

Človekove pravice in pravna država na preizkušnji

Odziv na predlog Zakona o nujnih ukrepih za zagotavljanje javne varnosti ("Šutarjev zakon")

Uvodno

Vlada je na četrtkovi seji brez glasu proti potrdila predlog Zakona o nujnih ukrepih za zagotavljanje javne varnosti oziroma t. i. "*Šutarjev zakon*", EVA 2025-1711-0026 (v nadaljevanju: [predlog zakona](#)). Predlog zakona uvaja nove (začasne) varnostne ukrepe, novelira več zakonov, prav tako pa uvaja več določb, s katerimi določa začasen odstop od veljavne zakonodaje. Zakon bo državni zbor obravnaval po nujnem postopku, možnosti razprave in sodelovanja javnosti v sklopu zakonodajnega postopka pa bosta tako bistveno omejeni.

Predlog zakona vzbuja resne pomisleke že zaradi hitrosti in tajnosti njegove priprave. Prav tako posega na več različnih – nepovezanih – pravnih področij, glede na obseg in težo predlaganih sprememb pa bi bilo nujno treba izvesti razpravo z relevantnimi deležniki, strokovno javnostjo in civilno družbo. Številni od teh so v zvezi s predlogi ukrepov, ki krožijo v javnosti, že podali pomisleke o njihovi potencialni neustavnosti.

Poleg navedenega je z vidika načela pravne države nedopustno, da se tako obširni in resni represivni ukrepi, kot jih predvideva predlog zakona, sprejemajo in uvajajo *ad hoc* in kot "*poskus*" brez resnega premisleka. Navedeno velja še toliko bolj, ker številni ukrepi resno posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine ter jih zmanjšujejo.

Nazadnje se pri določenih ukrepih odpira vprašanje, ali je res na mestu, da se urejajo v konkretnem predlogu zakona in, ali so res namenjeni nujnemu "*zagotavljanju javne varnosti*".

V nadaljevanju v Pravni mreži za varstvo demokracije izpostavljamo tiste ukrepe, ki vzbuja največ pomislekov z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Ukrepi, ki širijo naloge in pooblastila policije

Predlog zakona širi nabor možnosti, kdaj lahko **policija brez odredbe sodišča vstopi v tuje stanovanje**. Skladno z 20. členom predloga zakona – s katerim se odstopa od določb Zakonu o nalogah in pooblastilih policije (v nadaljevanju: ZNPPol)¹ – bi lahko namreč policisti brez odredbe sodišča vstopili v stanovanje tudi, če je to neogibno potrebno, da se za zavarovanje ljudi takoj zaseže orožje.

Opozarjamo, da je stanovanje in z njim povezano varstvo posameznikove zasebnost ena najbolj varovanih ustavnopravnih dobrin, posegi izvršilne veje oblasti brez predhodnega sodnega nadzora pa morajo biti zato posebej omejeni. Ustava Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava)² v 36. členu vstop v stanovanje brez odredbe sodišča dopušča samo v izjemnih primerih, ko je to potrebno za prijetje storilca kaznivega dejanja (t. i. *"hot pursuit"* oz. *"vroči pregon"*) ali za zavarovanje ljudi in premoženja.³ Gre torej za izjemne primere, v katerih je potrebno takojšnje ukrepanje policije, ki upravičuje tako grob poseg v posameznikove pravice. Navedeno izjemo pa je treba zaradi narave in intenzivnosti posega v človekove pravice razlagati restriktivno, kar se odraža že v trenutno veljavni ureditvi v ZNPPol ter Zakonu o kazenskem postopku (v nadaljevanju: ZKP),⁴ prav tako pa tudi v sodni praksi ustavnega sodišča in rednih sodišč.⁵

Poleg tega ZNPPol v 53. členu že sedaj omogoča, da policija brez odredbe sodišča vstopi v stanovanje, če je to nujno za zavarovanje ljudi ali premoženja. Podobno omogoča tudi 218. člen ZKP, ki takšen vstop dopušča, če je to potrebno za varnost ljudi in premoženja.⁶ Predlog zakona pa razširja možnosti vstopa policije brez naloga sodišča in teži iz zahteve po konkretni in neposredni nevarnosti k bolj ohlapni in abstraktni nevarnosti, ki naj bi jo predstavljalo posedovanje orožja. Predlog zakona namreč predvideva vstop in pregled prostorov, za katere policisti na podlagi prvih zbranih dejstev in okoliščin ugotovijo, da obstaja *verjetnost*, da je bilo v to stanovanje, prostore ali prevozno

¹ Zakon o nalogah in pooblastilih policije, Uradni list RS, št. 22/25 – uradno prečiščeno besedilo.

² Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.

³ Glej npr. Komentar Ustave RS 2019, str. 353.

⁴ Zakon o kazenskem postopku, Uradni list RS, št. 176/21 – uradno prečiščeno besedilo, 96/22 – odl. US, 2/23 – odl. US, 89/23 – odl. US in 53/24.

⁵ Glej npr. sodbo Ustavnega sodišča RS I Ips 63472/2021 z dne 12. 6. 2025.

⁶ Glej npr. Višje sodišče v Ljubljani, sodba II Cp 2121/2021 z dne 13. 1. 2022.

sredstvo, *skrito orožje*. Iz navedene dikcije se nakazuje, da ureja predvsem situacije, ko je bilo orožje uporabljeno, nato pa skrito, pri čemer je vprašljivo, ali lahko v teh primerih še vedno govorimo o neposredni in konkretni nevarnosti. Zlasti nesorazmeren in nepremišljen se ukrep zdi ob odsotnosti posebne definicije orožja v predlogu zakona in upoštevajoč široko opredelitev orožja iz Zakona o orožju,⁷ ki med drugim zajema tudi boksarje, gumijevke in razpršilce.⁸

Od ukrepov, ki širijo naloge in pooblastila policije, je z vidika človekovih pravic in temeljnih svoboščin posebej problematičen tudi ukrep, ki uvaja možnost **uporabe tehničnih sredstev na varnostno tveganih območjih** v 21. členu predloga zakona. Gre namreč za ukrep, ki lahko omogoča množični preventivni nadzor z uporabo tehničnih sredstev zoper vse posameznike na ozemlju Republike Slovenije. Smiselno enaki pomisleki kot pri ukrepu uporabe tehničnih sredstev na varnostno tveganih območjih pa se porajajo tudi pri predvidenem ukrepu **avtomatiziranega preverjanja registrskih tablic vozil v javnem prometu** v 23. členu predloga zakona.

Kot je pojasnilo ustavno sodišče v odločbi št. UI-152/17 (ANPR) z dne 4. 7. 2019, je pri ureditvi, ki se nanaša na posege države v informacijsko zasebnost posameznika iz 38. člena Ustave z zbiranjem osebnih podatkov, zahteva po jasnih in pomensko določljivih določbah posebnega pomena in ne sme omogočati samovoljnega ravnanja izvršilne veje oblasti ter mora nedvoumno in dovolj določno opredeljevati pravni položaj subjektov, na katere se nanaša.⁹ S tega vidika je predlagana določba o uporabi tehničnih sredstev na varnostno tveganih območjih bistveno pomanjkljiva oziroma podnormirana, saj je pomensko (pre)široka in preveč nedoločna. Navedeni člen namreč predvideva, da lahko policisti poleg možnosti določenih v ZNPPol tehnična sredstva za fotografiranje in video avdio snemanje uporabljajo tudi, če je na varnostno tveganem območju ogroženo življenje, zdravje, svoboda ljudi ali premoženje ali je podana velika verjetnost, da bo do take ogroženosti prišlo.

Problematična je tudi široka opredelitev osnovnega pojma varnostno tveganega območja, ki skladno s predlogom zakona zajema praktično vsako območje oziroma prostor, kjer je prišlo ali kjer obstaja velika verjetnost, da bo prišlo do množičnega izvrševanja prekrškov ali kaznivih dejanj ali do ogrožanja življenja,

⁷ Zakon o orožju, Uradni list RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo, 85/09, 125/21 in 105/22 – ZZNŠPP.

⁸ Glej določbe od 2. do 4. člena Zakona o orožju.

