

PRAVICA DO VARNOSTI – SINTEZA

PRAVNE UREDITVE NA

MEDNARODNI, DRŽAVNI IN

LOKALNI RAVNI

BENJAMIN FLANDER IN BOJAN TIČAR

Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede, Ljubljana, Slovenija
E-pošta: benjamin.flander@fvv.uni-mb.si, bojan.ticar@fvv.uni-mb.si

Povzetek Pravica do varnosti je kot temeljna pravica izrecno zapisana v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah, Ustavi Republike Slovenije in ratificiranih mednarodnih konvencijah s področja človekovih pravic. Ta temeljna pravica se ustavnopravno in mednarodnopravno posredno zagotavlja tudi skozi varstvo drugih temeljnih pravic ter z nekaterimi določbami zakonov in drugih predpisov s področja kazenskega, prekrškovnega, civilnega in upravnega prava. Uresničevanje teh predpisov in njihovih določb je zagotovljeno z opravljanjem nalog ter izvajanjem pristojnosti in pooblastil organov in institucij nacionalnovarnostnega sistema ter drugih organov in institucij tako na državni kot tudi na lokalni ravni. V tem poglavju podrobneje analiziramo ustavne in zakonske naloge in pristojnosti policije in občin na področju zagotavljanja varnosti v lokalnih skupnostih. Posebna pozornost je namenjena predpisovanju in sankcioniranju prekrškov, ki spadata v pristojnost občinskih in mestnih svetov, mestnih in (med)občinskih redarstev ter mestnih in (med)občinskih inšpektoratov.

Ključne besede:

varnost,
pravica do
varnosti,
ustava,
zakonodaja,
lokalne
skupnosti,
prekrški

THE RIGHT TO SECURITY – A SYNTHESIS OF THE LEGAL REGULATION AT THE INTERNATIONAL, STATE AND LOCAL LEVELS

BENJAMIN FLANDER & BOJAN TIČAR

University of Maribor, Faculty of Criminal Justice and Security, Ljubljana, Slovenia
E-mail: benjamin.flander@fvv.uni-mb.si, bojan.ticar@fvv.uni-mb.si

Abstract As the fundamental right of an individual to personal safety and security, the right to security is explicitly determined in the Charter of Fundamental Rights of the European Union, Slovenian Constitution and international human rights treaties ratified by the Slovenian Parliament. In addition, it is also indirectly protected with other fundamental rights provided in the constitutional and international law, as well as with certain provisions of criminal law, minor offence law, civil law, and administrative law. In terms of implementation of these provisions, however, safety and security are ensured by institutions of the national security system and by other state authorities and self-governing local communities carrying out their tasks and powers. In this chapter, the constitutional and statutory tasks and powers of police and municipalities in ensuring safety and security in local communities are analysed in more detail. Among the competences of municipalities (e.g., the municipal councils, warden services and inspection services), special attention is drawn to the regulation and sanctioning of minor offences.

Keywords:

security,
the right to
security,
constitution,
legal
acts,
local
communities,
minor
offences

1 Uvod

Varnost je temeljna prvina in vrednota človekovega obstoja in razvoja, zato je razumljivo, da je pojem varnosti predmet preučevanja že vse od nastanka človeške družbe. Čeprav je razumevanje varnosti tradicionalno temeljilo predvsem na zagotavljanju državne in nacionalne varnosti, pa so številni politični, ekonomski in kulturni dejavniki v drugi polovici prejšnjega stoletja prispevali k spremembi tega pristopa. Poleg prvotnega pojma *nacionalne varnosti* in njegove sodobne izpeljanke, *mednarodne varnosti*, se je postopoma razvijal tudi pojem *človekove (osebne) varnosti*. Današnje razumevanje varnosti tako ni več povezano le z državo ter njeno notranjo in vojaško varnostjo, ampak tudi z drugimi akterji in vidiki varnosti, zlasti z osebno varnostjo posameznikov (Grizold in Bučar, 2011). Zato je celovito zagotavljanje osebne varnosti, ki ne zajema zgolj posameznikovega fizičnega obstoja, ampak tudi njegovo družbeno blaginjo ter blaginjo naroda in celotne mednarodne skupnosti, pogloblitni cilj sodobne države in mednarodne skupnosti, ki pa pogosto ostaja neuresničen.

Sodobno pojmovanje osebne varnosti tako na eni strani zajema osebno varnost pred nasiljem ali škodo, na drugi strani pa dostop do osnovnih človekovih in družbenih dobrin. To med drugim vključuje zaščito pred osebnim in strukturnim (npr. državnim in korporativnim) nasiljem in kriminaliteto (zlasti zaščito pred različnimi oblikami terorizma in organizirane kriminalitete, politično korupcijo ipd.) ter varstvo pred drugimi družbenimi in naravnimi pojavi, ki ogrožajo posameznikovo osebno varnost (npr. varstvo pred naravnimi nesrečami, onesnaženjem, podnebnimi spremembami, nalezljivimi boleznimi, revščino, pomanjkanjem in socialno izključenostjo, poseganjem v osebno svobodo ipd.). Z razvojem pojma osebne varnosti se je razumevanje varnosti, ki je temeljilo na blaginji in moči države, preusmerilo k preživetju, dobrobiti in relativni svobodi posameznika (Bajpai, 2000; Grizold in Bučar, 2011). Vogrin, Prezelj in Bučar (2008) ob tem ugotavljajo, da je posameznikova osebna varnost zaradi sodobnega razumevanja varnosti – vsaj na deklarativni ravni – postala glavni cilj in končni smisel zagotavljanja varnosti. Znotraj tega pojma naj bi bile druge oblike varnosti (nacionalna, mednarodna, vojaška, korporativna itd.) zgolj sredstvo za doseganje človekove (osebne) varnosti kot končnega cilja. Sodobno razumevanje pojma osebne varnosti je v širšem smislu tesno prepleteno tudi s pojmom trajnostnega človekovega razvoja.

Osebnostna varnost posameznikov je bila v drugi polovici 20. stoletja priznana kot človekova (temeljna) pravica. Pravica do varnosti spada v prvo generacijo temeljnih pravic (tj. med državljanske in politične pravice) in je izrecno določena v več mednarodnih in regionalnih konvencijah s področja človekovih pravic (glej naslednje poglavje). Razlaga pomena pojma pravice do varnosti kot temeljne človekove pravice pa še zdaleč ni preprosta. Čeprav se predpostavlja, da je pojem varnosti jasen, vsesplošno razumljiv in potemtakem samoumeven, pa pravo na področju človekovih pravic še vedno ne vsebuje natančne opredelitve tega pojma (Lazarus, 2012; Turner, 2016). Pravico do varnosti je mogoče najpreprostejše opisati kot zaščito pred grožnjo, nevarnostjo, ranljivostjo, silo in napadom. Vendar se v tej preprosti opredelitvi skriva več različnih vidikov varnosti, opredelitev te pravice pa se še vedno razvija in neprestano preizprašuje (Hein van Kempen, 2013).

V tem poglavju je pravica do (osebne) varnosti prikazana skozi prizmo pravne ureditve v mednarodnih instrumentih na področju človekovih pravic ter v notranjem pravu Republike Slovenije na državni in lokalni ravni. Posebej pozorno je obravnavana zakonska ureditev zagotavljanja varnosti in uresničevanja pravice do varnosti na lokalni ravni (tj. v lokalnih skupnostih). Poglavje se v koordinatah pretežno normativnega pravnega raziskovanja ukvarja s preučevanjem in razlago pravnih pravil, povezanih z osebno varnostjo, ki izhajajo iz mednarodnih listin na področju človekovih pravic, slovenske ustave, zakonov in drugih pravnih virov.

2 Pravica do varnosti v mednarodnih pravnih instrumentih na področju človekovih pravic ter v notranjem ustavnem in zakonskem pravu Republike Slovenije – kratek pregled

2.1 Pravica do (osebne) varnosti v mednarodnih instrumentih na področju človekovih pravic

Kot je bilo v uvodu že omenjeno, je pravica do varnosti izrecno določena v več mednarodnih in regionalnih instrumentih na področju človekovih pravic. Splošna deklaracija človekovih pravic (SDČP, 1948), ki jo je sprejela Generalna skupščina Organizacije združenih narodov in predstavlja pomemben mejnik v zgodovinskem razvoju človekovih pravic, v 3. členu določa: »Vsakdo ima pravico do življenja, prostosti in osebne varnosti.« Podobno tudi prvi odstavek 9. člena Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (MPDPP, 1966) določa: »Vsak

posameznik ima pravico do prostosti in osebne varnosti.« V preambuli Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (LEUTP, 2000) je zapisano: »[Evropska unija] posameznika postavlja v središče svojih dejavnosti z [...] oblikovanjem območja svobode, varnosti in pravice.« Poleg tega 6. člen Listine določa: »Vsakdo ima pravico do svobode in varnosti.« V prvem odstavku 5. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: Evropska konvencija o človekovih pravicah [EKČP, 1950]), ki je nemara najpomembnejši mednarodnopravni dokument, je pravica do varnosti izražena dokaj podobno in ravno tako jedrnato kot v MPDPP in LEUTP, medtem ko se pretežni del besedila te obsežne določbe nanaša na pravico do prostosti.

