

Prekrškovna ureditev sovražnega govora in načelo zakonitosti*

*Aljoša Polajžar,** Jan Stajnko****

POVZETEK

V prispevku avtorja načeta vprašanje združljivosti prekrškovnopravne ureditve sovražnega govora iz ZJRM-1 z načelom zakonitosti. Ureditev se pokaže kot sporna predvsem zaradi nejasne ločnice med prekrški po ZJRM-1 ter kaznivim dejanjem sovražnega govora po 297. členom KZ-1. Slednja se je namreč popolnoma zabilasala po nedavni sodbi Vrhovnega sodišča, ki 297. člen KZ-1 razume kot posebno vrsto abstraktnega ogrozi- tvenega delikta. Kot sporno iz vidika načela zakonitosti pa se kaže tudi način, na katerega ZJRM-1 določa sankcije za izvršene prekrške. Zaradi tega avtorja zaključujeta, da obstoječa ureditev ustvarja t.i. »*chilling effect*«, ki bi lahko imel negativne posledice za svobodo izražanja in je zaradi tega zrela za ustavnopravno presojo.

Ključne besede: Sovražni govor; javni red in mir; diskriminacija; lex certa; načelo zakonitosti; prekrškovno pravo; kazensko pravo.

* Prispevek je nastal na podlagi razširitve izsledkov, ki jih je študent *Aljoša Polajžar* pridobil v okviru sodelovanja pri projektu »Sovražni govor: od migrantske krize do omejevanja svobode izražanja – SovGov«. Projekt SovGov se je izvajal pod mentorstvom doc. dr. *Mihe Šepca* iz Pravne fakultete Univerze v Mariboru, prof. dr. *Silva Devetaka* kot predstavnika ISCOMET - Inštituta za etnične in regionalne študije ter *Jureta Jakšiča* iz Društva za medijsko kulturo. Potekal je v okviru razpisa »Projektno delo z negospodarskim in neprofitnim sektorjem – Študentski inovativni projekti za družbeno korist 2016-2020«, ki ga sofinancirata Republika Slovenija in Evropska Unija iz Evropskega socialnega sklada.

** Dipl. prav. (UNI), študent magistrskega študijskega programa na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru.

*** Mag. prav., asistent na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru in Doktorski študent na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.

Hate speech as a minor offence and its compatibility with the principle of legality

ABSTRACT

In this article, authors face the question if legislation on hate speech as a minor offence in Slovenia adheres to the *lex certa* principle. It is shown that this is not the case since the dividing line between minor offences in the Protection of Public Order Act (ZJRM-1) and hate speech as a criminal offence is blurry at best and non-existent at worst. This problem escalated with the recent case law of Slovene Supreme Court which ruled that hate speech from Article 297 of the Criminal Code (KZ-1) is to be understood as a special form of an abstract endangerment offence. Furthermore, the manner in which sanctions for minor offences are legislated also seems to undermine the *lex certa* principle. Hence, authors conclude that the existing legislation is creating a *chilling effect* which could negatively impact the exercise of freedom of speech and is therefore ripe for constitutional review.

Key words: Hate speech; Public order; Discrimination; Lex certa; Principle of legality; Minor offence; Misdemeanour; Criminal; Law.

1. Uvodno o sovražnem govoru

Sovražni govor velja za danes eno izmed najbolj razširjenih oblik diskriminacije.¹ Slovenska zakonodaja sicer pojma »sovražni govor« izrecno ne omenja. Ne glede na to se v današnji družbi vse več govori o problematiki sovražnega govora, ki je uperjen zoper pripadnike različnih nepriviligiranih družbenih skupin (npr. Romom, muslimanski verski skupnosti, skupnosti LGBT, imigrantom ipd).² Za potrebe tega prispevka bomo šteli, da so njegove pojavne oblike zajete v kaznivem dejanju in prekrških v zvezi z javnim spodbujanjem sovraštva, nasilja ali nestrpnosti zoper pripadnike nepriviligiranih skupin.³

¹ Lampe, 2010, str. 65. V zvezi s predsodki in diskriminacijo glej tudi Dežman, 2006, str. 307-325.

² Glej Čeferin, Kogovšek Šalamon, Korošec, v: Korošec, Filipčič, Zdolšek, 2019, str. 423-424.

³ Glej 297. člen Kazenskega zakonika (v nadaljevanju: KZ-1) ter 20. člen Zakona o varstvu javnega reda

Že uvodno pojasnilo glede razumevanja pojava sovražnega govora je nujno zaradi tega, ker domet in vsebina slednjega nista enoznačna. Na eni strani imamo namreč pripadnike družbenih skupin, ki so preko sovražnega govora diskriminirani, ustrahovani ali kako drugače napadeni (žrtve sovražnega govora).⁴ Slednji zato uživajo ustavno varstvo⁵, saj 63. člen ustave (prepoved spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti ter prepoved spodbujanja k nasilju in vojni), določa, da je protiustavno vsakršno spodbujanje k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti ter razpihovanje narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovražstva in nestrpnosti ter spodbujanje k nasilju in vojni.⁶ V tem smislu lahko sovražni govor razumemo zelo široko, tako rekoč kot vsako sovražno nastrojeno diskriminatorno izjavo.⁷

Ustavna določba 63. člena je ob tem konkretizirana s kaznivim dejanjem iz 297. člena KZ-1.⁸ Zaradi tega drugi pojem sovražnega govora povezujejo predvsem s predmetnim kaznivim dejanjem. Opozarjajo, da je (pre)široko razumevanje sovražnega govora lahko škodljivo.⁹

Ob žrtvi diskriminatornega izražanja namreč ne gre pozabiti na pravice osebe, ki želi izraziti določeno stališče. Ta namreč izvršuje svojo pravico do svobode izražanja.¹⁰ Takšna oseba s svojimi (»provokativnimi/drznimi« - za nekatere sovražnimi) izjavami trka ob mejnik med svobodo govora in prepovedanim sovražnim

in miru (v nadaljevanju: ZJRM-1). V primeru nekaterih drugih zakonov, ki se nanašajo na prepoved sovražnega govora v širšem smislu (Zakon o varstvu pred diskriminacijo (v nadaljevanju: ZVarD), Zakon o medijih (v nadaljevanju: ZMed) ter Zakon o avdiovizualnih medijskih storitvah (v nadaljevanju: ZAvMS)) gre samo za golo prepoved sovražnega govora. Za takšna ravnanja pa ni predvidena prekrškovna sankcija (z izjemo ZMed in ZAvMS v zelo specifičnih primerih, ko so takšne vsebine širjene preko oglasov). Zato se bomo v okviru tega prispevka osredotočili samo na prekrške po ZJRM-1, ne pa na ostale omenjene področne zakone.

⁴ V kazenskem pravu in kriminologiji je še posebej v primerih kaznivih dejanj, ki varujejo kolektivne dobrine oziroma dobrine splošnosti zelo sporno vprašanje, kdo vse sploh je žrtev kaznivega dejanja. Glej Završnik, 2008, str. 129-32.

⁵ Ob 63. členu velja omeniti tudi načelo enakosti oziroma prepoved diskriminacije po 14. členu Ustave RS ter varstvo osebnostnih pravic po 35. členu Ustave RS. Prav tako pa slovenski ustavni okvir dopolnjuje EKČP ter Listina EU o temeljnih pravicah kot del prava EU. Podrobneje se v ustavno ureditev teh členov v okviru tega prispevka ne bomo spuščali.

⁶ Glej tudi: Letnar Černič, v: Šturm, 2011, str. 952; Letnar Černič, v: Avbelj, 2019, str. 527.

⁷ Varuh za varstvo človekovih pravic RS na primer že dalj časa opozarja, da predmetna ustavna določba, ni ustrezno konkretizirana v zakonodajo. V tem v zvezi glej: Politiki imajo pri omejevanju sovražstva in nestrpnosti v javnosti in javnem govoru posebno odgovornost. Varuh človekovih pravic Republike Slovenije, e-vir.

⁸ Letnar Černič, 2013, str. 142. Glej tudi Lampe, 2010, str. 47-93. Več o kaznivem dejanju v nadaljevanju.

⁹ Avtorji in njihova stališča bodo predstavljeni v nadaljevanju prispevka.

¹⁰ Glej 39. člen Ustave RS ter 10. člen EKČP, ki urejata pravico do svobode izražanja. Obravnavana problematika je bila analizirana že v več prispevkih. Glej denimo: Letnar Černič, 2013, str. 128-145; ter Wedam Lukić, 2017, str. 333-355. Bolj poglobljeno se v ustavno problematiko svobode izražanja v okviru tega prispevka ne spuščam.

govorom. Pomembno je poudariti, da je svoboda izražanja eden izmed temeljev svobodne, pluralne in strpne demokratične družbe. Vendar pa ne gre za absolutno oziroma neomejeno pravico, ki bi varovala tudi najbolj ekstremne oblike izražanja.¹¹ Izvrševanje te pravice se konča tam, kjer ta pravica trči ob pravice drugih ali v javni interes.¹² Ne glede na to pa je neupravičeno poseganje v pravico do svobode izražanja nevarno.¹³ Tudi zato je slednjo treba omejevati zelo previdno oziroma ko je to res nujno in upravičeno (denimo, ko gre za izvršitev jasno določenega kaznivega dejanja).¹⁴

Iz vidika tistega, ki javno izraža svoja stališča, pa ni problematičen samo poseg v njegovo pravico do svobode izražanja. Sporen utegne biti tudi poseg v pravno varnost osebe kot eno izmed (pod)načel pravne države po 2. členu Ustave RS.¹⁵ Tako se v strokovni javnosti pojavljajo tako pomisleki glede (ne)jasnosti ločnice med prekrškom in kaznivimi dejanji sovražnega govora kot tudi pomisleki glede jasnosti določb kot takih. Slednje kaže na problematiko skladnosti določb z ustavnim načelom zakonitosti v kazenskem pravu¹⁶

Ker prekrškovnopravna regulacija sovražnega govora odpira številna vprašanja o njeni skladnosti s temeljnimi človekovimi pravicami in svoboščinami, je na dlani potreba po njeni kritični analizi in iskanju morebitnih izboljšav obstoječe ureditve. V prispevku načnemo vprašanje, ali je trenutna prekrškovnopravna ureditev sovražnega govora po ZJRM-1 skladna z načelom zakonitosti v kaznovalnem pravu. Drugače: osredotočimo se na skladnost prekrškovnopravne ureditve sovražnega govora z 2. in 28. členom Ustave RS oziroma vprašanjem, ali ta zagotavlja ustrezno zaščito pravne varnosti osebe, ki s svojim izražanjem (vsaj z eno nogo) stopa v (včasih zelo megleno) polje sovražnega govora.¹⁷

Tako v prispevku izhajamo iz tega, da je sovražni govor zajet s

¹¹ Letnar Černič, 2013, str. 128-129. Glej tudi Rijavec, 2018, str. 221.

¹² Kraigher Mišič, 2016, str. 27.

¹³ Tudi Teršek opozarja, da se kaznovalne politike na področju svobode izražanja tako ne gre lotiti enako, kot pri prometnih prekrških ali kot pri običajnih dejanjih zoper javni red in mir, denimo hrupa v blokovskih naseljih. Več o tem glej Teršek, 2012a, str. 15; ter Teršek, 2012b, str. 206-207.

¹⁴ Baucon, 2019, str. VIII.

¹⁵ Glej Avbelj, Šturm, v: Avbelj, 2019, str. 48. Več o načelu zakonitosti v kazenskem pravu in pravni varnosti pa v nadaljevanju.

¹⁶ Glej denimo: Krivic, 2012, str. 175-183; Ferlinc, 2018, str. 25-27.

¹⁷ V civilne (odškodninske vidike in možnosti) se ne bomo spuščali. Poudarek bo izključno na vidikih kaznovalnopravne represije v povezavi s sovražnim govorom. Prav tako smo v zgornjih odstavkih omenili v katere človekove pravice se za potrebe tega prispevka ne bomo več podrobneje spuščali (predvsem zato ker so bile že natančno analizirane v drugih prispevkih, npr. svoboda izražanja).

kaznivim dejanjem in izbranimi prekrški po Zakonu o varstvu javnega reda in miru (ZJRM-1). V okviru prispevka se osredotočimo zgolj na prekrške¹⁸ v slednjem pravnem aktu, saj gre samo pri teh za prepovedne norme, ki (v nasprotju z nekaterimi drugimi pravnimi akti) predvidevajo sankcijo za kršitelja.¹⁹

1.1. Zakonski znaki prekrška in sankcija po ZJRM-1

ZJRM-1 določa ravnanja, ki pomenijo kršitev javnega reda in miru na javnem kraju ali v zasebnem prostoru ter predpisuje sankcije (globe) za takšna ravnanja. Namen zakona je uresničevanje pravice ljudi do varnosti in dostojanstva preko varovanja oseb pred dejanji, ki posegajo v telesno in duševno integriteto (1. člen ZJRM-1). Iz tega sledi, da zakon (med drugim) uresničuje posameznikovo pravico do varnosti po 34. Ustave RS ter nedotakljivost človekove telesne in duševne celovitosti (njegove zasebnosti ter osebnostnih pravic) po 35. členu Ustave RS.²⁰

Sovražni govor je sankcioniran kot prekršek na podlagi 20. člena ZJRM-1. Ta je naslovljen kot »vzbujanje nestrpnosti« in določa, da se za dejanja iz 6., 7., 12., 13. in 15. člena tega zakona,²¹ ki so izvršena z namenom vzbujanja narodnostne, rasne, spolne, etnične, verske, politične nestrpnosti ali nestrpnosti glede spolne usmerjenosti, storilec kaznuje z globo *najmanj* 200.000 tolarjev. Gre na primer za vpitje na javnem mestu ali pisanje po zidovih, ki je izvršeno z namenom vzbujanja rasne nestrpnosti in je zaradi tega *per definitionem* diskriminatorne narave. Vzbujanje nestrpnosti tako predstavlja kvalificirano obliko izbranih prekrškov, ki kršijo javni red in mir.²² Ker je določba namenjena preprečevanju diskriminacijskega ravnanja določa strožje kazni, kot če so prekrški) izvršeni z namenom diskriminacije oziroma vzpodbujanja nestrpnosti. S tem je operacionaliziran 14. člen Ustave RS, ki prepoveduje vsakršno obliko diskriminacije.²³

¹⁸ ZP-1 v 6. členu opredeli, prekršek kot dejanje, ki pomeni kršitev zakona, uredbe vlade, odloka samoupravne, lokalne skupnosti, ki je kot tako določeno kot prekršek in je zanj predpisana sankcija za prekršek. Iz tega sledi, da je pravno pravilo moč kategorizirati kot prekršek samo takrat, ko je za kršitev predpisana tudi sankcija (»Brez predpisane sankcije ni prekrška«, glej Selinšek, v: Jenull, Čas, Orel, 2018, str. 59).

