

PRIMERJAVA PRAVNE UREDITVE JAVNEGA REDA IN MIRU V REPUBLIKI SLOVENIJI IN NOVE UREDITVE V REPUBLIKI HRVAŠKI

BOJAN TIČAR

Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede, Ljubljana, Slovenija
bojan.ticar@um.si

Pravna ureditev prekrškov zoper javni red tako v Republiki Sloveniji kot tudi v Republiki Hrvaški postavlja zapletene sedanje in prihodnje pravne in etične dileme. Slovenski zakon je v spreminjanju, Republika Hrvaška pa je naredila korak naprej in je že sprejela nov zakon, ki regulira vrsto prekrškov, ki jih slovenski pravni red še ni sankcioniral. Zato smo v tem prispevku z znanstvenoraziskovalnimi metodami teleološke analize veljavne slovenske ustavne ureditve, gramatikalne razlage veljavne slovenske in hrvaške zakonodaje ter primerjalne analize s študijami primerov pregledali podobnosti in razlike obeh ureditev. Nov slovenski zakon na tem področju se bo oziral tudi na že sprejetega hrvaškega in bo gotovo moral poseči v regulacijo uvedbe sodobnih tehnologij. Oblikovane in razvite bodo morale biti mobilne aplikacije za lažje poročanje o motnjah in kršitvah javnega reda, saj živimo v tehnološki družbi.

DOI
[https://doi.org/
10.18690/um.fvv.10.2024.12](https://doi.org/10.18690/um.fvv.10.2024.12)

ISBN
978-961-286-912-0

Ključne besede:
javni red in mir,
prekrškovno pravo,
primerjalna analiza,
Slovenija,
Hrvaška



Univerzitetna založba
Univerze v Mariboru

DOI
[https://doi.org/
10.18690/um.fvv.10.2024.12](https://doi.org/10.18690/um.fvv.10.2024.12)

ISBN
978-961-286-912-0

Keywords:
public order,
misdemeanour law,
comparative analysis,
Slovenia,
Croatia

COMPARISON OF THE LEGAL REGULATION OF PUBLIC ORDER IN THE REPUBLIC OF SLOVENIA AND THE NEW REGULATION IN THE REPUBLIC OF CROATIA

BOJAN TIČAR

University of Maribor, Faculty of Criminal Justice and Security, Ljubljana, Slovenia
bojan.ticar@um.si

The legal regulation of misdemeanours against public order in the Republics of Slovenia and Croatia raises complex current and future legal and ethical dilemmas. Slovenian law is being amended, while the Republic of Croatia has taken and already adopted a new law that regulates several misdemeanours that the Slovenian legal system has not yet sanctioned. The paper focuses on similarities and differences between the systems using scientific research methods of teleological analysis of the current Slovenian constitutional system, grammatical interpretation of the current Slovenian and Croatian legislation, and comparative analysis of case studies. The new Slovenian law in this field will also consider the already adopted Croatian law and will undoubtedly have to intervene in the regulation of the introduction of modern technologies. Mobile applications will have to be designed and developed to facilitate reporting disturbances and violations of public order, as we live in a technological society.



1 Uvod

Pravna ureditev prekrškov zoper javni red tako v Republiki Sloveniji kot tudi v Republiki Hrvaški postavlja zapletene sedanje in prihodnje pravne in etične dileme. Državi morata svobodo izražanja uravnotežiti z zaščito posameznikov pred škodljivimi vsebinami. Slovenski zakon (»Zakon o varstvu javnega reda in miru (ZJRM-1)«, 2016) je v spreminjanju, Republika Hrvaška pa je naredila korak naprej in je že sprejela nov zakon, ki regulira vrsto prekrškov, ki jih slovenski pravni red še ni sankcioniral. Hrvaški Zakon o prekrških zoper javni red in mir (»Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira«, 2023) je bil uveljavljen lani, 11. 5. 2023.

