakse in izpit za sodnika za prekrške, okrajni sodnik za prekrške pa pravno fakulteto, višjo upravno šolo za notranje zadeve, upravno šolo ali priznana višjo strokovno izobrazbo v upravni službi, tri leta upravne prakse in izpit za sodnika za prekrške. Okrajni sodnik za prekrške je bil lahko tudi, kdor je imel vsaj srednjo strokovno izobrazbo in je bil najmanj pet let občinski sodnik za prekrške.

Sodnik za prekrške je bil (še vedno) uslužbenec ljudskega odbora in je bil za svoje delo odgovoren samo ljudskemu odboru, ki ga je izvolil. Glede na to so bili sodniki za prekrške še vedno glede izvolitve in razrešitve odvisni od upravnega organa in zato torej še vedno ne moremo govoriti o njihovi samostojnosti. Odvisnost od upravnega organa nam med drugim lepo ilustrira tudi primer iz prakse v Kranju, od koder je predsednik kranjskega okrajnega senata oktobra 1960 poročal Senatu za prekrške pri državnem sekretariatu za notranje zadeve LRS: »V Kranju na željo občinskega sodnika tov. Jevška doslej še niso izvolili namestnika, tako kakor to določa 55. člen TZP, temveč je enega od uslužbencev – pravnikov, tajnik LO enostavno postavil z dekretom na to mesto. Razumljivo, da mu sodnik tov. Jevšek prav zato ne more dovoliti nadomestovanja. Po drugih občinah so namestniki pravilno izvoljeni in kot kaže dobro izbrani.«²⁸

Predsednik kranjskega okrajnega senata je za »svoje« sodnike v namen ugotavljanja uspehov in rezultatov dela kot podlage za nagrajevanje sodnikov za prekrške izračunal, da so v letu 1960 občinski sodniki za prekrške porabili za šefovska opravila povprečno 6120 minut ali 5% delovnega časa, za referentska

²⁶ Poročilo z dne 20. 2. 1957 (ZAL, KRA-59, t. e. 29, a. e. 51).

²⁷ Ur. l. FLRJ, št. 2/59 (prečiščeno besedilo).

²⁸ Poročilo z dne 12. 10. 1960 (ZAL, KRA-59, t. e. 31, a. e. 55).

opravila 104 906 minut ali 88% delovnega časa ter za osebne zadeve in obveznosti v političnih in družbenih organizacijah med rednim delovnim časom 7800 minut ali 7% delovnega časa.²⁹

Predsednik okrajnega senata pa sodnikom ni sešteval samo minut, ampak je tudi drugače poročal o njihovem delu: »Skoraj pri vseh sodnikih pa je bilo opaziti, da svojih izdelkov pred podpisom in odpravo ne kontrolirajo in ne odrejajo popravke, ker v nekaterih odločbah mrgoli smiselnih, pravopisnih in zlasti strojepisnih napak. Tako je sodnik za prekrške v Škofji Loki izdal odločbo v katere utemeljitvi je namesto, da bi napisal n. pr. analiza krvi preizkovanca je pokazala toliko in toliko promil reduktivnih snovi je dejansko napisal: analiza je ugotovila v krvi preizkovanca toliko in toliko rekrutivnih snovi. Prav to je očitno, da strojepisna diktata ni razumela, pomena besed pa tudi ne in odločba ni bila pregledana, sicer ne bi bila dostavljena obdolžencu.

Sodniki na Jesenicah in v Radovljici so največkrat med vsemi spoznali posameznike za krive dejanj, ki sploh niso prekršek.«³⁰

Zanimiv je tudi primer škofjeloškega namestnika sodnika za prekrške: »Namestnik sodnika za prekrške na Jesenicah je zadovoljivo nadomestoval sodnika, medtem ko se je v Škofji Loki pojavil primer, da je namestnik – sicer pravni referent občine – potem, ko je obravnaval nekega tepiharja in ga kaznoval na 1.000 dinarjev denarne kazni, kupil od njega tepih v vrednosti nekaj nad 30.000 dinarjev ... nakar smo sodnika namestnika poklicali, z njim o stvari kritično razpravljali in ga resno opomnili na posledice takega izvrševanja službe.«³¹

Navedene težave pri delu posameznih sodnikov za prekrške pa so bile malenkosti v primerjavi s težavami, ki so jih imeli slovenski sodniki za prekrške s kolegi z juga. Leta 1961 je kranjski občinski sodnik za prekrške ugotavljal: »Številni sodniki za prekrške širom Jugoslavije zaradi pomanjkanja čuta odgovornosti do dela in službe še vedno izkoriščajo čl. 77 TZP in 'odrivaško' odstopajo zadeve drugim sodnikom za prekrške zgolj zaradi tega, ker obdolženec biva na območju drugega sodnika za prekrške. Ti sodniki za prekrške nikakor ne upoštevajo temeljno načelo kazenskega in upravnega kazenskega postopka – teritorialno načelo. Ne upoštevajo, da je čl. 77 TZP izjemno določilo, zanje je to določilo načelno določilo.«³² Enako se je pritoževal tudi v poročilu za naslednje leto.

Ne samo glede konkretnih spisov, tudi glede pravne pomoči so si slovenski sodniki za prekrške kaj malo lahko pomagali z »bratsko« pomočjo z juga: »kar pa se tiče zaprosil, ki jih tukajšnji sodniki naslavljajo na razne organe v drugih republikah je pa skoraj škoda besed, ker se ene in iste težave ponavljajo iz leta v leto, namreč predussem za-

²⁹ Poročilo z dne 13. 1. 1961 (ZAL, KRA-59, t. e. 30, a. e. 52).

³⁰ Poročilo z dne 24. 1. 1961 (ZAL, KRA-59, t. e. 31, a. e. 55).

³¹ Poročilo z dne 26. 1. 1962 (ZAL, KRA-59, t. e. 31, a. e. 56).

³² Poročilo z dne 5. 6. 1961 (ZAL, KRA-60, t. e. 186, a. e. 8011).

vlačujejo *z* ugoditvijo *z*aprosil, ali pa po daljšem času in večjem številu urgenc enostavno odgovarjajo, da željene osebe ni mogoče najti oz. da *z*aprosila sploh niso prejeli.«³³

O kaznovanju prekrškov so imeli po Jugoslaviji očitno različne predstave. Kot ponavadi, so bili Slovenci spet strožji do sebe kot je bila to navada bolj na jugu. To je ugotavljal predsednik kranjskega okrajnega senata za prekrške v letnem poročilu za leto 1960: »Čeprav neki znani podatki kažejo, da se v določenih predelih države to je v nekaterih ljudskih republikah zmanjšuje število upravnih kršitev ali boljše, da se uvaja upravni kazenski postopek zoper manjše število kršilcev kot v preteklosti, je znano tudi, da pri nas v Sloveniji in torej tudi v kranjskem okraju kot že rečeno število prekrškov absolutno narašča. [...]

Razlogi za razlike v primerjavi z drugimi republikami – prav gotovo razvitost cestnega prometa, ki je v Sloveniji daleč največja. Kot razlog se vrivajo še drugi pomisleki, kot npr. morda doslednejše izvajanje predpisov tako s strani upravnih organov, kakor tudi po sodnikih za prekrške.«³⁴

V tem časovnem obdobju so izginila tudi posebna poročila o prekrških v zvezi s cerkvenim delovanjem. Poleg že omenjenih delovanj, ki so bila kaznovana kot »prekrški v zvezi s klerom«, navedimo še nekaj bolj enkratnih. Leta 1958 so bile po poročilu kranjskega okrajnega senata za prekrške izrečene visoke denarne kazni udeležencem skupin, ki so v akciji za restavriranje in obnavljanje cerkva in župnišč sklicevali nepriglašene sestanke in nabirali prostovoljne prispevke brez dovoljenja.³⁵ V letu 1960 je bil v postopku novomašnik iz Adergasa zaradi kršitve 22. člena *Temeljnega zakona o varstvu živine pred živalskimi kužnimi boleznimi*, ker je bilo na zakuski ob novi maši, prirejeni za širši krog ljudi, postreženo z mesom od živali, ki ni bila veterinarsko pregledana. Nadalje so bili v postopku občani, ki so predvajali in bili udeleženi pri predvajanju na magnetofonski trak posnete nove maše emigranta novomašnika L. J. mlajšega v Argentini ter pozdravnih nagovorov udeležencev te nove maše za rojake v Cerkljah in na Brnikih. V Bohinju je bilo kaznovanih šest bogoslovcev, ki so prebili počitnice na Koprivniku in se tam zadrževali dlje kot mesec dni, pa se niso prijaviли po predpisih *Zakona o narodni obrambi*.³⁶ V poročilu kranjskega okrajnega senata za leto 1961 je bil Š. B., župni upravitelj v Predosljah, obdolžen, da je med pridigo razpravljal o političnih stvareh. Postopek zoper njega je bil zaradi pomanjkanja dokazov ustavljen, ker niti ena priča, med njimi celo partizan, ni hotela ničesar izpovedati.³⁷ G. M., župni upravitelj v Škofji Loki, naj bi »pod firmo cerkvenega pevskega zbora in organizacije Ma-

³³ Poročilo z dne 31. 12. 1962 (ZAL, KRA-59, t. e. 31, a. e. 57).