⁹ Glej 23. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča RS št. UI-152/17 (ANPR) z dne 4. 7. 2019.

varnosti, zdravja, svobode ljudi in premoženja. Za uporabo ukrepa in določitev območja ukrepanja s strani policije je tako dovolj že velika verjetnost nastanka nevarnosti za javno varnost. Predlog omogoča tudi izvajanje ukrepa daljše časovno obdobje – do treh mesecev, z možnostjo podaljšanja za dodatne tri mesece. Takšno dolgotrajno, nejasno opredeljeno in množično preventivno spremljanje predstavlja intenziven poseg v človekovo pravico do zasebnosti in lahko vodi v obliko nadzora, ki ni niti nujna niti sorazmerna z vidika cilja zagotavljanja javne varnosti, ki se z ukrepom zasleduje. Poleg tega območje in trajanje ukrepa določi generalni direktor policije ali direktor policijske uprave, posebnega nadzora nad tem ukrepom pa predlog zakona ne predvideva.

Ukrepi na področju pravosodja

Poleg ukrepov, ki širijo naloge in pooblastila policije, so še zlasti problematični ukrepi na področju pravosodja oziroma kaznovalnega prava, saj bistveno posegajo tako v materialno kot tudi v procesno kazensko zakonodajo. Predlog zakona namreč vpeljuje obširne spremembe, ki bi morale biti deležne širše javne razprave ter vključitve strokovne javnosti, in s katerimi oža pravice obdolžencev, posega v kazenske sankcije ter v razmerje med kaznivimi dejanji in prekrški. Gre za obširne spremembe, ki niso primerne za nujni zakonodajni postopek niti za omnibus zakonodajno tehniko, zlasti ker naj bi bil predlog zakona namenjen zgolj ureditvi nujnih ukrepov za zagotavljanje javne varnosti.

Predlog zakona **spreminja določbe ZKP glede ekskluzije dokazov in dolžine pripora**, s čimer bistveno posega v pravice obdolžencev. Skladno z 18. členom ZKP velja, da sodišče ne sme opreti sodne odločbe na dokaze, ki so bili pridobljeni s kršitvijo ustavno določenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali določenih kršitev kazenskega postopka (t. i. **ekskluzija dokazov**). Predlog zakona v 8. členu ureja spremembo navedenega člena ZKP, s katero bi se uvedla izjema od trenutnega sistema t. i. absolutne ekskluzije dokazov, in sicer v primeru kaznivih dejanj, za katera je predpisana kazen zapora osem ali več let, in če bi bila ekskluzija glede na naravo ter težo kršitve nesorazmerna glede na ustavnopravno varovano dobrino, v katero je bilo poseženo s kaznivim dejanjem. Gre za zelo široko in pomensko odprto določbo, za katero je vprašljivo, ali bi prestala test sorazmernosti. Glede na pomen spremembe pa bi bila potrebna bistveno bolj poglobljena razprava in vključitev širše strokovne javnosti, česar pa tajna priprava predloga zakona in nujni zakonodajni postopek ne omogočata. Čeprav slovenska pravna ureditev določa sistem absolutne ekskluzije dokazov in je s

primerjalnopravnega vidika relativno stroga, je do odstopanj od vzpostavljenega sistema ekskluzije dokazov zadržano tudi ustavno sodišče.¹⁰ Prav tako je vprašljivo, v kolikšni meri je vprašanje ekskluzije dokazov sploh povezano s konkretno varnostno problematiko, ki naj bi bila predmet predloga zakona.

Predlog zakona v 10. členu **podaljšuje tudi obdobje, v katerem mora sodišče po uradni dolžnosti preverjati, ali še obstajajo razlogi za pripor, hkrati pa določa možnost daljšega trajanja pripora**. Skladno z obstoječo zakonodajo (207. člen ZKP) mora sodišče preizkusiti, ali so še podani razlogi za pripor po preteku dveh mesecev od zadnjega sklepa o priporu. Po predlogu zakona bi se to obdobje podaljšalo na šest mesecev. Hkrati bi predlog zakona omogočil, da lahko pripor, ki je trenutno omejen na dve leti, v določenih primerih vrhovno sodišče podaljša največ še za eno leto. Vrhovno sodišče bi pri tem določilo najdaljše možno trajanje pripora, pri čemer upošteva naravo in težo kaznivega dejanja ter način izvršitve. Tudi pri tem ukrepu se sicer odpira vprašanje, ali je dejansko povezan z relevantno varnostno problematiko.