¹⁹ V primeru nekaterih drugih zakonov, ki se nanašajo na prepoved sovražnega govora v širšem smislu (ZVarD, ZMed) gre samo za golo prepoved sovražnega govora. Glej supra.

²⁰ Jarc, Nunič, 2007, str. 30-31.

²¹ O vsebini teh prekrškov več v naslednjem odstavku.

²² Selinšek, 2007, str. 105.

²³ Jarc, Nunič, 2007, str. 66.

Omenjeni prekrški so navedeni v II. poglavju ZJRM-1 z naslovom »Prekrški zoper javni red in mir«. Prvi je v 1. odstavku 6. člena (z naslovom »nasilno in drzno vedenje«). Ta določa, da kdor izziva ali koga spodbuja k pretepu ali se vede na drzen, nasilen, nesramen, žaljiv ali podoben način ali koga zasleduje in s takšnim vedenjem pri njem povzroči občutek ponižanosti, ogroženosti, prizadetosti ali strahu, se kaznuje z globo od 60.000 do 120.000 tolarjev. Pomembno je, da mora biti pri prekršku iz tega odstavka izpolnjen kumulativni pogoj, da je z navedenim dejanjem povzročen tudi subjektivni občutek ponižanosti, prizadetosti ali strahu pri konkretni osebi.²⁴ Drugi je v 1. odstavku 7. člena (z naslovom »nedostojno vedenje«), in sicer določa, da kdor se na javnem kraju prepira, vpije ali se nedostojno vede na način, opisan v 5. točki 2. člena²⁵ tega zakona, se kaznuje z globo od 25.000 tolarjev do 100.000 tolarjev. Pri tem pa za prekršek ne zadostuje zgolj to, da se nekdo prepira ali vpije, ampak mora dejanje tudi povzročiti vznemirjenje, razburjenje ali ogrožanje posameznika oziroma skupine.²⁶ Tretji (12. člen) govori o namernem poškodovanju uradnega napisa, oznake ali odločbe. Četrty (13. člen - »pisanje po objektih«) določa, da kdor piše ali riše po zidovih, ograjah ali drugih javno dostopnih krajih, razen na krajih, kjer je to dovoljeno, se kaznuje z globo 50.000 tolarjev. Četrty (15. člen - »uničevanje državnih simbolov« pa veleva, da se posameznik, ki na javnem kraju namenoma zažge ali kako drugače poškoduje ali uniči zastavo ali grb Republike Slovenije, zastavo Evropske unije ali zastavo druge države, kaznuje z globo 50.000 tolarjev.

Ob tem naj omenimo, da je večino omenjenih prekrškov mogoče izvršiti tudi preko spleta. Res je, da v ZJRM-1 ne najdemo izrecnih določb, ki bi opredeljevale, ali so lahko ti prekrški storjeni tudi na spletu (npr. preko družabnih omrežij). V 2. točki 2. člena je določeno samo to, da je javni kraj vsak prostor, ki je brezpogojno ali pod določenimi pogoji dostopen vsakomur. Je pa res, da poleg fizičnega javnega prostora lahko spadajo pod »javni prostor« tudi virtualnimi kraji kot je splet.²⁷ Slednji pa ni enoznačni javni prostor, ampak so zanj značilne različne stopnje javnosti in zasebno-

²⁴ Ibid., str. 45.

²⁵ nedostojno vedenje je vedenje posameznika ali skupine, s katerim povzroči vznemirjenje ali razburjenje ali ogrožanje posameznika ali skupine ali kadar z žaljivimi besedami in dejanji škoduje ugledu posameznika ali skupine ali uradne osebe pri uradnem poslovanju.

²⁶ Ibid., str. 48.

²⁷ Peršak, 2016, str. 52.

sti. To predstavlja težavo za kriminalizacijo in pregon sovražnega govora.²⁸ Denimo, že pri komentiranju in objavljanju na družbenem omrežju Facebook je lahko od nastavitve profila in namena storilca odvisno, kdaj gre za javen ali zaseben kraj.²⁹

V strokovni javnosti so se sicer pojavljali predlogi, da bi se širjenje nestrpnosti preko spleta opredelilo kot poseben prekršek, saj med zmerjanjem v javnosti in na spletu ni velike razlike.³⁰ Vendar pa avtorji obenem priznavajo, da je pojem »javni kraj« iz 2. točke 2. člena ZJRM-1 že sedaj mogoče interpretirati tako, da zajema tudi dejavnosti na spletu.³¹ Menimo, da za spremembe ni potrebe.³² Že Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora je namreč podala mnenje, v katerem je izpostavila, da je svetovni splet že sedaj »javni kraj« po trenutno veljavni ureditvi ZJRM-1.³³ Tudi Vlada RS je trenutno ureditev označila za ustrezno.³⁴

1.2. Problematika trenutne ureditve prekrškov po ZJRM-1

Že po deskriptivnem opisu pojavnih oblik prekrška in sankcije je jasno, da je iz vidika potencialnega kršitelja nejasno, kakšna sankcija ga lahko doleti za kršitev (kaj pomeni *najmanj* 200.000 tolarjev?) in v katerih primerih do kršitve sploh pride. Tudi v teoriji se pojavljajo kritike glede nejasnosti definicije sovražnega govora kot prekrška po ZJRM-1. Tako na primer *Krivic* navaja, da je ta definicija »konfuzna« in nejasna, saj jo je za silo mogoče »sestaviti« iz zapletene primerjave šestih členov ZJRM-1.³⁵ Prav tako se pojavljajo kritike po nejasni ločnici med prekrškom in kaznivim dejanjem sovražnega govora po 297. členu KZ-1.³⁶

Glavna problematika je tako povezana s spoštovanjem načela zakonitosti v kaznovalnem pravu oziroma skladnost trenutne ureditve z načelom pravne države oziroma pravne varnosti po 2.

²⁸ Motl, Bajt, 2016, str. 11.

²⁹ Peršak, 2016, str. 53.

³⁰ Rovšek, 2011, str. 23-24.

³¹ Rovšek, 2012c, str. 15; Rovšek, 2012b, str. 35-38.

³² Temu pritrujuje tudi Čeferin, Kogovšek Šalamon in Korošec, ki prav tako navajajo da že sedaj ni nobenega razloga, da se »javni prostor« ne bi nanašal tudi na internet ter družabna omrežja (v: Korošec, Filipčič, Zdolšek, 2019, str. 422).

³³ Mnenje Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu javnega reda in miru (ZJRM-1A), 2016, str. 1.

³⁴ Mnenje Vlade Republike Slovenije o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu javnega reda in miru, (ZJRM-1A), 2016, str. 4.

³⁵ Avtor celo omeni, da je definicija tako konfuzna, da bi jo tudi najspretnější pravnik težko sestavil. Glej: Krivic, 2012, str. 181.

³⁶ Glej Ibid.; ter Ferlinc, 2018, str. 25-27.

členu Ustave RS. V ta namen v nadaljevanju podamo teoretski oziroma ustavni okvir, ki narekuje pomembnost in nujnost *jasnega določanja* prekrškov in kaznivih dejanj ter *jasne* ločnice med njimi. Posamezniku, ki se (domnevno sovražno) izraža mora biti jasna ločnica med dovoljenim in prepovedanim (znotraj slednjega tudi med prekrškom in kaznivim dejanjem) ter tudi *sankcija*, ki ga doleti v primeru kršitev. Kot bo prikazano v nadaljevanju je lahko trenutno ureditev štejemo za ustavno sporno.

2. Izbrani vidiki načela zakonitosti in določnosti

Temelj za nadaljnjo razpravo je 2. člen Ustave RS, v katerem je vsebovano načelo pravne države. Eno izmed njenih podnačel načela pravne države pa je načelo jasnosti in določnosti predpisov (pravne varnosti). Slednje zahteva, da je vsebino in namen norme mogoče nedvoumno ugotoviti iz besedila predpisa. Za potrebe kaznovalnega prava je zahteva po določnosti strožja, kot to velja za druge predpise, in je tudi posebej izpostavljena v 28. členu Ustave RS.³⁷

2.1. Načelo zakonitosti v kaznovalnem pravu³⁸

V okviru pozitivnopravne ureditve Ustava RS v 28. členu (»Načelo zakonitosti v kazenskem pravu«) določa, da nihče ne sme biti kaznovan za dejanje, za katero ni zakon določil, da je kaznivo, in ni zanj predpisal kazni, še preden je bilo dejanje izvršeno. Ustavno sodišče je v odločbi U-I-335/02 zapisalo, da je načelo zakonitosti iz 28. člena Ustave RS sestavljeno iz več »zapovedi«, ki skupaj postavljajo nekatere pogoje za uporabo kazensko pravne represije. Eden od teh pogojev je tudi prepoved določanja kaznivih dejanj in kazni s pomočjo praznih, nedoločljivih ali nejasnih pojmov (*nullum crimen, nulla poena sine lege certa*).³⁹

Pomembno je izpostaviti, da načelo velja tudi na področju prekrškovnega prava. Denimo v zadevi U-I 69/06 je Ustavno sodišče obravnavalo prekrškovnopravno problematiko in je zapisalo, da je že v odločbi U-I 213/98⁴⁰ odločilo, da mora biti zahteva po do-

³⁷ Avbelj, Šturm, v: Avbelj, 2019, str. 48.

³⁸ Za več glej Bošnjak, Žaucer Hrovatin, v: Avbelj, 2019, str. 273-280.

³⁹ USRS, odločba št. U-I-335/02-20, z dne 24. 3. 2005, para. 10.

⁴⁰ USRS, odločba št. U-I-213/98, z dne 16. 3. 2000.

ločni opredelitvi kaznivega ravnanja in sankcije (28. člen Ustave) spoštovana tudi pri določanju prekrškov.⁴¹

Pomen načela zakonitosti Ustavno sodišče RS dobro povzame v odločbi Up 456/10, ko zapiše, da je namen načela zakonitosti v kaznovalnem pravu: prvič, *»da storilec vnaprej ve, kaj je kaznivo, in se zaveda, da dela nekaj, kar je določeno kot kaznivo ravnanje. Le vnaprej predvidena in določno opredeljena zapoved oziroma prepoved lahko učinkovito odvrne od njenega kršenja«*⁴² (vidik posameznika); drugič, *»preprečitev samovolje in arbitrarne uporabe državnega kaznovalnega sankcioniranja v situacijah, ki ne bi bile vnaprej točno opredeljene«*⁴³ (vidik države). Prav tako pa pomen načela poudarja tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP), ki je v zadevi *Vasiliauskas proti Litvi* z dne 20.10.2015 zapisalo, da je načelo zakonitosti v kaznovalnem pravu v 7. členu Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: EKČP) esencialni element pravne države. Uporabljeno mora biti skladno s svojim namenom, da zagotovi učinkovito varovalo proti arbitrarnemu preiganjanju, kaznovanju in obsodbi s strani države.⁴⁴ Kot je ESČP navedlo v zadevi *Žaja proti Hrvaški*⁴⁵, je treba preučiti ali je relevantna kaznovalnoppravna določba predvidljiva (*»foreseeable«*) oziroma je v relevantnem nacionalnem ali mednarodnem pravu definirana z zadostno natančnostjo (določnostjo), da lahko usmerja subjektivno ravnanje in prepreči arbitrarna ravnanja države. Da ugotovi, ali je slednjim merilom zadoščeno, pa mora sodišče presoditi ali je lahko pritožnik iz besedila kaznovalnoppravne določbe (po potrebi s pomočjo interpretacije državne oblasti ali preko informirane ga profesionalnega pravnega nasveta) ugotovil, katera ravnanja bi povzročila njegovo odgovornost za delikt na dlani.⁴⁶

Nadalje velja izpostaviti načelo določnosti (*lex certa*) kot eno izmed podnačel načela zakonitosti, ki je še posebej strogo zasle-

⁴¹ USRS, odločba št. U-I-69/06, z dne 14. 12. 2006, para. 8. Stališče, da 28. člen Ustave RS zajema tudi prekrške je v ustavnosodni praksi ustaljeno. Glej sodbe: USRS, odločba št. Up-456/10, U-I-89/10, z dne 24. 2. 2011, para. 11; USRS, odločba št. U-I-335/02-20, z dne 24.03.2005, para. 4; USRS, sklep št. Up-368/05, z dne 09.10.2006, para. 4; USRS, odločba št. U-I-414/06, z dne 24.01.2008, para. 5.