³⁴ Poročilo z dne 24. 1. 1961 (ZAL, KRA-59, t. e. 31, a. e. 55).

³⁵ Poročilo z dne 9. 1. 1959 (ZAL, KRA-59, t. e. 30, a. e. 53).

³⁶ Poročilo z dne 24. 1. 1961 (ZAL, KRA-59, t. e. 31, a. e. 55).

³⁷ Poročilo z dne 26. 1. 1962 (ZAL, KRA-59, t. e. 31, a. e. 56).

*njine družbe organiziral izlet v Opatijo in bil zato kaznovan na 6.000 din denarne kazni.*³⁸ Zadnje posebno poročilo glede »cerkvenih« prekrškov, ohranjeno v fondih gorenjskih sodnikov za prekrške, je za leto 1961, ko po letnem poročilu kranjskega občinskega sodnika za prekrške ni bil kaznovan noben duhovnik, pač pa pet oseb zaradi nabiranja prostovoljnih prispevkov.³⁹

1965–1973

V letu 1965 so bili v Sloveniji z ustavnim zakonom odpravljene okrajne sodniške oblasti. Na podlagi zakona za izvedbo odprave okrajev so konec marca 1965 prenehale z delom bivše pokrajine ter skupščine in njihovi organi.⁴⁰

V novem *Temeljnem zakonu o prekrških*⁴¹ se je nekoliko spremenilo izrazoslovje: besedi »upravna kazen« sta bili nadomeščeni z besedami »kazen za prekršek«, besede »upravni kazenski postopek« pa z besedami »postopek o prekrških«. Postopek za prekrške se je s tem formalno in vsebinsko vse bolj oddaljeval od upravnega postopka in se naslanjal na kazenski postopek, vendar pa prvin in značilnosti upravnega kazenskega postopka še ni izgubil.⁴² Zakon je tudi določal, da je sodnik za prekrške odgovoren za svoje delo samo skupščini, ki ga je izvolila in da sodniki za prekrške in senati za prekrške odločajo samostojno, na podlagi zakonov in drugih pravnih predpisov. S tem so postali sodniki za prekrške samostojni in neodvisni organi ter so se dokončno izločili iz organizacije upravnih organov.⁴³

V skladu z upravnimi spremembami (ukinitev okraja) je novi *Zakon o organih za kaznovanje prekrškov* iz leta 1966⁴⁴ poznal samo še občinskega sodnika (nič več okrajnega): »Kolikor ni s posebnim zakonom določen kakšen drug organ, odloča v SR Sloveniji o prekrških na prvi stopnji občinski sodnik za prekrške, na drugi stopnji pa republiški senat za prekrške (organi za kaznovanje prekrškov)«. Če je *Temeljni zakon o prekrških* sodnike za prekrške izločil iz upravnih organov, pa jim je *Zakon o organih za kaznovanje prekrškov* naložil »širšo družbenopolitično funkcijo»: »Organi za kaznovanje prekrškov spremljajo in proučujejo družbene odnose in pojave, ki imajo pomen za uresničevanje njihove funkcije, ter obveščajo skupščino ustrezne družbeno-politične skupnosti o uporabi predpisov o prekrških in o problemih, ki se pojavljajo pri njihovem delu.

³⁸ Poročilo z dne 31. 12. 1962 (ZAL, KRA-59, t. e. 31. a. e. 57).

³⁹ Poročilo z dne 9. 1. 1964 (ZAL, KRA-60, t. e. 186, a. e. 8011).

⁴⁰ Pavlina, Oris razvoja prava, str. 517.

⁴¹ Ur. l. SFRJ, št. 26/65 (prečiščeno besedilo).

⁴² Vilko Androjna, Postopek za prekrške, Center za samoupravno normativno dejavnost, Ljubljana 1980, str. 16–17.

⁴³ Pavlina, Oris razvoja prava, str. 516.

⁴⁴ Ur. l. SRS, št. 13/66.

Na zahtevo skupščine ustrezne družbeno-politične skupnosti so ji organi za kaznovanje prekrškov dolžni poročati o svojem delu.

Organi za kaznovanje prekrškov lahko obveščajo delovne in druge organizacije o negativnih pojavih v teh organizacijah, ki so jih ugotovili pri svojem delu.⁴⁵

Svoje vedno večje pomembnosti so se zavedali tudi sodniki za prekrške, kar nam opiše kranjski občinski sodnik za prekrške leta 1968 v svojem letnem poročilu Skupščini občine, Svetu za občo upravo in notranje zadeve:

»Nedvomno je pomembna služba sodnikov za prekrške, zlasti tudi občinskih sodnikov za prekrške. [...] Večkrat namreč upravno kazenske kršitve predstavljajo za družbo podobno nevarnost kot kazniva dejanja, zaradi česar je seveda v takih primerih treba tudi izrehati stroge upravne kazenske sankcije. Mora se priznati, da je očitno postalo, da funkcija sodnikov za prekrške nasploh, a zlasti tudi občinskih sodnikov za prekrške postaja pri nas iz leta v leto bolj pomembna zaradi njene koristi za družbo.«⁴⁶

V poročilu kranjski sodnik za prekrške še vedno uporablja izraze »upravne kazni«, »upravno kazenske kršitve«, »upravno kazenske sankcije«, čeprav je nova prekrškovna zakonodaja »upravo« umaknila iz izrazoslovja. Gotovo gre pri tem za stvar navade, gotovo pa tudi odraža »duha« dejanskega stanja, da, kot že rečeno, postopek za prekrške še ni izgubil »prvin in značilnosti upravnega kazenskega postopka«.

Pa tudi drugače so se nekateri sodniki v novonastalih razmerah, ko ni bilo več toliko direktnega nadzora, ko so z več svobode prejeli tudi več odgovornosti, počutili negotovo: »Novonastalih razmerij občinski sodniki, kot kažejo odgovori na vprašalnike, še niso popolnoma dojeli. Iz njihovih odgovorov sklepamo, da nekako pogrešajo napotke in smernice, ki so jih s strani okrajnih senatov pogosteje dobivali, da je bilo razmerje do inštančnega okraja tesnejše in da je seveda okrajnemu senatu bila problematika občin svojega teritorija bližja. Zanimivo je, da nekateri sodniki za prekrške direktno pogrešajo nadzor. Smatrajo, da se nadzor po odpravi okrajev praktično ne vrši več«⁴⁷ (nadzor je sedaj prešel na republiški senat za prekrške).

Seveda sedaj, ko je bil občinski sodnik za prekrške »glavni«, za opravljanje njegove funkcije ni bila več dovolj le srednja šola: »Za občinskega sodnika za prekrške je lahko izvoljen diplomirani pravnik, ki ima pravosodni izpit ali izpit za sodnika za prekrške ter izpolnjuje splošne pogoje za delo v delovni organizaciji.« Izpit je sodnik lahko opravil tudi v enem letu po izvolitvi. Glede izobrazbe je zakon v prehodnem obdobju dovoljeval tudi izjeme: »Izjemoma sme biti izvoljen za občinskega sodnika za prekrške še pet

⁴⁵ 8. člen omenjenega Zakona.

⁴⁶ Poročilo z dne 28. 3. 1968 (ZAL, KRA-60, t. e. 186, a. e. 8011).

⁴⁷ Maruša Černič, Organizacijska vprašanja povezana z upravnim kaznovanjem (dalje: Organizacijska vprašanja), v: Problematika upravno kaznivih dejanj, Inštitut za javno upravo in delovna razmerja pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana, 1965/1966, str. 153.

let od uveljavitve tega zakona tudi tisti, ki je dokončal prvo stopnjo pravne fakultete, višjo upravno šolo, visoko upravno šolo ali višjo pravno šolo, če ima izpit za sodnika za prekrške in izpolnjuje splošne pogoje za delo v delovni organizaciji.»

