

PALAORO v. AVSTRIJA

(Eur. Court H.R., 23. 10. 1995, Series A no. 329-B)

1. - 7. [...]

8. G. Peter Palaoro živi v Höchstu v Vorarlbergu.

9. 7. novembra 1987 ga je policijsko vozilo spremljalo pri njegovi vožnji po avtocesti s hitrostjo, ki je bila očitno večja od dovoljene. Ob 14.28 in 53 sekund so na odseku ceste, kjer je bila hitrost s prometnim znakom omejena na 100 km/h zabeležili gibanje njegovega vozila s hitrostjo 150 km/h. 31 sekund pozneje je policija zabeležila gibanje njegovega vozila, ki je bilo 67 km/h hitrejša od splošne omejitve na 130 km/h, ki velja na avtocestah. [...]

6. decembra 1987 je tirolsko deželno policijsko poveljstvo izdelalo poročilo in vlagatelju pritožbe naložilo dve ločeni kazni zaradi prehitre vožnje.

10. 16. novembra 1988, po upravnem postopku, ki je v odsotnosti vlagatelja pritožbe vključeval zaslišanje policistov poročevalcev, je Okrajna oblast v Imstu vlagatelja pritožbe po Zakonu o cestnem prometu spoznalo za krivega dveh kršitev omejitve hitrosti. [...] Vlagatelju pritožbe sta bili naloženi kazni 4000 in 6000 ATS, ki bi se v primeru neplačila spremenili v zaporni kazni osmih in desetih dni.

11. Vlagatelj pritožbe je podal vlogo na Tirolsko deželno vlado, pri čemer se je skliceval na domnevno nenatančnost policijskih metod za merjenje hitrosti. [...]

12. 22. decembra je Tirolska deželna vlada znižala kazni. Prizivni organ je med drugim odločil, da tehnike za merjenje hitrosti ne morejo doseči popolne natančnosti. [...]

13. G. Palaoro se je nato pritožil na Ustavno sodišče. Sklicujoč se na 6. člen Konvencije, je trdil, da mu upravni kazenski postopek ni omogočil poštenega sojenja. Trdil je, da bi moral biti deležen ustne obravnave in možnosti, da osebno zasliši priče - policiste. To bi mu omogočilo ugotoviti, da so merilne metode policistov pogosto pomanjkljive. [...]

14. [...] Ustavno sodišče je, sklicujoč se na lastno sodno prakso, ugotovilo, da vloga nima zadostnih možnosti za uspeh. [...]

15. 19. aprila 1989 je g. Palaoro od Ustavnega sodišča zahteval, naj pošlje spis Upravnemu sodišču [...]

Javne obravnave ni zahteval.

16. 25. oktobra je Upravno sodišče vlogo zavrnilo [...] Menilo je, da se formalno soočenje s pričo odredi samo takrat, kadar je to potrebno v posebnih okoliščinah danega primera. Splošna pravica osebno postavljati vprašanja priči naj ne bi obstajala [...]

17. - 20. [...]

21. Po 1. odstavku 130. člena Zvezne ustave je Upravno sodišče med drugim pristojno za vloge, ki zatrjujejo, da je nek akt uprave nezakonit.

22. 1. odstavek 39. člena Zakona o Upravnem sodišču slednjemu posebej nalaga, da mora po koncu predhodnega postopka izvesti obravnavo, če tako zahteva pritožnik.

[...]

23. 1. odstavek 41. člena Zakona o Upravnem sodišču se glasi:

„Če Upravno sodišče ne najde nobene nezakonitosti, ki bi izhajala iz pomanjkanja pristojnosti ali kršitve procesnih pravil s strani toženega organa [...], mora dvomljivi sklep preučiti na temelju dejstev, kot jih je ugotovil toženi organ, in glede na podane pritožbe [...]”

24. Če ni določeno drugače, 42. člen (1) istega zakona Upravnemu sodišču nalaga, da vlogo bodisi zavrne kot neutemeljeno bodisi razveljavi dvomljivi sklep.

Po 2. odstavku 42. člena:

„Upravno sodišče sporni sklep razveljavi, če je nezakonit:

[...]

3. zaradi kršitve procesnih pravil, ker

(a) je toženi organ ugotovil dejstva, ki v veliki meri nasprotujejo spisu, ali

(b) so v pomembnem delu potrebne nadaljnje preiskave o dejstvih [...]”

25. [...]

26. V sodbi z dne 14. oktobra 1987 je Ustavno sodišče odločilo:

„[...] Omejena revizija, kot jo opravljata Upravno sodišče ali Ustavno sodišče, glede na kazenske sankcije v smislu Konvencije ne zadostuje [...]”

27. V skladu z [...] Zvezno ustavo so bila v deželah ustanovljena upravna sodišča, imenovana „neodvisna upravna sodišča”, ki so pričela delovati dne 1. januarja 1991. Funkcija omenjenih sodišč vključuje ugotavljanje tako dejanskih kot pravnih vprašanj, ki se pojavljajo v primerih upravnih kršitev.

28. Akt o ratifikaciji Konvencije, ki ga je avstrijska Vlada predložila dne 3. septembra 1958, vsebuje med drugim naslednji pridrček:

„Določila 5. člena Konvencije se bodo uporabljala tako, da ne bodo ovirala ukrepov odvzema

prostosti, ki so predpisani v zakonih o upravnem postopku, BGBl [Zvezni uradni list] No. 172/1950 [...]”

29. G. Palaoro je dne 28. maja 1990 vlogo podal Komisiji. [...]

30. 10. maja je Komisija vlogo sprejela [...]