⁴² USRS, odločba št. Up-456/10, U-I-89/10, z dne 24. 2. 2011, para. 11.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ ESČP, *Vasiliauskas proti Litvi*, št. zadeve 35343/05, z dne 20.10.2015, para. 153.

⁴⁵ Ta sodba je še posebej pomembna, saj je preučevala ali konkretna prekrškovnoppravna določba zadosti načelu zakonitosti pod 7. členom EKČP. Večina ostale sodne prakse se ukvarja s kaznivimi dejanji.

⁴⁶ ESČP, *Vasiliauskas proti Litvi*, št. zadeve 35343/05, z dne 20.10.2015, para. 154; ESČP, *Žaja proti Hrvaški*, št. zadeve 37462/09, z dne 04.10.2016, para. 93.

dovano na področju kaznovalnega prava v primerjavi z nekazenskimi predpisi⁴⁷ (denimo na področju civilnega prava je stopnja vnaprejšnje določenosti bolj ohlapna⁴⁸). Tako velja, da mora biti pravna kršitev⁴⁹ v zakonu ali v drugem pravnem aktu vnaprej relativno določno opredeljena, vključno z nanjo navezано sankcijo.⁵⁰ Opis kaznivega dejanja mora vsebovati merila, ki samo dejanje in njegove sestavine pomensko dovolj zamejujejo.⁵¹

Prav tako je Ustavno sodišče v odločbi Up 456/10 izpostavilo, da zahteva po določenosti ne preprečuje zakonodajalcu, da kakšen znak kaznivega dejanja določi s pomensko odprtim izrazom. Pomembno je samo, da je vsebina takšnega izraza ob stiku s konkretnim primerom vsebinsko določljiva.⁵² Nekaj nedoločnosti v zakonskih opisih je tako neizbežnih, saj se s tem zakonodajalec izogne kazuistiki.⁵³

Iz obravnavanega sledi, da bo tudi na področju kriminalitete sovražnega govora zakonodajalec moral biti še posebej previden, da prekrški oziroma kazniva dejanja jasno in določno opredeljujejo kazniva ravnanja. Slednje je pomembno za uresničitev pravne varnosti govorca (sovražnih – družbeno nevšečnih) besed, ki ne sme biti žrtev možnosti arbitrarnih posegov države. Še več, še pred izgovorjenimi besedami mora biti govorcu jasno, ali bi njegovo dejanje padlo v okvir represije kazenskega prava. Zmede in dvomov ne sme biti.

2.2. Pomen ločevanja med prekrški in kaznivimi dejanji (*in abstracto*)

Za uresničitev pravne varnosti pa ni dovolj samo zgoraj navedena potreba po jasni razmejitvi med cono kaznivega in dovoljenega. Prav tako je tudi znotraj cone kaznivega treba jasno vedeti,

⁴⁷ Melart, 2011, str. 9.

⁴⁸ Pavčnik, 2007, str. 121.

⁴⁹ Gre za določnost sekundarne hipoteze oziroma del pravnega pravila, ki opisuje pravno kršitev in njene sestavine. V vrednostnem smislu je pravna kršitev protipravno vedenje in ravnanje, ker krši primarno dispozicijo kot osrednjo sestavino pravnega pravila. Povzeto po: Ibid., str. 118-119.

⁵⁰ Res je, da mora biti sankcija pravno vnaprej predvidena. To pa še ne pomeni, da mora biti tudi sama pravna posledica že določno opredeljena. Pravno posledico je potrebno normativno konkretizirati glede na značilnosti konkretnega primera. Denimo, pri globah (denarnih kaznih) je pri posameznih pravnih kršitvah navedena spodnja in zgornja meja zagrožene kazni, t.i. limitirane pravne sankcije). Je pa potrebno pri odločanju (normativni konkretizaciji) upoštevati vnaprej določena merila in za gotoviti, da so storilci pravnih kršitev obravnavani enako (enaka pravna posledica za kršitve, ki so si v bistvenem podobne). Povzeto po: Ibid., str. 126-127.

⁵¹ Ibid., str. 121.

⁵² Ibid.

⁵³ Ambrož, v: Bavcon et al., 2014b, str. 132.

kdaj bodo sovražne besede pomenile izpolnitev zakonskih znakov prekrška in kdaj kaznivega dejanja.

Z nejasnimi ločnicami med kaznivimi ravnanji (na drugih področjih) se je v svojih odločbah že ukvarjalo tudi Ustavno sodišče RS.⁵⁴ Res je, da je slednje v eni izmed odločb zapisalo, da sicer ni pristojno presojati medsebojne skladnosti zakonov in zakonskih določb. Kljub temu pa je pristojno presojati, ali obstajajo takšna notranja nasprotja znotraj pravnega reda, ki bi kršila načela pravne države po 2. členu Ustave RS.⁵⁵

Po stališčih teorije⁵⁶ in Ustavnega sodišča gre v grobem povzeti, da se kazniva ravnanja⁵⁷ razvrščajo na kazniva dejanja⁵⁸ in prekrške⁵⁹ glede na njihovo nevarnost za pravno zavarovano dobro in glede na sklep, ali je posamezno ravnanje samo kršitev predpisa ali pa ima tudi posledice za pravno zavarovano dobro v smislu njene ogrožitve ali poškodbe. Odločitev zakonodajalca mora temeljiti v skrbnem spremljanju družbenega stvarstva ter v vestni in temeljiti zakonodajni pripravi. Prav tako je pri razmejevanju med prekrški in kaznivimi dejanji prisotna zakonodajalčeva ocena sorazmernosti med nevarnostjo in potrebo po uporabi prisile (*ultima ratio*).⁶⁰ Vendar pa že Ustavno sodišče opozarja, da imajo nekatera kazniva dejanja tudi vse znake prekrškov.⁶¹ Do problemov tako pride takrat, kadar zakonodajalec ne napravi ustrezne razmejitve med obema kategorijama kaznivih ravnanj.

Nadalje velja izpostaviti, da povečano število kaznovalnih določb ter dejstvo, da kazniva dejanja in prekrški v dobršni meri varujejo iste pravne dobrine, ustvarja stanje, v katerem se kazniva ravnanja pogosto medsebojno prekrivajo. Njihovi opisi so si pogosto tako podobni, da je med njimi težko razločevati. V praksi to pomeni, da lahko isto dejanje izpolni zakonske znake

⁵⁴ USRS, odločba št. U-I-132/15-14, z dne 15. 3. 2018; USRS, odločba št. U-I-134/11, z dne 7. 11. 2013; USRS, odločba št. U-I-88/07-17, z dne 8. 1. 2009. Glej tudi: Zrnec Orlič, 2019, str. 86-87.

⁵⁵ USRS, odločba št. U-I-8/00, z dne 6. 4. 2000.

⁵⁶ Glej denimo: Gril, Viltušnik, 2011, str. 25; Ambrož, v: Bavcon et al., 2014a, str. 43-45.

⁵⁷ Mednje sodijo tudi disciplinski prestopki, v katere pa se zaradi jasnosti argumente v okviru tega prispevka ne spuščamo. (Glej Ambrož, v: Bavcon et al., 2014a, str. 43.

⁵⁸ Kaznivo dejanje je sicer opredeljeno v 16. členu KZ-1, in sicer kot človekovo protipravno ravnanje, ki ga zakon zaradi nujnega varstva pravnih vrednot določa kot kaznivo dejanje in hkrati določa njegove znake ter kazni za krivega storilca.

⁵⁹ Prekršek pa je formalno opredeljen v 6. členu ZP-1 kot dejanje, ki pomeni kršitev zakona, uredbe vlade, odloka samoupravnih, lokalne skupnosti, ki je kot tako določeno kot prekršek in je zanj predpisana sankcija za prekršek.

⁶⁰ USRS, odločba št. U-I-132/15-14, z dne 15. 3. 2018, para. 13. Glej tudi Jenull, 2007, str. 7-8.

⁶¹ USRS, odločba št. U-I-88/07-17, z dne 8. 1. 2009, para. 9. Glej tudi Jenull, 2007, str. 5.

več pravnih kvalifikacij iste ali različnih kategorij kaznovalnega prava.⁶²

Iz takšnega položaja izvirajo določene negotovosti za pravni položaj storilca prekrška oziroma kaznivega dejanja. Ni zagotovil, da bodo oblastni organi enako obravnavali različne osebe, ko bodo soočeni z nejasnimi inkriminacijami. V primeru prekrivanja kaznivih dejanj in prekrškov bi tako lahko prišlo do položaja, da bi v primeru, ko bi dve osebi storili v bistvenem podobno prepovedano ravnanje, osebo A pristojni organi preganjali za prekršek, osebo B pa za kaznivo dejanje.⁶³ Iz tega sledi, da mora obstajati tudi materialnopravno jamstvo, ki bi se nanašalo na ugotavljanje uporabljivega pravnega pravila oziroma zgornje premise.⁶⁴

Kot dober primer analize ločnice med prekrški in kaznivimi dejanji velja navesti zadevo U-I-88/07-17, z dne 8. 1. 2009⁶⁵ (zadeva »hramba orožja«), ko je Ustavno sodišče presoјalo medsebojno prekrivanje prekrška in kaznivega dejanja na področju posedovanja in hrambe orožja. Poudarilo je, da je načelo določnosti pravnih pravil eno izmed podnačel pravne države po 2. členu Ustave RS.

Načelo določnosti zahteva, da je pravno pravilo v pravnem redu edinstveno, kar pomeni, da se jasno loči od drugih pravnih pravil. Sodišče pa nadalje navede še; »Če je v pravnem redu poleg pravnega pravila, ki ima sicer jasno in določno vsebino, še drugo pravno pravilo z enako ali zelo podobno vsebino, se določnost enega in drugega pravnega pravila izgubi. Obstoj dveh takih pravnih pravil povzroči nejasnost o tem, katero pravno pravilo je treba uporabiti. To velja posebej za tista pravna pravila, ki določajo pravice, obveznosti in dolžnosti za pravne subjekte. Načelo določnosti zato zahteva, da so pravna pravila medsebojno ločljiva. Drugačen položaj bi ustvarjal pravno negotovost in omogočal samovoljno oz. arbitrarno uporabo prava.«⁶⁶

Zahteva po določnosti pravnega pravila pa je še strožja, če gre za kaznivo ravnanje, oziroma v tem okviru najstrožja, ko oprede-

⁶² Zrnec Orlič, 2019, str. 85.

⁶³ Avtor (Zrnec Orlič) navaja primer, ko bi dve osebi (vsaka v svojem primeru) oklofutala vsak svojega oškodovanca in ga udarila v telo. Prva oseba bi lahko bila obravnavana zaradi prekrška zoper javni red in mir, druga pa za kaznivo dejanje hude telesne poškodbe. (Ibid. str. 86). Za več pa glej problematiko v okviru načela ne bis in idem. Glej tudi Šepec, v: Avbelj, 2019, str. 297-307.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Smiselno enako razlago ustavnega sodišča kot bo predstavljena v sledečih odstavkih najdemo tudi v USRS, odločba št. U-I-132/15-14, z dne 15. 3. 2018, para. 14, 19 ter USRS, odločba št. U-I-134/11, z dne 7. 11. 2013.

⁶⁶ USRS, odločba št. U-I-88/07-17, z dne 8. 1. 2009, para. 7.

ljuje kaznivo dejanje. V kazenskem pravu se načelo določnosti izraža posebej preko zgoraj omenjenega načela zakonitosti v kazenskem pravu.⁶⁷

Sodišče tako kot pravno nesprejemljiv navede položaj, ko bi prišlo do popolnega prekritja dispozicij kaznivega dejanja in prekrška, tako da med njima ne bi bilo jasnih in razpoznavnih ločnic oziroma bi bila dispozicija kaznivega dejanja brez kakršnegakoli presežka⁶⁸ napram prekršku. V tem primeru bi po presoji Ustavnega sodišča šlo za anomijo pravnega reda, ki bi bila v nasprotju z načelom pravne države po 2. členu Ustave RS ter bi tako posegla v načelo zakonitosti v kazenskem pravu po 28. členu Ustave RS.⁶⁹

Ustavno sodišče pa opozori, da do popolnega prekrivanja zakonskih znakov kaznivih ravnanj, ne pride le takrat, ko se prekrivajo jezikovni znaki obeh dispozicij kot taki (gramatikalno prekrivanje), ampak tudi v primerih, kadar je na podlagi *razlage* obeh dispozicij moč ugotoviti njuno prekrivanje. Za razlago je treba uporabiti uveljavljene metode razlage (jezikovno, logično in sistematično), pri tem pa jezikovno razlago kot temeljno.⁷⁰

Ustavno sodišče je v predmetni zadevi ugotovilo, da se zakonski znaki kaznivega dejanja nedovoljene proizvodnje in prometa z orožjem ali razstrelilnih snovi po prvem odstavku 310. člena takratnega KZ v enem delu lahko popolnoma prekrijejo z zakonskimi znaki prekrška po 4. točki 1. odstavka takratnega 81. člena Zakona o orožju (ZOro). Zato je navedlo, da je tisti del določbe 310. člena KZ, ki se popolnoma prekriva s prekrškom, v neskladju z načelom določnosti in zakonitosti. Dela določbe, za katerega je bila ugotovljena neustavnost, tako sodišča v kazenskem postopku niso smela uporabljati.⁷¹

Iz navedenega sledi, da je za presojo ali je med določbama podana protiustavna neločljivost (ter posledična neskladnost z načelom določnosti po 2. in 28. členu Ustave RS) potrebna celovita presoja besedila primerjanih določb ob upoštevanju njune umestitve v sistem kaznovalnega varstva posamezne pravne dobrine in tudi z uporabo vseh ustaljenih metod razlage.⁷² V primeru ugotovitve popolnega prekrivanja oziroma neobstoja jasne ločnice je

⁶⁷ Ibid., para. 8.

