

ZAZNAVE PRVIH UČINKOV ZAKONA O NUJNIH UKREPIH ZA ZAGOTAVLJANJE JAVNE VARNOSTI PRI PREDSTAVNIKI OBČIN, CENTROV ZA SOCIALNO DELO IN POLICIJE

GORAZD MEŠKO, KATJA EMAN, ROK HACIN,
BERNARDA TOMINC

Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede, Ljubljana, Slovenija
gorazd.mesko@um.si, katja.eman@um.si, rok.hacin@um.si, bernarda.tominc@um.si

Zakon o nujnih ukrepih za zagotavljanje javne varnosti, t. i. Šutarjev zakon, je interventni zakon, ki uvaja nujne ukrepe za krepitev javne varnosti in hkrati posega na več pravnih področij. V prispevku se osredotočamo na zaznave prvih učinkov zakona, ki ni ciljan izključno na Rome, ampak na celotno populacijo, kot jih zaznavajo predstavniki občin, centrov za socialno delo in policije. Ugotovitve analize intervjujev z 31 predstavniki navedenih institucij so pokazale regionalne razlike o naslavljanju lokalne, socialne in varnostne problematike. Intervjuvanci so poudarili, da za obvladovanje varnostne problematike ni zadostna zgolj represija, temveč je potrebno sodelovanje med različnimi institucijami in organizacijami. Primerjava med različnimi institucijami je pokazala, da imajo župani večinoma upravljavsko-pragmatični, policisti operativno-varnostni in predstavniki centrov za socialno delo socialno-varovalni in odnosni pogled na reševanje romske problematike v lokalnih okoljih.

DOI
[https://doi.org/
10.18690/um.fvv.4.2026.13](https://doi.org/10.18690/um.fvv.4.2026.13)

ISBN
978-961-299-170-8

Ključne besede:
Šutarjev zakon,
kvalitativna študija,
občine,
centri za socialno delo,
policija

DOI
[https://doi.org/
10.18690/um.fvv.4.2026.13](https://doi.org/10.18690/um.fvv.4.2026.13)

ISBN
978-961-299-170-8

PERCEPTIONS OF THE FIRST EFFECTS OF THE ACT ON EMERGENCY MEASURES TO ENSURE PUBLIC SAFETY BY REPRESENTATIVES OF MUNICIPALITIES, SOCIAL WORK CENTRES, AND THE POLICE

GORAZD MEŠKO, KATJA EMAN, ROK HACIN,
BERNARDA TOMINC

University of Maribor, Faculty of Criminal Justice and Security, Ljubljana, Slovenia
gorazd.mesko@um.si, katja.eman@um.si, rok.hacin@um.si, bernarda.tominc@um.si

Keywords:

Šutar Act,
qualitative study,
municipalities,
social work centres,
police

The Act on Emergency Measures to Ensure Public Safety, the so-called Šutar Act, is an intervention law that introduces urgent measures to strengthen public safety while also affecting several legal areas. The paper focuses on the Act's initial effects, which are not targeted exclusively at Roma, but at the population as a whole, as perceived by representatives of municipalities, social work centres and the Police. The findings of the analysis of interviews with 31 representatives of the aforementioned institutions revealed regional differences in addressing local, social, and security-related issues. The interviewees emphasised that repression alone is insufficient for managing security issues; rather, cooperation among various institutions and organisations is required. A comparison across institutions showed that mayors generally take a managerial-pragmatic perspective, police officers an operational-security perspective, and representatives of social work centres a social-protective and relational perspective on addressing Roma-related issues in local environments.

1 Uvod

V zadnjem desetletju je bilo na območju Dolenjske, Ribnice in Kočevja zaznanih več različnih varnostnih dogodkov in incidentov, ki so jih povzročili posamezni pripadniki romskih skupnosti. Čeprav romska problematika ne predstavlja zgolj varnostnega vprašanja, ima v posameznih lokalnih okoljih tudi izrazito varnostno komponento. Na to opozarjajo tako predstavniki lokalnih skupnosti kot policijska poročila, pri čemer je po letu 2018 mogoče zaznati naraščanje števila policijskih ukrepov, povezanih z romsko problematiko (Sotlar in Tominc, 2025).