V svojem poročilu [...] je soglasno izrazila mnenje, da [...] je prišlo do kršitve 1. odstavka 6. člena Konvencije, saj vlagatelj pritožbe ni mogel predložiti svojega primera sodišču [...]

31. - 32. [...]

33. Po trditvah g. Palaora je pomenila upravno-kazenska kršitev, ki je je bil obtožen, „kazensko obtožbo”. Vlada tega ni zanikala.

34. Da bi odločili, ali je neka kršitev „kazenska” v smislu Konvencije, je potrebno najprej ugotoviti, ali sodi predpis, ki jo določa, po pravu tožene države v kazensko pravo. Nadalje je treba pretehtati samo naravo dejanja in težo zagrožene sankcije (glej med drugim Öztürk v. Nemčija, 21. 2. 1984, in Demicoli v. Malta 27. 8. 1991).

35. Kot že Komisija, Sodišče ugotavlja, da so dvomljivi kršitvi in postopek, ki jima je sledil, po svoji naravi kazenski, čeprav sodijo na upravno področje. To je nadalje razvidno iz uporabljene terminologije. Tako avstrijsko pravo govori o upravnih kršitvah in upravnem kazenskem postopku. Dodajamo še, da je bila naloženi globi za primer neplačila dodana odredba za zaprtje vlagatelja pritožbe. [...] Iz tega sledi, da je 6. člen uporaben.

36. Po mnenju Vlade je bil dvomljivi postopek pokrit z avstrijskim pridržkom k podpisu 5. člena Konvencije. Nobenega dvoma ni, da je avstrijska Vlada v pridržek, v katerem govori o „ukrepih odvzema prostosti”, hotela vključiti postopke, ki imajo za posledico take ukrepe. [...]

Priznati pa je treba, da Zakon o cestnem prometu iz leta 1960 ni bil eden od štirih zakonov, za katere velja pridržek. [...]

37. [...]

38. [...] Sodišče ugotavlja, da je g. Palaoro svoje pritožbe oprl na 6. člen Konvencije, medtem ko besedilo pridržka, na katerega se sklicuje Vlada, omenja zgolj 5. člen in se izrecno nanaša zgolj na ukrepe odvzema prostosti. Poleg tega pride pridržek v poštev zgolj takrat, ko so bile uporabljene tako materialne kot procesne določbe enega ali več zakonov, ki so navedeni v njem. Tukaj pa so bile uporabljene materialne določbe drugega predpisa, Zakona o cestnem prometu iz leta 1960.

Ta razmišljanja so zadostna podlaga za sklep, da zadevnega pridržka v pričujočem primeru ni mogoče uporabiti.

39. G. Palaoro je zatrjeval, da nobenega od organov, ki so v obravnavanem postopku obravnavali njegov primer, ne moremo šteti za „sodišče” v smislu 1. odstavka 6. člena Konvencije. To ne velja zgolj za upravne organe, temveč tudi za Ustavno sodišče, čigar revizija je bila omejena na ustavnopravne probleme, predvsem pa za Upravno sodišče. Slednje je bilo vezano na ugotovitve dejstev s strani upravnih organov, razen v primerih, ko bi šlo za procesno napako v smislu 42. člena (2), pododstavek 3, Zakona o Upravnem sodišču. Zato ni imelo moči, da bi samo sprejemalo dokaze, ugotavljalo dejstva ali se seznanjalo z novimi okoliščinami. V primeru razveljavitve upravnega ukrepa ni bilo pooblaščen, da bi sklep organa nadomestilo s svojim, temveč ga je moralo vrniti istemu organu. Na kratko: njegova revizija je bila omejena izključno na pravna vprašanja, torej ga ni bilo mogoče primerjati z organom s polno pristojnostjo.

40. Vlada je s tem pogledom soglašala, medtem ko ga je Komisija sprejela.

41. Sodišče ponovno poudarja, da morajo biti sklepi upravnih organov, ki sami ne ustrezajo zahtevam 1. odstavka 6. - kakor v pričujočem primeru Okrajne oblasti in Regionalne vlade - podvrženi naknadni kontroli „sodnega organa, ki ima polno pristojnost” (glej med drugim in mutatis mutandis Albert in Le Compte v. Belgija 10. 2. 1983, Öztürk v. Nemčija 21. 2. 1984, Fischer v. Avstrija 26. 4. 1995).

42. Ustavno sodišče ni tak organ. V pričujočem primeru je lahko sporni postopek proučilo le v smislu njegove skladnosti z Ustavo, to pa mu ni omogočalo ugotavljanja relevantnih dejstev; torej ni imelo moči, kot jo zahteva 1. odstavek 6. člena.

43. Pristojnosti Upravnega sodišča je potrebno preučiti v luči dejstva, da je v pričujočem primeru obravnavalo primer, ki je v luči Konvencije kazenske narave. Iz tega sledi, da moramo pri odločanju o skladnosti njegove pristojnosti s 1. odstavkom 6. člena upoštevati tako pritožbe, ki mu jih je predložil vlagatelj, kot tudi bistvene značilnosti „sodnega telesa s polno pristojnostjo”. Ta vključuje možnost razveljavitve sklepa nižjega organa v vseh pogledih, zaradi pravnih ali dejanskih vprašanj. Ker Upravno sodišče te moči nima, ga ne moremo obravnavati kot „sodišče” v smislu Konvencije. Poleg tega je Ustavno sodišče v sodbi z dne 14. oktobra 1987 odločilo, da glede kazenskih sankcij, ki jih pridržek glede 5. člena ne pokriva, omejena revizija, ki jo opravlja Upravno sodišče, ne zadostuje.

44. Iz tega sledi, da vlagatelj pritožbe ni imel dostopa do „sodišča”. Glede tega je torej prišlo do kršitve 1. odstavka 6. člena.