

Prekrškovno-pravni vidiki javne varnosti na občinski in državni ravni

BOJAN TIČAR

UNIVERZA V MARIBORU, FAKULTETA ZA VARNOSTNE VEDE,
LJUBLJANA, SLOVENIJA

SLOVENJ GRADEC, 29. 9. 2026

Izhodišče

Prekrškovno pravo v Republiki Sloveniji je v prelomni fazi razvoja. Na zakonodajni in institucionalni vplivajo družbene spremembe na veljavno ureditev varnosti.

Sodobno prekrškovno pravo se včasih spreminja *ad hoc*.

V prispevku obravnavamo slovensko in tujo strokovno literaturo o prekrških ter tragični primer smrti Aleša Šutarja v Novem mestu konec leta 2025, ki je povzročil sprejem intervencijskega »Zakona o nujnih ukrepih za zagotavljanje javne varnosti« (2025).

Ugotavljamo, da lahko z ne dovolj pretehtanim pravnim urejanjem prekrškov pride tudi do posega v zaščiten ustavno pravico do varnosti.

Da do navedenih težav v prihodnje ne bi prihajalo, menimo, da je treba prekrškovno pravo tako na državni kot na lokalni ravni urediti sistematično in previdno

Posnetek stanja

Vzpostavitev samostojnega upravno-kaznovalnega podsistema z »Zakonom o prekrških (ZP-1)« (2011) je bilo področje v zadnjih dveh desetletjih izpostavljeno številnim parcialnim spremembam brez celovite systemske prenove.

Varnost v lokalnih skupnostih so dolžne zagotavljati policija in občine.

Policijska dejavnost se izvaja na ravni območnih policijskih postaj, policijskih okolišev in policijskih pisarn.

Za izvajanje nalog v zvezi z zagotavljanjem varnosti na ravni lokalnih skupnosti pa so pristojni občinski organi, in sicer občinska in medobčinska redarstva.

Naloge občinskih redarstev in področja njihovega delovanja urejajo »Zakon o občinskem redarstvu (ZORed)« (2006) in občinski odloki, sprejeti na podlagi 2. člena tega zakona

Pregled slovenske literature

V slovenski pravni literaturi je raziskovanje na področju prekrškovnega prava običajno umeščeno v širši okvir kaznovalnega prava, ki skupaj s kazenskim pravom tvori sistem pravnih odzivov države na nezakonito ravnanje .

Vendar je prekrškovno pravo tudi kaznovalno upravno pravo, ki s subsidiarno uporabo ZUP v hitrem postopku bistveno odstopa od kazenskega pristopa odziva na nezakonita ravnanja.

Zato se s prekrškovnim pravom v Sloveniji ukvarjajo tako kazenski, kot upravni pravniki. In takšna je tudi slovenska pravna literatura na tem področju. (Kazensko - Orel, Čas, Tratar, Bele, Bavcon, Šelih, Filipčič, Jakulin ipd., upravno pa tudi Kovač, Dvojmoč, Primec, Tičar ipd.)

Tuja literatura

Medtem ko klasični pristopi obravnavajo prekrške kot blažjo obliko kaznivega dejanja, sodobnejše teorije poudarjajo njihovo funkcionalno avtonomijo znotraj upravnih kazenskih sistemov (Roxin in Greco, 2020).

V zvezi z razvojem prekrškovnega prava v Sloveniji je pomembna tudi sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice. Ta je oblikovala tako imenovane Engelovih kriterijev, ki so razširili pojem kazenskega postopka na upravne kazenske postopke (European Court of Human Rights, 1976).

Ta razvoj je pomembno prispeval h krepitvi postopkovnih varovalk, hkrati pa odprl vprašanje ravnoesja med standardizacijo postopkov in ohranjanjem specifičnih značilnosti prekrškovnega prava

Engelovi kriteriji

Engelovi kriteriji so kriteriji, ki jih je razvilo Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) v zadevi *Engel in drugi proti Nizozemski* (1976).

Uporabljajo se predvsem za ugotovitev, ali je določen postopek po vsebini »kazenski«, tudi če ga nacionalno pravo označuje drugače – na primer kot prekrškovni ali upravni postopek.

Trije Engelovi kriteriji

1. Pravna opredelitev kršitve po nacionalnem pravu
2. Narava oziroma značaj kršitve
3. Vrsta in teža oziroma strogost sankcije

Zakaj so Engelovi kriteriji pomembni pri zakonskem urejanju prekrškov v prihodnje?

Čeprav slovensko pravo prekršek razlikuje od kaznivega dejanja, lahko ESČP določen prekrškovni postopek glede na Englove kriterije obravnava kot »kazensko obtožbo« v avtonomnem smislu 6. člena EKČP. Posledica je, da se lahko uporabijo jamstva kazenskega dela 6. člena EKČP, npr.:

1. pravica do poštenega postopka,
2. domneva nedolžnosti,
3. pravica do obrambe,
4. pravica do izvedbe dokazov,
5. pravica do neobtoževanja samega sebe.

ESČP izrecno poudarja, da sta drugi in tretji kriterij alternativna, čeprav ju lahko v nejasnih primerih presoja tudi kumulativno

Primer problematike *ad hoc* urejanja prekrškovnih zadev

Tragični primer v Novem mestu konec leta 2025 je povzročil sprejem intervencijskega varnostnega predpisa »Zakona o nujnih ukrepih za zagotavljanje javne varnosti (ZNUZJV)« (2025). Zakon je bil medijsko poimenovan »Šutarjev zakon«.

Navedeni predpis nesistemske in intervencijske posega na področje prekrškovne in druge zakonodaje. Vendar pri tej novi ureditvi prehoda posameznih prekrškov v kazniva dejanja nastajajo praznine.

Primer pravne praznine, ki jo povzroči lahko *ad hoc* sprejeti zakon

Na primer: pri novi ureditvi tatvin predmetov do vrednosti 500 EUR (12. člen navedenega zakona) zakonodajalec ni uredil na novo ureditev povezanih premoženjskih kaznivih dejanj.

Posebej izpostavljam kaznivo dejanje »prikrivanja« po 211. členu »Kazenskega zakonika (KZ-1)« (2012).

Prikrivanje pomeni, da nekdo stvar, za katero ve, da je bila pridobljena s tatvino, kupi ali jo sprejme v zastavo.

Pri tem je prikrivanje vezano na predhodno tatvino.

Vendar je z novim zakonom »prikrivanje« ukradenih stvari do vrednosti 500 EUR po našem mnenju postalo dekriminalizirano, saj osnovno kaznivo dejanje tatvina do vrednosti 500 EUR ni več kaznivo dejanje, ampak prekršek.

Sklepna razprava

Da do navedenih težav iz prejšnjega primera v prihodnje ne bi prihajalo, menimo, da je treba prekrškovno pravo tako na državni kot na lokalni ravni urediti sistematično in ne *ad hoc*.

K prihodnji preglednejši pravni sistematiki bi nedvomno prispevali naslednji koraki:

1. pravna analiza systemske vloge prekrškovnega prava znotraj kompleksa kaznovalnega prava;
2. interdisciplinarna analiza njegove vloge pri preprečevanju nasilja in diskriminacije ter naslavljanju neformalnih varnostnih odzivov;
3. analiza veljavnega sistema v luči učinkovitosti na področju javne varnosti in varstva človekovih pravic;
4. preučitev digitalnega prehoda prekrškovnega prava.

Sklepno menimo, da prihodnji razvoj prekrškovnega prava zahteva interdisciplinarno preučitev družbenih, institucionalnih in kriminoloških dejavnikov.