Čeprav je že zaradi narave pravice do osebne varnosti jasno, da ji varstvo zagotavljajo tudi druge temeljne pravice, pa velja tudi obratno – pravica do varnosti namreč posredno varuje tudi ostale temeljne pravice, ki izhajajo iz mednarodnih instrumentov na področju temeljnih pravic: pravico do življenja, pravico do osebne svobode, pravico do enakosti pred zakonom in prepoved diskriminacije, varstvo človekovega dostojanstva, pravico do nedotakljivosti telesne in duševne celovitosti, varstvo pred mučenjem ter nečloveškim in ponižujočim ravnanjem in kaznovanjem, varstvo v primeru odstranitve, izгона ali izročitve, pravico mednarodne zaščite (azila), prepoved suženjstva in prisilnega dela ter pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, doma in dopisovanja (SDČP, 1948).

Pravica do osebne varnosti v širšem smislu vključuje tudi posameznikovo socialno varnost ter varstvo pred revščino, pomanjkanjem in socialno izključenostjo, onesnaženjem okolja ipd. V tem smislu pravico do človekove osebne varnosti ščitijo tudi nekatere temeljne pravice druge in tretje generacije: pravica do izobraževanja, svoboda izbire poklica in pravica do dela, pravica imeti v lasti premoženje, pravica do socialne varnosti in socialne pomoči, pravica do zdravstvenega varstva in pokojnine, pravice delavcev, pravice otrok in starejših, vključevanje invalidov in druge solidarnostne pravice, pravice potrošnikov in, ne nazadnje, varstvo okolja (SDČP, 1948).

Evropska konvencija o človekovih pravicah (EKČP, 1953) velja za najrazvitejši in kot rečeno najverjetneje tudi najpomembnejši mednarodni instrument na področju varstva človekovih pravic. S to konvencijo je bilo, med drugim, ustanovljeno tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP). ESČP obravnava

pritožbe, ki jih zaradi domnevne kršitve določb EKČP zoper države pogodbenice vložijo posamezniki ali druge države, s sprejetjem Protokola št. 16 k EKČP [Protokol št. 16 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (2013)] pa so se njegove pristojnosti razširile in zdaj vključujejo tudi pripravo svetovalnih mnenj za nacionalna sodišča. Pomen določb EKČP in dejanska vsebina pravic iz te konvencije izhajajo predvsem iz sodne prakse in svetovalnih mnenj ESČP, kar seveda velja tudi za pravico do varnosti.

V sodni praksi ESČP je zaščita posameznikove varnosti povezana predvsem s pravico do varnosti kot pravico »negativnega statusa« in pomeni predvsem varstvo pred samovoljnim poseganjem državnih organov v osebno svobodo posameznikov (glej na primer sodbo v zadevi *East African Asians* proti Združenemu kraljestvu). ESČP pravico do varnosti neredko povezuje tudi z drugimi določbami EKČP. To nakazuje, da ESČP kršitve pravice do varnosti obenem razume tudi kot samovoljno poseganje v druge temeljne pravice, pri čemer pa velja tudi obratno, saj je ESČP v svoji sodni praksi zavzelo stališče, da nedopustno poseganje v nekatere druge pravice, ki izhajajo iz EKČP, hkrati pomeni tudi kršitev pravice do varnosti (Turner, 2016).

Varnost pa se v sodni praksi ESČP uporablja tudi kot podlaga za upravičevanje omejevanja drugih človekovih pravic.¹ Svobodo izražanja, kot je določena v 10. členu EKČP (1950), je med drugim mogoče omejiti zaradi varnosti države, njene ozemeljske celovitosti ali zaradi javne varnosti, preprečevanja neredov ali kaznivih dejanj in podobno, če so takšni posegi »nujni v demokratični družbi«. Turner (2016) meni, da se politika nacionalne varnosti in pravo dejansko in najpogosteje osredotočata na iskanje ravnovesja med varnostjo na eni in svobodo na drugi strani. Tako tudi EKČP (1950) predvideva, da je mogoče med vojno ali ob drugi splošni nevarnosti, ki ogroža življenje naroda, odstopati od pravic in svoboščin ali jih začasno omejiti (EKČP, 1950: 15. člen).

¹ Država lahko na podlagi upravičenih in zakonitih razlogov, med katere spada tudi zagotavljanje varnosti, omejuje številne človekove pravice, ki jih posameznikom priznavajo bodisi mednarodni in regionalni instrumenti bodisi nacionalni pravni red (Turner, 2016).

Ne nazadnje, iz EKČP (1950) in sodne prakse ESČP izhaja tudi tako imenovana *pozitivna obveznost*, v skladu s katero mora država posameznikom nuditi zaščito oziroma jim zagotoviti varnost pred drugimi posamezniki. Turner (2016) pojasnjuje, da morajo države zaradi zaščite posameznikov pred komer koli, ki bi lahko kršili njihove pravice, ravnanja, kot so npr. usmrnitev, mučenje, prisilno izginotje ali suženjstvo, na splošno opredeliti kot kazniva dejanja ter dejavno pristopiti k sprejetju ukrepov za preprečevanje, preiskovanje, pregon, obsodbo in ustrezno kaznovanje odgovornih. V skladu s sodno prakso ESČP je pravica do svobode in varnosti, kot je določena v 5. členu EKČP (1950), tudi podlaga za nastanek pozitivne obveznosti države, da oblikuje politike in sprejme konkretne ukrepe za preprečevanje kršitev te pravice s strani tretjih oseb. Pozitivna obveznost države v podobnem smislu velja tudi za 2. člen (pravica do življenja), 3. člen (prepoved mučenja ter nečloveškega in ponižujočega ravnanja in kaznovanja), 4. člen (prepoved suženjstva in prisilnega dela, vključno s trgovino z ljudmi) in 8. člen (pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, doma in dopisovanja).

2.2 Pravica do (osebne) varnosti v notranjem pravu Republike Slovenije

2.2.1 Ustavnopravna ureditev pravice do osebne varnosti

V skladu s 34. členom Ustave Republike Slovenije (URS, 1991) ima vsakdo pravico do osebne dostojanstva in varnosti. To kratko in jedrnatno ustavno določbo vsebinsko napolnjujeta ustavna teorija in ustavno sodna praksa. Ustavno sodišče Republike Slovenije je v odločbi št. U-I-25/95 z dne 27. 22. 1997 med drugim pojasnilo, da je pravica do osebne varnosti v prvi vrsti pravica negativnega statusa. Kot taka ta pravica državi, lokalnim skupnostim, drugim nosilcem javnih pooblastil in na splošno vsakomur nalaga dolžnost vzdržati se naklepnih nedopustnih posegov v telesno integriteto in varnost posameznika. Po ustavi je prepovedan vsakršen poseg v pravico do osebne varnosti razen tistih, ki so izrecno dovoljeni (U-I-25/95). Po drugi strani pa je pravica do varnosti tudi pravica pozitivnega statusa, na kar je Ustavno sodišče opozorilo v odločbi št. Up-1082/12 z dne 2. 4. 2013. Državi (in prek nje lokalnim skupnostim) je naložena dolžnost, da si aktivno prizadeva zagotavljati najvišjo mogočo razumno dosegljivo stopnjo varnosti prebivalcev. V okviru te dolžnosti morajo državni organi in organi lokalnih skupnosti v skladu s svojimi pristojnostmi vsem prebivalcem zagotoviti učinkovito kazensko,

prekrškovno, civilno, upravno in drugo pravno varstvo pred posegi v njihovo osebno varnost (Up-1082/12).

Podobno kot v ureditvi, ki izhaja iz EKČP (1950), tudi v ustavnopravni ureditvi Republike Slovenije velja, da varstvo posameznikove pravice do osebne varnosti zagotavljajo – čeprav ne izrecno – tudi druge ustavne določbe in temeljne pravice. Varstvo te pravice med drugim izhaja iz ustavnopravnih načel pravne države, zakonitosti, enakosti pred zakonom ter prepovedi diskriminacije pred sodiščem in drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil. Varstvo ji prav tako nudi določba, v skladu s katero se posameznikom zagotavlja enako varstvo pravic v postopkih pred državnimi organi, ki odločajo o njihovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih (2., 14., 22. in 28. člen). Poleg tega se varstvo pravice do osebne varnosti zagotavlja na podlagi 5. člena, ki na splošno določa, da Republika Slovenija na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine. Obenem jo ščitijo tudi določbe o nedotakljivosti človekovega življenja (17. člen), prepovedi mučenja, nečloveškega ali ponižujočega kaznovanja ali ravnanja, ki prepoveduje tudi medicinske ali druge znanstvene poskuse na človeku brez njegove svobodne privolitve (18. člen), in 19. člen, ki določa, da se nikomur ne sme vzeti prostost, razen v primerih in po postopku, ki ga določa zakon. Varstvo pravice do osebne varnosti se prav tako zagotavlja na podlagi 20. člena, ki določa pogoje za odreditev in omejitve trajanja pripora, 21. člena, ki zagotavlja spoštovanje človekove osebnosti in dostojanstva v kazenskem in vseh drugih pravnih postopkih, ter med odvzemom prostosti in izvrševanjem kazni, ustavnih določb, ki zagotavljajo nedotakljivost človekove telesne in duševne celovitosti, njegove zasebnosti ter osebnostnih pravic (npr. nedotakljivost stanovanja, varstvo tajnosti pisem in drugih občil ter varstvo osebnih podatkov), ne nazadnje pa tudi na podlagi 47. člena, ki prepoveduje oziroma omejuje izročitev ali predajo državljanov Slovenije, in 48. člena, ki pod določenimi pogoji in v mejah zakona priznava pravico pribežališča tujim državljanom in osebam brez državljanstva (URS, 1991).