Prebivalci so poročali o vedno bolj pogostih in predrznih dejanjih posameznih pripadnikov romske skupnosti (npr. tatvine poljščin, tatvine iz hiš in trgovin, streljanje, grožnje in fizični napadi, vožnje neregistriranih vozil ter brez voznškega dovoljenja ipd.). Razmere so dosegle vrh s tragičnim dogodkom v Novem mestu oktobra leta 2025, ko je Aleš Šutar po fizičnem napadu skupine mladih Romov umrl za posledicami poškodb. Dogodek je sprožil močan odziv javnosti in proteste, zlasti v občinah jugovzhodne Slovenije, kjer so že dlje časa opozarjali na varnostne težave, povezane z Romi. Vlada Republike Slovenije se je na dogodek odzvala in napovedala pripravo posebnega zakona – »Zakona o nujnih ukrepih za zagotavljanje javne varnosti« (ZNUZJV)« (2025) oziroma t. i. Šutarjevega zakona, katerega namen je bil: 1) okrepiti pooblastila policije na varnostno tveганиh območjih; 2) zaostri kaznovalno politiko za nasilna dejanja; 3) izboljšati zaščito žrtev nasilja; in 4) urediti nekatere socialne ukrepe za ponavljajoče se kršitelje in mladoletne starše. Vlada je predlog potrdila 6. novembra 2025, Državni zbor pa ga je sprejel 17. novembra 2025 z veliko večino glasov, medtem ko je zakon naletel tudi na kritike dela pravne stroke in nekaterih političnih akterjev zaradi vprašanj ustavnosti posameznih določil zakona (R. I., 2025).

Pri tem velja poudariti, da zakon ni bil namenjen izključno romski skupnosti, temveč je bil zasnovan kot splošen ukrep za izboljšanje javne varnosti in se uporablja za vse prebivalce na območjih z večjim varnostnim tveganjem. tj. na območjih, kjer je zaznana povečana pogostost kaznivih dejanj, kršitev javnega reda ali drugih varnostnih incidentov.

Od uveljavitve t. i. Šutarjevega zakona je minilo približno pol leta. Pri izvajanju njegovih določil so posamezne institucije poročale o različnih (pozitivnih in negativnih) izzivih, zato se v prispevku osredotočamo na učinke »ZNUZJV« (2025), kot jih zaznavajo predstavniki občin, centrov za socialno delo (v nadaljevanju CSD) in policije. V prvem delu prispevka se osredotočamo na vsebino »ZNUZJV« (2025) in posledice za delovanje omenjenih institucij, primarno pri obravnavi problematike, povezane z romsko skupnostjo v lokalnem okolju. V drugem delu prispevka predstavljamo ugotovitve kvalitativne študije o zaznavah učinkov zakona pri predstavnikih občin, CSD in policije. Prispevek zaključujemo z razpravo o pogledih treh različnih institucij na vprašanja in izzive, povezane z romsko populacijo.

2 Zakon o nujnih ukrepih za zagotavljanje javne varnosti kot izhodišče za kvalitativno študijo

»ZNUZJV« (2025) je interventni zakon, ki uvaja nujne ukrepe za krepitev javne varnosti in hkrati posega v več pravnih področij. Sprejet je bil kot odziv države na zaznane varnostne, socialne in institucionalne izzive, povezane predvsem z okolji, kjer se prepletajo ponavljajoče se kršitve javnega reda, premoženjska kriminaliteta, neizvršene obveznosti, neudeležba otrok v šoli ter dolgotrajna socialna izključenost. Njegova posebnost je, da ne ureja samo policijskega ukrepanja, temveč hkrati posega v občinsko financiranje, socialne transferje, otroške dodatke, davčno izvršbo, kaznovalno politiko in brezplačno pravno pomoč.