⁶⁸ Denimo v intenziteti prepovedane posledice, obliki izvršitvenega ravnanja, ipd.

⁶⁹ Ibid., para. 10.

⁷⁰ Ibid., para. 11-12.

⁷¹ Ibid., para. 14.

⁷² USRS, odločba št. U-I-132/15-14, z dne 15. 3. 2018, para. 19.

kaznivo dejanje v tistem delu v nasprotju z ustavo in se ga ne sme uporabljati za pregon storilcev kaznivega dejanja in (hkratnih) kršiteljev prekrškovnih določb.

3. Analiza skladnosti prekrška po ZJRM-1 z načelom zakonitosti in določnosti po 2. in 28. členu Ustave RS

3.1. Ločevanje med prekrški in kaznivim dejanjem sovražnega govora in concreto

Zgornja ugotovitev kliče po analizi ali je ločnica med prekrški po ZJRM-1 ter kaznivim dejanjem po 297. členu KZ-1 dovolj jasna. V primeru (pre)velike zamegljenosti ločnice med kaznivim dejanjem in prekrškom bi namreč trenutna zakonska ureditev področju prekrškov po ZJRM-1 bila neustrezna in v nasprotju z ustavno ureditvijo. Zavedamo se, da tudi kaznivo dejanje sovražnega govora po 297. členu KZ-1 že samo po sebi odpira številna pravna vprašanja v povezavi z načelom zakonitosti.⁷³ Ker so nekatera izmed njih pomembna tudi za analizo ločnice s prekrški po ZJRM-1, v nadaljevanju obravnavamo nekatere značilnosti kaznivega dejanja »sovražnega govora«.⁷⁴

Zaradi jasnosti navajava 297. člen v celoti, in sicer temeljno obliko iz 1. odstavka in ostale kvalificirane, specialne oblike iz nadaljnjih odstavkih v opombi. Navedba kaznivega dejanja bo služila tudi za potrebe primerjave oziroma določanje ločnice med prekrški in kaznivim dejanjem, ki urejajo materijo prepovedi spodbujanja nestrpnosti in sovražnosti zoper nepriviligirane skupine (sovražni govor).

Temeljna oblika kaznivega dejanja javnega spodbujanje sovražstva, nasilja ali nestrpnosti je določena v 1. odstavku 297. člena KZ-1, in sicer: »Kdor javno spodbuja ali razpihuje sovražstvo, nasilje ali nestrpnost, ki temelji na narodnostni, rasni, verski ali etnični pripadnosti, spolu, barvi kože, poreklu, premoženjskem stanju,

⁷³ Želela pa bi poudariti, da vseh težav, ki jih odpira to kaznivo dejanje v okviru načela zakonitosti, ne bova obravnavala, saj je primarni predmet tega prispevka prekrškovnopravna ureditev sovražnega govora. Med drugim ne bova podrobneje obravnavala Okvirnega sklepa Sveta 2008/913/PZN z dne 28. novembra 2008 o boju proti nekaterimi oblikami in izrazom rasizma in ksenofobije s kazensko-pravnimi sredstvi. Več o tem glej Čeperin, Kogovšek Šalamon, Korošec, v: Korošec, Filipčič, Zdolšek, 2019, str. 420-421, 423.

⁷⁴ Za več glej *ibid.*, str. 417-438.

izobrazbi, družbenem položaju, političnem ali drugem prepričanju, invalidnosti, spolni usmerjenosti ali katerikoli drugi osebni okoliščini, in je dejanje storjeno na način, ki lahko ogrozi ali moti javni red in mir, ali z uporabo grožnje, zmerjanja ali žalitev, se kaznuje z zaporom do dveh let.⁷⁵

Nadaljnji odstavki določajo še druge, kvalificirane oblike javnega spodbujanja sovraštva, nasilja in nestrpnosti. Denimo IV. odstavek za presežek neprava šteje izvršitev kaznivega dejanja s prisilo, grdim ravnanjem, ogrožanjem varnosti, sramotitvijo simbolov, poškodovanjem tujih stvari, skrunitvijo spomenikov in tako dalje, V. odstavek pa tudi glede na položaj storilca (izvršitev s strani uradne osebe, z zlorabo uradnega položaja ali pravic). Domet delikta širi še II. odstavek, ki med drugim ločeno inkriminira javno širjenje ideje o večvrednosti ene rase nad drugo in zanižanje holokavsta (gre za delikt *sui generis*). III. odstavek ob tem na preizkušnjo postavi razumevanje načela subjektivne krivdne odgovornosti, ko inkriminira še pasivno ravnanje odgovornega urednika.⁷⁶

Za potrebe tega prispevka bova povzela samo glavne značilnosti kaznivega dejanja po I. odstavku 297. člena KZ-1. Prvič (oblika krivde), za izvršitev kaznivega dejanja ne zadošča eventualni naklep, ampak je potreben direkten naklep. Kaznivo dejanje je lahko namreč izvršeno zgolj na podlagi obarvanega naklepa (*dolus coloratus*), saj storilec z izvršitvenimi načini želi spodbujati ali razpihovati nasilje, sovraštvo ali nestrpnost na podlagi osebne

⁷⁵ Ostale kvalificirane oblike po nadaljnjih odstavkih navajam tukaj (KZ-1, 297. člena):

297 (2) Enako se kaznuje, kdor na način iz prejšnjega odstavka javno širi ideje o večvrednosti ene rase nad drugo ali daje kakršnokoli pomoč pri rasistični dejavnosti ali zanika, zmanjšuje pomen, odobrava, opravičuje, smeši ali zagovarja genocid, holokavst, hudodelstvo zoper človečnost, vojno hudodelstvo, agresijo ali druga kazniva dejanja zoper človečnost, kot so opredeljena v pravnem redu Republike Slovenije.

(3) Če je dejanje iz prejšnjih odstavkov storjeno z objavo v sredstvih javnega obveščanja ali na spletnih straneh se s kaznijo iz prvega ali drugega odstavka tega člena kaznuje tudi odgovorni urednik oziroma tisti, ki ga je nadomeščal, razen če je šlo za prenos oddaje v živo, ki ga ni mogel preprečiti ali za objavo na spletnih straneh, ki uporabnikom omogočajo objave vsebin v dejanskem času oziroma brez predhodnega nadzora.

(4) Če je dejanje iz prvega ali drugega odstavka tega člena storjeno s prisilo, grdim ravnanjem, ogrožanjem varnosti, sramotitvijo etničnih, narodnostnih, narodnih ali verskih simbolov, poškodovanjem tujih stvari, skrunitvijo spomenikov, spominskih znamenj ali grobov, se storilec kaznuje z zaporom do treh let.

(5) Če stori dejanja iz prvega ali drugega odstavka tega člena uradna oseba z zlorabo uradnega položaja ali pravic, se kaznuje z zaporom do petih let.

(6) Sredstva in predmeti s sporočili iz prvega in drugega odstavka tega člena, pa tudi pripomočki, namenjeni za njihovo izdelovanje, razmnoževanje in razpečevanje, se vzamejo ali njihova uporaba ustrezno onemogoči.

⁷⁶ Glej Čeferin, Kogovšek Šalamon, Korošec, v: Korošec, Filipčič, Zdolšek, 2019, str. 433-437.

lastnosti žrtve. Storilčeva ravnanja so zato posebej motivirana.⁷⁷ Drugič (varovane dobrine), predmetno kaznivo dejanje spada med kazniva dejanja zoper javni red in mir, ki so umeščena v 29. poglavje KZ-1. Dobrine, ki se varujejo, so javni red in mir, strpnost (63. člen Ustave RS), enakost glede na osebne okoliščine (14. člen Ustave RS) ter v povezavi s 34. členom Ustave RS še pravica do osebnega dostojanstva in varnosti oseb, proti katerim se spodbuja sovraštvo, nasilje ali nestrpnost.⁷⁸ Tretjič, spodbujanje ali razpihovanje mora biti izvršeno v javnem prostoru, vsebina pa mora širiti sovraštvo, nasilje ali nestrpnost.⁷⁹

Zadnje in najpomembnejše pa je dejstvo, da je izražanje kaznivo samo, če mu lahko pripišemo značilnost *spodbujanja* oziroma *razpihovanja* sovraštva, nestrpnosti ali nasilja. Zgolj golo izražanje žaljivih, podcenjujočih oziroma sovražnih stališč ne zadostuje. Potrebno je prepričevanje oziroma mobilizacija javnosti k sovraštvu, nasilju ali nestrpnosti do pripadnikov⁸⁰ posamezne skupine ljudi.⁸¹ Še več, takšno storilčevo ravnanje mora biti storjeno na način, *ki lahko ogrozi* ali moti javni red in mir. Alternativno pa je lahko izvršeno tudi ob odsotnosti ogrožanja javnega reda in miru, in sicer z uporabo grožnje, zmerjanja ali žalitve.⁸²

Velja pa opozoriti že na tem mestu, da obravnavano kaznivo dejanje že samo po sebi vzbuja dvome glede spoštovanja načela zakonitosti v kazenskem pravu.⁸³ *Krivic* se sprašuje, ali kaznivo dejanje po 297. členu KZ-1 spoštuje temeljno načelo kazenskega prava *lex certa*. Zakon določa, da gre za kaznivo dejanje, kadar bi storilec razpihoval nestrpnost ali sovraštvo na način, ki bi lahko ogrozil ali motil javni red in mir. Problematično je, da storilec ne ve vnaprej, ali bo njegov način razpihovanja nestrpnosti lahko ogrozil ali motil javni red in mir.⁸⁴ Podobno tudi *Ferlinc* ugotavlja, da da so znaki »spodbujanje«, »širjenje«, »razpihovanje« sovražnosti ali nestrpnosti pomensko odprti in zato zahtevajo vrednostno/

⁷⁷ Glej Ibid., str. 431; Deisinger, 2017, str. 675; Križnar, 2019, opomba 19.

⁷⁸ Čeferin, Kogovšek Šalamon, Korošec, v: Korošec, Filipčič, Zdolšek, 2019, str. 407; Križnar, 2019, str. 12.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ To pomeni pripadniki določene družbeno nepriviligirane skupine oziroma njenega pripadnika na podlagi osebne lastnosti, ki ga diferencira. Ibid., str. 410; Križnar, 2019, str. 12.

⁸¹ Čeferin, Kogovšek Šalamon, Korošec, v: Korošec, Filipčič, Zdolšek, 2019, str. 418.

⁸² Pri tem bi želela poudariti, da se v drugo izvršitveno alternativo (grožnje, zmerjanje, žalitve) ne bova podrobneje spustila. Za nadaljnjo analizo bo relevantna predvsem izvršitvena alternativa glede ogrožanja javnega reda in miru.

⁸³ Za več glede načela zakonitosti glej II. del tega prispevka.

⁸⁴ Krivic, 2018, str. 11.

pomensko zapolnitev. V določeni meri so tako možni pomisleki, da bi pravosodni organi odločali preveč arbitrarno in da inkriminacija ni določna na način, da bi tudi potencialni storilec lahko spoznal do kod sega nepravo delikta.⁸⁵ V tej zvezi določbo kritizirata denimo tudi *Križnar*⁸⁶ in *Ambrož*.⁸⁷

Dejstvo, da zakonske znake kaznivega dejanja problematizirajo celo teoretiki in državni tožilci, odpira vprašanje, kako naj bo takšno kaznivo dejanje določeno z zadostno jasnostjo za osumljenca/obsojenca, da bo zadostilo načelu zakonitosti (*lex certa*).⁸⁸

3.2. Razmejitev med kaznivim dejanjem in prekrškom po ZJRM-1

Še bolj problematična od zgoraj obravnavanih primerov pa je ločnica med kaznivim dejanjem in prekrški po ZJRM-1. Glede tega problema se v pravni literaturi pojavljajo številni pomisleki in opozorila. V tem podpoglavju bomo na eni strani obravnavali stališča, ki zagovarjajo ustreznost bivše ustaljene⁸⁹ interpretacije 297. člena KZ-1, po kateri je za izvršitev kaznivega dejanja nujna konkretna ogrožitev javnega reda in miru. Na drugi strani bova predstavila tudi stališča, ki opozarjajo na nejasno ločnico med prekrški po ZJRM-1 in kaznivim dejanjem, saj slednjega obravnavajo kot delikt, ki zahteva abstraktno ogrožitev javnega reda in miru.

Ob tem pa je treba opozoriti, da lahko problematiko razmejitve med kaznivim dejanjem in prekrški po ZJRM-1 (v povezavi z 2. in 28. členom Ustave RS) razgrnemo zgolj ob razumevanju razlik med različnimi vrstami *ogrožitvenih* deliktov. Zato je na mestu podati kratek oris slovenske kazenskopravne dogmatike na tem področju.

Kaznivo dejanje praviloma zahteva nastanek *prepovedane posledice*, ki je na podlagi vzročne zveze (*kavzalnega neksusa*) povezana s storitvenim ali opustitvenim ravnanjem storilca. Prepovedana posledica je praviloma *poškodbeni*, kar pomeni, da pride do poškodbe kazenskopravno zavarovane dobrine.⁹⁰ V določenih primerih pa zakonodajalec kot prepovedano posledico

⁸⁵ Ferlinc, 2018, str. 26.