V primerih protipravnih posegov v posameznikovo osebno varnost in celovitost, zaradi katere ta utрпи premoženjsko ali nepremoženjsko škodo, pridejo do izraza tudi določbe 15., 26. in 30. člena ustave. Navedene določbe zagotavljajo sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravico do odprave posledic njihove kršitve. Vsakdo ima pravico do povračila škode, ki mu jo v zvezi z opravljanjem službe ali kakšne druge dejavnosti državnega organa, organa lokalne skupnosti ali

nosilca javnih pooblastil s svojim protipravnim ravnanjem povzroči oseba ali organ, ki tako službo ali dejavnost opravlja. Kdor je bil po krivem obsojen za kaznivo dejanje ali mu je bila prostost neutemeljeno odvzeta, ima pravico do rehabilitacije, pravico do povrnitve škode in druge pravice po zakonu (URS, 1991).

Pravico do osebne varnosti v širšem smislu, ki obsega tudi posameznikovo socialno in ekonomsko varnost, zagotavljajo ustavnopravno načelo socialne države, pravica do zasebne lastnine in dedovanja (lastninska pravica na nepremičnini se lahko v javno korist odvzame ali omeji proti nadomestilu v naravi ali proti odškodnini pod pogoji, ki jih določa zakon), svoboda gospodarske pobude in določbe, ki prepovedujejo prisilno delo ter zagotavljajo dostop do vsakega delovnega mesta pod enakimi pogoji in prosto izbiro zaposlitve. Pravica do osebne varnosti se poleg tega uresničuje tudi skozi pravico do socialne varnosti, vključno s pravico do pokojnine in pravico do zdravstvenega, pokojninskega, invalidskega in drugega socialnega varstva in zavarovanja, ter na podlagi določb, ki se nanašajo na pravice in zakonsko varstvo vojnih veteranov in žrtev vojnega nasilja, invalidov in otrok (tudi otrok z motnjami v telesnem ali duševnem razvoju), zakonske zveze in družine. Pravica do osebne varnosti se na ustavnopravni ravni, ne nazadnje, zagotavlja tudi s pravico do izobrazbe in šolanja (država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo) in z določbami, ki urejajo varstvo dela (država ustvarja možnosti za zaposlovanje in za delo ter zagotavlja njuno zakonsko varstvo) (URS, 1991).

V zvezi z zagotavljanjem pravice do osebne varnosti je treba posebej izpostaviti ustavne določbe, ki urejajo začasno razveljavitev in omejevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin (15. in 16. člen). Človekove pravice in temeljne svoboščine, ki jih priznava Ustava Republike Slovenije, so omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa ustava. Poleg tega se smejo izjemoma začasno razveljaviti ali omejiti v vojnem in izrednem stanju (URS, 1991). V zvezi s tem velja opozoriti, da začasna razveljavitev ali omejitev nekaterih ustavnih pravic, s katerimi se zagotavlja osnovna osebna varnost posameznikov (npr. nedotakljivost človekovega življenja, prepoved mučenja, varstvo človekove osebnosti in dostojanstva), po ustavi ni dopustna.

Pravica posameznika do osebne varnosti je relativna pravica, kar pomeni, da je omejena s pravicami in svoboščinami drugih. V pravnem redu posledično prihaja do položajev, ko je pravica posameznika do osebne varnosti v koliziji z drugimi pravicami drugih posameznikov. Takšen položaj npr. nastane v primerih, ko je varnost opredeljena kot razlog, zaradi katerega se lahko omejijo druge temeljne pravice (v tem pogledu je slovenska ustavna ureditev zelo podobna mednarodnopravni ureditvi). Na primer, osebna svoboda oziroma prostost osebe, za katero obstaja utemeljen sum, da je storila kaznivo dejanje, se sme s priporom začasno odvzeti samo na podlagi odločbe sodišča, kadar je to neizogibno potrebno za potek kazenskega postopka ali za varnost ljudi (na zakonski ravni je ta ustavna določba konkretizirana kot ponovitvena nevarnost). Podobno velja v primeru pravice posameznika, da se prosto giblje in si izbira prebivališče, da zapusti državo in se vanjo kadar koli vrne, ter pravice do (mirnega) zbiranja. V skladu z 32. členom ustave se lahko pravica do svobodnega gibanja omeji z zakonom, če je to med drugim potrebno zaradi zagotavljanja varnosti, in sicer zaradi zagotavljanja poteka kazenskega postopka, zaradi preprečevanja širjenja nalezljivih bolezni, zaradi zavarovanja javnega reda ali če to zahtevajo interesi obrambe države. Podobno ustava določa tudi glede pravice do (mirnega) zbiranja, saj se tudi ta pravica lahko z zakonom začasno omeji, če to zahteva varnost države ali javna varnost ter varstvo pred širjenjem nalezljivih bolezni (URS, 1991).²

V odločbi št. Up-1082/12, ki smo jo že omenili, je Ustavno sodišče (2013) zavzelo stališče, da država posamezniku absolutne varnosti pred posegi drugih posameznikov v telesno integriteto in varnost ne more zagotoviti, mora pa poskrbeti, da zaščita, ki jo zagotavlja, ne pade pod ustavno zahtevani minimum.

² Od prve razglasitve epidemije v Republiki Sloveniji (12. marec 2020) dalje se ti dve temeljni pravici na različne načine omejujeta zaradi varnosti in varstva pred širjenjem okužbe z virusom SARS-CoV-2 in nalezljive bolezni COVID-19. Ti dve temeljni pravici se omejujeta tudi oziroma predvsem z ukrepi, ki jih na podlagi 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih (ZNB, 2006) s podzakonskimi predpisi določa izvršilna veja oblasti. Na Ustavno sodišče Republike Slovenije se je obrnilo več pobudnikov, ki predlagajo, da sodišče oceni skladnost vladnih ukrepov in 39. člena ZNB (2006), na katerem ti ukrepi temeljijo, z Ustavo. V večini primerov, o katerih je že razsodilo, je Ustavno sodišče odločilo, da vladni ukrepi niso bili v neskladju z Ustavo.

2.2.2 Zakonsko varstvo pravice do osebne varnosti

Z Ustavo Republike Slovenije je zagotovljena predvsem osebna varnost posameznika v razmerju do (državne) oblasti. V skladu z načelom pozitivne obveznosti države in doktrino *Drittwirkung*³ pa ustava zagotavlja tudi varstvo osebne varnosti vsakogar v razmerju do drugih posameznikov, pravnih subjektov in katerih koli tretjih oseb. Zakonodajalec mora v skladu z omenjeno doktrino zagotavljati učinkovito varstvo pravice do osebne varnosti (in drugih temeljnih pravic) v razmerjih med posamezniki ter med posamezniki in pravnimi osebami z ustreznimi zakonskimi določbami na področju kazenskega, prekrškovnega, civilnega in upravnega prava (Ustavno sodišče, 2013).

Kazensko pravno varstvo pravice do osebne varnosti temelji na opredelitvi dejanj, ki tako v ožjem kot tudi v širšem smislu kakor koli ogrožajo posameznikovo osebno varnost, za kazniva dejanja. V Sloveniji so tovrstna kazniva dejanja del skoraj vseh poglavij Kazenskega zakonika (KZ-1, 2012), v katerih so opredeljena kazniva dejanja in predpisane kazni. Najdemo jih na primer v poglavjih, ki predpisujejo kazniva dejanja zoper človečnost, življenje in telo, zdravje, spolno nedotakljivost, čast in dobro ime, splošno varnost ljudi in premoženja, varnost javnega prometa, okolje, prostor in naravne dobrine, zakonsko zvezo, družino in otroke, delovno razmerje in socialno varnost, premoženje, gospodarstvo, pravni promet, suverenost Republike Slovenije in njeno demokratično ustavno ureditev ter obrambno moč države (KZ-1, 2012).