Formalne zahteve so bile eno, dejansko stanje pa drugo. Leta 1966 je imelo zahtevano izobrazbo dejansko le 23 sodnikov za prekrške oziroma 30,3%. Če bi pristeli temu številu še sodnike, ki so imeli visoko izobrazbo le priznано, bi znašalo skupno število še vedno le 39,5% od 76 sodnikov za prekrške, zaposlenih v letu 1966 v SRS. Nekoliko boljše je bilo stanje glede ustreznih strokovnih izpitov. Tega leta je imelo v SRS 60% vseh sodnikov za prekrške opravljen predpisan pravosodni izpit ali izpit za sodnike za prekrške.⁴⁸

Proti koncu obravnavanega časovnega obdobja pa se je že začel pojavljati nov problem, ko so se pravniki zaradi neprimerno boljših plač raje zaposlovali v gospodarstvu kot pa v upravi ali sodstvu. V Kranju se je občinski sodnik za prekrške zaradi preobremenjenosti z delom dveh obstoječih sodnikov boril za odobritev tretjega sodnika, ko je to končno dosegel, pa se še leta nihče ni javil na razpis.⁴⁹

Kljub temu, da je sodnik za prekrške formalno postajal vse samostojnejši in vse bolj neodvisen, pa mu je vladajoča politika še vedno jasno naročala kako mora delovati v praksi. O tem so pisali sodniki za prekrške tudi v svojih letnih poročilih Republiškem sekretariatu za pravosodje in občno upravo, npr: *»Delovno skupnost sodnika za prekrške so tudi v letu 1969 pri njenem delu vodile smernice Predsedstva in Izvršnega komiteja CK ZKJ po aktualni družbeni problematiki, o vprašanjih družbene in gospodarske reforme, in vodilni sklepi, ki so bili dne 14. 8. 1968 sprejeti na posvetu z občinskimi sodniki za prekrške.»*⁵⁰

Malo pred novim zakonom o prekrških (1973) je politika ob splošnem obracunavanju z nasprotniki v državi namenila besedo tudi sodnikom za prekrške. Član sekretariata CK ZKS, Franc Šetinc, je v svojem nagovoru sodnikom za prekrške nedvoumno ukazal, da morajo pri svojem delu upoštevati politične smernice, čeprav je že kar nekoliko smešno, kako je iz stavka v stavek najprej ponavljal, da so sodniki za prekrške neodvisni in še v istem stavku nadaljeval kako morajo upoštevati politiko ZK:

»Pismo predsednika Tita in Izvršnega biroja predsedstva Zveze komunistov Jugoslavije ni začetek vsega, ampak je že znano politiko Zveze komunistov Jugoslavije le še bolj zaostrilo. [...]

To, kar se je zgodilo na 29. seji CK ZKS, je nekakšen epilog. CK je šel skozi mnoge bitke, ki jih ni potrebno naštevati: akcija 25 poslancev, razne afere v naših velikih gospodarskih

⁴⁸ Černič, Organizacijska vprašanja, str. 145–146.

⁴⁹ Poročila z dni 5. 4. 1971, 5. 6. 1972, 29. 1. 1973 (ZAL, KRA-60, t. e. 186, a. e. 8011).

⁵⁰ Poročilo z dne 23. 1. 1970 (ZAL, KRA-60, t. e. 186, a. e. 8011).

organizacijah, spopad z miselnostjo, ki je opravičevala nedovoljene transakcije velikih zunanje-trgovinskih podjetij, spopad z nesamoupravnimi odnosi v nekaterih podjetjih itd. [...]

Zelo pomembno vprašanje je, kako posvetiti večjo pozornost moralno-političnemu profilu sodnika za prekrške. Ko poudarjamo moralno-politični profil, nas nekateri napak razumejo in mislijo, da sedaj terjamo od usakogar, da se proti svoji volji, ne glede na notranje prepričanje, vključi v Zvezo komunistov. Seveda želimo, da je na takih odgovornih mestih čim več članov Zveze Komunistov, vendar pa pri tem ne mislimo, da so ti položaji vezani na članstvo v Zvezi komunistov – so pa seveda vezani na platformo Zveze komunistov.

Sodnik za prekrške, ali sodnik ali javni tožilec, ne more biti neodvisen od platforme, od politike Zveze komunistov, ne glede ne to, ali je ali ni član Zveze komunistov. Seveda to ne pomeni, da sodnik za prekrške odloča na podlagi sklepov vodstva Zveze komunistov. On sodi na podlagi zakona, vendar se mora zavedati, da je sestavni del te revolucije. Priznati mora Zvezo komunistov kot avantgardo te revolucije in upoštevati njeno platformo, ki je tudi platforma delovnih ljudi, delavskega razreda. Politični trenutek ne more biti vodilo pri kaznovanju prekrškov, vendar je treba pri kaznovanju upoštevati politične razmere. [...]

Pogosto se zaustavljamo pri vprašanju, kako pojmujeemo neodvisnost sodnika, oziroma sodnika za prekrške. Nihče ni absolutno neodvisen, zlasti pa ni neodvisen od splošne politične kontrole, od javne kritike. Mora pa biti neodvisen od politične intervencije, pritiska znanstev, privilegijev. Sodnik za prekrške mora biti neodvisen zato, da bi bil pred družbo odgovoren.⁵¹

Sodniki za prekrške so morali tudi posebej poročati o »problematiki kršitev javnega reda in miru s političnim obeležjem«. Primerov takšnih prekrškov (vsaj zabeleženih) pa je bilo, glede na naročeno pozornost, presenetljivo malo. In še pri teh je šlo večinoma za kršitve ob enkratnih dogodkih, ki so močnejše zaznamovali dnevno politiko. V obravnavanem obdobju je npr. kranjski občinski sodnik za prekrške leta 1965 kaznoval nekega delavca, »ki je v hudo pijanem stanju ob priliki smrti generalnega sekretarja KP Italije izrekel težke žaljive besede na njegov račun. Bil je kaznovan z denarno kaznijo v znesku 20.000 din.«⁵² V naslednjih dveh letih, 1966–1967, ni imel nobenega »političnega« primera,⁵³ v letu 1968 pa je obravnaval osem »političnih« kršilcev zaradi razširjanja vznemirljivih vesti v zvezi z okupacijo ČSR.⁵⁴ V naslednjih dveh letih, 1969–1970, ponovno ni bilo »političnih obravnav«,⁵⁵ decembra leta 1971 pa sta »bila zabeležena dva taka primera. V obeh primerih je bilo podano razširjanje vznemirljivih vesti in trditev v zvezi znanih dogodkov v SR Hrvatski. Oba kršilca sta bila zaporno kaznovana, in sicer eden v trajanju 45 dni s takojšnjo izvršitvijo, drugi pa 40 dni.«⁵⁶

⁵¹ Govor člana sekretariata CK ZKS, Franca Šetinca, 20. 11. 1972 (ZAL, JES-30, t. e. 96, a. e. 194).

⁵² Poročilo z dne 14. 1. 1966 (ZAL, KRA-60, t. e. 186, a. e. 8011).

⁵³ Poročili z dni 8. 9. 1967 in 28. 3. 1968 (ZAL; KRA-60, t. e. 186, a. e. 8011).

⁵⁴ Poročilo z dne 16. 1. 1969 (ZAL; KRA-60, t. e. 186, a. e. 8011).

⁵⁵ Poročili z dni 23. 1. 1970 in 26. 1. 1971 (ZAL; KRA-60, t. e. 186, a. e. 8011).

⁵⁶ Poročilo z dne 29. 1. 1972 (ZAL, KRA-60, t. e. 186, a. e. 8011).