Prvi sklop zakona se nanaša na občine. Zakon omogoča, da se med upravičene stroške občin vključijo tudi preventivni ukrepi za zagotavljanje večje varnosti življenja in premoženja prebivalcev v romskih naseljih. Sem sodijo različne oblike varovanja, nadzorni sistemi in drugi ukrepi, če so izvedeni skladno z zakonodajo. Drugi sklop zakona se nanaša na kaznovalno in prekrškovno politiko. Zakon spreminja obravnavo določenih ravnanj, med drugim tatvine stvari majhne vrednosti in poškodovanja tuje stvari z majhno škodo, ki sta lahko obravnavana kot prekršek. Hkrati za določena nasilna ravnanja določa strožjo obravnavo, na primer pregon po uradni dolžnosti pri lahki telesni poškodbi in ogrožanju z nevarnim predmetom ter višje kazni za nasilništvo. Tretji sklop zakona uvaja oziroma širi policijska pooblastila. Med pomembnejše ukrepe sodijo vstop in pregled prostorov ali vozil brez sodne odredbe v posebej nujnih primerih zaradi zasega orožja, uporabo tehničnih sredstev za fotografiranje, video in zvočno snemanje na varnostno

tveganih območjih ter možnost avtomatiziranega preverjanja registrskih tablic. Zakon določa tudi varnostne akcije in ukrepe v gostinskih obratih, kadar reda in miru ni mogoče zagotoviti drugače. Četrty sklop zakona se nanaša na socialne transferje, otroške dodatke in prisotnost otrok v šolah. Zakon omogoča izplačilo denarne socialne pomoči v naravi oziroma funkcionalni obliki v primerih neplačevanja obveznosti, ogroženosti koristi otrok, kršitev dogovorov o aktivnem reševanju socialne problematike ali neobiskovanja osnovne šole. Podobno se lahko otroški dodatek določen čas izplačuje v materialni obliki. Ta del je za CSD posebej občutljiv, saj spreminja njihovo vlogo, kjer ne predstavljajo več samo institucije pomoči in podpore, temveč lahko postanejo tudi izvajalec nadzora in sankcioniranja. Peti sklop zakona zadeva davčno izvršbo in izterjavo neplačanih obveznosti, zlasti v povezavi z globami in drugimi nedavčnimi denarnimi obveznostmi. Zakon v določenih primerih omogoča poseg tudi v prejemke iz denarne socialne pomoči, pri čemer mora biti obveščen pristojni CSD (»ZNUZJV«, 2025).

3 Metode

»ZNUZJV« (2025) združuje varnostno, socialno, šolsko, občinsko in izvršilno logiko države in ne predstavlja samo pravnega akta, temveč tudi raziskovalni okvir za razumevanje, kako različne institucije različno interpretirajo isti družbeni problem. Posledično smo izvedli kvalitativno študijo o zaznavah učinkov »ZNUZJV« (2025) pri predstavnikih občin, CSD in policije, na območjih z večjo romsko populacijo – na območjih občin, ki dobivajo pomoč za reševanje romske tematike. Pred samo izvedbo intervjuvanja smo na naslove institucij (25 občin, 6 CSD, 13 policijskih postaj) poslali prošnjo za sodelovanje v intervjujih. Intervjuji so potekali v obdobju od 14. 4. 2026 do 11. 6. 2026 na šestih občinah (Novo mesto, Kočevje, Cankova, Tišina, Črnomelj in Murska Sobota), 5 CSD (Dolenjska in Bela Krajina, Posavje, Pomurje, Ljubljana, osrednja Slovenija – vzhod) ter na Policijskih upravah Murska Sobota in Novo mesto ter Policijski postaji Kočevje. Zbiranje podatkov je potekalo z uporabo dveh kvalitativnih tehnik: individualnih polstrukturiranih intervjujev in skupinsko usmerjenih intervjujev s predstavniki izbranih institucij. Vprašalnik za CSD je obsegal 15, za občine 14 in za policijo 12 vprašanj o romski problematiki, varnostni situaciji pred in po sprejetju »ZNUZJV« ter dolgotrajnih učinkih zakona in sodelovanju med različnimi institucijami v lokalni skupnosti. Posamezen intervju je v povprečju trajal 60 minut. V intervjuju je sodelovalo 31

predstavnikov različnih institucij (šest predstavnikov občin, 12 predstavnic CSD in 13 predstavnikov policije).

