

Pluralna policijska dejavnost v Sloveniji: podobne naloge in pooblastila, različni nadzorstveni in pritožbeni postopki?¹

Andrej Sotlar,² Miha Dvojmoč,³ Bernarda Tominc,⁴ Maja Modic⁵

Pluralno policijsko dejavnost v Sloveniji izvajajo tako državne (policija, pravosodna policija, carina oziroma finančna uprava, vojaška policija in drugi) kot lokalne (občinsko redarstvo) in celo zasebne policijsko-varnostne organizacije in dejavnosti (zasebno varovanje in detektivska dejavnost). Članek se osredotoča na policijo, občinsko redarstvo, zasebno varovanje in detektivsko dejavnost ter ugotavlja, da vse štiri organizacije/dejavnosti družijo podobne naloge, še posebej pa podobna pooblastila/ukrepi/upravičenja, s katerimi vsakodnevno posegajo v temeljne človekove pravice in svoboščine. Država jim je podelila »orodja« (pooblastila), da bi bili učinkoviti pri uveljavljanju reda in zakonitosti, zagotavljanju varnosti, preprečevanju kršenja pravil in podobno, hkrati pa je vzpostavila tudi nadzorstvene mehanizme nad njimi, ki pa se med seboj precej razlikujejo, kar še posebej velja za pritožbene postopke. Tako se pooblastila občinskih redarjev, ukrepi zasebnih varnostnikov in upravičenja detektivov približujejo pooblastilom, ki jih imajo policisti, vendar zoper te poklicne skupine ne obstajajo pritožbeni postopki, ki bi bili primerljivi s tistimi zoper delo policistov (pomiritveni postopek, postopek pred senatom, sodelovanje pritožnika, sodelovanje predstavnika javnosti in drugi). To terja dodatno proučitev in iskanje možnosti za ustrezno harmonizacijo pritožbenih postopkov v institucijah pluralne policijske dejavnosti, saj enaki oziroma podobni posegi v temeljne človekove pravice in svoboščine terjajo tudi enake ali podobne mehanizme za njihovo obravnavo.

Ključne besede: policisti, občinski redarji, zasebni varnostniki, detektivi, nadzor, pritožbeni postopek

UDK: 351.74/.76(497.4)

1 Uvod

Pojmovanje policijske dejavnosti po svetu še nikoli ni bilo tako široko kot v zadnjih letih, ko med njenimi izvajalci najdemo tako javne (državne in lokalne) kot zasebne policijske/varnostne/nadzorstvene organizacije in celo posameznike.

¹ Članek je nastal v okviru ciljnega raziskovalnega projekta Učinkovit pritožbeni mehanizem nad delom občinskih redarjev, varnostnikov in detektivov (V5-2149), ki ga sofinancirajo Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (ARRS), Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije (MNZ RS) in Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije (MJU RS).

² Dr. Andrej Sotlar, izredni profesor za varnostne vede, Fakulteta za varnostne vede, Univerza v Mariboru, Slovenija.
E-pošta: andrej.sotlar@fvv.uni-mb.si

³ Dr. Miha Dvojmoč, docent za varnostne vede, Fakulteta za varnostne vede, Univerza v Mariboru, Slovenija.
E-pošta: miha.dvojmoc@fvv.uni-mb.si

⁴ Bernarda Tominc, predavateljica za varnostne vede, Fakulteta za varnostne vede, Univerza v Mariboru, Slovenija.
E-pošta: bernarda.tominc@fvv.uni-mb.si

⁵ Dr. Maja Modic, docentka za varnostne vede, Fakulteta za varnostne vede, Univerza v Mariboru, Slovenija.
E-pošta: maja.modic@fvv.uni-mb.si