V letu 1972 sta bila obravnavana tudi le dva primera prekrškov s političnim obeležjem in v obeh primerih sta bili izrečeni strogi zaporni kazni.⁵⁷

Iz zgornjih primerov kaznovanj prekrškov s političnim obeležjem, ko je šlo v večini primerov za »komentiranje zunanjepolitičnih dogodkov«, človek skoraj dobi vtis, kot da je bila pri komentiranju domače politike dopuščena večja toleranca, da se le o drugih ni slabo govorilo. K takšnemu vtisu, vsaj v kranjskem primeru, pripomore tudi odnos do kaznovanja tujcev: »Tu pa je treba poudariti, da je sodnik za prekrške do skrajnosti najskrbneje in najobzirneje obravnaval tujce, ki so bili v postopku kot obdolženci, in jim je kazni izrekel le, če je njihova krivda bila v celoti dokazana. V vseh primerih so tujci končno tudi sami priznali krivdo. Tujcem so se denarne kazni zaradi kršitve izrekale celo v manjši meri kakor našim državljanom in to iz nekih »kurtoaznih« razlogov. Niti v najmanjši meri se ni izvajal pritisk k plačilu kazni. Če bi kak tujec količkaj ugovarjal k takojšnjemu plačilu denarne kazni ali višine kazni, bi sodnik za prekrške pod nobenim pogojem ne dopustil, da bi tujec takoj plačal kaznen in bi ga pač napotil, da bi zoper izrečeno kaznen vložil pritožbo. S tujci se ravnamo korektno, čuvajoč našo državo in njeno upravo.«⁵⁸

Sicer pa je še vedno naraščalo število cestnoprometnih prekrškov, ki so daleč prednjačili pred vsemi drugimi prekrški; z dvigovanjem standarda se je začel pojavljati nov značilen prekršek – neplačevanje RTV-naročnine (oz. neprijava aparatov).⁵⁹ Nov, a v skladu z duhom časa, je bil tudi pojav »hipaže« v Kranju: »Bili so to prvi začetki nekega huliganstva, ki jih je bilo treba nujno takoj zatreti. Z učinkovito intervencijo delavcev milice in tukajšnjega sodnika za prekrške je bila ta grupa v kratkem času razbita. [...] Glavni povzročitelji neredov so bili kaznovani z zaporno kaznijo in nato napoteni na odsluženje kadrovskega roka v JNA. Drugi so se zaposlili.«⁶⁰

Večen pa je bil problem alkoholizma. V letnem poročilu za leto 1965 je kranjski občinski sodnik za prekrške opisal probleme alkoholizma, ki ostajajo in so nam prav tako znani še danes. Neznano pa nam je tako osebno zavzemanje sodnika za prekrške, da bi pri posameznikih dosegel dejansko izboljšanje primera. Pri današnjem birokratskem pristopu je kaj takega, kot opisuje sodnik v svojem poročilu nekaj nepredstavljivega in prepričan sem, da bi danes vsak sodnik najprej pomislil, ali ima za kaj takega sploh zakonsko podlago, da ga »osveščeni«, vseh pravic se zavedajoči državljan, ne bi še tožil zaradi »nedopustnega vmešavanja v zasebnost«:

»Zlasti pa se je sodnik za prekrške prizadeval takega obdolženca pripraviti do tega, da se je na zapisnik zavezal, da se bo brez odloga podrgel antialkoholičnemu zdravljenju, bodisi

⁵⁷ Poročilo z dne 29. 1. 1973 (ZAL, KRA-60, t. e. 186, a. e. 8011).

⁵⁸ Poročilo z dne 14. 1. 1966 (ZAL, KRA-60, t. e. 186, a. e. 8011).

⁵⁹ Poročilo z dne 11. 1. 1968 (ZAL, KRA-60, t. e. 186, a. e. 8011).

⁶⁰ Poročilo z dne 23. 1. 1970 (ZAL, KRA-60, t. e. 186, a. e. 8011).

ambulantno, bodisi v zavodu, bolnici za zdravljenje alkoholikov. Sodnik za prekrške je celo pri zdravstvenem zavodu, zdravniku, bodisi telefonično bodisi pismeno interveniral, da se je tak alkoholik, zlasti družinski oče, pričel zdraviti proti alkoholu in o uspešnosti zdravljenja ali sploh zdravljenja izvršil pismene poizvedbe. [...] Vsekakor je navedeni postopek sodnika za prekrške zoper alkoholika v znatni meri zmanjšal njegovo prestopništvo. T. j. zlasti sodnik za prekrške dosegel tudi s tem, da je večkrat pozval takega kršilca, zlasti družinskega očeta brez zaposlitve na odgovornost, vse dotlej, dokler se ni redno zaposlil. [...]

Posebej je treba poudariti, da so bile zakonske žene takih kršilcev, družinskih očetov z nepreskrbljenimi otroki, napotene na občinsko javno tožilstvo, da je tam žena na zapisnik podala ovadbo zoper moža zaradi kaznivnega dejanja grobega zanemarjanja družine, da bi občinsko sodišče v kazenskem postopku izreklo varstveni ukrep obveznega zdravljenja takega alkoholika zoper alkohol. Celotno sodnik za prekrške sam je bodisi telefonično bodisi neposredno osebno s tako ženo interveniral pri tuk. občinskem tožilstvu, da je sprejelo navedeno ovadbo na zapisnik.«⁶¹

Kranjski občinski sodnik za prekrške se je zavedal, da samo s kaznovanjem ni mogoče izboljšati človeških navad, v pijančevanju pa je vsekakor videl enega glavnih vzrokov za »ustvarjanje prekrškov«. »Kršitev javnega reda in miru ni mogoče omejiti na idealni minimum samo s strogimi kaznimi takim kršilcem, ampak s splošnim kulturnim in socialnim dvigom našega občana, zlasti pa s preprečevanjem prekomernega uživanja alkoholnih pijač po gostinskih lokalih, po osebah oz. osebam, ki so nagnjene k takim kršitvam.«⁶²

Kranjski sodnik za prekrške pa je imel tudi nekoliko svojevrstne metode reševanja problema kršilcev javnega reda in miru. O tem izvemo v poročilu za zadnje četrtno leta 1963: »storilci pa, ki so bili kaznovani na zaporne kazni, so kazni prestajali v času novembrskih praznikov, nekateri pa tudi v času novoletnih praznikov. Na ta način smo rešili vse mirne in dostojne ljudi, ki so, zlasti pa v času praznika, željni počitka in razvedrila, nepopoljšljivih in objestnih večkratnih kršilcev javnega reda in miru.

Zanimivo je poslušati tiste, ki so prestajali zaporno kazen za časa praznika, ker pravijo, da je boljše biti v zaporu deset dni, kot za 29. en dan.«⁶³ Tisti, ki pomnimo nekdanje veselice za 29. november, se lahko vsekakor strinjamo z zapisanim.

Zaporu in bolnišničnemu zdravljenju pijancev, bi kranjski sodnik za prekrške dodal še delo: »Zdravljenje ne bi nikakor ne obstajalo samo v kliničnem zdravljenju v bolnici do največ 2 meseca, ampak v posebnih zavodih poleg zdravljenja po zdravniku zlasti z delovno terapijo, pri akutnih alkoholikih za dobo najmanj 1 leta. V primeru recidive, se pravi, če bi tak alkoholik kljub izločitvi za čas enega leta ponovno zapadel pod akutni vpliv alkohola, bi ga

⁶¹ Poročilo z dne 14. 1. 1966 (ZAL, KRA-60, t. e. 186, a. e. 8011).

⁶² Poročilo z dne 28. 3. 1968 (ZAL, KRA-60, t. e. 186, a. e. 8011).

⁶³ Poročilo z dne 8. 1. 1964 (ZAL KRA-60, t. e. 186, a. e. 8011).

bilo potrebno ponovno izločiti za tako dobo ali celo za dvakratno dobo.«⁶⁴ Poleg teh ukrepov pa je prišel tudi na idejo, da »ker delavci milice več ali manj iz objektivnih razlogov ne morejo strmeti nad izvajanjem občinskega odloka o javnem redu in miru, bi bilo treba organizirati nekako 'mestno stražo', ki bi skrbela za izvajanje navedenega odloka. Ta naj bi se organizirala pri krajevnih skupnostih.«⁶⁵

Takšni ukrepi so bili za dobo, v kateri so bili predlagani, pač že preveč radikalni, čeprav tudi dandanašnji človeka ob vsej kriminalni razpuščenosti, ki se dogaja v imenu nekakšne svobode, popade želja po uvedbi diktature za »tiste druge, ki ne upoštevajo osnovnih pravil medčloveških odnosov« («mi» seveda jih). Vendar pa ti predlogi vseeno kažejo, da temu sodniku za prekrške ni bilo vseeno za dogajanje v družbi, za prekrške. Zanj služba ni bila končana, ko je stopil iz pisarne, seveda pa bi bila takšna zavzetost, da ponovimo, pri današnjem »nevtralističnem« pojmovanju uradniške službe, prej moteča kot dobrodošla. Vseeno pa je omenjeni sodnik za prekrške dočakal vsaj delno tolažbo na področju omejevanja alkoholiziranosti: »Štirideset alkoholikov, ki so že vrsto let bili med nepoboljšljivimi kršilci javnega reda in miru v Kranju, se je vključilo v klub zdravljenih alkoholikov. [...] Nedvomno je klub zdravljenih alkoholikov veliko prispeval k zmanjševanju števila prekrškov javnega reda in miru in drugih prekrškov. Saj je večina dosedanjih članov kluba pogosto grobo kršila javni red in mir v pijanem stanju pred ustanovitvijo kluba.«⁶⁶

1973–1983

Naslednja prelomnica v prekrškovni zakonodaji je bil republiški *Zakon o prekrških* iz leta 1973.⁶⁷ Po 11. točki XXX. Ustavnega amandmaja k ustavi SFRJ iz leta 1971 je bilo namreč puščeno v pristojnosti federacije zgolj določanje sankcij in ugotavljanje odgovornosti za prekrške, s katerimi so se kršili zvezni predpisi, ter urejanje postopka za prekrške, ki so jih obravnavali zvezni organi. Od leta 1973 je bila v republiški zakonodajni pristojnosti temeljno urejena materialno- in procesnopravna ureditev prekrškov za vse prekrške, razen tistih, ki so ostali v popolni zvezni pristojnosti (carinski, devizni, zunanjetrgovinski).⁶⁸

Že leta 1977 je sledil nov *Zakon o prekrških*,⁶⁹ ki pri organizacijskih zadevah ni prinesel bistvenih sprememb, pač pa je samoupravni besednjak dokončno vdrl v

⁶⁴ Poročilo z dne 23. 1. 1970 (ZAL, KRA-60, t. e. 186, a. e. 8011).