⁸⁶ Glej Križnar, 2019, str. 11-13.

⁸⁷ Glej Ambrož, v Splichal, 2017, str. 98.

⁸⁸ Krivic, 2018, str. 11.

⁸⁹ V mislih imamo razlago, ki je v slovenski sodni in tožilski praksi veljala vse do julija 2019, ko je Vrhovno sodišče RS v svoji sodbi postreglo z novo interpretacijo 297. člena KZ-1.

⁹⁰ Kazenskopravno zavarovane dobrine so denimo javni red, življenje, premoženje, itd.

določi *ogrožitev* zavarovane dobrine (npr. javnega reda in miru v okviru 297. člena KZ-1). Znotraj ogrožitvenih deliktov slovenska kazenskoppravna teorija praviloma loči zgolj med tako imenovanimi *abstraktnimi* in *konkretnimi* ogrožitvenimi delikti.⁹¹

Konkretna ogrožitev (»skoraj poškodba«) temelji na konkretni nevarnosti, ki neposredno grozi, da se bo sprevrgla v poškodbo zavarovane dobrine.⁹² Nemška kazenskoppravna teorija govori o akutni eksistencialni krizi kazenskoppravne dobrine.⁹³ Nastop nevarnosti je pri takšnih deliktih tipično del biti kaznivega dejanja, zaradi česar je sodniku prepuščeno, da glede na konkretne okoliščine presoja, ali je kazenskoppravna dobrina zares bila ogrožena.⁹⁴

Na drugi strani je *abstraktna ogrožitev* v slovenski kazenskoppravni teoriji opredeljena kot takšna ogrožitev, pri kateri obstaja samo oddaljena, teoretična oziroma hipotetična možnost, da bo prišlo do poškodbe kazenskoppravno varovane dobrine.⁹⁵ Tako že zakon določena ravnanja šteje za kazniva, ker glede na splošne izkušnje predstavljajo (pre)veliko nevarnost za kazenskoppravno varovane dobrine. Pri tem ni pomembno, ali je nevarnost za dobrino nastopila tudi v konkretnem primeru.⁹⁶

Sovražni govor kot konkretni ogrožitveni delikt

Na eni strani najdemo (bivša) stališča državnega tožilstva in drugih državnih organov, da gre v primeru kaznivega dejanja po 297. členu KZ-1 za *konkretni ogrožitveni delikt*.

Predlagatelj novele KZ-1B, ki je dopolnila inkriminacijo sovražnega govora, je v predlogu novele zapisal, da se dejanje sedaj natančneje opredeljuje kot kaznivo s tem, ko se je besedilo dopolnilo z *dodatno zahtevo* po konkretnem ogrožanju javnega reda ali motenja miru oziroma z *dodatnimi znaki*, ki predvidevajo uporabo grožnje, zmerjanja ali žalitev. Na podlagi teh elementov naj bi se kaznivo dejanje razlikovalo od prekrškov po 20. členu ZJRM-1 s primerljivimi zakonskimi znaki.⁹⁷

Že v skladu s to interpretacijo zakonskega besedila je bilo si-

⁹¹ Korošec, 2014, str. 174-176.

⁹² Ibid., str. 176. Selinšek, 2007b, str. 110.

⁹³ Rengier, 2016, str. 51.

⁹⁴ Schröder, 1967, str. 7-8.

⁹⁵ Korošec, 2014, str. 176. Selinšek, 2007b, str. 110-111.

⁹⁶ Rengier, 2016, str. 52; Schröder, 1967, str. 7.

⁹⁷ Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika (KZ-1), 2011, str. 166.

cer mogoče upoštevati, da je izvršitven način pri kaznivem dejanju podan alternativno. Tako je moč ugotoviti, da kršitev javnega reda in miru ni nujni pogoj oziroma element za uresničitev tega kaznivega dejanja. Javno razpihovanje nasilja, sovraštva ali nestrpnosti je lahko izvršeno z uporabo grožnje ali žalitev.⁹⁸ Zato že v tem smislu ni bilo mogoče govoriti o tem, da kaznivega dejanja ni bilo mogoče izvršiti brez podanega ogrožanja ali motenja javnega reda in miru.⁹⁹

Ekstremno restriktivno pa je nadalje kaznivo dejanje interpretiralo Državno tožilstvo v svojem pravnem mnenju o pogojih za kazenski pregon sovražnega govora iz leta 2013, s katerim je po vsebini sledilo sodbi VSL II Kp 65803/2012 z dne 11. 12. 2013. V mnenju je zelo jasno razložilo ločnico med kaznivim dejanjem in prekrški po ZJRM-1. Tožilstvo je navedlo, da je narava kaznivega dejanja po 297. členu KZ-1 takšna, da slednja pri vseh izvršitvenih alternativah (!) zahteva višjo stopnjo konkretne nevarnosti kršenja javnega reda in miru kot pri prekrških po ZJRM-1.¹⁰⁰

Konkretno nevarnost oziroma zahtevo, da razpihovanje sovraštva lahko ogrozi ali moti javni red in mir, je Državno tožilstvo pojasnilo: »Taka zahteva vključuje določeno raven konkretizacije sovraštva, nestrpnosti ali nasilja, tako da vodi do stopnje konkretne nevarnosti za javni red in mir. Podana mora biti objektivna možnost in tudi verjetnost njegove kršitve, abstraktna nevarnost ni dovolj. Nevarnost je konkretna, če spodbujanje ali razpihovanje v konkretnih razmerah lahko povzroči fizično nasilje, zlasti pa tudi zares pride do kršitev, ki imajo znake (drugih) kaznivih dejanj ali prekrškov zoper javni red in mir, storjenih prav iz nagibov, ki so storilca vodili k izvršitvi kaznivega dejanja po 297. členu KZ-1.«¹⁰¹

V deliktu bi prav zaradi konkretnosti ogrožanja javnega reda in miru naj bila zajeta višja stopnja zla oziroma neprava¹⁰² napram prekrškom. Višja stopnja neprava naj bi se v skladu z interpretacijo tožilstva kazala po obsegu in intenzivnosti dejanj, do katerih bi lahko prišlo zaradi storjenega kaznivega dejanja oziroma je do njih že prišlo.¹⁰³

⁹⁸ Problematiko razumevanja zakonskega znaka *zmerjanje* na tem mestu za namene jasnosti argumenta ne načenjamo.

⁹⁹ Peršak, 2016, str. 56.

¹⁰⁰ Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije, 2013, str. 3-4.

¹⁰¹ Ibid., str. 3.

¹⁰² Državno tožilstvo na tem mestu nekoliko neposrečeno govori o »višji stopnji protipravnosti«. Ibid., str. 4.

¹⁰³ Ibid.

Ambrož, navaja, da se stališče Državnega tožilstva po zahtevanem konkretnem ogrožanju zdi vendarle razumljivo oziroma »logično«, ko preverimo razmejitve med kaznivim dejanjem in prekrški. Za obstoj prekrška po 20. členu ZJRM-1 je potrebno kršenje javnega reda in miru. V primeru, da za izvršitev kaznivega dejanja ne bi zahtevali konkretnega ogrožanja, bi za njegov obstoj zahtevali manj kot za prekršek.¹⁰⁴ Restriktivno razlago (zahtevo po konkretnem ogrožanju) pa utemeljuje tudi navedba Tožilstva, da se v obravnavanem primeru s kazenskim postopkom posega v ustavne pravice do svobode izražanja in svobode tiska. Zato je v vsakem posameznem primeru treba presoditi, (a) ali je kazenski pregon nujno potreben (sorazmeren) ter (b) obstoj dejstva, da je kazenska represija zadnje sredstvo za odpravo negativnih pojavov v družbi (načelo ultima ratio).¹⁰⁵

Sovražni govor kot abstraktni ogrožitveni delikt

Orisana restriktivna stališča glede dometa 297. člena KZ-1 so bila pogosto tarča tistega dela strokovne in laične javnosti, ki je prav v kazenskopravni represiji videla najprimernejši vzvod za boj proti diskriminaciji in neprimernem izražanju v javnosti širše.¹⁰⁶ Tako se je za ostrejši pregon najprej zavzel generalni državni tožilec,¹⁰⁷ pritisku pa je podleglo tudi Vrhovno sodišče RS. To je v sodbi I Ips 65803/2012 iz dne 19. 7. 2019 najprej zavzelo stališče, da je kaznivo dejanje po I. odstavku 297. člena KZ-1 lahko izvršeno tudi takrat, ko ni izkazana konkretna nevarnost za javni red in mir. To ne more biti sporno, kadar je sovražni govor povezan z grožnjo in žalitvijo.¹⁰⁸

Vendar pa je v predmetni sodbi Vrhovno sodišče takšno razlogovanje razširilo tudi na izvršitvene alternative, ki niso povezane z grožnjami ali razžalitvami: »Iz zakonskega besedila prvega odstavka 297. člena KZ-1 je razvidno, da mora biti podana zgolj potencialna in ne konkretna možnost ogrožanja ali motenja jav-

¹⁰⁴ Ambrož, v: Splichal, 2017, str. 98.

¹⁰⁵ Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije, pravno stališče o pregonu kaznivega dejanja Javnega spodbujanja sovražstva, nasilja ali nestrpnosti po 297. členu KZ-1, str. 5.

¹⁰⁶ Glej denimo: Vezjak, 2019, e-vir; Vezjak, 2018, e-vir.

¹⁰⁷ Glej denimo: Petrovčič, 2018, e-vir.

¹⁰⁸ VRS, sodba I Ips 65803/2012 iz dne 19. 7. 2019, točka 9. Sodba je nastala v okviru že zgoraj navedene zadeve VSL sodba II Kp 65803/2012 z dne 11. 12. 2013, v kateri je VSL postavilo standard zahtevane konkretne ogrožitve javnega reda in miru. Po vloženi zahtevi za varstvo zakonitosti s strani državnega tožilca je Vrhovno sodišče razlogovanje VSL sedaj spremenilo. Za kritiko nove sodbe Vrhovnega sodišča glej, denimo: Avbelj, 2019, e-vir.

nega reda in miru. Ne zahteva se, da bi do neposredne ogrožitve dejansko tudi prišlo, ampak zadošča, da je dejanje po vsebini, naravi, kraju ali drugih okoliščinah v kateri je bilo storjeno, sposobno povzročiti konkretno nevarnost, ki se kaže v ogrožitvi oziroma motenju javnega reda ali miru. Gre za potencialno, abstraktno – konkretno ogrožanje, tako da ni treba, da je konkretna nevarnost dejansko nastopila, pač pa mora sodišče v okviru opisa dejanja ugotoviti, ali je storilčevo ravnanje sposobno pripeljati do konkretne nevarnosti.«¹⁰⁹

Na težave, ki so povezane s takšnim razumevanjem delikta, so že nekaj časa opozarjali avtorji, ki kaznivega dejanja že pred citirano sodbo niso dojemali kot konkretnega ogrožitvenega delikta. V tem smislu Krivic opozarja na nejasno ločnico med prekrški po ZJRM-1 in kaznivim dejanjem po 297. členu. Po njegovem mnenju novi dodatni kriterij za izvršitev kaznivega dejanja po 297. členu KZ-1, ki je bil dodan z novelo KZ-1B iz leta 2012, podaja slabo ločnico napram prekrškom. Novi kriterij zahteva, da je dejanje izvršeno na način, ki lahko ogrozi ali moti javni red in mir. To pa je v primerjavi s prekrškom celo milejše, saj je tam bistveno, da je dejanje že ogrozilo ali motilo javni red in mir. Kaznivo dejanje (ki mora biti napram prekrška bolj nevarno) je tako v tem primeru milejše, ker ima zahtevo samo po tem, da se javni red in mir lahko ogrozi.¹¹⁰

Tudi Križnar navaja, da so popolnoma primerljivi izvršitveni načini med prekrškovno in kazensko ureditvijo sovražnega govora. KZ-1 in ZJRM-1 namreč vsebujeta vsebinsko podobne termine. KZ-1 v 1. odstavku 297. člena kot izvršitvene načine opredeljuje grožnje, zmerjanja in žalitve. Avtor navaja, da je v okviru slednjih v ZJRM-1 moč zaslediti vsebinsko podobne in enake termine kot so: vedenje na drzen, nasilen, nesramen ali žaljiv način ter vedenje, s katerim storilec povzroči vznemirjenje, razburjenje, ali ogrožanje posameznika ali skupine.¹¹¹ Z vidika znakov kaznivega dejanja »ki lahko ogrozi ali moti javni red in mir« pa avtor navaja, da ZJRM-1 vsebuje takšna ravnanja, ki so javni red in mir že dejansko ogrozila ali motila, medtem ko 297. člen KZ-1 določa zgolj tako imenovano abstraktno-konkretno ogrožitev te dobrine. Takšni

¹⁰⁹ VSRS, sodba I Ips 65803/2012 z dne 19. 7. 2019, točka 10.

¹¹⁰ Glej: Krivic, 2012, str. 182.