Kazensko pravno varstvo pravice do osebne varnosti se izvaja tudi na podlagi določb s področja kazenskega postopka (npr. določbe o policijskem pridržanju in priporu ter drugih ukrepih v zvezi s privedbo obdolženca) in izvrševanja kazenskih sankcij (npr. določbe o načinu izvršitve zaporne kazni, režimu prestajanja zaporne kazni, dolžnostih in pravicah obsojencev in priprtih oseb itd.). Podobno kot za kazensko velja tudi za prekrškovno pravo – uresničevanje in varstvo pravice do osebne varnosti se zagotavljata tudi s predpisovanjem prekrškov, ki ogrožajo osebno varnost

³ Ta doktrina se nanaša na učinke, ki jih imajo temeljne pravice posameznika na druge posameznike in pravne osebe (nemški izraz »Drittwirkung« v dobesednem prevodu pomeni »učinek na tretjega«). Povedano drugače, v skladu z doktrino *Drittwirkung* pravni učinki temeljnih pravic ne nastanejo in določbe o temeljnih pravicah niso zavezujoče le za državne organe, ampak tudi za posameznike in druge pravne subjekte, kot so npr. zasebne gospodarske družbe in druge pravne osebe zasebnega prava.

posameznikov in njihovo premoženje (npr. cestnoprometni prekrški, prekrški s področja javnega reda in miru), ter sankcioniranjem takšnih prekrškov.

Kot je bilo že navedeno, se varstvo pravice do osebne varnosti v slovenskem pravnem redu zagotavlja tudi v okviru civilnega prava. Takšno varstvo na temeljni ravni zagotavljajo nekatere zgoraj naštetе ustavne določbe, na zakonski ravni pa med drugim izhaja iz temeljnih in obsežnega nabora drugih določb ter načel Obligacijskega zakonika (OZ, 2001). Te določbe med drugim obsegajo splošno prepoved povzročitve škode, določbe o krivdni in objektivni odgovornosti za povzročitev (ne)premoženjske škode, določbo, v skladu s katero lahko vsakdo od drugega zahteva, da odstrani vir nevarnosti, od katerega grozi njemu ali nedoločenemu številu oseb večja škoda, določbo, na podlagi katere ima vsak pravico zahtevati od sodišča ali drugega pristojnega organa, da odredi prenehanje dejanja, s katerim se krši nedotakljivost človekove osebnosti, osebne in družinskega življenja ali kakšna druga osebna pravica, da prepreči tako dejanje ali da odstrani njegove posledice, določbo, na podlagi katere za škodo, nastalo s smrtjo ali telesno poškodbo kot posledico terorističnih dejanj ter ob javnih demonstracijah ali manifestacijah, odgovarja država oziroma tisti, ki bi jo po veljavnih predpisih moral preprečiti, določbo, v skladu s katero je za škodo, ki jo povzroči nevarna žival, odgovoren njen imetnik, določbe v zvezi z odgovornostjo imetnika stavbe ali prostora, določbe o odgovornosti zaradi opustitve nujne pomoči itn. (OZ, 2001).

2.3 Pravica do (osebne) varnosti skozi prizmo nacionalnovarnostnega sistema v Republiki Sloveniji

Državni zbor Republike Slovenije je zaradi zagotavljanja nacionalne varnosti sprejel Resolucijo o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (ReSNV-1, 2010) ter vzpostavil ureditev, ki obsega obrambni sistem Republike Slovenije, sistem njene notranje varnosti in sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Poleg tega se izvajajo tudi zunanjepolitične, gospodarske, informacijske in druge dejavnosti, ki neposredno vplivajo na nacionalno varnost.

Obrambni sistem je v pristojnosti Slovenske vojske in z njo povezanih civilnih zmogljivosti. Te oblikujejo in izvajajo obrambne politike ter zagotavljajo pogoje za delovanje celotnega obrambnega sistema. Notranja varnost se zagotavlja v okviru sodelovanja med institucijami javne varnosti, policijo, državnim tožilstvom,

inšpekcijskimi in nadzornimi organi, obveščevalno-varnostnimi službami, drugimi državnimi organi, organizacijami z javnimi pooblastili, organi lokalne samouprave (npr. občinskimi in medobčinskimi redarstvi) ter zasebnimi varnostnimi družbami in drugimi organizacijami zasebnega prava, ki delujejo na področju zagotavljanja varnosti. Za zagotavljanje javne varnosti je vzpostavljeno sodelovanje z organizacijami, združenji in iniciativami državljanov, lokalno skupnostjo ter različnimi javno-zasebnimi partnerstvi. Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je namenjen zagotavljanju varstva ljudi, živali, premoženja, kulturne dediščine ter okolja pred naravnimi in drugimi nesrečami (kot nesreče se obravnavajo tudi posledice vojne, uporabe orožij ali sredstev za množično uničevanje ter posledice terorističnih napadov in drugih oblik množičnega nasilja) (ReSNV-1, 2010).

Subjekti nacionalnovernostnega sistema morajo poleg »nacionalne varnosti« zagotavljati tudi osebno varnost posameznikov, in sicer v skladu s svojimi zakonsko določenimi nalogami in pooblastili. To velja zlasti za Policijo in druge nosilce javnih pooblastil na področju zagotavljanja notranje varnosti. Na primer, Zakon o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol, 2013) določa, da so zagotavljanje varnosti posameznikov in celotne skupnosti, spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter krepitev Republike Slovenije kot pravne države v Republiki Sloveniji temeljne dolžnosti policije. Policija opravlja naloge in pooblastila zaradi preprečevanja in odpravljanja nevarnosti, ki ogrožajo zgoraj navedene dobrine. Naloge policije, ki izhajajo iz njenih temeljnih dolžnosti, so varovanje življenja, osebne varnosti in premoženja ljudi; preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj in prekrškov; odkrivanje in prijemanje storilcev kaznivih dejanj in prekrškov; vzdrževanje javnega reda; nadzor in urejanje prometa; nadzor državne meje; naloge v zvezi z gibanjem in prebivanjem tujcev; varovanje določenih oseb, prostorov, objektov in okolišev objektov; varovanje tajnosti podatkov državnih organov; naloge ob naravnih in drugih nesrečah; in nekatere druge naloge. Policija pri opravljanju nalog sodeluje s posamezniki in skupnostjo ter izvaja preventivno dejavnost (ZNPPol, 2013). Naloge policije poleg ZNPPol (2013) ureja tudi Zakon o organiziranosti in delu v policiji (ZODPol, 2013).⁴ Naloge, ukrepe in postopke, ki jih policija izvaja kot organ kazenskega pregona, ureja Zakon o kazenskem postopku (ZKP, 1994), medtem ko so naloge policije, povezane z vodenjem prekrškovnih

⁴ Navedena zakona sta leta 2013 nadomestila nekdanji Zakon o policiji (ZPol, 1998).

postopkov, določene v Zakonu o prekrških (ZP-1, 2011). Delo policije urejajo tudi drugi pomembni zakoni, in sicer Zakon o varstvu javnega reda in miru (ZJRM-1, 2006), zakoni, ki urejajo cestni promet, že omenjeni Zakon o nalezljivih boleznih (ZNB, 2006) in številni drugi, za izvrševanje njenih nalog in pooblastil pa so pomembne tudi nekatere izvedbene in samostojne uredbe in odloki vlade ter odredbe posameznih ministrov.

3 Pregled pravne ureditve zagotavljanja varnosti v lokalnih skupnostih

Tretja točka tega poglavja je posvečena pravni ureditvi zagotavljanja varnosti in uresničevanja pravice do osebne varnosti na lokalni ravni. Tukaj so podrobneje analizirane ustavne in zakonske pristojnosti policije ter občin na področju zagotavljanja varnosti v lokalnih skupnostih. Natančneje so prikazane dejavnosti, potrebne za pravilno delovanje lokalnega pravnega reda na področju zagotavljanja varnosti, za izvajanje katerih so pristojne občine. Posebna pozornost je namenjena pravodajni moči občinskih svetov pri predpisovanju prekrškov ter zakonskim pooblastilom (med)občinskih redarstev ter inšpektoratov pri sankcioniranju prekrškov. V zadnjem delu tega poglavja so v preglednici predstavljeni zakonski predpisi, ki tako ali drugače urejajo zagotavljanje varnosti v lokalnih skupnostih.

Varnost je tudi na lokalni ravni inkluzivna javna dobrina in človekova pravica, ki mora biti dostopna vsem prebivalcem lokalne skupnosti. Ustavnopравни okvir, ki se v Sloveniji uporablja za zagotavljanje varnosti v lokalnih skupnostih,⁵ poleg temeljnih določb, ki vsakemu posamezniku podeljujejo pravico do osebne varnosti (glej zgoraj), obsega tudi nekatere določbe, umeščene v poglavju o državni ureditvi in samoupravi. Te določbe na temeljni (tj. na ustavni) ravni urejajo organiziranost, naloge in pristojnosti organov in subjektov, ki varnosti ne zagotavljajo le na državni ravni, ampak tudi v lokalnih skupnostih (URS, 1991). Organizacija, naloge in pristojnosti teh organov so podrobneje urejene v področnih zakonih.

⁵ Slovenija ima enostopenjsko lokalno samoupravo, v kateri so občine opredeljene kot osnovne enote lokalnih skupnosti. Občine v okviru ustave in zakonov samostojno urejajo in opravljajo svoje zadeve ter opravljajo naloge, ki so nanje prenesene z zakoni (Zakon o lokalni samoupravi [ZLS], 2007).