Na splošno so v obeh državah prekrški zoper javni red in mir praviloma oblika kaznivega ravnanja, ki so v primerjavi s kaznivimi dejanji administrativno sankcionirani z globo v Sloveniji in denarno kaznijo na Hrvaškem (globa ni denarna kazen) (»Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira«, 2023; »ZJRM-1«, 2006). Ali je prepovedano dejanje razvrščeno kot kaznivo dejanje ali kot prekršek, formalno izbere zakonodajalec.

Tako je na primer tatvina v Sloveniji vedno kaznivo dejanje, čeprav bi lahko bila bagatelna tatvina plastenke vode, vredne slab evro, vsebinsko obravnavana tudi kot prekršek. Razlog za slovensko ureditev je v teoretičnem pristopu umeščanja premoženjskih deliktov izključno v materialno kazensko pravo, kar je – vsaj v opisanem primeru – oddaljeno od vsakodnevne življenjske prakse in predstavlja veliko administrativno oviro za formalno-pravno obravnavo tovrstnih dogodkov.

Na glede na povedano, morajo v obeh državah zakonodajalci zagotoviti, da prekršek in kaznivo dejanje nimata v celoti enakih znakov protipravnega ravnanja in da obstaja v praksi jasna dihotomija med temi ravnanji. Tudi ta je večkrat nejasna – na primer v Sloveniji, ko gre za nevarno vožnjo v cestnem prometu (Dežman, 2018) ali ko je s protipravnim ravnanjem povzročena lahka telesna poškodba po »ZRJM-1« (2016), na primer v gostilniškem pretepu, in je treba čakati oškodovanca oziroma zasebnega tožilca, ali bo sprožil kazenski postopek, preden se zadeva lahko zaključi s prekrškovno odločbo oz. plačilnim nalogom.

Na področju javnega reda in miru v Republiki Sloveniji je specialni predpis, ki ureja naslovno tematiko, »ZJRM-1« (2006). Ta se bo verjetno v kratkem spremenil, saj je že v elevacijskem procesu (Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, 2023). »ZJRM-1« (2006) velja že več kot 18 let in bil v tem času samo enkrat dopolnjen (»Zakon o dopolnitvah Zakona o varstvu javnega reda in miru (ZJRM-1A)«, 2020). Z edino novelo se je reševalo vprašanje legitimnosti delovanja t. i. vard pri obmejnem delu z migranti, ki je bilo v koliziji z izvajanjem zakonskih pooblastil državnih organov. Tako dopolnjeni slovenski zakon velja štiri leta, v tem času pa sta bila sprožena še dva postopka za spremembo in dopolnitev, ki sta bila ustavljena.

Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije je zato odločilo, da je smiselno opraviti evalvacijo zakona, s katero bi pridobili potrebne informacije za celostno prenovo zakona s tega področja (Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, 2023). Evalvacija je v pristojnosti Direktorata za policijo in druge varnostne naloge na Ministrstvu za notranje zadeve Republike Slovenije in je v zaključni fazi.

2 Raziskovalne metode in raziskava

Znanstveno-raziskovalne metode, uporabljene za ta prispevek, so:

- teleološka analiza veljavne slovenske ustavne ureditve;
- gramatikalna razlaga veljavne slovenske in kasneje hrvaške veljavne zakonodaje; in
- primerjalna analiza slovenske in hrvaške ureditve na študijah primerov.

2.1 Teleološka razlaga slovenske ustavne ureditve naslovne problematike

Na podlagi teleološke razlage (iščemo *ratio legis*) izhajamo iz slovenske ustavne ureditve (»Ustava Republike Slovenije (URS)«, 1991; 34. člen), kjer ima vsakdo pravico do osebne dostojanstva in varnosti. Slovenska ustavna teorija in ustavna sodna praksa vsebinsko izpolnjujeta to določbo. Slovensko ustavno sodišče je v svoji odločbi med drugim pojasnilo, da je pravica do osebne varnosti predvsem ena od temeljnih človekovih pravic. Kot taka je ta pravica naložena državi, lokalnim skupnostim in drugim nosilcem javnih pooblastil vzdržati se namernega neupravičenega poseganja v fizično integriteto in varnost posameznika. To je pravna

in etična norma. Slovenska ustava prepoveduje vsakršen poseg v pravico do osebne varnosti, razen tistih, ki so izrecno dovoljeni (Ustavno sodišče Republike Slovenije, 1997).