Pripor predstavlja enega najhujših oblastnih posegov v človekovo pravico do osebne svobode iz 19. člena Ustave. Posamezniku se namreč v tem primeru prostost vzame še preden je pravnomočno obsojen, spremembe standardov in varovalk glede pripora v škodo obdolžencev pa morajo biti zato še posebej preiščljene in pretehtane. Ustava namreč v drugem odstavku 20. člena določa, da sme pripor trajati samo toliko časa, dokler so za to dani zakonski razlogi, pripor pa je dopusten le, kadar je to neogibno potrebno za potek kazenskega postopka ali za varnost ljudi.

Še posebej problematični pa so **ukrepi, ki predvidevajo odstop od določb Kazenskega zakonika** (v nadaljevanju: KZ-1).¹¹ Določbe so sporne tako z vidika pravne varnosti in predvidljivosti ter načela zakonitosti v kazenskem pravu kot tudi z vidika načela enakosti, ki zahteva, da so vsi pred zakonom obravnavani enako (drugi odstavek 14. člena Ustave). Zlasti problematični so določeni ukrepi, ki za obdobje treh let predvidevajo odstop od ureditve v KZ-1. Gre za začasno

¹⁰ Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča RS št. Up-808/21-20 z dne 6. 2. 2024.

¹¹ Kazenski zakonik, Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 54/15, 6/16 – popr., 38/16, 27/17, 23/20, 91/20, 95/21, 186/21, 105/22 – ZZNSPP, 16/23 in 107/24 – odl. US.

spremembo (povišanje) kazenske sankcije za kaznivo dejanje nasilništva¹² in za "pretvorbo" nekaterih kaznivih dejanj v prekrške. Predlagatelj z vidika časovne omejitve v obrazložitvi navaja, da ne uvaja sprememb KZ-1, ker je tega kot sistemski kazensko-materialni predpis zaradi načela stroge zakonitosti v kazenskem pravu nedopustno spreminjati na hitro in na podlagi kakršnih koli trenutnih razmer. Takšen "zaobid" sprememb KZ-1, pri katerem se ista kazenskopravna materija ureja v drugem (!) zakonu in le za določen čas, pa je z vidika pravne varnosti in načela zakonitosti v kazenskem pravu še bolj problematična. Na ta način namreč predlagatelj zakona zmanjšuje preglednost kazenskopravnega sistema. Predlagatelj navaja tudi, da bo v tem obdobju mogoče oceniti delovanje in učinke take ureditve ter tudi morebitno utemeljenost podaljšanja te ureditve oziroma vpeljave sprememb v sam KZ-1. Izpostavljamo, da je to presoja, ki bi jo moral predlagatelj opraviti že pred spremembo kazenske zakonodaje in kaže na to, da takšna takšna presoja smiselnosti odstopa od določb KZ-1 ni preiščljena.

V zvezi z **začasno spremembo lažjih oblik tatvine in poškodovanja ali uničenja tuje stvari** (v vrednosti do 500 evrov) v prekrška, čeprav po veljavni zakonodaji predstavljata kaznivo dejanje (16. in 17. člen predloga zakona), velja izpostaviti tudi pretirano gradacijo glob glede na znesek odtujene oziroma poškodovane stvari. Zneski so tudi popolnoma nesorazmerni, saj znašajo med 300 in 1.500 evrov oziroma v primeru, da je posameznik že bil pravnomočno kaznovan za enako dejanje v obdobju zadnjega leta, med 1.500 in 3.000 evrov. Iz nesorazmerno visokih glob se zdi, da je ukrep usmerjen v to, da se bo lahko posameznikom, ki tako visokih glob ne bodo mogli plačati, odredil nadomestni zapor, kar pa je v očitnem nasprotju s temeljnimi načeli pravne države. Ukrep zato iz tega razloga ne zasleduje niti legitimnega cilja kot temeljne predpostavke za njegovo ustavno skladnost.