Varnost v lokalnih skupnostih so dolžne zagotavljati policija in občine. Medtem ko se policijska dejavnost izvaja na ravni območnih policijskih postaj, policijskih okolišev in policijskih pisarn, so za izvajanje nalog v zvezi z zagotavljanjem varnosti na ravni lokalnih skupnosti pristojni občinski organi, in sicer župan, občinska (in medobčinska) redarstva ter občinske inšpekcijske službe. Lokalne oblasti so po uveljavitvi Zakona o občinskem redarstvu (ZORed, 2006) postajale vse dejavnejši partner policije in drugih državnih organov, ki v lokalni skupnosti delujejo na področju javne varnosti, javnega reda in miru (Modic, Lobnikar in Dvojmoč, 2014). Organiziranost in naloge obeh ključnih akterjev na področju zagotavljanja varnosti v lokalnih skupnostih so podrobneje predstavljene v nadaljevanju.

3.1 Policija kot osrednji organ za zagotavljanje varnosti na lokalni ravni

Kot je bilo že navedeno, se policijska dejavnost v lokalnih skupnostih izvaja na ravni območnih policijskih postaj, policijskih okolišev in policijskih pisarn. Območja policijskih postaj so usklajena z mejami občin tako, da ena policijska postaja izvaja naloge policije na celotnem območju ene ali več občin, ali pa tako, da na območju ene mestne občine izvaja naloge policije več policijskih postaj (ZODPol, 2013).⁶ Območje ene ali več občin tvori policijski okoliš, ki ga vodi vodja policijskega okoliša. Policijske pisarne predstavljajo posebno metodo policijskega dela. Gre za delovni prostor, namenjen policijskemu delu, ki obsega zlasti svetovanje, sprejemanje obvestil, zbiranje informacij in izvajanje drugih opravil, ki niso povezana z interventnim ukrepanjem policije.⁷

Območna policijska postaja izvaja naloge v skladu z letnim načrtom dela. Ta mora biti izdelan na podlagi ciljev generalne policijske uprave in policijske uprave, na območju katere zadevna območna policijska postaja deluje. Območna policijska postaja pred pripravo letnega načrta dela pozove občine, na območju katerih izvaja naloge, da podajo predloge prioriternih nalog pri zagotavljanju varnosti, ki jih nato preuči in jih po oceni vključi v letni načrt. Komandir območne policijske postaje po

⁶ Območja, ki jih pokrivajo policijske postaje, ne glede na navedeno niso nujno omejena na geografsko območje občine. Območna policijska postaja je organizacijska enota policije, ustanovljena za neposredno opravljanje nalog policije na določenem območju ali na določenem delovnem področju. Zato ni nobenih razlik v statusu posameznih policijskih postaj, ustanovljenih za opravljanje nalog na splošnem delovnem področju ali na posebnih področjih dela. Policijske postaje so bile ustanovljene, kjer je bilo to potrebno zaradi varnostnih, geografskih ali drugih okoliščin.

⁷ Tipičen primer lokacije policijske pisarne je na primer smučišče.

potrebi obvešča občinski svet o varnostnih razmerah na območju občine; vendar pa ne sme poročati o konkretnih zadevah, o katerih poteka predkazenski ali prekrškovni postopek. V okviru nekaterih policijskih postaj so organizirane tudi posebne skupine (npr. skupina za mejno kontrolo in skupina za varovanje državne meje). Te skupine niso organizacijske enote v smislu struktur z lastnim vodstvom, upravo in tehnično infrastrukturo, ampak notranje organizacijske enote, ustanovljene znotraj posameznih policijskih postaj, s skupnim vodstvom, upravo in tehnično infrastrukturo (ZODPol, 2013).

Zakon o organiziranosti in delu v policiji (ZODPol, 2013) daje poseben poudarek pomenu sodelovanja z lokalnimi skupnostmi. Policijske uprave in območne policijske postaje v okviru svojih pristojnosti sodelujejo z organi samoupravnih lokalnih skupnosti na področjih, ki se nanašajo na izboljšanje varnosti v samoupravni lokalni skupnosti. Policijske uprave in območne policijske postaje sodelujejo tudi z drugimi organi, organizacijami in institucijami, civilno družbo in posamezniki, katerih dejavnost je usmerjena k zagotavljanju večje varnosti oziroma k spodbujanju varnostnega samoorganiziranja prebivalcev. Zakon o organiziranosti in delu v policiji (ZODPol, 2013) zaradi spodbujanja sodelovanja med različnimi deležniki določa, da policijske uprave, območne policijske postaje, lokalne skupnosti, organizacije civilne družbe, interesne skupine ter ostale organizacije in institucije sporazumno ustanavljajo svete, sosvete, komisije ali druge dogovorjene oblike partnerskega sodelovanja za zagotavljanje večje varnosti. V skladu z 29. členom Zakona o lokalnih skupnostih (ZLS, 2007) je župan posamezne občine formalni ustanovitelj tovrstnega partnerskega sodelovanja.

Za zagotavljanje varnosti sta ključni dve obliki partnerskega sodelovanja med policijo in občinami, in sicer lokalni sveti za varnost in varnostni sosveti. Pred letom 1991, ko je bila Slovenija del nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije, so sveti za varnost delovali v vsaki lokalni skupnosti. Po razglasitvi samostojnosti Republike Slovenije leta 1991 pa so bili ti sveti ukinjeni. Ponovno so bili uvedeni leta 1997, od takrat je bilo ustanovljenih več kot 100 lokalnih svetov za varnost, kar kaže, da so prizadevanja za razvoj zagotavljanja varnosti v lokalnih skupnostih, v skladu s katerimi naj bi lokalne skupnosti prevzele odgovornost za določanje prednostnih nalog v okviru politik za zagotavljanje varnosti, preprečevanje kaznivih dejanj ter kršitev javnega reda in miru, obrodila sadove (Meško in Lobnikar, 2005). Drugo obliko partnerskega sodelovanja pa predstavljajo varnostni sosveti. Njihova temeljna

naloga je povezovanje, usklajevanje in usmerjanje organov, organizacij in drugih strokovnih deležnikov, ki obravnavajo varnostna vprašanja, ter ostale subjekte, ki lahko kakor koli vplivajo na kakovost varnostne kulture v lokalni skupnosti. Člani varnostnega sosveta dejavno sodelujejo pri delu posvetovalnega telesa, dajejo pobude in predloge za reševanje varnostnih problemov, izvajajo naloge, ki so jih prostovoljno sprejeli, delujejo v korist splošne varnosti in ne zlorablajo članstva v lastno korist ali v korist organov ali organizacij, ki jih zastopajo. Njihova glavna naloga je vzpostaviti komunikacijo med občani in varnostnim sosvetom v smislu medsebojne izmenjave informacij in posledičnega izboljšanja varnostnih razmer v občini. V slovenskih občinah deluje 182 sosvetov za varnost. Člani lokalnih sosvetov za varnost so predstavniki javnih in zasebnih služb, kot so policisti, redarji, župani, občinski svetniki, predstavniki vzgojno-izobraževalnih zavodov, lokalnih pravnih oseb, medijev, političnih strank in nevladnih organizacij (Lobnikar, Sotlar in Meško, 2013).

3.2 Naloge in pristojnosti občin pri zagotavljanju varnosti v lokalnih skupnostih

Poleg policije so za zagotavljanje varnosti in pravice do osebne varnosti v lokalnih skupnostih odgovorne tudi občine. Občinski in mestni sveti so pristojni za sprejemanje temeljnih predpisov, ki urejajo zadeve lokalnega pomena na področju zagotavljanja varnosti, medtem ko so za njihovo izvrševanje in za izvajanje nalog na področju zagotavljanja varnosti pristojni župani in občinske uprave, ki med drugim vključujejo tudi občinska (ali medobčinska) redarstva in občinske inšpekcijske službe. Delovna področja, naloge in pooblastila občinskih in mestnih redarstev ter pristojnosti občin in županov v zvezi z zagotavljanjem varnosti so podrobneje urejeni v Zakonu o občinskem redarstvu (ZORed, 2006) in Zakonu o lokalni samoupravi (ZLS, 2007). V 21. členu nazadnje navedenega zakona so opredeljene zadeve javnega pomena (tj. izvirne naloge občine), ki se lahko določijo s splošnim aktom občine (tj. z občinskim odlokom). S splošno varnostjo lokalne skupnosti so povezane naslednje izvirne naloge občine:

- skrb za *varstvo* zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravljanje drugih dejavnosti varstva okolja;

- zagotavljanje osnovnega *varstva* otrok in družine, socialno ogroženih, invalidov in ostarelih;
- zagotavljanje *varne* gradnje ter *varnega* vzdrževanja in urejanja lokalnih javnih cest, javnih poti, rekreacijskih in drugih javnih površin;
- opravljanje nalog občinskega redarstva, organiziranje komunalno-redarstvene službe ter skrb za *varnost in red* v občini;
- opravljanje *varnostnega nadzorstva* nad krajevnimi prireditvami;
- skrb za požarno *varnost* in organiziranje reševalne pomoči;
- zagotavljanje *varne* organizacije pomoči in reševanja v primeru elementarnih in drugih nesreč.