Po drugi strani je pravica do varnosti tudi pravica do pozitivnega statusa posameznika, kot je sodišče poudarilo v odločbi (Ustavno sodišče Republike Slovenije, 2014). Država si mora dejavno prizadevati, da svojim prebivalcem zagotovi najvišjo razumno dosegljivo raven varnosti (Flander in Tičar, 2019). Pristojni državni in občinski organi morajo v okviru svoje ustavne dolžnosti vsem prebivalcem zagotoviti tudi ustrezno pravno varstvo pred posegi v njihovo varnost (Ustavno sodišče Republike Slovenije, 2014). Posameznikova pravica do osebne varnosti je relativna pravica, kar pomeni, da jo pravice in svoboščine drugih omejujejo. Posledično se v pravnem redu pojavijo situacije, v katerih je pravica posameznika do osebne varnosti v nasprotju s pravicami drugih posameznikov. Tak položaj na primer nastane, ko je varnost opredeljena kot razlog, zaradi katerega se lahko omejijo druge temeljne pravice. Ustavno sodišče je v odločbi zavzelo stališče, da javni organi posameznikom ne morejo zagotoviti absolutne varnosti pred vmešavanjem drugih posameznikov s telesno integriteto in varnostjo, temveč morajo zagotoviti, da zaščita, ki jo zagotavlja, ne pade pod ustavno zahtevani minimum (Flander in Tičar, 2019).

2.2 Primerjalna analiza slovenske in hrvaške zakonodaje na področju ureditve javnega reda in miru

Na podlagi s teleološke razlage veljavne ureditve opisane zgoraj in seveda z gramatikalno razlago veljavne zakonodaje v Sloveniji in na Hrvaškem bomo primerjali ureditev naslovne problematike v obeh državah:

- 1 Primer primerjave: V skladu s 16. členom se na hrvaškem kot prekršek opredeljuje širjenje lažnih novic in s tem povzročanje nemira med prebivalstvom. Za kršitelja je zagrožena denarna kazen od 700 EUR do 4.000 EUR (»Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira«, 2023). Ni jasno zapisano, ali velja to tudi za prekrške, storjene na spletnih omrežjih oziroma internetu, kar lahko povzroči velikanski porast tovrstnih kršitev. Kako bo to v Sloveniji, še ne vemo. Zaenkrat veljavni zakon o javnem redu in miru teh prekrškov izrecno ne zajema, sodne prakse pa je malo. Dve

sodobni tovrstni sodni odločbi slovenskih višjih sodišč sta razdelani v prispevku Tičar in Primec (2024). Vendar sodna praksa tukaj ne more nadomestiti zakonske ureditve.