¹¹¹ Križnar, 2019, str. 13. Opazimo lahko, da je avtor navedel izvršitvene oblike prekrška po 1. odstavku 6. člena ZJRM-1.

zakonski znaki po ZJRM-1 so, denimo: »drugega udari, se pretepa, se vede na nedostojen način, stvar poškoduje ali uniči ter piše in riše po objektih«, ¹¹² Iz tega vidika so tako prekrškovne določbe strožje od kazenskih, kjer se opravlja ocena potencialne ogrožitve javnega reda in miru. Za sankcioniranje kršiteljevega ravnanja kot prekrška je namreč potrebno, da ravnanje preraste v poškodbeno posledico. ¹¹³

Po mnenju *Križnarja* je zato trenutna zakonska ureditev paradoksalna, ker je prepovedana posledica, ki nastane po ZJRM-1, družbi bistveno bolj nevarna od tiste po KZ-1, kjer zadošča zgolj ogrožitev javnega reda in miru. Zakonodajalcu zato ni uspela razmejitev med kaznivim dejanjem in prekrškom po ZJRM-1, saj obravnavani prekrški pomenijo celo večjo družbeno nevarnost za javni red in mir od kaznivega dejanja. Avtor zato meni, da v 1. odstavku 297. člena KZ-1 ni moč najti ničesar kar ne bi bilo že vsebovano v določbah ZJRM-1. ¹¹⁴

Naša opredelitev

Na dlani je, da lahko problematiko razmejitve med kaznivim dejanjem in prekrški po ZJRM-1 razgrnemo zgolj ob razumevanju razlik med različnimi vrstami ogrožitvenih deliktov (glej zgoraj) ter tudi posebne oblike abstraktnih ogrožitvenih deliktov, t.i. *abstraktno-konkretnih* oziroma *potencialno ogrožitvenih* deliktov. ¹¹⁵ S slednjimi se slovenska kazenskopravna teorija do sedaj ni podrobneje ukvarjala. ¹¹⁶ Zanje je značilno, da kriteriji za abstraktno ogrožanje niso izključno normirani v zakonu, kot je to značilno za tipične abstraktne ogrožitvene delikte. To pomeni, da mora kriterije upoštevaje okoliščine konkretnega primera venomer oblikovati sodna praksa. Ob tem pa je zakonsko besedilo tako odprto, da sodniku ne dopušča presoje ogrožanja zgolj glede na konkretno situacijo. Zavarovane dobrine so tako meglene in abstraktne, da presoja nevarnosti za konkretne dobrine že izhodiščno ni mogoča. Zaradi tega si mora sodnik zastaviti vprašanje,

¹¹² Ibid. Opazimo lahko, da je avtor navedel izvršitvene oblike prekrška po 2. in 3. odstavku 6., 7., 12., 13. in 15. člena ZJRM-1.

¹¹³ Ibid., str. 13.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Rengier, 2016, str. 53.

¹¹⁶ Slednje velja vsaj za literaturo, ki se nanaša na splošni del KZ-1. V okviru problematike posebnega dela KZ-1 (predvsem sovražnega govora in kaznivih dejanj zoper okolje, prostor in naravne dobrine) pa so se nekateri avtorji ob problematiko že obregnili. Glej na primer Ambrož, v: Splichal, 2016, str. 92-94; Križnar, 2018, str. 6-7; smiselno tudi Florjančič, v: Korošec, Filipčič, Zdolšek, 2019, str. 738.

če je na podlagi konkretnega izvršitvenega ravnanja potencialno mogoče povzročiti prepovedano posledico. Kaj drugega mu namreč zaradi nedoločenosti pravne dobrine sploh ne preostane. To pomeni, da je pri grajenju kriterijev ogrožanja treba uporabiti splošna merila.¹¹⁷

Preslikano na problematiko kaznivega dejanja sovražnega govora navedeno pomeni, da sodišče ogrožanja dobrine javnega reda in miru ne rabi izkazati v konkretnem primeru – ne rabi na primer ugotavljati okoliščin, ali je bilo razpihovano sovražno sporočilo res sprejeto s strani takšnih posameznikov, ki bi lahko v konkretnem primeru ogrozili javni red in mir. Takšen dokaz bi bilo zaradi narave delikta in varovane dobrine seveda zelo težko pridobiti. Namesto tega zadošča že to, da sodišče izkaže, da bi razpihovano sporočilo potencialno *lahko* ogrozilo kazenskopravno dobrino. Razpihovano sporočilo bi glede na konkretno obliko posredovanja in vsebino *lahko* naletelo na takšno družbeno klimo, da bi prišlo do motenja javnega reda in miru.¹¹⁸

Za namene naše razprave je ključno poudariti, da pri obeh oblikah abstraktnih ogrožitvenih deliktov ni treba posebej izkazati, da je *v konkretnem primeru* kazenskopravna dobrina bila ogrožena. To pomeni, da se takšni delikti po svoji naravi zelo približajo prekrškom. Po sodni praksi Ustavnega sodišča RS je eden izmed kriterijev razločevanja kaznivih dejanj od prekrškov prav to, ali gre pri posameznem ravnanju le za kršitev predpisa (prekršek) ali pa ima ravnanje že posledice za pravno zavarovano dobrino v obliki (konkretne/neposredne) ogrožitve ali poškodbe.¹¹⁹ To pomeni, da pri prekrških načeloma zadošča, da obstaja oddaljena oziroma hipotetična možnost, da bo kazenskopravna dobrina (abstraktno) ogrožena.¹²⁰ Tako kot

¹¹⁷ Schröder, 1967, str. 22. V tem smislu tudi Rengier, 2016, str. 53; Jescheck, 1988, str. 238. To seveda pomeni, da je sodnik (pa tudi državno tožilstvo) pri gradnji kriterijev lahko zelo svobodno. V tem smislu Ambrož (v: Splichal, 2017, str. 95) opozarja, da je takšno razumevanje delikta problematično iz vidika pravne varnosti.

¹¹⁸ Joecks, Miebach, 2017, §130, št. 23.

¹¹⁹ Glej USRS, sodba U-I-134/11, para. 13; USRS Sodba U-I-132/15, para. 13.

¹²⁰ V tem smislu tudi Koman (2011, str. 38, 57), ki navaja, da je pri prekrških posledica največkrat samo abstraktna nevarnost oziroma oddaljena možnost, da bi prišlo do poškodbe zavarovane dobrine. Kot primer za podkrepitev najine trditve glede prekrška po ZJRM-1, naj navedeva še analogijo s cestnoprometnimi prekrški, ki med drugimi varujejo tudi dobrino cestnoprometne varnosti. Denimo, voznik prekorači omejitev hitrosti na katerikoli izmed vrst cest (v naselju, avtocesta, cesta izven naselja, itd). Če bo prekoračitev hitrosti v predmetnem primeru izpolnjevala zakonske znake prekrška, se voznik ne bo mogel oprostiti odgovornosti za prekršek v smislu, da v konkretnem primeru ni bilo mogoče, da bi ogrožal cestnoprometno varnost in da mu zato ni treba plačati kazni za prehitro vožnjo. Iz tega sledi, da imajo tudi ti prekrški naravo abstraktnih ogrožitev, kjer se ne zahteva ugotavljanje konkretne nevarnosti v predmetnem primeru.

pri abstraktnih deliktih je odgovornost storilca pri prekrških izključena zgolj v primerih, ko se izkaže, da ravnanje ni ogrozilo pravno varovane dobrine in je ob tem absolutno jasno, da je tudi *možnost* nastanka prepovedane posledice nedvomno izključena.¹²¹

Vse to pomeni, da po najinem mnenju gre pritrditi izhodiščnemu stališču Državnega tožilstva iz leta 2013, ki se je zavzemalo za to, da je delikt treba razumeti kot konkretni ogrožitveni delikt. To bi moralo držati vsaj za tisto izvršitveno alternativo, ki ni hkrati vezana na grožnjo ali razžalitev konkretne osebe. Kakorkoli že razumemo zakonske znake prekrškov po ZJRM-1 je namreč na dlani, da pri teh ne rabimo ločeno izkazovati konkretne ogroženosti javnega reda in miru.

Ne moremo pritrditi stališčem Križnarja, da naj bi določeni prekrški po ZJRM-1 *venomer* predstavljali tudi posledice za varovano dobrino javnega reda in miru.¹²² Lahko si namreč zamislimo primere, ko se storilec vede na nedostojen način, piše in riše po objektih in podobno, pa pri tem njegovo ravnanje ne predstavlja konkretne ogroženosti javnega reda ali miru, temveč zgolj abstraktno. Morebitne poškodbene posledice pa bodo razvidne na drugih pravnih dobrinah (premoženje, človekovo dostojanstvo in podobno). Presežek neprava, ki prekršek loči od kaznivega dejanja, je torej ravno v *konkretni* ogrožitvi, skoraj poškodbi javnega reda in miru.¹²³

Če na drugi strani kaznivo dejanje v skladu z sodno odločbo vrhovnega sodišča razumemo kot *abstraktni ogrožitveni* delikt pa je treba pritrditi analizi Križnarja, da je takšno stanje sporno zaradi nekoherentnosti pravnega reda in neskladnostjo z načelom *lex certa*.¹²⁴ V tem primeru namreč zakonski znaki prekrška (po vsebinski presoji) sovpadajo z zanki kaznivega dejanja. Slednje nima nobenega viška, ki bi ga ločevalo od prekrška. Paradoksalno je, da je prav takšno neustavno stanje vzpostavilo Vrhovno sodišče kot garant ustavnosti in zakonitosti.

¹²¹ Primerjaj Selinšek, v: Jenull, Čas, Orel, 2018a, str. 60-61; ter Schröder, 1967 str. 525; Jescheck, 1988 str. 238; Stajniko, v: Korošec, Filipčič, Zdolšek, 2019, str. 1208.

¹²² V tem smislu Križnar, 2019, str. 12-13. Problematika je sicer povezana tudi z vprašanjem razumevanja dobrine javnega reda in miru, podrobna razgrnitev katere pa bi presegala domet tega prispevka. V zvezi z dobrino javnega reda in miru glej na primer Jarc, Nunič, 2007, str. 11, 32-33; Ambrož, v: Splichal, 2017, str. 95, 98.

¹²³ Primerjaj: Selinšek, v: Jenull, Čas, Orel, 2018b, str. 57. Avtorica opredeli nekatere relevantne prekrške po ZJRM-1 kot posledične prekrške, saj je neposredna posledica znak prekrška (npr. poškodovanje uradnega napisa po 12. členu ali občutek ponižanosti ali strahu po 6. členu ZJRM-1).

¹²⁴ Križnar, 2019, str. 13.

Vse kaže, da je ločnica med prekrškom in kaznivim dejanjem nejasna že zaradi same strukture kaznivega dejanja in besedišča, ki ga je uporabil zakonodajalec. Različni avtorji si tako pomen zakonskih znakov kot tudi pomen kazenskopravne dobrine javnega reda in miru predstavljajo zelo različno. Prav zato se porajajo dvomi, kaj naj bi sploh bili tisti kriteriji, na podlagi katerih bi sodišče odločalo o možnosti poškodbe javnega reda in miru. Zaradi tega obstaja nevarnost, da se v praksi ločnica tako zabriše, da dopušča tudi arbitrarno delovanje organov pregona, ki bi se lahko v podobnih primerih odločili za drugačno postopanje (enkrat za vodenje postopka o prekršku, drugič pa za podajo kazenske ovadbe). Nejasnost predpisa in tveganje za arbitrarnost pa predstavlja poseg v načelo zakonitosti in določnosti v kazenskem pravu po 2. in 28. členu Ustave RS in s tem postavlja pod vprašaj skladnost trenutne ureditve z načeli pravne države.

Iz vsega navedenega sledi, da je obravnavan problem prekrivanja 297. člena KZ-1 ter 20. člena ZJRM-1 (v povezavi z 6., 7., 12., 13. in 15. členom ZJRM-1) vsekakor zrel za abstraktno presojo pred Ustavnim sodiščem. Slednje je edino pristojno, da poda končno sodbo o tem, ali je trenutna ureditev ustavno skladna. Utemeljen dvom v to vsekakor obstaja.

3.3. Problematika predpisane sankcije za sovražni govor po ZJRM-1

Na koncu prispevka pa bi želeli opozoriti na (po našem mnenju) eno večjih pomanjkljivosti trenutne ureditve prekrškov po ZJRM-1, ki je povezana z načelom zakonitosti po 2. in 28. členu Ustave RS. V literaturi za zdaj ni bilo moč zaslediti obravnave sledečega problema.

Ob analizi zakonodaje pozornost privabi dejstvo, da je sankcija za sovražni govor (vzbujanje nestrpnosti) po 20. členu ZJRM-1 določena z *najnižjo možno višino globe* (najmanj 200.000 tolarjev) brez zgornje omejitve.¹²⁵ V predmetnem ZJRM-1 ne najdemo nobenih napotil glede najvišje možne višine globe, saj so za posamezna ravnanja po 6., 7., 12., 13. ali 15. členu večinoma določene globe z nižjim razponom, ki sploh ne dosega 200.000 tolarjev. Takšna ureditev vzbuja dvome o ustreznosti določene globe.

¹²⁵ V tem primeru lahko razpon teoretično (v skrajnem primeru) gre do neskončnosti, saj zgornja meja ni postavljena.

Na eni strani sicer gre trditi, da v takšnih primerih vrzel zapolnijo določbe ZP-1 glede višine globe. Sistematika prekrškovnega prava zahteva, da se vse sankcije lahko predpišejo le v okviru in pod pogoji, kot jih določa ZP-1.¹²⁶ Tudi 1. odstavek 4. člena ZP-1 določa, da se sankcija za storjen prekršek določi pod pogoji iz tega zakona.¹²⁷ Prav tako se predpisi, s katerimi se določajo prekrški, lahko uporabljajo samo v skladu z ZP-1. Materialnopravne določbe ZP-1 tako veljajo za vse prekrške.¹²⁸

V zvezi z višino globe ZP-1 v 1. odstavku 17. člena navaja, da se globa lahko predpiše v *razponu* ali v *določenem znesku*. Že tukaj lahko vidimo nedoslednost zakonodajalca, ki globe v 20. členu ZJRM-1 ni predpisal v razponu (od-do: npr. od 200.000 do 300.000 tolarjev) ali v določenem znesku (npr. kaznuje z globo 200.000 tolarjev), ampak je postavil samo najnižjo možno globo. Takšno zakonsko urejanje je po našem mnenju skrajno nenavadno, saj mora kršitelj za ugotovitev najvišje možne zagrožene globe (zgornjega razpona) preveriti najvišje možne globe po sistemskem zakonu ZP-1.