Ena izmed izvirnih nalog občin je tudi določitev prekrškov in glob za prekrške, s katerimi se kršijo (varnostni in drugi) predpisi občine. Če z zakonom ni drugače določeno, občina opravlja tudi inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnosti. V preteklih letih je na tem področju prišlo do decentralizacije, tj. do prenosa pristojnosti z ravni državne uprave na raven lokalnih skupnosti. To je omogočila sprememba 121. člena Ustave Republike Slovenije (URS, 1991), ki določa, da se lahko naloge državne uprave prenesejo tudi na druge upravne organe in organe lokalnih skupnosti.

3.2.1 Pravodajna pristojnost občin na področju varnosti: določanje prekrškov

V skladu s predpisi, ki se uporabljajo v Republiki Sloveniji, je prekršek opredeljen kot dejanje, ki pomeni kršitev zakona, uredbe vlade ali odloka samoupravne lokalne skupnosti, ki je kot tako določeno kot prekršek in je zanj predpisana sankcija za prekršek (ZP-1, 2011: 6. člen). V Republiki Sloveniji je prekrškovno pravo del kaznovalnega pravnega reda; to pa občinam podeljuje pristojnost, da v okviru svojih izvirnih nalog z odloki določijo prekrške in sankcije za prekrške.

V skladu s 140. členom Ustave Republike Slovenije (URS, 1991) v pristojnost občine spadajo zadeve lokalnega pomena, ki jih lahko občina ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Iz 21. člena Zakona o lokalni samoupravi (ZLS, 2007) izhaja, da je treba v zvezi s tem razlikovati med dvema vrstama izvirnih nalog občine (Cijan in Grafenauer, 2002):

- naloge, ki jih občina sama določi s splošnim aktom, za sprejem katerega ne potrebuje izrecne zakonske podlage, ker določitev takšnih nalog temelji neposredno na ustavi; in
- naloge, ki so kot take določene v posameznih zakonih in za nadaljnje urejanje katerih je potrebna izrecna zakonska podlaga.

Občinski svet s splošnimi akti ustanovi občinske organe ter določi njihovo notranjo organizacijo in delovna področja, ustanovi organizacije na področju opravljanja javne službe in tudi drugače ureja zadeve iz svoje pristojnosti. Kot je bilo že navedeno, lahko občina v skladu z Zakonom o prekrških (ZP-1, 2011) predpiše prekršek in globo zanj. V zvezi s tem pa navedeni zakon določa tri omejitve (Selinšek, 2003):

- 1) z odlokom lahko občina določi le prekrške za kršitve predpisov, ki jih sama izda v okviru svojih pristojnosti;
- 2) če zakon ali uredba že sankcionira ravnanje, ki predstavlja tudi kršitev občinskega odloka, občina takega ravnanja ne more ponovno opredeliti kot prekršek;
- 3) občina sme kot sankcijo za kršitev svojih predpisov predpisati le globo v določenem znesku.

Prva omejitev temelji na lokalni (tj. teritorialni) omejenosti veljave občinskih odlokov. Ta ne izhaja le iz že navedenih določb Ustave Republike Slovenije in Zakona o lokalni samoupravi (ZLS, 2007), ampak tudi iz prvega odstavka 5. člena Zakona o prekrških (ZP-1, 2011), v skladu s katerim določbe občinskih odlokov, ki predpisujejo prekrške in sankcije zanje, veljajo le na območju samoupravne lokalne skupnosti, ki jih je izdala.

Poleg tega se v občinskem odloku ne sme kot prekršek opredeliti ravnanje, ki je sankcionirano že z uredbo Vlade Republike Slovenije ali z zakonom, sprejetim v Državnem zboru Republike Slovenije. Uredba in zakon sta pravna akta, ki imata širšo (teritorialno) veljavo kot občinski odlok. Ponavljanje opisa prekrška iz zakona ali uredbe v občinskem odloku zato ni smiselno; kakršno koli spreminjanje hierarhično višjega pravnega akta z nižjim aktom, ki velja le v delu države, pa je pravno nedopustno (to zlasti velja za primere, ko bi na primer občinski odlok za isti prekršek določal višjo globo kot zakon). To izhaja tudi iz dejstva, da pravno podlago

za splošne podzakonske pravne akte (npr. uredbe, odloke itd.) zagotavlja ustrezen člen zakona; včasih pa je tako pooblastilo tudi že v ustavi (Igličar, 1994).

Nazadnje, z odlokom samoupravne lokalne skupnosti se lahko predpiše samo globa v določenem razponu. Takšna globa lahko znaša od 40 € do 1.250 € za posameznika; od 100 € do 30.000 € za samostojnega podjetnika posameznika in posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost; od 100 € do 75.000 € za pravno osebo (oziroma od 250 € do 125.000 €, če pravna oseba po zakonu, ki ureja gospodarske družbe, šteje za srednjo ali veliko gospodarsko družbo); ter od 40 € do 2.500 € za odgovorno osebo pravne osebe ali odgovorno osebo samostojnega podjetnika posameznika oziroma posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost, in za odgovorno osebo v samoupravni lokalni skupnosti. Globa se lahko v skladu z zakonom predpiše tudi v določenem znesku.

Pri tem je treba v primerih, ko prekrške določijo občine, posebno pozornost nameniti načelu zakonitosti. Načelo zakonitosti v primeru prekrškov ne zavezuje le zakonodajalca in uredbodajalca, ampak tudi občine kot odlokodajalce (Čas et. al., 2018). Pri predpisovanju prekrškov in njihovem sankcioniranju morajo občine strogo spoštovati standarde, ki jih obsega to načelo. Načelo zakonitosti ima štiri razsežnosti, ki jih je treba pri predpisovanju prekrškov absolutno spoštovati (Selinšek, 2003), in sicer:

- *lex scripta* – prekrški so lahko določeni le z zakonom, uredbo Vlade Republike Slovenije ali odlokom samoupravne lokalne skupnosti;
- *lex stricta* – opisi prekrškov morajo biti jasni in nedvoumni;
- *lex certa* – zahteva po določenosti prekrška v predpisu. Odločba o prekršku mora biti naknadno preverljiva na podlagi in s pomočjo predpisa, v katerem je prekršek določen;
- *lex praveia* – prepoved retroaktivne veljavnosti predpisa, ki določa prekršek.

Občina ne sme določiti prekrška z nobenim drugim pravnim aktom, razen z odlokom. Določitev prekrška v sklepu občinskega sveta ali v pravilniku o delovanju občinskega organa je nezakonita, prekrškovni organi pa takšne določbe ne smejo uporabiti. V primeru uporabe take določbe bi moral pritožbeni organ po uradni dolžnosti odpraviti odločbo prekrškovnega organa.

Za uspešno in korektno uporabo odloka, ki določa prekršek, je bistveno, da je opis prekrška jasen in nedvoumen (Selinšek, 2003). Iz opisa prekrška mora biti torej nedvoumno razvidno, kršitev katere določbe odloka je z njim inkriminirana in v kakem obsegu. Če je dejanski stan prekrška v odloku podan opisno in ne le s sklicevanjem na ustrezne določbe odloka, mora biti ta opis kratek, jedrnat in jasen. Občinski odlok mora biti dostopen na primeren način; posameznik mora imeti na voljo zadostne podatke o pravnih normah, ki so v danem primeru upoštevne.

Čeprav je pristojnost za predpisovanje prekrškov pomemben instrument za zagotavljanje varnosti v lokalnih skupnostih, pa iz pravne literature izhaja, da to zakonodajno pooblastilo ni povsem nesporno. Dejstvo, da je prekrške mogoče določiti tudi s podzakonskimi akti, je bilo že pred leti izpostavljeno kot problematično (Jakulin, 2002). To zlasti velja za prekrške, ki jih na podlagi pooblastila iz 21. člena Zakona o lokalni samoupravi (ZLS, 2007) določajo občine. Občinski odloki se namreč pogosto objavljajo v različnih glasilih, katerih dostopnost je lahko v določenih primerih sporna. Čeprav je teh odlokov, s katerimi občine predpisujejo prekrške, zelo veliko, enotna in pregledna evidenca prekrškov, ki so jih z odloki predpisale občine, ni bila vzpostavljena.

Glede na majhnost Slovenije, veliko število občin in nedostopnost predpisov, v katerih so prekrški določeni, je mogoče sklepati, da bi pogosto nastal položaj, v katerem bi posamezniki storili prekršek, ne da bi vedeli, da je njihovo ravnanje protipravno. Takšno ravnanje bi pod določenimi pogoji lahko pomenilo opravičljivo pravno zmoto; 8. člen Zakona o prekrških (ZP-1, 2011) v povezavi z 21. členom Kazenskega zakonika (KZ-1, 2012) pa določa, da storilec ne more biti odgovoren za prekršek, za katerega velja, da je bil storjen zaradi opravičljive pravne zmete (Selinšek, 2003).