⁶⁵ Poročilo z dne 28. 3. 1968 (ZAL, KRA-60, t. e. 186, a. e. 8011).

⁶⁶ Poročilo z dne 29. 1. 1972 (ZAL, KRA-60, t. e. 186, a. e. 8011).

⁶⁷ Ur. l. SRS, št. 7/73.

⁶⁸ Pavlina, Oris razvoja prava, str. 517–519.

⁶⁹ Ur. l. SRS, št. 12/1977.

opis »del in nalog«: »Organi za postopek o prekrških spremljajo in proučujejo družbene odnose in pojave, ki so pomembni za uresničevanje njihove funkcije, in dajejo skupščinam ustreznih družbenopolitičnih skupnosti ter drugim državnim organom in samoupravnim organizacijam ter skupnostim predloge za preprečevanje prekrškov in drugih škodljivih pojavov in za utrjevanje zakonitosti, družbene odgovornosti in socialistične morale, ter poročajo skupščini ustrezne družbenopolitične skupnosti o uporabi predpisov o prekrških in o problemih, ki se pojavljajo pri njihovem delu.« Z naslonitvijo postopka o prekrških na načela procesnega kazenskega prava se je pravo o prekrških s smiselno uporabo kazenskega zakona in zakona o kazenskem postopku še bolj približalo kazenskemu pravu ter tako skupaj s tem pravom in pravom o gospodarskih prestopkih postalo del kaznovalnega prava.⁷⁰

Počasi so napredovale tudi izobrazbene zahteve glede zasedbe delovnega mesta sodnika za prekrške. Kot že omenjeno, je *Zakon* iz leta 1965 v 32. členu določal: »Izjemoma sme biti izvoljen za občinskega sodnika za prekrške še pet let od uveljavitve tega zakona tudi tisti, ki je dokončal prvo stopnjo pravne fakultete, višjo upravno šolo, visoko upravno šolo ali višjo pravno šolo, če ima izpit za sodnika za prekrške in izpolnjuje splošne pogoje za delo v delovni organizaciji.« *Zakon* iz leta 1973 je odpravil »izjemoma [...] še pet let od uveljavitve tega zakona. [...]«, zahteval pa je pet let ustreznih delovnih izkušenj. Novi, 85. člen, je torej določal: »Za sodnika za prekrške je lahko izvoljen tudi tisti, ki ima izobrazbo višje pravne ali upravne šole, ki ima pet let prakse v pravni oziroma v ustrezni upravni službi na delovnem mestu ki zahteva višjo izobrazbo, ki ima izpit za sodnika za prekrške in ki izpolnjuje splošne pogoje za delo v državnem organu.« Ta *Zakon* je tudi določal, da se sodnika za prekrške voli za osem let in da je po preteku tega časa lahko ponovno izvoljen. *Zakon* o prekrških iz leta 1977 pa je že brezpogojno zahteval visoko izobrazbo: »Za sodnika za prekrške in njegovega namestnika je lahko izvoljen diplomirani pravnik, ki je jugoslovanski državljan, ki izpolnjuje pogoje za delo v državnem organu in je moralno-politično primeren za opravljanje funkcije sodnika za prekrške ter izpolnjuje pogoje o strokovni sposobnosti, določene s posebnim zakonom.«⁷¹

V praksi pa delovno mesto sodnika za prekrške pravnikom še vedno ni bilo preveč privlačno, še več, zaradi boljših plač je v gospodarstvo odhajalo tudi administrativno osebje. V kranjskem primeru sta bila tako leta 1973 še vedno zaposlena samo dva sodnika za prekrške, čeprav so bili sistemizirani trije, zaradi »znatnega upada obsega dela«, pa so celo ukinili razpis in po sistemizaciji oktobra 1978 sta bila ponovno sistemizirana samo dva sodnika za prekrške.⁷² Že leta 1981 pa so »zaradi naraščanja pripada zadev« ponovno zaprosili za tretjega sodnika za

⁷⁰ Pavlina, Oris razvoja prava, str. 520.

⁷¹ 93. člen omenjenega *Zakona*. Tretji odstavek 216. člena je dodajal: »Sodnik za prekrške, ki ne izpolnjuje pogojev glede strokovne izobrazbe po 93. členu tega zakona, lahko opravlja sodniško funkcijo najdlje do 30. junija 1983. leta. Če do tega roka ne izpolni pogojev glede strokovne izobrazbe, mu preneha sodniška funkcija.«

⁷² Poročila z dne 24. 1. 1974, 27. 1. 1975, 17. 1. 1980 (ZAI, KRA-60, t. c. 186, a. e. 8011).

prekrške in za administrativno pomoč. Seveda pa zadeva spet ni šla tako hitro, najprej je bila leta 1982 odobrena administratorka, naslednje leto pa so zaposlili še tretjo sodnico za prekrške.⁷³

Na področju dejanskega stanja lahko ugotavljamo, da so v primerjavi s prejšnjimi leti poročila občinskih sodnikov za prekrške postajala vedno bolj šablonska, določeni deli poročil so se dobesedno prepisovali. Aktualne zadeve, ki so se izražale tudi v delu sodnika za prekrške so postajale črne gradnje, inflacija, samoupravljanje. Zaradi slednjih zahtev po uresničevanju samoupravljaljskega sistema, je začelo trpeti tudi strokovno delo sodnika za prekrške, tako da so to zapisali tudi v letno poročilo: »Na reševanje zadev pa je vplivala tudi odsotnost delavcev med delovnim časom zaradi udeležbe na sejah samoupravnih interesnih skupnosti, kjer delujejo kot delegati.«⁷⁴

Množične gradnje, ki so se začele v sedemdesetih letih, so se odražale tudi v »pogostih kršitvah zakona o urbanističnem planiranju in zakona o graditvi objektov.«⁷⁵ V začetku osemdesetih let pa je k hitri gradnji (in počasnemu odplačevanju posojil) ljudi vzpodbujala inflacija. To je slikovito opisal kranjski občinski sodnik za prekrške: »Med črnimi gradnjami se najpogosteje pojavljajo stanovanjski objekti in počitniške hišice. Obdolženci se, po njihovih izjavah, pogosto odločijo za črno gradnjo ali za gradnjo v nasprotju z lokacijskim dovoljenjem, zaradi dolgotrajnosti postopkov pri urejanju potrebnih formalnosti in togosti pri obravnavanju posameznih primerov. Ker se cene gradbenemu materialu že dalj časa občutno zvišujejo, posamezniki ne čakajo na lokacijsko ali gradbeno dovoljenje, ampak hitijo z gradnjo, kar jim predstavlja znaten prihranek. [...] Večina kršiteljev začne z gradnjo, čeprav se točno zavedajo, da jih čaka poleg denarne tudi zaporna kazen. Vendar se s tem sprijaznijo, saj vidijo v kazni manjše zlo, kot v veliki denarni izgubi zaradi podražitev. Marsikateri že unaprej pribrani nekaj dopusta na račun zaporne kazni. Kakorkoli že, o rezultatih kaznovalne politike, kot jih srečujemo v literaturi, ni mogoče govoriti. Kazen ostane le kot kazen v najožjtem pomenu besede.«⁷⁶

1983–1997

Leta 1983 je bil sprejet nov *Zakon o prekrških*,⁷⁷ ki je veljal od 1. 1. 1984. Pri tem, ko se je *Zakon o prekrških* iz leta 1977 skliceval na smiselno uporabo določb *Kazenskega zakona* in *Zakona o kazenskem postopku*, pa je novi *Zakon o prekrških* prevzel institute kazenskega prava v celoti oziroma jih je vsebinsko prilagodil ter le dvakrat neposredno napotil na uporabo *Kazenskega zakona* SFRJ oziroma *Zakona o*

⁷³ Poročila z dni 18. 1. 1982, 17. 1. 1983, 19. 1. 1984 (ZAL, KRA-60, t. e. 186, a. e. 8011).