Vsi odgovori intervjuvancev so bili vneseni v elektronsko bazo in analizirani na naslednji način (Mesec, 1998): 1) urejanje gradiva, 2) določitev enot kodiranja, 3) odprto kodiranje in 4) izbor ter določitev relevantnih pojmov in kategorij. Postopek analize je sledil logiki tematske analize, kjer se iz podatkov sistematično določijo vzorci oziroma kategorije odgovorov, iz katerih sledi interpretacija glede na širši družbeni kontekst (Braun Clarke, 2006; Charmaz, 2014; Gioia idr., 2013; Nowell idr., 2017). Primerjalna analiza med občinami, CSD in policijo je bila izvedena s primerjalno matriko treh institucionalnih skupin, pri čemer so bile za vsako kategorijo identificirane skupne ugotovitve, razlike med skupinami in specifični poudarki predstavnikov posamezne institucije. Prispevek ne meri dejanskih učinkov zakona v kvantitativnem smislu, temveč analizira institucionalne zaznave in izkušnje, kljub temu pa odpira pomembno vprašanje učinkov interventne zakonodaje na presečišču javne varnosti, socialne politike, lokalnega upravljanja in romske problematike.

4 Ugotovitve

Predstavniki vseh treh institucij so poudarili, da je romska problematika večdimenzionalna in presega zgolj varnost, šolanje, infrastrukturo ali socialne probleme. Hkrati smo zaznali regionalne razlike, saj je bilo Pomurje zaznano kot območje boljše integracije romske skupnosti, medtem ko so nekateri predeli jugovzhodne Slovenije bolj varnostno obremenjeni. Poudariti je treba, da o varnosti, povezani z Romi, obstajajo stereotipi in predsodki ter predstavljanje Pomurja kot varnostno neproblematičnega in Dolenjske kot problematične ni ustrezno. Občine se med seboj razlikujejo in tudi v Pomurju je nekaj območij, kjer se soočajo s številnimi težavami in izzivi. Črno-belo slikanje problemov ni ustrezno. Kot največjo varnostno grožnjo so predstavniki vseh institucij izpostavili mladostniško kriminaliteto, saj posamezni mlajši Romi ne spoštujejo tradicionalne družbene ureditve romskih skupnosti in samovoljno povzročajo težave ter kršijo zakone. Obiskovanje vrtcev in šol ter večja zaposlitev romske populacije sta bila izpostavljena kot temelja trajne integracije, ki bi pozitivno vplivala tudi na varnostno problematiko. Intervjuvanci so poudarili, da za obvladovanje varnostne problematike ni zadostna zgolj represija, temveč je potrebno sodelovanje med

občino, CSD, policijo, šolstvom, zdravstvom, Finančno upravo Republike Slovenije (FURS), zavodi za zaposlovanje in nevladnimi organizacijami.

Predstavniki občin so izpostavili vandalizem, premoženjska kazniva dejanja, prometne kršitve in objestnost mladih kot najpogostejše oblike kriminalitete oziroma odklonskega vedenja v občinah. Izpostavili so problematičnost posameznikov (predvsem mladih Romov) in neučinkovitost sankcioniranja. Mnenja glede ustreznosti »ZNUZJV« (2025) so bila deljena. Predvsem v varnostno bolj obremenjenih občinah so župani in drugi predstavniki občin pozdravili sprejetje zakona, medtem ko so v občinah, kjer je romska skupnost bolj integrirana, izpostavili nerelevantnost zakona za njihovo okolje. Kratkoročni učinki sprejetja zakona so bili vidni v večji previdnosti romske populacije, saj je bilo predvsem v občinah v jugovzhodni Sloveniji povečana prisotnost policije, kar je hkrati vplivalo na večji občutek varnosti pri drugih prebivalcih. Intervjuvanci so bili skeptični do dolgoročnih učinkov zakona, saj bi bila po njihovem mnenju potrebna sistemska nadgradnja. Izpostavljena je bila nujnost sodelovanja med občino in CSD, policijo, šolo, FURS in nevladnimi organizacijami za lokalno reševanje varnostnih in socialnih primerov (npr. plačevanje obveznosti, izvršbe) kot tudi organiziranju prevozov (npr. šoloobveznih otrok iz romskih skupnosti) in skupnostnih programov. Za predstavnike občin je značilen upravljavsko-pragmatičen pogled na naslavljanje problematike, povezane z Romi v lokalnih skupnostih, saj iščejo praktične in (predvsem) izvedljive rešitve, ki bodo sprejemljive tako za Rome kot za večinsko populacijo.