V pravni literaturi in praksi se občinam tudi očita, da sankcije za prekrške večinoma izrekajo zaradi fiskalnih razlogov, tj. zaradi polnjenja občinskih proračunov, ne pa zaradi zagotavljanja varnosti občanov, kar bi moral biti osnovni namen prekrškov. Če se tovrstni očitki v posameznih primerih izkažejo za resnične, se porodi dvom v legitimnost in zakonitost delovanja občin na področju prekrškov (Meško in Lobnikar, 2016). V zvezi s tem velja opozoriti na odmeven primer nesprejemljivega ravnanja lokalne skupnosti, ki se je zgodil leta 2012. V Mariboru je prišlo do poskusa izvršitve pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu za namestitvev radarjev za merjenje

hitrosti vožnje, v kateri je bilo določeno, da se stroški namestitve teh radarjev krijejo iz naslova glob, izrečenih za cestnoprometne prekrške.

3.2.3 Sankcioniranje prekrškov: (med)občinska redarstva in občinske inšpekcijske službe kot prekrškovni organi na področju zagotavljanja varnosti in pravice do osebne varnosti

Kot smo navedli zgoraj, se na podlagi tretjega odstavka 3. člena ZP-1 (2011) lahko prekrški določijo tudi z odloki svetov samoupravnih lokalnih skupnosti ali občin. Pri tem morajo biti občinski sveti, ki so pristojni za sprejem takšnih odlokov, pozorni predvsem na to, da lahko določijo sankcije za občinske prekrške zgolj za kršitve predpisov, ki jih občine same sprejemajo v okviru svojih pristojnosti. Pri tem je pomembno tudi to, da teh kršitev zakon ali uredba vlade še ne sankcionirata.

Poleg upravnih in drugih državnih organov, ki so nosilci javnih pooblastil, lahko v prekrškovnih postopkih o prekrških odločajo tudi organi lokalnih skupnosti, če so jim s posebnimi predpisi podeljena ustrezna pooblastila. Občinski organi lahko izrečejo sankcije za storitev prekrškov, ki so kot taki določeni bodisi v občinskih odlokih bodisi v zakonu. Občinski organi, pristojni za izrekanje sankcij za prekrške, so:

- a) občinska inšpekcijska služba ter
- b) občinska in medobčinska redarstva.

Ad 1) Inšpekcijski nadzor je ena od izvirnih nalog samoupravnih lokalnih skupnosti, v okviru katere te nadzirajo izvajanje občinskih odlokov in nacionalnih predpisov v primerih, ki spadajo v njihovo pristojnost. Inšpekcijski nadzor se izvaja na podlagi inšpekcijskih postopkov, tj. upravnih postopkov, v okviru katerih se ugotavlja, ali je prišlo do morebitne kršitve predpisov in ali je treba izdati odločbo ali drugi ukrep za odpravo kršitve, če je bila kršitev ugotovljena (Tičar, Doljak in Rakar, 2016).

Pooblastila, pravice in dolžnosti občinskih inšpektorjev ureja Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN, 2007), ki v V. poglavju določa pooblastila inšpektorjev. Občinske inšpekcije lahko delujejo tudi kot medobčinski inšpektorati in opravljajo inšpekcijsko nadzorstvo v več občinah. Če občinski inšpektorji pri opravljanju inšpekcijskega nadzora naletijo na fizični odpor ali če tak odpor pričakujejo, lahko zahtevajo pomoč

policije. Policisti nudijo pomoč inšpektorjem skladno z določbami zakona, ki ureja delo in pooblastila policije.

Ad 2) Poleg občinskih inšpekcijskih služb so z vidika zagotavljanja varnosti v lokalnih skupnostih pomembna tudi občinska redarstva. Naloga občinskih redarstev in področja njihovega delovanja urejajo Zakon o občinskem redarstvu (ZORed, 2006) in občinski odloki, sprejeti na podlagi 2. člena tega zakona. Dve ali več občin lahko ustanovita medobčinsko redarstvo kot organ skupne občinske uprave, ki ga enako kot druga občinska redarstva z odlokom ustanovita vsaj dve občini (Dvojmoč, 2017).

V skladu z Zakonom o občinskem redarstvu (ZORed, 2006) imajo občinski redarji in vodje občinskega redarstva status pooblaščenih uradnih oseb, občinsko redarstvo pa je prekrškovni organ. Če občina ne ustanovi občinskega redarstva ali skupaj z drugimi občinami ne ustanovi medobčinskega redarstva, mora v skladu s 4. členom Zakona o občinskem redarstvu (ZORed, 2006) določiti občinski prekrškovni organ, pooblaščen za odločanje o prekrških z delovnega področja občinskega redarstva.

4 Razprava

V slovenskem pravu je položaj pravice do varnosti nekoliko paradoksalen. V najpomembnejših pravnih instrumentih, kot so mednarodne konvencije o človekovih pravicah in Ustava Republike Slovenije, je pravica do varnosti zgolj omenjena, vendar ni vsebinsko opredeljena. Pravica do varnosti kot temeljna človekova pravica in vrednota kljub temu sega v vse segmente in na vse ravni pravnega reda, vključno z lokalno (občinsko) ravno. Medtem ko je pravno varstvo pravice do (osebne) varnosti vzpostavljeno na področjih kazenskega, prekrškovnega, civilnega in upravnega prava, pa dejansko varnost zagotavljajo institucije nacionalnovarnostnega sistema ter drugi organi na državni in lokalni ravni med izvajanjem svojih nalog in pooblastil.

V osrednjem delu poglavja je obravnavana zakonska ureditev zagotavljanja varnosti in uresničevanja pravice do varnosti na lokalni ravni (tj. v samoupravnih skupnostih oz. občinah). V analizi smo se osredotočili na dejavnosti policije in občin, ki so nujne za pravilno delovanje pravnega reda na področju varnosti v lokalnih skupnostih. Iz

našega pregleda izhaja, da je policija še vedno osrednji organ za zagotavljanje varnosti na lokalni ravni.

Poleg policije imajo pristojnosti za izvajanje nalog in pooblastil v zvezi z zagotavljanjem varnosti tudi občinski organi, in sicer župani, občinska (in medobčinska) redarstva ter občinske inšpekcijske službe. Po uveljavitvi Zakona o občinskem redarstvu (ZORed, 2006) so lokalne oblasti postale dejavnejši partner policije in drugih državnih organov, ki v lokalni skupnosti delujejo na področju javne varnosti.

Zagotavljanje varnosti in uveljavljanje pravice do osebne varnosti v lokalnih skupnostih ureja približno štirideset zakonov. Odlokov občin, kjer le-te avtonomno predpisujejo prekrške, ki niso zajeti v zakonih in uredbah vlade, nismo analizirali, ker jih je preprosto preveč in niso nikjer enotno evidentirani.

V skladu z zakonom so občine, med drugim, dolžne poskrbeti za varstvo zraka, tal in vodnih virov, za zbiranje in odlaganje odpadkov ter opravljanje drugih dejavnosti varstva okolja. Naloge in pristojnosti občin, ki so določene z zakoni, zajemajo tudi varstvo pred hrupom ter zagotavljanje varnosti in reda v občini, zagotavljanje varne gradnje, varnega vzdrževanja in urejanja lokalnih javnih cest, javnih poti, rekreacijskih in drugih javnih površin, organiziranje komunalno-redarstvene službe, opravljanje varnostnega nadzorstva nad krajevnimi prireditvami ter skrb za požarno varnost in organiziranje reševalne pomoči. Ne nazadnje morajo občine v skladu z zakonom zagotoviti tudi osnovno varstvo otrok in družine, socialno ogroženih oseb, invalidov in starostnikov.

Za sprejemanje temeljnih predpisov za urejanje zadev lokalnega pomena na področju zagotavljanja varnosti so pristojni občinski in mestni sveti, njihovo izvrševanje in izvajanje nalog zagotavljanja varnosti pa je v pristojnosti županov in občinskih uprav.

Eno od orodij za zagotavljanje varnosti, ki spada med pristojnosti občinskih in mestnih svetov, mestnih in občinskih redarstev ter mestnih in občinskih inšpektoratov, je tudi predpisovanje in sankcioniranje prekrškov. Občina lahko v skladu z Zakonom o prekrških (ZP-1, 2011) določi prekrške in predpiše globe zanje, če/ko so kršeni predpisi, ki jih je sama izdala v okviru svojih pristojnosti. Pri

predpisovanju prekrškov in njihovem sankcioniranju morajo občine strogo spoštovati standarde, zajete v načelu zakonitosti (to med drugim pomeni, da v občinskem odloku ne smejo kot prekršek opredeliti ravnanja, ki je sankcionirano že z uredbo Vlade Republike Slovenije ali z zakonom, sprejetim v Državnem zboru Republike Slovenije). Načelno se z odlokom občine lahko določijo le sankcije za kršitev tistih predpisov, ki jih občine v okviru svoje pristojnosti same sprejemajo, s tem, da zakon ali uredba vlade istih kršitev že ne sankcionirata.

Ker predpisi občine veljajo le na njenem ozemlju, je tudi krajevna veljavnost odlokov z določenimi občinskimi prekrški vezana le na območje občine. To izrecno določa tudi prvi odstavek 5. člena ZP-1 (Komentar ZP-1, 2018: str. 44).