Na drugi strani pa zapolnitev te vrzeli ni tako enostavna, saj storilec prekrška tudi v ZP-1 ne najde nedvoumnega odgovora glede najvišje kazni, saj ni jasno ali je globa po ZJRM-1 predpisana v *razponu* ali v *določenem znesku*. V 2. odstavku 17. člena ZP-1 so sistemsko določene najvišje možne globe, če se slednja predpiše v razponu. ZP-1 določa meje razponov v odvisnosti od subjekta prekrška (posamezniki oziroma fizične osebe, pravne osebe, itd.).¹²⁹ Za posameznika velja razpon od 40 eurov minimalne do 5.000 eurov maksimalne globe. Nadalje, zakon določa okvir za samostojnega podjetnika posameznika in posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost, od 200 do 150.000 eurov; za pravno osebo od 200 do 250.000 eurov, če pa gre za pravno osebo, ki je srednja ali velika gospodarska družba, pa celo od 400 do 500.000 eurov. V 3. odstavku 17. člena ZP-1 pa so sistemsko določene možne globe, za primere ko se slednja predpisuje v določenem (fiksni) znesku. V tem primeru lahko za posameznika znaša v določenem znesku od 40 do 2.000 eurov, za odgovorno osebo v določenem znesku od 40 do 5.000 eurov, za samostojnega pod-

¹²⁶ Gril, Viltušnik, 2011, str. 113, ter ZP-1, 1. člen.

¹²⁷ Filipčič, v: Jenull, Čas, Orel, 2018a, str. 32; Filipčič, v: Jenull, Čas, Orel, 2018b, str. 46-47.

¹²⁸ ZP-1, 1. člen, povzetek 1., 2., 3. odstavka.

¹²⁹ Filipčič, v: Jenull, Čas, Orel, 2018c, str. 131.

jetnika posameznika in posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost, v določenem znesku od 200 do 75.000 eurov, za pravno osebo v določenem znesku od 200 do 125.000 eurov, če pa gre za pravno osebo, ki je srednja ali velika gospodarska družba, pa celo v določenem znesku od 400 do 250.000 eurov.

Iz navedenega sledi, da višina sankcije za prekršek sovražnega govora po ZJRM-1 odpira številna vprašanja. Na primer, če je srednja ali velika gospodarska družba odgovorna za ravnanje sovražnega govora po 20. členu ZJRM-1, je lahko oglobljena v višini 500.000 eurov, saj nižje zgornje meje ZJRM-1 ne postavlja. Takšna rešitev je absurдна, pa vendar skladna s sistemskim zakonom o prekrških.¹³⁰ Kot bolj življenjski si lahko predstavljamo primer posameznika, ki zaradi nejasne ureditve ne more z gotovostjo vedeti, kje je zgornja meja globe, ki ga lahko doleti. Je to 5000 eurov, kot je po ZP-1 najvišja globa v razponu, ali pa 2000 eurov, ki je najmanjša globa za določen znesek? Tudi sam razpon je v tem primeru zelo visok, saj bi lahko za fizično osebo obsegal vse od 200.000 tolarjev (cca. 835 eurov) do 5000 eurov. Nazadnje velja omeniti, da 20. člen ZJRM-1 tudi ne predvideva stopnjevanja sankcije glede na to ali je kršitelj posameznik, podjetnik posameznik ali pa pravna oseba.

Na tem mestu gre za potrebe argumenta zato še enkrat poudariti, da v prekrškovnem pravu velja načelo zakonitosti, kar pomeni, da morajo biti tudi sankcije natančno določene, saj mora biti posamezniku vnaprej jasno, kakšna sankcija (globa) ga lahko doleti v primeru, da izpolni zakonske znake prekrška.¹³¹

Zaradi vsega navedenega menimo, da bi zakonodajalec moral spremeniti določbo 20. člena ZJRM-1 v tej smeri, da bi bila sankcija za prekršek jasneje določena in bi s tem zadostila načelu zakonitosti in določnosti (*lex certa*). Po trenutni ureditvi je diskrecija za določanje višine kazni v rokah prekrškovnega organa ki je omejen samo z 200.000 tolarji (cca. 835 eurov) minimuma in (vsaj za posameznike) z 5.000 eurov maksimuma (glede na sistemski zakon). Takšna diskrecija pa je seveda v neskladju z načelom zakonitosti v kaznovalnem pravu po 28. členu Ustave RS. Posameznik ne more z zadostno določnostjo (jasnostjo) vedeti, kakšna sankcija (globa) ga čaka v primeru izvršitve prekrška.

¹³⁰ Seveda je ob odmeri sankcije treba upoštevati načelo sorazmernosti. Slednje pa takšnega absurdnega rezultata ne bi dopustilo.

¹³¹ Glej sekcijo o načelu zakonitosti v okviru tega prispevka.

4. Sklep

Analiza prekrškovnopravne ureditve sovražnega govora je pokazala številne pomanjkljivosti in možnosti izboljšav.

Da prekrškovnopravna regulacija sovražnega govora odpira številne težave, je jasno tudi po analizi ureditve ZJRM-1. Slednji prekrški vzbujajo utemeljen (resen) dvom glede skladnosti z načelom zakonitosti po 2. in 28. členu Ustave RS. Tekom raziskave sva ugotovila, da je za razgrnitev odgovora skladnosti prekrškovnopravne ureditve z načelom zakonitosti nujen tudi prikaz in razumevanje problematike kaznivega dejanja »sovražnega govora« po 297. členu KZ-1. Zaskrbljujoče je dejstvo, da sodišča, državno tožilstvo in pravna stroka zelo različno tolmačijo ločnico med prekrški in kaznivimi dejanji.

Menimo, da je - iz vidika zagotavljanja pravne varnosti - najprimernejša opredelitev kaznivega dejanja po 297. členu KZ-1 kot delikta, ki zahteva konkretno ogrožanje javnega reda in miru. V nasprotju z nekaterimi drugimi prikazanimi stališči smo zavzeli stališče, da gre pri prekrških po ZJRM-1 v predmetnem primeru za abstraktne ogrožitve (iz vidika varovanja dobrine javnega reda in miru), kar je tudi sicer v naravi prekrškov kot kaznivih ravnanj. Denimo, policist v konkretnem primeru ne ugotavlja, ali je pisanje po objektih (prekršek po 13. členu ZJRM-1) tudi dejansko »poškodovalo« javni red in mir. Tudi storilec takšnega ravnanja se globi ne bo mogel ogniti ob zatrjevanju, da v konkretnem primeru pač ni ogrozil oziroma »poškodoval« javnega reda in miru. Za izrek globe bo ta okoliščina popolnoma nepomembna.

Prav slednje je po najinem stališču tisti višek neprava, vzdolž katerega bi morala potekati ločnica med prekrškom in kaznivim dejanjem. Naloga zakonodajalca pa je, da izboljša trenutno dikcijo 297. člena KZ-1 (predvsem del: *»ki lahko ogrozi ali moti javni red in mir«* - brez besede lahko). Tudi sodišča bi se morala v dvomu zavzemati za takšno interpretacijo 297. člena KZ-1, da bi postavila zdrave temelje za zagotovitev pravne varnosti posameznikov, ki se izražajo provokativno, drzno oziroma sovražno (pa naj bo to družbi všeč ali ne).¹³²

Nazadnje pa velja opozoriti, da bi zakonodajalec moral poseči tudi v ZJRM-1 ter določneje opredeliti sankcijo za prekrške storje-

¹³² Tudi Avbelj (2018, e-vir) opozarja, da se kazenski pregon mora izvajati kot poslednje sredstvo in po objektivnih premisah, ne sme pa se prilagajati pritiskom javnosti, medijev ali vsakokratne oblasti.

ne v okviru vzbujanja nestrpnosti po 20. členu ZJRM-1. Trenutna opredelitev, ki določa najmanjšo možno višino globe ni ustrezna. Posamezniku ne more biti jasno z zadostno gotovostjo kakšna sankcija ga lahko doleti. Prav tako takšna sankcija odpira možnosti arbitrarnega ravnanja za organe pregona.

To pa je problematično tudi iz vidika varstva pravice do svobode izražanja. Pri slednji gre še za posebej občutljivo svobodščino, zato bo treba vsako njeno omejevanje skrbno pretehtati. Takšna nejasna ureditev, ko govorcu ni jasno, ali ga bo doletela globa 1000€, ali 5000€ ali pa celo zaporna kazen za izgovorjene (domnevno sovražane in nestrpne besede) je nevzdržna. Takšna ureditev zato ustvarja t.i. »*chilling effect*«, ki bi lahko imel negativne posledice za svobodo izražanja v družbi.

Zato naj zaključimo z mislijo, da je posebej na področju kaznovalnega prava naloga zakonodajalca, da kazniva ravnanja ter sankcije zanje opredeli z največjo možno stopnjo jasnosti in določnosti. Posameznikom mora biti jasno, kje poteka meja med kaznivim in nekaznivim oziroma v predmetnem primeru tudi med kaznivimi dejanji in prekrški. Jasna opredelitev teh meja je na predmetnem področju vsekakor ne zaželeno, ampak tudi nujno potrebno!

VIRI IN LITERATURA

LITERATURA

- Ambrož, M. (2017). Sovražni govor kot ogrožitveno kaznivo dejanje. V: Zagovor javnosti: med svobodo izražanja in sovražnim govorom / Splichal, S. (ur.). Ljubljana: Slovenska akademija znanosti in umetnosti, str. 90–100.
- Ambrož, M. (2014a). Kriminaliteta in kazensko pravo. V: Kazensko pravo / Bavcon, L., Šelih, A., Korošec D., Ambrož M., Filipčič K. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, str. 29–96.
- Ambrož, M. (2014b). Temeljna načela kazenskega prava. V: Kazensko pravo / Bavcon, L., Šelih, A., Korošec D., Ambrož M., Filipčič K. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, str. 125–140.
- Avbelj, M., Šturm, L. (2019). 2. člen. V: Komentar Ustave Republike Slovenije / Avbelj, M. (ur.). Nova Gorica: Nova Univerza, Evropska pravna fakulteta, str. 35–50.
- Baucon, P. (2019). Kazenskopravna demistifikacija t. i. sovražnega govora. Pravna praksa, letn. 38, št. 14, str. II–VIII.
- Bošnjak, M., Žaucer Hrovatin, M. (2019). 28. člen (načelo zakonitosti v kazenskem pravu). V: Komentar Ustave Republike Slovenije / Avbelj, M. (ur.). Nova Gorica: Nova Univerza, Evropska pravna fakulteta, str. 273–280.
- Čeferin, R., Kogovšek Šalamon, N., Korošec, D. (2019). 297. člen (javno spodbujanje sovraštva, nasilja ali nestrpnosti). V: Veliki znanstveni komentar posebnega dela Kazenskega zakonika (KZ-1) : 3. knjiga : 257. – 374a. člen./ Korošec, D., Filipčič, K., Zdolšek, S. (ur.). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, str. 417–438.
- Deisinger, M. (2017). Kazenski zakonik 2017. Maribor: Poslovna založba MB.
- Dežman, Z. (2006). Predsodki in njihov diskriminatorni pomen. Zbornik Pravne fakultete Univerze v Mariboru, letn. 2 (2006), str. 307–325.