Predstavnice CSD so izpostavile nasilje v družini, ogroženost otrok, medosebne konflikte in socialne stiske, ki vodijo v kriminaliteto, kot najbolj pereče varnostne probleme v povezavi z romsko skupnostjo. Zaostrovanje zakonodaje lahko še dodatno poveča stigmatizacijo Romov in napetosti v lokalnih skupnostih med Romi in večinskim prebivalstvom. Za razliko od predstavnikov občin in policistov predstavnice CSD mlade Rome pogosteje razumejo kot ranljivo skupino, ne predvsem kot storilce kaznivih dejanj. Opozarjajo, da so njihove življenjske možnosti pogosto omejene zaradi oteženega dostopa do kakovostne izobrazbe, neurejenih družinskih in bivanjskih razmer, izpostavljenosti nasilju in zanemarjanju ter različnih oblik odvisnosti. Pri dekletih dodatno poudarjajo tudi problem zgodnjih nosečnosti. Večina intervjuvank je bila kritičnih do »ZNUZJV« (2025), saj so ga označevale kot preveč represivnega in administrativno obremenjujočega. Izpostavile

so negativne kratkoročne učinke v obliki povečanega strahu med Romi in posledičnem upadu zaupanja v institucije. Predstavnice CSD so opozorile na možnost, da bo zakon dolgoročno še poglobil stiske romske skupnosti, brez ustrezne naslovitve podpore romskim družinam, ureditvi bivanjskih pogojev in izboljšanju zaupanja med državnimi in lokalnimi institucijami ter Romi. Intervjuvanke so izpostavile zelo dobro sodelovanje s policijo, predvsem pri zaščiti romskih otrok in ukrepanju v primerih nasilja. Hkrati pa so bile izkušnje sodelovanja z občinami različne, v nekaterih okoljih in primerih je sodelovanje pozitivno, v drugih pa ignorirajoče. Šole so bile izpostavljene kot ključni partner CSD, ki pa potrebuje dodatno podporo lokalnih institucij in države. Intervjuvanke so izpostavile problematičnost izvršb FURS, če le-te niso usklajene z varovanjem socialnega minimuma. Med predstavnicami CSD prevladuje socialno-varovalni in odnosni pogled na naslavljanje problemov, povezanih z Romi. Intervjuvanke so poudarile, da brez zaupanja, zagotavljanja osnovnih pogojev za življenje in dolgotrajnega dela z romsko skupnostjo (zgolj) sankcije ne morejo ustvariti trajne spremembe na področju varnosti in integracije.

Policisti so navajali premoženjsko kriminaliteto, kršitve javnega reda in miru, nasilje v družini, prometne prekrške in kriminaliteto, povezano z odpadki, kot najpogostejše oblike odklonskih dejanj Romov. Kot ključen varnostni problem v povezavi z romsko populacijo so izpostavili mladoletniško kriminaliteto, ki se nadaljuje tudi po dopolnjenem 18. letu. Intervjuvanci so poudarili, da gre pri »ZNUZJV« (2025) za interventni odziv, ki je povečal operativne zmogljivosti policistov, vendar pa ne rešuje vzrokov varnostne problematike. Opozorili so na kratkoročne učinke, ki so bili vidni v manjši mobilnosti Romov zaradi strahu pred zaplenbo vozil in zmanjšanju prijav, vendar so hkrati poudarili, da kaže statistika postopno vračanje v stare vzorce. Glede dolgoročnih učinkov zakona so bili skeptični. Poudarili so potrebo po hitrejših postopkih, uvedbi izvršljivih kazni in socialnih ukrepov, zmanjšanju birokratizacije in poenotenju prakse tožilstev in sodišč. Komandirji policijskih postaj so poudarili, da je njihovo sodelovanje z občinami, CSD, šolami in FURS na visoki ravni. Predvsem slednjega so izpostavili kot enega izmed najbolj učinkovitih akterjev na področju izvršljivosti. Med policisti prevladuje predvsem operativno-varnostni pogled na naslavljanje romske problematike v povezavi z varnostjo, predvsem s prekrški in kaznivimi dejanji. Večina intervjuvancev je zagovarjala hitro in zanesljivo kaznovanje storilcev, da ne

pride do krepitve občutka nekaznovanosti. Pomembno je tudi, kako tožilci in sodniki obravnavajo kazenske zadeve.