Občinski predpisi se uporabljajo za vse, tudi za tiste, ki niso prebivalci določene občine. Kdor koli je odgovoren za prekršek, določen v tej občini. To pomeni, da je krajevna veljavnost občinskega odloka, ki določi občinske prekrške, omejena na ozemlje občine, njegova personalna veljavnost pa zajema vse, ki na območju občine storijo prekršek. Ne samo občane te občine. Z vidika 140. člena Ustave (URS, 1991), kjer je določeno, da so v pristojnosti občin samo lokalne zadeve, ki zadevajo samo prebivalce občine, je lahko takšna ureditev sporna. Zaradi velikega števila občin (teh je pri nas 212) in možnosti različnega urejanja določenih vprašanj z občinskimi odloki, je odprto vprašanje seznanjenosti neprebivalcev občine s prekrški, določenimi v občinskih odlokih. Občinski predpisi morajo biti po zakonodaji, ki ureja občine, javno objavljeni, vendar se zaradi ustavno varovane lokalne samouprave občine lahko odločijo, da bodo te objavljale drugje, ne samo v uradnem glasilu, kjer so objavljeni zakoni in uredbe vlade (tj. v Uradnem listu RS). Zaradi tega je treba sklicevanje na pravno zmoto v prekrškovnih postopkih za prekrške, določene z občinskimi odloki, ki jih storijo osebe, ki niso občani te občine, presoјati posebej skrbno (Komentar ZP-1, 2018: str. 55).

Čeprav je pristojnost za predpisovanje občinskih prekrškov pomemben instrument za zagotavljanje varnosti v lokalnih skupnostih, pa to zakonodajno pooblastilo ni povsem nesporno. Na formalno vprašanje objave občinskih odlokov, ki določajo prekrške, smo v razpravi že opozorili. Opozorimo pa lahko tudi na problem praktičnega sankcioniranja državno in občinsko predpisanih prekrškov s strani občinskih prekrškovnih organov, kjer se poraja vprašanje, ali morda obstaja tveganje, da občinski organi sankcije za prekrške izrekajo zaradi polnjenja občinskih

proračunov, ne pa zaradi zagotavljanja varnosti občanov, kar bi moral biti osnovni namen prekrškov. Če se tovrstni očitki v posameznih primerih izkažejo za resnične, se lahko vzbudi dvom v legitimnost in zakonitost delovanja občinskih organov na področju sankcioniranja prekrškov. To je seveda treba dokazati. Pojavljajo pa se tovrstni indici, ki smo jih v tem poglavju nakazali.

Kljub takšnim dvomom mora varnost ne le na državni ravni, ampak tudi na lokalni ravni še naprej ostati inkluzivna javna dobrina in človekova pravica, ki je dostopna vsem prebivalcem lokalne skupnosti.

Literatura

- Bajpai, K. (2000). Human security: Concept and measurement. *Kroc Institute Occasional Paper*, 19, 1–64. Pridobljeno na http://www.conflictrecovery.org/bin/Kanti_Bajpai-Human_Security_Concept_and_Measurement
- Cijan, R. in Grafenauer, B. (2002). *Upravno pravo (splošni del)*. Maribor: Pravna fakulteta.
- Čas, P., Filipič, K., Fišer, Z., Gril, S., Jenull, H., Kovač, P., Maček Guštin, Š., Orel, N., Perpar, M., Selinšek, L. (2018). *Zakon o prekrških s komentarjem (Komentar ZP-1, 2018)*. Ljubljana: GV Založba.
- Dvojmoč, M. (2017). Občinska redarstva v Sloveniji – analiza dosedanjega razvoja in pogled v prihodnost. *Varstvoslovje*, 19(1), 80–98.
- Grizold, A. in Bučar, B. (2011). Izzivi sodobne varnosti: Od nacionalne in mednarodne do človekove varnosti. *Teorija in praksa*, 48(4), 827–851.
- Hein van Kempen, P. (2013). Four concepts of security – a human rights perspective. *Human Rights Law Review*, 13(1), 1–23.
- Igličar, A. (1994). *Zakonodajno odločanje*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Jakulin, V. (2002). Kazniva dejanja in prekrški zoper javni red in mir. *Podjetje in delo*, 28(6-7), 1457–1462.
- Kazenski zakonik (KZ-1). (2012, 2015 2016, 2017). *Uradni list RS*, (50/12, 6/16, 54/15, 38/16, 27/17).
- Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP)*. (2013). Ljubljana: Uradni list RS: 33. Pridobljeno na <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/1994-02-0041?sop=1994-02-0041>
- Lazarus, L. (2012). The right to security – securing rights or securitising rights? V R. Dickinson, E. Katselli, C. Murray, in O. Pedersen (ur.), *Examining critical perspectives on human rights* (str. 87–106). Cambridge: Cambridge University Press.
- Lobnikar, B., Sotlar, A. in Meško, G. (2013). Razvoj policijske dejavnosti v Srednji in Vzhodni Evropi. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 64(1), 5–18.
- Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah (MPDPP)*. (1966). Pridobljeno na https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/PRAVNE_PODLAGE/Mednarodne_konvencije_-_OZN/Mednarodni_pakt_o_drzavljskih_in_politichnih_pravicah/Mednarodnipakt_drzavljskih_politichnih_pravicah.pdf
- Meško, G. in Lobnikar, B. (2005). The contribution of local safety councils to local responsibility in crime prevention and provision of safety. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 28(2), 353–373.
- Meško, G. in Lobnikar, B. (2016). Police reforms in Slovenia in the past 25 years. *Policing: A Journal of Policy and Practice*. Pridobljeno na <https://doi.org/10.1093/police/pay008>

- Modic, M., Lobnikar, B. in Dvojmoč, M. (2014). Policijska dejavnost v Sloveniji: analiza procesov transformacije, pluralizacije in privatizacije. *Varstvoslojje*, 16(3), 217–241.
- Obligacijski zakonik (OZ). (2001, 2007). *Uradni list RS*, (83/01, 40/07). Protokol št. 16 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (2013). Pridobljeno na <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2015-02-0002?sop=2015-02-0002>
- Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (ReSNV-1). (2010). *Uradni list RS*, (27/10).
- Selinšek, L. (2003). Predpisovanje prekrškov v odlokih samoupravnih lokalnih skupnosti skladno z ZP-1. *Lex localis*, 1(3), 103–119.
- Splošna deklaracija človekovih pravic (SDČP)*. (1948). Pridobljeno na <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2018-02-0012/sklep-o-objavi-besedila-splosne-deklaracije-clovekovih-pravic>
- Tičar, B., Doljak, E. in Rakar, I. (2016). Inšpekcijski nadzor na centralni in lokalni ravni ter njegov prispevek k varnosti v občinah. V B. Flander, I. Areh in T. Pavšič Mrevlje (ur.), *Zbornik povzетkov: 17. Slovenski dnevi varstvoslojja* (str. 31). Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
- Turner, I. (2016). A Positive, Communitarian Right to Security in the Age of Super-Terrorism. *Democracy and Security*, 13(1), 46–70.
- U-I-25/95. Ustavno sodišče Republike Slovenije (1997).
- Up-1082/12. Ustavno sodišče Republike Slovenije (2013).
- Ustava Republike Slovenije (URS). (1991, 1997, 2000, 2003, 2004, 2006, 2013, 2016). *Uradni list RS*, (33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 47/13, 75/16).
- Vogrin, A., Prezelj, I. in Bučar, B. (2008). *Človekova varnost v mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN). (2007, 2014). *Uradni list RS*, (43/07, 40/14).
- Zakon o kazenskem postopku (ZKP). (1994, 1998, 1999, 2000, 2001, 2003, 2004, 2005, 2007, 2008, 2009, 2011, 2013, 2014, 2019). *Uradni list RS* (32/12, 47/13, 87/14, 22/19).
- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2). (2008, 2009, 2010, 2012, 2015, 2016). *Uradni list RS*, (76/08, 79/09, 51/10, 40/12, 14/15, 76/16).
- Zakon o nalezljivih boleznih (ZNB). (1995, 2004, 2005, 2020, 2021). *Uradni list RS*, (69/95, 47/04, 119/05, 49/20, 142/20, 175/20, 15/21).
- Zakon o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol). (2013, 2017). *Uradni list RS*, (15/13, 10/17).
- Zakon o občinskem redarstvu (ZORed). (2006, 2017). *Uradni list RS*, (139/06, 9/17).
- Zakon o organiziranosti in delu v policiji (ZODPol). (2013, 2014, 2015). *Uradni list RS*, (15/13, 11/14, 86/15, 77/15, 77/16, 36/19).
- Zakon o policiji (ZPol). (1998, 2001, 2003, 2004, 2005, 2005, 2006, 2009, 2010). *Uradni list RS*, (66/09, 22/10).
- Zakon o prekrških (ZP-1). (2011, 2013, 2016). *Uradni list RS*, (29/11, 21/13, 111/13, 32/16).
- Zakon o varstvu javnega reda in miru (ZJRM-1). (2006). *Uradni list RS*, (70/06).