- Ferlinc, A. (2018). Sovražni govor z vidika splošnega pojma kaznivega dejanja. *Pravna praksa*, letn. 37, št. 24-25, str. 25-27.
- Filipčič, K. (2018a). Uvodni komentar. V: *Zakon o prekrških: s komentarjem* / Jenull, H., Čas, P., Orel, N (red). Ljubljana: GV založba, str. 31-33.
- Filipčič, K. (2018b). 4. člen. Sankcije za prekršek. V: *Zakon o prekrških: s komentarjem* / Jenull, H., Čas, P., Orel, N (red). Ljubljana: GV založba, str. 46-49.
- Filipčič, K. (2018c). 17. člen. Globa. V: *Zakon o prekrških: s komentarjem* / Jenull, H., Čas, P., Orel, N (red). Ljubljana: GV založba, str. 128-134.
- Florjančič, D. (2019). Obremenjevanje in uničevanje okolja : 332. člen. V: *Veliki znanstveni komentar posebnega dela Kazenskega zakonika (KZ-1) : 3. knjiga : 257. do 374a. člen.* / Korošec D., Filipčič K., Zdolšek S. (ur.). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, str. 1205-1220
- Gril, S., Viltušnik, R. (2011). *Osnove prekrškovnega prava*. Ljubljana: GV založba.
- Jarc, S., Nunič, M. (2007). *Zakon o varstvu javnega reda in miru (ZJRM-1): s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
- Jenull, H. (2007). Razmerje med prekrškovno in kazensko odgovornostjo. V: *Zbornik 2. dnevi prekrškovnega prava*. Ljubljana: GV založba, str. 5-23.
- Jeschek, H. (1988). *Lehrbuch des Strafrechts : Allgemeiner Teil*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Joecks W., Miebach, K (ur.). (2017). *Münchener Kommentar zum StGB*. 3. Auflage. München: C.H. Beck.
- Koman, A. Materialnopravna ureditev prava prekrškov. Ministrstvo za javno upravo: direktorat za organizacijo in kadre: upravna akademija, 2011. URL naslov: http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/Upravna_akademija/IZPITI_IN_SEMINARJI/igor/Materialno_pravna_ureditev_prava_o_prekrskih.pdf, 24. 08. 2019.
- Korošec, D. (2014). Temeljno o ravnanju in njegovi posledici. V: *Kazensko pravo* / Bavcon, L., Šelih, A., Korošec D., Ambrož M., Filipčič K. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, str. 158-186.
- Kraigher Mišič, T. (2016). Odgovornost spletnega medija za komentarje uporabnikov. *Pravna praksa*, letn. 35, št. 24, str. 26-27.
- Krivic, M. (2018). Nekoga obtožiti, da bi se ob tem izgradili doktrina in sodna praksa?. *Pravna praksa*, letn. 37, št. 37, str. 10-12.
- Krivic, M. (2012). Sovražni govor - samo prepovedan ali tudi kazniv?. V: *Zbornik 7. dnevi prekrškovnega prava*, Ljubljana: GV založba, str. 175-183.
- Križnar, P. (2018). Poskus drugačne interpretacije 297. člena KZ-1. *Pravna praksa*, letn. 37 (2018), št. 35, str. 6-8.
- Križnar, P. (2019). Spodbujanje sovražstva ali nestrpnosti: meja med prekrškom in kaznivim dejanjem. *Pravna praksa*, letn. 38, št. 17/18, str. 11-13.
- Lampe, R. (2010). Pravica do enakopravnosti in prepoved diskriminacije. *Dignitas*, št. 47/48, str. 47-93. URL: <http://revije.nova-uni.si/index.php/dignitas/article/view/159/30>, 24. 08. 2019.
- Letnar Černič, J. (2011). 63. člen (prepoved spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti ter prepoved spodbujanja k nasilju in vojni). V: *Komentar ustave Republike Slovenije: Dopolnitev-A* / Šturm, L. (ur.). Kranj: Fakulteta za državne in evropske študije, str. 951-957.
- Letnar Černič, J. (2013). Prepoved sovražnega govora v sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice. *Dignitas*, št. 57/58, str. 128-145. URL: <http://revije.nova-uni.si/index.php/dignitas/article/view/176/125>, 24. 08. 2019.
- Letnar Černič, J. (2019). 63. člen (prepoved spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti ter prepoved spodbujanja k nasilju in vojni). V: *Komentar Ustave Republike Slovenije* / Avbelj, M. (ur.). Nova Gorica: Nova Univerza, Evropska pravna fakulteta, str. 526-530.
- Melart, T. (2011). Ustavne in sistemske meje predpisovanja kaznivih dejanj in prekrškov. V: *Zbornik 6. dnevi prekrškovnega prava*. Ljubljana: GV založba, str. 5-15.
- Motl, A., Bajt, V. (2016). Sovražni govor v Republiki Sloveniji: pregled stanja. Ljubljana: Mirovni inštitut. URL: http://www.mirovni-institut.si/wp-content/uploads/2015/01/OcenaStanja_prelo-mOK_splet.pdf, 24. 08. 2019.
- Pavčnik, M. (2007). *Teorija prava: prispevek k razumevanju prava*. Ljubljana: GV založba.
- Peršak, N. (2016). Sovražni govor v perspektivi človekovih pravic ter nekatera odprta vprašanja kriminalizacije in pregona. *Pravosodni bilten*, letn. 37, št. 3, str. 45-62.
- Rengier, R. (2016). *Strafrecht : Allgemeiner Teil*. München: C. H. Beck.
- Rovšek, J. (2012b). Splet ne more biti izjema. *Medijska preža*, št. 42, str. 23-24. URL: <http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam/42/sovrazni/>, 24. 08. 2019.
- Rovšek, J. (2011). Ali je sovražni govor sploh mogoče omejiti? *Medijska preža*, št. 39, str. 35-37. URL: <http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam/39/sovrazni/>, 24. 08. 2019.
- Rovšek, J. (2012c). Še o sovražnem govoru - dekriminalizirajmo ga! *Pravna praksa*, letn. 31, št. 2, str. 13-15.

- Schröder, H. (1967). Abstrakt-konkrete Gefährdungsdelikte? *JuristenZeitung*, letn. 22 (1976), št. 17, str. 522-525.
- Selinšek, L. (2007a). Prekrški zoper javni red in mir: Problematika razmejevanja od ustreznih kaznivih dejanj. V: Zbornik 2. dnevi prekrškovnega prava. Ljubljana: GV založba, str. 96-107.
- Selinšek, L. (2007b). Kazensko pravo : splošni del in osnove posebnega dela. Ljubljana: GV Založba.
- Selinšek, L. (2018a). 6. člen. Prekršek. V: Zakon o prekrških: s komentarjem / Jenull, H., Čas, P., Orel, N (red). Ljubljana: GV založba, str. 56-59.
- Selinšek, L. (2018b). 6.a. člen. Prekršek neznatnega pomena. V: Zakon o prekrških: s komentarjem / Jenull, H., Čas, P., Orel, N (red). Ljubljana: GV založba, str. 60-65.
- Stajanko, J. (2019). Overitev lažne vsebine : 253. člen. V: Veliki znanstveni komentar posebnega dela Kazenskega zakonika (KZ-1) : 2. knjiga : 177. do 256. člen. / Korošec D., Filipčič K., Zdolšek S. (ur). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, str. 1205-1220.
- Šepec, M. (2019). 31. člen (prepoved ponovnega sojenja o isti stvari). V: Komentar Ustave Republike Slovenije / Avbelj, M. (ur.). Nova Gorica: Nova Univerza, Evropska pravna fakulteta, str. 297-307.
- Teršek, A. (2012a). Ustavnopravno nedorečeno javno izražanje o javnem izražanju: (delni) odziv na ustavnopravni izziv mag. Matevža Krivica. *Pravna praksa*, letn. 31 (2012), št. 13, str. 13-15.
- Teršek, A. (2012b). Svobodno izražati, kar najbolj žali, šokira ali vznemirja. V: Zbornik 7. dnevi prekrškovnega prava. Ljubljana: GV založba, str. 192-208.
- Završnik, A. (2008). Konceptualne zagate restorativne pravičnosti - nova paradigma modernega odzivanja na kriminaliteto? *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, letn. 59 (2008), št. 2, str. 125-140.
- Zrnec Orlič, B. (2019). Sorazmernost in razločnost v kaznovalnem materialnem pravu: doktrinarni primanjkljaj. *Podjetje in delo*, letn. 45, št. 1, str. 74-95.
- Wedam Lukić, D. (2017). Sovražni govor in svoboda izražanja. *Pravnik*, letn. 72, št. 5/6, str. 333-355.

PRAVNI VIRI

- Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP). Uradni list RS 33/1994.
- Kazenski zakonik (KZ-1). Uradni list RS, št. 50/12 - uradno prečiščeno besedilo, 6/16 - popr., 54/15, 38/16 in 27/17.
- Okvirni sklep Sveta 2008/913/PZN z dne 28. novembra 2008 o boju proti nekaterim oblikam in izrazom razizma in ksenofobije s kazensko-pravnimi sredstvi.
- Ustava Republike Slovenije (URS). 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 in 75/16 - UZ70a.
- Zakon o medijih (ZMed). Uradni list RS, št. 110/06 - 36/08 - ZPOmK-1, 77/10 - ZSFCJA, 90/10 - odl. US, 87/11 - ZAvMS, 47/12, 47/15 - ZZSDT, 22/16 in 39/16.
- Zakon o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD). Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 - ZNOrg.
- Zakon o varstvu javnega reda in miru (ZJRM-1). Uradni list RS, št. 70/06.
- Zakon o avdiovizualnih medijskih storitvah (ZAvMS). Uradni list RS, št. 87/11 in 84/15.
- Zakon o prekrških (ZP-1). Uradni list RS, št. 7/03, 86/04, 23/05, 44/05, 55/05, 40/06, 51/06, 70/06, 115/06, 39/06, 3/07, 17/08, 21/08, 76/08, 108/09, 109/09, 45/10, 9/11, 29/11, 21/13, 111/13, 74/14, 92/14, 32/16, 15/17.

PREDLOGI IN MNENJA

- Mnenje Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu javnega reda in miru (ZJRM-1A), skrajšani postopek, EPA 990-VII, opravilna št. 212-03/16-1, z dne 28. 1. 2016.
- Mnenje Vlade Republike Slovenije o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu javnega reda in miru, (ZJRM-1A), skrajšani postopek, EPA 990-VII, opravilna št. EVA 2014-1211-0990, z dne 3. 2. 2016.
- Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu javnega reda in miru (ZJRM-1A). Z dne 5. 1. 2016.
- Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu javnega reda in miru, (ZJRM-1A), skrajšani postopek, EPA 990-VII, z dne 5. 1. 2016.
- Pravno stališče Vrhovnega državnega tožilstva Republike Slovenije o pregonu kaznivega dejanja Javnega spodbujanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti po 297. členu KZ-1, opravilna št. Ktr 2/13-6/HJ-TL/vg, z dne 27. 2. 2013.

SODNA PRAKSA

- Sodba, Vasiliauskas proti Litvi, Evropsko sodišče za človekove pravice, št. zadeve 35343/05, z dne 20.10.2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1020JUD003534305.
- Sodba, Žaja proti Hrvaški, Evropsko sodišče za človekove pravice, št. zadeve 37462/09, z dne 04.10.2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1004JUD003746209.
- Odločba, Ustavno sodišče Republike Slovenije, z dne 24.03.2005, št. U-I-335/02-20, ECLI:SI:USRS:2005:U.I.335.02.
- Odločba, Ustavno sodišče Republike Slovenije, z dne 14. 12. 2006, št. U-I-69/06, ECLI:SI:USRS:2006:U.I.69.06.
- Odločba, Ustavno sodišče Republike Slovenije, z dne 16.03.2000, št. U-I-213/98, ECLI:SI:USRS:2000:U.I.213.98.
- Odločba, Ustavno sodišče Republike Slovenije, z dne 24. 2. 2011, št. Up-456/10, U-I-89/10, ECLI:SI:USRS:2011:Up.456.10.
- Odločba, Ustavno sodišče Republike Slovenije, z dne 24.01.2008, št. U-I-414/06, ECLI:SI:USRS:2008:U.I.414.06.
- Odločba, Ustavno sodišče Republike Slovenije, z dne 15. 3. 2018, št. U-I-132/15-14, ECLI:SI:USRS:2018:U.I.132.15.
- Odločba, Ustavno sodišče Republike Slovenije, z dne 8. 1. 2009, št. U-I-88/07-17, ECLI:SI:USRS:2009:U.I.88.07.
- Odločba, Ustavno sodišče Republike Slovenije, z dne 7. 11. 2013, št. U-I-134/11, ECLI: ECLI:SI:USRS:2013:U.I.134.11.
- Odločba, Ustavno sodišče Republike Slovenije, z dne 6. 4. 2000, št. U-I-8/00, ECLI:SI:USRS:2001:U.I.8.00.
- Sklep, Ustavno sodišče Republike Slovenije, z dne 09.10.2006, št. Up-368/05, ECLI:SI:USRS:2006:Up.368.05.
- Sodba, Višje sodišče v Ljubljani, z dne 11. 12. 2013, št. II Kp 65803/2012, ECLI:SI:VSLJ:2013:II.KP.65803.2012.
- Sodba, Vrhovno sodišče Republike Slovenije, z dne 4. 7. 2019, št. I Ips 65803/2012. URL: <https://files.dnevnik.si/2019/SODBA.pdf>, 24. 8. 2019.

Spletni viri

- Avbelj, M. Pravljicnih 7 o sovražnem govoru. IUS-INFO, objavljeno 17. 12. 2018. URL: <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/233434>, 24. 8. 2019.
- Avbelj, M. Čigumi sovražni govor z vrhovnega sodišča. Časnik Finance, objavljeno 17. 8. 2019. URL: <https://www.finance.si/8951487>, 22. 09. 2019.
- Petrovčič, P. Drago Šketa, generalni državni tožilec. Mladina, 14. 9. 2018. URL: <https://www.mladina.si/187326/drago-sketa-generalni-drzavni-tozilec/>, 29. 09. 2019.
- Politiki imajo pri omejevanju sovraštva in nestrpnosti v javnosti in javnem govoru posebno odgovornost. Varuh človekovih pravic Republike Slovenije, objavljeno 11. 2. 2013. URL: <http://www.varuh-rs.si/medijsko-sredisce/porocila-za-javnosti/novice/detajl/politiki-imajo-pri-omejevanju-sovrastva-in-nestrpnosti-v-javnosti-in-javnem-govoru-posebno-odgovornost/?cHash=4982565e9661f7de2526fcc3b365d3a3>, 24. 08. 2019.
- Vezjak, B. »Šus v glavo«, premalo konkreten za pregon: zakaj ne preganjamo sovražnega govora?, Boris Vezjak, objavljeno 17. 7. 2019. URL: <https://vezjak.com/2019/07/17/sus-v-glavo-premalo-konkreten-za-pregon-zakaj-ne-preganjamo-sovraznega-govora/>, 22. 9. 2019.
- Vezjak, B. Zadrega generalnega državnega tožilca: kako preganjati sovražni govor, če ni kaznivo dejanje?, Boris Vezjak, objavljeno 03. 9. 2018. URL: <https://vezjak.com/2018/09/03/zadrega-generalnega-drzavnega-tozilca-kako-preganjati-sovrazni-govor-ce-ni-kaznivo-dejanje/>, 22. 9. 2019.