⁷⁴ Letno poročilo občinskega sodnika za prekrške za leto 1979 (ZAL, JES-30, t. e. 95, a. e. 193).

⁷⁵ Letno poročilo občinskega sodnika za prekrške za leto 1976 (ZAL, JES-30, t. e. 95, a. e. 195).

⁷⁶ Poročilo z dne 17. 1. 1983 (ZAL, KRA-60, t. e. 186, a. e. 8011).

⁷⁷ Ur. l. SRS, št. 25/83.

kazenskem postopku s tem, da je natančno določil te predpise. Tako je republiški *Zakon o prekrških* iz leta 1983 sprejel vse bistvene in sistemske rešitve, kakor jih je obravnaval že *Zakon o prekrških* iz leta 1977. S tem se je pravo o prekrških prav tako kot pravo o gospodarskih prestopkih, ki predstavljata del kaznovalnega prava, postopno in vse bolj približevalo kazenskemu pravu.⁷⁸

Za zasedbo delovnega mesta sodnika za prekrške pa je tudi formalno poleg izobrazbe in strokovne sposobnosti postal pomemben odnos do samoupravljanja: »Za sodnika za prekrške in njegovega namestnika je lahko izvoljen diplomirani pravnik, ki je jugoslovanski državljan, ki izpolnjuje splošne pogoje za sklenitev delovnega razmerja in se zavzema za razvoj socialističnih samoupravnih demokratičnih družbenih odnosov ter izpolnjuje pogoje o strokovni sposobnosti, določene s posebnim zakonom.«

Po osamosvojitvi leta 1991 je glede na 1. člen *Ustavnega zakona za izvedbo Ustave Republike Slovenije*⁷⁹ še naprej veljal *Zakon o prekrških* iz leta 1983. Leta 1994 je nato izšel *Zakon o začasni ureditvi organizacije in pristojnosti občinskih sodnikov za prekrške in občinskih javnih pravobranilcev*.⁸⁰ Ta je v prvem členu zapovedoval, da z »31. decembrom 1994 občinski in medobčanski sodniki za prekrške ter občinski in medobčanski javni pravobranilci kot samostojni organi občin prenehajo z delom.« V drugem členu pa je nadaljeval: »Od 1. januarja 1995 do uveljavitve novega zakona o prekrških (v nadaljnjem besedilu: zakon o prekrških) občinski in medobčanski sodniki za prekrške nadaljujejo z delom kot samostojni državni organi z imenom sodnik za prekrške in s pristojnostmi, ki jih imajo občinski sodniki za prekrške po zakonu o prekrških (Uradni list SRS, št. 25/83, 42/85, 47/87 in 5/90 ter Uradni list RS, št. 10/91, 13/93 in 66/93).« Po šestem členu *Zakona o začasni ureditvi* naj bi do uveljavitve (novega) *Zakona o prekrških* volil in razreševal sodnika za prekrške Državni zbor Republike Slovenije, ob smiselni uporabi določb o postopku in pogojih, določenih v *Zakonu o prekrških*.

Na področju dejanskega stanja kršitev se letna poročila občinskih sodnikov za prekrške berejo kot nekakšna kronika, ki nas seznanja s problemi osemdesetih – inflacijo, plačilno nedisciplino, padanjem standarda, pijanstvom, pojavom mamil, narodnostno nestrpnostjo, nezadovoljnostjo z družbeno ureditvijo ... Še sami sodniki za prekrške so se borili s pomanjkanjem denarja za kuverte in plače: »Negotovost pri izplačevanju osebnih dohodkov in moteno delo zaradi pomanjkanja materiala neugodno vplivata na počutje in storilnost zaposlenih ter povzročata napetosti in negotovanja. Predvsem je zelo moteče to, da z našim delom prispevamo k proračunu znatna sredstva in čim več naredimo, več je teh sredstev. Po drugi strani pa dobimo ob skrajno skrbnem planiranju in gospodarjenju premalo denarja, da bi lahko delo potekalo normalno.«⁸¹

⁷⁸ Pavlina, Oris razvoja prava, str. 521

⁷⁹ Ur. l. RS, št. 33/92-I.

⁸⁰ Ur. l. RS, št. 82/1994.

⁸¹ Poročilo z dne 28. 1. 1985 (ZAL, KRA-60, t. e. 186, a. e. 8011).

Iz republiškega poročila za leto 1984 med drugim vidimo, kako je pravilna politična usmerjenost in udeležba v NOB (na pravi strani) še vedno vplivala na odločanje sodnikov: »Prekrški s političnim obeležjem so v letu 1984 v upadu. Tako je bilo v letu 1984 za te prekrške pravnomočno kaznovanih 115 polnoletnih in 3 mladoletne osebe (leta 1983 je bilo kaznovanih 145 polnoletnih in 4 mladoletne osebe). Vsebina prekrškov te vrste se ni bistveno spremenila. Še vedno je pogost kraj storitve prekrška gostinski lokal, storilci pa so največkrat v vinjenem stanju. Še vedno so pogoste žalitve članov ZK, ki pa so, kot opažamo, večkrat posledice osebnih sporov, neurejenih sosedskih odnosov, ne pa negativnega odnosa do celotne organizacije ZK. Prav tako še vedno zasledimo risanje kljukastih križev in hitlerjeve pozdrave. Težje prekrške s političnim obeležjem zasledimo v Ljubljani. Nismo pa zabeležili pogostega načrtnega žaljenja čustev občanov.

Analiza nam je pokazala, da so sodniki za prekrške za uporabo omilitvenih določb največkrat upoštevali poleg tega, da ni bil prekršek hujše narave, tudi nekaznovanost obdolženca, njegovo obžalovanje ter da je obdolženec storil prekršek močno vinjen ali celo izzvan in razburjen, da pa je bil pred tem družbenopolitično aktiven ali celo udeleženec NOB.«⁸²

1997–2002

Leta 1997 je izšel *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o prekrških*,⁸³ ki je vseboval popravke in dopolnitve *Zakona o prekrških* iz leta 1983 (ter vseh dotedanjih popravkov in dopolnitev). Bistveno je posegel v poglavje o organih za postopek o prekrških, kjer so črtali večino starih členov in jih nadomestili z novimi. Večja novost je bil »*Svet sodnikov za prekrške*«, ki naj bi med drugim predlagal državnemu zboru kandidate za izvolitev v funkcijo sodnika za prekrške, kandidate za razrešitev sodnika za prekrške in odločal o nezdržljivosti funkcije sodnika za prekrške.⁸⁴

Že istega leta pa je ustavno sodišče sklenilo, da se večino novih členov, ki so urejali volitve sodnikov za prekrške in predvidevali ustanovitev posebnega organa – Sveta sodnikov za prekrške, zaradi neusklajenosti z ustavo, razveljavi. Ustavno sodišče je ugotovilo, da sodnikov za prekrške na podlagi ustave (in mednarodnih aktov) ni mogoče uvrščati v izvršilno oziroma upravno vejo oblasti in da zakon ni v skladu z ustavo, če obravnava občinske sodnike za prekrške drugače kot sodnike.⁸⁵

Nato je še istega leta izšel nov *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o prekrških*,⁸⁶ ki je na novo določil vlogo Sveta sodnikov za prekrške ter volitve sodnikov za prekrške. Pri tem je v skladu z ugotovitvijo, da organi za prekrške

⁸² Republiški senat za prekrške v Ljubljani, Letno poročilo za 1984 leto, str. 17.

⁸³ Ur. l. RS, št. 35/97.

⁸⁴ 258. b, 258. c in 258. č člen omenjenega *Zakona* (Ur. l. RS, št. 35/97).

⁸⁵ Odločba Ustavnega sodišča z dne 13. 11. 1997 (Ur. l. RS, 73/97).