- 2 Primer primerjave: Prav tako je v hrvaški ureditvi za prekrške predvidena zaporna kazen, česar slovensko prekrškovno pravo ne pozna. Nadomestni zapor za storjene prekrške v Sloveniji je oblika plačila globe, pri čemer je en dan zopora vreden 100 EUR globe, globa pa mora znašati vsaj 1.000 EUR (»Zakon o prekrških (ZP-1-UPB8)«, 2011). Nadomestni zapor v Sloveniji ni kazenska sankcija ampak alternativna oblika plačila denarne globe za kršitelje, ki po zakonskih določbah tega sami finančno ne zmorejo.
- 3 Primer primerjave: Poleg navedenega so v novem hrvaškem zakonu o prekrških zoper javni red in mir na novo opredeljeni nekateri prekrški, ki jih pri nas »ZRJM-1« (2016) ne pozna. Predvsem so Hrvati izrazito poostriili prekrškovne kazni. Tam se te sankcije imenujejo denarne kazni in ne globe, kot pri nas, kot smo že omenili. Tudi polovično plačilo je možno v treh dneh in ne v 16-tih dneh, kot v Sloveniji.
- 4 Primer primerjave: V skladu s 17. členom se kršitelj, ki omalovažuje in žali državne organe pri njihovem službenem delu, kaznuje z denarno kaznijo 700 EUR do 4.000 EUR ali z zaporom do 30 dni (»Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira«, 2023). V Sloveniji se po 7. členu »ZRJM-1« (2016) kršitelj, ki vpije ali se nedostojno vede do uradne osebe pri uradnem poslovanju, kaznuje z globo od 100.000 tolarjev do 200.000 tolarjev, kar znaša preračunano po tečaju (239,64 SIT/EUR) od 417,29 EUR do 834,58 EUR. Po tej logiki sprejetih zakonov v obeh državah je na primer žaljenje slovenskega policista ali redarja ali inšpektorja pri opravljanju uradne dolžnosti skoraj 5-krat (točno 4,8-krat) cenejše kot na Hrvaškem.
- 5 Primer primerjave: Hrvaški zakon o javnem redu in miru kot prekrške opredeljuje tudi nekatera ravnanja, ki so v slovenski zakonodaji urejena z drugimi posebnimi zakoni. Sem sodi sankcioniranje zvodništva pri prostituciji, prekrški, povezani z javnimi zbiranji in shodi, kar v Sloveniji ureja posebni zakon, pa točenje alkoholnih pijač mladoletnikom ipd. Slovenski »ZRJM-1« (2016) prepoveduje mladoletnikom vstop v lokale, kjer

se točijo alkoholne pijače (21. člen), kaznovanje tistih, ki mladoletnikom točijo pijače, je v Sloveniji urejeno v 16. členu, 3. odstavku »Zakona o omejevanju porabe alkohola (ZOPA)« (2013).

Ker bo hrvaški pristop morda vplival tudi na razmišljanje slovenskega zakonodajalca pri spreminjanju slovenskega veljavnega »ZRJM-1« (2016), menimo, da je ta primerjalna analiza smiselna in dobrodošla.

3 Sklepna razprava

Področje javnega reda in miru je tako v Sloveniji kot na Hrvaškem področje notranje suverene pristojnosti obeh držav. Vendar je povsod pri ureditvi sodobnih prekrškov zoper javni red in mir ključnega pomena uravnotežiti zaščito posameznika in ohranjanje odprtega in dostopnega prostora za izražanje. Pri določanju meja svobode izražanja se pojavljajo pravni in etični izzivi. Kje naj demokratična država potegne mejo med dopuščanjem izražanja mnenja in nedopustnim napadom na druge, ki še ni kaznivo dejanje *malum per se*, ampak je že kaznivo ravnanje in tako prepovedano kot prekršek – *malum prohibitum* (Yogis Q.C., 2003)

Prekrškovno pravo, tako kot tradicionalno kazensko pravo, je nepopolno, kar pomeni, da predpisuje kazni le za določena nezakonita dejanja. Odločilno je torej določiti, katero dejanje je »zlobno«, nato pa v okviru prepovedanih dejanj (i.e. *malum prohibitum*) vključiti prekrške in izključiti kazniva dejanja. Za prekrške ni nujno, da so »zlobni«.