5 Razprava in zaključek

Primerjava izsledkov intervjujev s predstavniki občin, CSD in policije razkriva, da ne gre za ločene interpretacije romske problematike, temveč za tri institucionalno pogojene poglede na isti družbeni problem. V tem kontekstu župani in drugi predstavniki občin zagovarjajo lokalno upravljanje (lokalnih) problemov, zagotavljanje sobivanja med Romi in večinskim prebivalstvom ter izvedljivih rešitev, katerih učinki so vidni v relativno kratkem času. Predstavnice CSD rešujejo predvsem socialno ranljivost Romov, primarno otrok, in se trudijo za izboljšanje družinskih pogojev ter zaupanja med romsko skupnostjo in državnimi institucijami. Policija pa se osredotoča na zagotavljanje javnega reda, preprečevanje povratništva in izvršljivosti sankcij.

Iz odgovorov intervjuvancev lahko poudarimo, da je za celostno naslavljanje romske problematike treba: 1) občinam omogočiti fleksibilno porabo sredstev in stabilno financiranje, 2) omogočiti podporo Romom za urejanje naselij (predvsem v smislu legalizacije objektov in dostop do elektrike, vode, kanalizacije ipd.), 3) omogočiti javna dela za Rome in lokalno prilagojene integracijske modele, 4) pospešiti postopke, 5) zagotavljati enotno prakso tožilstev in sodišč, 6) izboljšati delovanje informacijskih sistemov s pretokom in dostopom do informacij, 7) vzpostaviti sistem izvršljivih sankcij in jasnih pravil ravnanja s povratniki, 8) omogočiti socialno podporo Romom (družinska podpora, delo s starši), 9) zagotoviti stabilnost kadra socialnih in strokovnih delavcev ter 10) zaščititi socialni minimum.

Prispevek predstavlja izhodišče za poglobljene analize in razvoj študije, ki vključuje širše dimenzije učinkov interventne zakonodaje, ki je politični odziv in pritisk, da se tudi zakonodaja, ki so jo ustrezne službe pozabile izvajati, začne ponovno izvajati v praksi in da se država odzove z namenom zagotavljanja socialne, lokalne in javne varnosti. Številne dileme, ki so jih navedli sodelujoči v raziskavi, kažejo na to, da je za zagotavljanje varnosti (od socialne do vseh drugih) v preučevanih okoljih še veliko izzivov za centre za socialno delo, lokalne skupnosti, civilno družbo in državne institucije, vključno s policijo.

Viri in literatura

- Braun, V. in Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. doi:10.1191/1478088706qp063oa
- Charmaz, K. (2014). *Constructing grounded theory* (2nd ed.). SAGE.
- Gioia, D. A., Corley, K. G. in Hamilton, A. L. (2013). Seeking qualitative rigor in inductive research: Notes on the Gioia methodology. *Organizational Research Methods*, 16(1), 15–31. doi:10.1177/1094428112452151
- Mesec, B. (1998). *Uvod v kvalitativno raziskovanje v socialnem delu*. Visoka šola za socialno delo.
- Nowell, L. S., Norris, J. M., White, D. E. in Moules, N. J. (2017). Thematic analysis: Striving to meet the trustworthiness criteria. *International Journal of Qualitative Methods*, 16(1), 1–13. doi:10.1177/1609406917733847
- R. I. (29. 10. 2025). Kaj prinaša Šutarjev zakon in kakšen je njegov namen? *Delo.si* <https://www.delo.si/novice/slovenija/sutarjev-zakon-nove-smernice-za-boj-proti-kriminalu-in-socialno-zascito?>
- Sotlar, A. in Tominc, B. (2025). Izzivi zagotavljanja varnosti v lokalnih skupnostih v Posavju – ne samo romska, a tudi romska problematika. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 76(2), 76–88.
- Zakon o nujnih ukrepih za zagotavljanje javne varnosti (ZNUZJV). (2025). *Uradni list RS*, (93/25).