⁸⁶ Ur. l. RS, št. 87/97.

spadajo v sodno vejo oblasti, dobil Sodni svet vlogo, da opravi izbiro in predlaga državnemu zboru kandidate za izvolitev v funkcijo sodnika za prekrške in razrešitev sodnika za prekrške (tako kot za sodnike rednih sodišč⁸⁷). To funkcijo si je prej lastil Svet sodnikov za prekrške.⁸⁸

Glede pogojev za zasedbo delovnega mesta je seveda odpadlo jugoslovansko državljanstvo in samoupravljanje, bistvena novost je bila tudi trajnost mandata,⁸⁹ drugi *Zakon* iz leta 1997 pa je dodal še starostni pogoj sedemindvajset let.⁹⁰

Po letu 2002

Zakon o prekrških iz leta 1983 je kljub vsem popravkom in spremembam dokončno povozil čas. *Zakon* je bil napravljen za drugačne čase in razmere, za drugo družbeno-gospodarsko okolje. Z gospodarskim razvojem družbe, ki je prinesel tudi večjo konfliktnost in doslednejše upoštevanje človekovih svoboščin in pravic, je prišlo do izjemnega povečanja števila prekrškov, ki je doseglo vrh konec devetdesetih let, tak trend pa se je bolj ali manj nadaljeval tudi v naslednje desetletje. Sodniki za prekrške tolikšnega povečanja niso zmogli, posledica pa je bila veliko zastaranj postopkov na prvi in tudi drugi stopnji. Takšno delo »v prazno« je le še spodbujalo vlaganje pravnih sredstev storilcev zoper vsako odločbo, ki jo je izdala policija ali inšpekcijski organ, ali pa nato sodišče; verjetnost, da bo v neki fazi postopek ustavljen zaradi zastaranja pregona, je bila zelo velika. Še tiste zadeve, ki so jih sodniki za prekrške v postopku rešili, so doživljali neslavno usodo »zastaranja« na drugi stopnji, saj tudi senat za prekrške fizično ni bil zmožen rešiti tolikšnega pripada zadev. Skratka, možnosti za »slabe razvade« so bile idealne in za to obdobje ni mogoče trditi, da je na področju prekrškov delovala pravna država. Erozija spoštovanja pravnega reda in stroški sistema, ki pa ni deloval, so prisilili zakonodajalca k ukrepanju.⁹¹

Tako je z *Zakonom o prekrških* leta 2002⁹² sodnik za prekrške dokončno prešel iz uprave v sodstvo – iz izvršilne v sodno vejo oblasti. O prekrških po novem odločajo okrajna sodišča kot sodišča za prekrške prve stopnje in višja sodišča kot sodišča za prekrške druge stopnje. Okrajna sodišča so po začetku dela v zadevah

⁸⁷ 28. člen *Zakona o sodiščih*, Ur. l. RS, št. 19/94.

⁸⁸ Člena 258 b in 258 c omenjenega *Zakona* (Ur. l. RS, št. 87/97).

⁸⁹ 258. d člen, 258. e člen in 258. h člen omenjenega *Zakona* (Ur. l. RS, št. 35/97).

⁹⁰ »2. člen: V 258. d členu se v zadnji alineji pika nadomesti s podpičjem in doda nova alineja, ki se glasi: - da je dopolnil 27 let.«

⁹¹ Milan Petek, Redni sodni postopek na prvi stopnji (dalje: Redni sodni postopek), v: 1. dnevi prekrškovnega prava, zbornik, GV Založba, Ljubljana, 2006, str. 188.

⁹² Ur. l. RS, št. 7/03, *Zakon* se je začel uporabljati 1. 1. 2005.

prekrškov prevzela vse nerešene zadeve dotedanjih sodnikov za prekrške z območja svoje krajevne pristojnosti.

Sodniki za prekrške, ki so ob začetku dela sodišč v zadevah prekrškov v državnem organu opravljali trajno sodniško funkcijo z imenom sodnik za prekrške in so izpolnjevali pogoje po zakonu, ki ureja sodniško službo, so nadaljevali svoj trajni mandat kot okrajni sodniki na okrajnih sodiščih za območje tistega sodnega okraja, v katerem je imel ta organ sedež. Sodnikom za prekrške, ki niso izpolnjevali pogojev za izvolitev v sodniško funkcijo po zakonu o sodniški službi, je sodniška funkcija prenehala in so se razporedili na delo, ki je ustrezalo njihovi strokovnosti, izkušnjam in delovni sposobnosti.

Prelomnica je dejansko 1. 1. 2005, ko se je zakon začel uporabljati. Enotni postopek, ki je do takrat zvečine potekal pred sodniki za prekrške, se je razmejil, nič več ni le enega »vatla« za obravnavanje prekrškov; načeloma hitri postopek pred prekrškovnimi organi, razen v zakonsko določenih izjemah, ter uveljavitev sodne kontrole odločbe prekrškovnega organa v okviru zahteve storilca za sodno varstvo z omejenimi možnostmi nadaljnjega pritoževanja, sta dve radikalni prelomnici, ki sta pripomogli k izboljšanju stanja in pravne varnosti na področju prekrškov.

Dodatna novost, ki je že pred sprejetjem zakona in potem še nekaj časa vznemirjala (in še vznemirja) javnost, predvsem strokovno, pa je bil uklonilni zapor kot sredstvo za prisiljevanje plačila izrečenih glob. Uporabljen je bil model iz nemškega pravnega sistema, kjer se je izkazal kot učinkovito sredstvo; brez slednjega bi – tako v Nemčiji – sistem globe kot sankcije za prekrške padel. Ugotovitve iz naše prakse potrjujejo ustreznost odločitve zakonodajalca.⁹³

Seveda pa sta uspešnost reforme in sprememba družbenega ozračja (slabih razvad) odvisna tudi od strokovne usposobljenosti sodnika in iznajdljivosti, ne nazadnje pa od strokovnega poguma, da ves procesni instrumentarij, ki mu je na voljo, tudi uporabi.⁹⁴

Bistvena novost reforme prava prekrškov je torej razmejitev pristojnosti za odločanje o prekrških med prekrškovne organe in sodišča. O prekrških se sedaj odloča v hitrem postopku o prekršku in v rednem sodnem postopku.⁹⁵

Za zaključek pa si pogledajmo misli Alenke Šelih o razvoju in stanju na področju prekrškov v današnjem času:

»Danes je očitno, da praktično v vseh pravnih sistemih obstajajo poleg kazenskega sistema - v katerem gre za kazniva dejanja in njihovo obravnavanje v sodnem okviru - še drugi, dopolnilni (pod)sistemi, ki služijo določanju in obravnavanju dodatnih oblik oziroma vrst kršitev, za

⁹³ Petek, Redni sodni postopek, str. 189.

⁹⁴ Prav tam, str. 192.

⁹⁵ Petra Čas, Novosti za prekrškovne organe, v: 1. dnevi prekrškovnega prava, zbornik, GV Založba, Ljubljana, 2006, str. 194.

katere so tako kot za kazniva dejanja predpisane sankcije, ki so po svoji naravi kaznovalne ali pa imajo vsaj elemente kaznovalnosti. Takšne načine določanja kršitev in njihovo obravnavanje so poznali pravni sistemi že tako dolgo, da so se zdeli vraščeni vanje in neproblematični. Ti sistemi so se praviloma vključevali v okvir policijskega prava in policijskih upravnih sankcij ter so bili sprejeti brez kritične razčlemba ali samorefleksije. Pogosto so to področje opredeljevali kot upravno-kazensko, čeprav je naziv ambivalenten: če gre za kazenski sistem, ne more obstajati znotraj upravnega prava, ki je pravo izvršilne oblasti; če gre za upravni sistem, pa pojmovno ne bi smel obsegati kazenskega. Šele sedemdeseta leta dvajsetega stoletja so prinesla vprašanja v zvezi s tem (pod)sistemom; v tem obdobju se pojavijo zamisli o potrebi primerljivosti kazenskega in (pogojno rečeno) upravno-kazenskega sistema; v naših domačih razmerah se je postavilo vprašanje, kako upravičiti predpisovanje kazni zapora za upravne kršitve in njeno izrekanje s strani organov, ki niso pravosodni. Prav ti pomisleki so spodbudili oblikovanje takšne organizacijske podobe organov za prekrške, ki se je, kolikor je bilo mogoče, približala sodni organizacijski shemi in je bila z njo primerljiva.

V obdobju od sedemdesetih do devetdesetih let se je sistem prekrškov na ravni evropske sodne prakse o varstvu človekovih pravic uveljavil kot kaznovalni sistem, za katerega morajo biti uveljavljena načeloma enaka jamstva kot za kazniva dejanja. [...]