Predlog zakona predvideva tudi **omejevanje dostopa do brezplačne pravne pomoči** (3. člen). Med drugim določa, da se brezplačna pravna pomoč v prekrškovnih zadevah ne dodeli prosilcu, ki je v zadnjih treh letih pred vložitvijo prošnje brezplačno pravno pomoč že prejel v treh ali več prekrškovnih zadevah. Čeprav predlog predvideva določene izjeme, v katerih je brezplačno pravno

¹² 15. člen predloga zakona v zvezi s prvim odstavkom 32. člena predloga zakona za obdobje treh let predvideva spremembo kazenske sankcije za kaznivo dejanje nasilništva (296. člen KZ-1), in sicer iz zaporne kazni do dveh let na zaporno kazen šestih mesecev do treh let, v primeru hujše oblike kaznivega dejanja pa namesto zaporne kazni do treh let zaporno kazen od enega do petih let.

pomoč vseeno mogoče dodeliti, je takšna omejitev posebej problematična, saj velja ne glede na izid postopkov. Posameznik je lahko namreč v preteklih postopkih, v katerih je prejel brezplačno pravno pomoč, dosegel ustavitev postopka oziroma se je v sklopu sodnega varstva izkazalo, da postopek zoper njega ni bil utemeljen. Nerazumno bi bilo, da se mu v tem primeru kasneje omeji pravica do brezplačne pravne pomoči. V predlagani določbi prav tako ni določeno, od kdaj se upošteva obdobje zadnjih treh let, ko je prosilec že vsaj v treh zadevah prejel brezplačno pravno pomoč, kar odpira vprašanje nedopustnega retroaktivnega učinkovanja navedene določbe. Predlog zakona sicer tudi v teh primerih določa izjeme in med drugim dopušča dodelitev brezplačne pravne pomoči tudi v teh primerih, kadar to zahtevajo interesi pravičnosti. Vendar pa je ta standard pomensko izrazito odprt in ohlapen, poleg tega pa se odpira vprašanje, ali je ustrezno, da bi se takšno tehtanje opravilo v upravnem postopku dodeljevanja brezplačne pravne pomoči, saj gre za oceno posega v temeljno človekovo pravico do sodnega varstva.

Sklepno

Poleg navedenega se več pomislekov poraja tudi pri drugih predvidenih ukrepih, zlasti z vidika njihove jasnosti in določnosti, usklajenosti z veljavno zakonodajo in presoje o tem, ali res sodijo v materijo zakona, ki ureja nujne ukrepe za zagotavljanje javne varnosti.

Pred kratkim smo v Pravni mreži za varstvo demokracije že opozorili na to, da morajo biti vsi ukrepi, ki lahko predstavljajo resen poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine, pripravljeni premišljeno in na podlagi poglobljene razprave z vsemi relevantnimi deležniki. Kot smo izpostavili, morajo posegi v človekove pravice in temeljne svoboščine poleg zasledovanja legitimnega, stvarno upravičenega cilja prestati tudi t. i. strogi test sorazmernosti, po katerem je treba presoditi, ali je konkretna zakonska ureditev primerna, nujna in sorazmerna v ožjem smislu. Ob preučitvi predloga zakona, ki je bil v četrtek potrjen na vladi, ugotavljamo, da je bila ta presoja pri posameznih predlaganih ukrepih pomanjkljiva oziroma je sploh ni bilo, pri čemer številni ukrepi najverjetneje ne bi prestali presoje njihove ustavnosti.

Spremembe zakonodaje, ki lahko pomembno vplivajo na pravice posameznikov, morajo biti premišljene, strokovno utemeljene in sprejete na transparenten in demokratičen način. Samo na ta način je namreč mogoče doseči spremembe, ki

bodo zasledovale legitimen cilj in bodo lahko dosegle svoj namen, obenem pa vsebovale tudi ustrezne varovalke.

Poslance pozivamo, da predloga zakona v takšni obliki, kot je, ne sprejmejo.