Devetak (2013, str. 23) razlaga: »da bi načelo legitimnosti in omejitve represije lahko razlagali kot opozorilo zakonodajalcu o obveznosti spoštovanja subsidiarne narave kaznivih ravnanj. Nezakonito dejanje je mogoče kazensko opredeliti kot prekršek, če njegova opredelitev kot kazniva dejanja ne zadostuje za zaščito pravnih vrednot.«

Ureditev javnega reda in miru v Sloveniji v prihodnje bi lahko temeljila na povečani vključenosti lokalnih skupnosti in na dejavni udeležbi občanov pri oblikovanju pravil in postopkov, povezanih z javnim redom. Policija in občinski varnostni organi bodo gotovo v prihodnje ob spreminjanju zakonodaje lahko organizirali tudi izobraževalne kampanje zavedanja o pomembnosti ohranjanja javnega reda in miru. Nova ureditev bo zahtevala prilagoditev obstoječe slovenske zakonodaje glede na

spremembe v družbi, kot so nove tehnologije, socialni mediji in nove oblike kriminalitete. Na ravni varnostnih organov bo treba vzpostaviti redno usposabljanje za obvladovanje situacij, ki vključujejo množične dogodke ali konflikte ter možnost hitrega prilagajanja policijskih ukrepov glede na specifične razmere na terenu.

Nov Zakon o varstvu javnega reda in miru (predpis v pripravi) bo moral gotovo poseči v regulacijo uvedbe sodobnih tehnologij, kot sta videonadzor in analitika podatkov, za učinkovitejše spremljanje in odzivanje na kršitve javnega reda in miru ipd. Oblikovane in razvite bodo morale biti mobilne aplikacije za lažje poročanje o motnjah in kršitvah javnega reda, saj živimo v tehnološki družbi.

Skratka, prihodnja ureditev javnega reda in miru v Sloveniji bi morala biti dinamična, prožna in usmerjena v sodelovanje ter varovanje pravic posameznikov, hkrati pa zagotavljati sodobno (tudi tehnološko) varnost in red v družbi.

Viri in literatura

- Devetak, H. (2013). *Kazenskoopravno varstvo poštenja v poslovnem prometu* [Doktorska disertacija]. Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta.
- Dežman, Z. (2018), Ali sta kaznivi dejanji povzročitve prometne nesreče iz malomarnosti in nevarne vožnje v cestnem prometu temelj racionalne kriminalitetne politike? *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 69(2), 100–116.
- Flander, B. in Tičar, B. (2019) The right to security – An outline of the legal regulation at the state and local levels in Slovenia. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 70(5), 422–438.
- Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije. (2023). EV-ZRJM – *Evalvacija Zakona o varstvu javnega reda in miru (Uradni list RS, št. 70/06 in 139/20) – poročilo neformalne delovne skupine za evalvacijo ZJRM-1, osnutek 2023* [Interno gradivo].
- Tičar, B. in Primec, A. (2024). Prekrški zoper javni red in mir, storjeni na internetu, sedaj in v prihodnje. V G. Meško in K. Eman (ur.), *Varnost v lokalnih skupnostih – multidisciplinarne perspektive* (1. izd.) (str. 339–352). Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba; Fakulteta za varnostne vede. doi:10.18690/um.fvv.6.2024
- Ustava Republike Slovenije. (1991, 1997, 2000, 2003, 2004, 2006, 2013, 2016, 2021). *Uradni list RS*, (33/91-i, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/96, 47/13, 75/16, 92/21).
- Ustavno sodišče Republike Slovenije. (1997). Odločba št. U-I-25/95 z dne 27. 11. 1997.
- Ustavno sodišče Republike Slovenije. (2014). Odločba št. Up-1082/12 z dne 29. 5. 2014.
- Yogis Q. C., J. A. (2003). *Canadian law dictionary* (5th ed.). Barrons Educational Series.
- Zakon o dopolnitvah Zakona o varstvu javnega reda in miru (ZJRM-1A). (2020). *Uradni list RS*, (139/20).
- Zakon o omejevanju porabe alkohola (ZOPA). (2003, 2017). *Uradni list RS*, (15/03, 27/17).
- Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira. (2023). *Narodne novine: službeni list Republike Hrvatske*, (47/23).
- Zakon o prekrških (ZP-1-UPB8). (2011). *Uradni list RS*, (29/11).
- Zakon o varstvu javnega reda in miru (ZJRM-1). (2006). *Uradni list RS*, (70/06).