Po mojem mnenju pomeni intervencija Evropske unije v začetku devetdesetih let neke vrste zasuk v dotlej uveljavljajoči se usmeritvi prava o prekrških: EU je namreč na nekaterih področjih (predvsem za kmetijstvo in varstvo okolja) začela uveljavljati za kršitve svojih predpisov predvsem upravno-pravno usmeritev, saj je bilo pri tej organizaciji kazensko-pravno področje načeloma izvzeto iz njene pristojnosti. Ta razvoj, ki ga je spremljalo tudi nenebno povečevanje števila predpisov o novih in novih kršitvah prekrškovne narave, je verjetno povzročil, da smo zadnjih petnajst let spet priča večjemu usmerjanju določanja in obravnavanja prekrškov v okviru upravnih (ali njim podobnim) organov. To samo po sebi seveda ne odpravlja problema, da gre pri kršitvah te vrste (kljub takemu razvoju) za kršitve, ki imajo kaznovalno usebino, in sankcije, ki so take po svoji naravi. [...]

Nemški sistem temelji na splošnih načelih, ki so skupna vsem področjem, na katerih se pojavljajo prekrški. Kot temeljno sankcijo pozna denarno globo, druge sankcije se zdijo prostorske. Po postopkovni plati omogoča tudi sodno pot in s tem izpolnjuje eno od meril ki jih je za presojo prekrškov določilo ESCP (Evropsko sodišče za varstvo človekovih pravic). Toda ne gre prezreti, da je to pravo uvedlo tudi institut uklonilnega zapora, za katerega sicer zagotavlja, da ne gre za kaznen odvzema prostosti, vendar za to težko najde prepričljive argumente. Nekateri pisci ob tem zatrjujejo, da ves sistem stoji in pade s tem ukrepom, to pa seveda pomeni, da temelji na prisilni podlagi.⁹⁶

⁹⁶ Alenka Selih, Prekrški v primerjalnopравни perspektivi, v: 1. dnevi prekrškovnega prava, zbornik, GV Založba, Ljubljana, 2006, str. 175–180.

ZUSAMMENFASSUNG

DER ORDNUNGSRICHTER 1951–2005

In ihrem Verhalten stoßen die Menschen eher an die Grenzen, die das Ordnungsrecht bestimmt, als an jene, die aufgrund des Strafrechts geahndet werden. Mit solchen Sachen befassten sich bis vor kurzem die Ordnungsrichter, die in der Öffentlichkeit ihrem Amt nach, aber auch persönlich, eigentlich bekannter waren als die Richter an ordentlichen Gerichten, obwohl sich letztere mit »ernsteren« Sachen befassen.

Das Bedürfnis nach Ordnungsrichtern, bzw. Gerichtsbehörden zur Bestrafung von Ordnungswidrigkeiten, ging auf deren Eigentümlichkeit zurück, begann man sie doch schon sehr früh von schweren Straftaten zu unterscheiden. Einer Differenzierung zwischen Ordnungswidrigkeiten und Straftaten begegnet man in der Geschichte schon seit der Antike, bis die Ordnungswidrigkeiten entweder in besonderen Vorschriften oder in Vorschriften der Strafgesetzgebung ihren Platz fanden. Im europäischen Raum bildete sich vor allem die deutsche Rechtstheorie heraus, die sich für eine Unterscheidung zwischen Ordnungswidrigkeiten und gerichtlich verfolgten Straftaten einsetzte, und die französische, die dieser Teilung entschieden entgegen trat. Unter dem Einfluss von Theoretikern des Straf- und Verwaltungsrechts, die die Unterschiede zwischen Ordnungswidrigkeiten und anderen Straftaten hervorhoben und forderten, dass die Ordnungswidrigkeiten ausgesondert werden müssten und dass Verwaltungsbehörden über sie entscheiden sollten, standen bereits die Autoren der Gesetzesentwürfe über Ordnungswidrigkeiten im ersten jugoslawischen Staat.

Nach dem Zweiten Weltkrieg und der Einführung einer neuen Gesellschaftsordnung, gehörten Ordnungswidrigkeiten in die Domäne des Verwaltungsstrafrechts, dieses fiel aber in die ausschließliche Zuständigkeit des Innenministeriums. Das Verwaltungsstrafverfahren der ersten Instanz wurde von Vollzugsausschüssen der Bezirksvolksausschüsse bzw. der Kommission für Ordnungswidrigkeiten bei diesen Ausschüssen geleitet. Im Grundgesetz über Ordnungswidrigkeiten (Temeljni zakon o prekrških) aus dem Jahr 1947 ist weder von einem Ordnungsrichter noch von der Ausbildung zuständiger Personen für die Durchführung eines solchen Strafverfahrens die Rede. Die Mitglieder der Kommissionen für Ordnungswidrigkeiten, der Verwaltungsbehörden also, hatten keine entsprechende fachliche, d.h. juristische Ausbildung. Die Bestrafung von Ordnungswidrigkeiten bei Verwaltungsorganen wurde von Anbeginn zur politischen und persönlichen Abrechnung missbraucht. Die Staatsmacht nahm davon Kenntnis und wies in verschiedenen Rundschreiben auf deutliche Fehler und Missbräuche hin. Dennoch ist eine klare Diskrepanz festzustellen zwischen den Forderungen nach einer gleichwertigen, gerechten Behandlung aller Gesetzesübertreter und dem Eingeständnis, »die Strafbemessung durch die Verwaltungsorgane habe unter politischem Gesichtspunkt zu erfolgen.« Bei aller Vermahnung zu gleichberechtigter

Behandlung aller Gesetzesübertreter war die Staatsmacht damit einverstanden, dass »diejenigen, die nicht für unsere Sache sind« schärfer zu bestrafen seien, nur sollten die Unterschiede in der Urteilsprechung nicht allzu krass sein, damit nicht zu viele Leute die Glaubwürdigkeit der Behörden in Frage stellen.

Im nächsten Grundgesetz über die Ordnungswidrigkeiten (Temeljni zakon o prekrških) aus dem Jahr 1951 wurde das Amt des Ordnungsrichters eingeführt. Dieses Gesetz enthielt bereits Bestimmungen hinsichtlich der Ausbildung, ebenso das Prinzip der Unabhängigkeit, das jedoch rein deklarativ war. Auch hinsichtlich der Ausbildung wurden die formalen Kriterien in der Praxis oft nicht erfüllt, vor allem in Bezug auf die bereits aktiven Amtsinhaber (z.B. genügte schon eine Grundschulausbildung, ergänzt durch die Unterstufe der Parteischule). Mit den Jahren und neuen auf der Praxis beruhenden Gesetzen über Ordnungswidrigkeiten, wuchs einerseits die fachliche Ausbildung der Richter und andererseits ihre Unabhängigkeit. Beides sowohl formal als auch in der Praxis.

Wenn auch einerseits die Forderungen nach einer fachlichen (juristischen) Ausbildung nicht umstritten waren und allmählich auch in der Praxis umgesetzt wurden, war es um die Unabhängigkeit der Richter (von den Forderungen der Politik) nicht so gut bestellt. Durch das Grundgesetz über die Ordnungswidrigkeiten (Temeljni zakon o prekrških) aus dem Jahr 1965 wurden die Ordnungsrichter endgültig aus der Organisation der Verwaltungsbehörden ausgesondert und somit formal selbstständig und unabhängig. Die Politik erwartete jedoch von ihnen praktisch bis zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit Sloweniens im Jahr 1991, dass sie sich dessen bewusst wären, Bestandteil der Revolution zu sein.

Nach dem Gesetz über die vorläufige Regelung der Organisation und Zuständigkeit der Gemeindeordnungsrichter und Gemeindevolksanwälte (Zakon o začasni ureditvi organizacije in pristojnosti občinskih sodnikov za prekrške in občinskih pravobranilcev) aus dem Jahre 1994 hörten die Ordnungsrichter auf, als selbstständige Gemeindeorgane zu wirken und nahmen ihre Tätigkeit als selbstständige Staatsorgane auf. Der nächste Schritt war die Feststellung des Verfassungsgerichts von 1997, dass die Ordnungsrichter nicht der Vollzugs- bzw. der Verwaltungsgewalt zuzurechnen und anders als die Richter (der regelmäßigen Gerichte) zu behandeln wären.

Durch das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (Zakon o prekrških) aus dem Jahr 2002 ging das Amt der Ordnungsrichter endgültig von der Verwaltung auf die Gerichtsbarkeit, von der exekutiven auf die richterliche Gewalt, über. Mit der Gesetzesanwendung im Jahr 2005 wurde eine Wende vollzogen. Seitdem entscheiden die Bezirksgerichte in Sachen Ordnungswidrigkeiten, die Ordnungsrichter setzen ihr Mandat auf Lebenszeit als Kreisrichter an den Kreisgerichten fort. Dabei muss noch auf die Abgrenzung der Zuständigkeiten bei der Beurteilung von Ordnungswidrigkeiten zwischen Ordnungsämtern (abgekürztes Verfahren bei Ordnungswidrigkeiten) und Gerichten (ordentliches Gerichtsverfahren) hingewiesen werden.