Nekatere entitete med njimi niso bile ustanovljene zlasti z namenom, da bi izvajale policijsko dejavnost, toda njihove naloge in posebna pooblastila jim dajejo značaj (novih) policijskih sil. Njihove naloge po navadi vključujejo varovanje ljudi in premoženja, zagotavljanje zakonitosti in reda, izvajanje splošnega družbenega nadzorstva ter zagotavljanje varnosti v družbi v najširšem smislu, kar so atributi klasičnih policijskih nalog. S skupnim imenom takšne institucije poimenujemo institucije pluralne policijske dejavnosti. Dodatna značilnost institucij pluralne policijske dejavnosti je, da največkrat razpolagajo s »posebnimi pooblastili, ki so večja od pravic, ki jih imajo navadni državljani« (Button, 2007; Meško et al., 2020; Wakefield, 2005), saj imajo zaposleni v teh organizacijah po navadi pooblastilo za zaustavitev, preiskavo in zaseg predmetov, za zadržanje/pridrzanje storilca kaznivega dejanja ter za uporabo prisilnih sredstev, v nekaterih organizacijah celo strelnega orožja.

Tudi v Sloveniji govorimo o pluralni policijski dejavnosti (Meško, Lobnikar in Sotlar, 2019), ki jo izvajajo tako državne (policija, pravosodna policija, carina oziroma finančna uprava, vojaška policija in drugi) kot lokalne (občinsko redarstvo) in celo zasebne policijsko-varnostno-nadzorstvene organizacije in posamezniki (zasebno varovanje in detektivska dejavnost).

nost). V članku se omejujemo na dve javni (policija, občinsko redarstvo) in dve zasebni (zasebno varovanje, detektivska dejavnost) »policijski« entiteti. Ugotovimo lahko, da tako kot policisti tudi občinski redarji, zasebni varnostniki in detektivi razpolagajo s precejšnjimi pooblastili/ukrepi/upravičenji, s katerimi vsakodnevno posegajo v pravice posameznikov, s katerimi prihajajo v stik. Država jim je po eni strani z zakoni podelila »orodja« (pooblastila), da bi bili pri izvajanju svojih nalog kar se da učinkoviti, po drugi strani pa je vzpostavila tudi nadzorstvene in pritožbene mehanizme nad njimi. Toda ti se med seboj precej razlikujejo, čeprav v praksi te organizacije lahko na podobno invaziven način posegajo v pravice in svoboščine prebivalcev.

Pregled literature in raziskav iz zadnjih let, ko je bila tudi uveljavljena ključna zakonodaja na tem področju v Sloveniji, pokaže, da je bilo področje nadzorstvenih in pritožbenih mehanizmov obravnavano predvsem problemsko in ne toliko postopkovno, vendar pa še zdaleč ne enako pogosto v povezavi z vsemi državnimi, še posebej pa nedržavnimi policijskimi organizacijami. To ne nazadnje velja tudi za tujino, čeprav se bomo v tem prispevku povsem osredotočili na Slovenijo. Najbolj proučen od vseh nadzorstvenih postopkov je nadzorstveni oziroma pritožbeni postopek nad delom policije oziroma policistov. Tako obstajajo dokaj številne študije, ki se ukvarjajo z nadzorom in pritožbami nad policisti (Flander, 2016; Hudrič in Kuralt, 2013; Levačič, 2020; Mušinović in Kodre, 2016; Smolej et al., 2014). Poleg tega je v letih od 2019 do 2021 potekal ciljni raziskovalni projekt Učinkovitost sistemskega nadzora nad policijo na področju spoštovanja človekovih pravic ter zakonskih in strokovnih standardov policijskega dela (Flander et al., 2021), ki je prinesel kar precej novega znanja in ugotovitev. Po drugi strani nadzorstveni in pritožbeni mehanizmi zoper občinske redarje, varnostnike in detektive v znanstvenih delih in raziskavah skoraj niso obravnavani. Še najpogosteje se pojavijo (največkrat sporadično) v diplomskih in magistrskih delih. Vsekakor je treba navesti raziskavo, ki jo je Hudrič (2017) opravil za potrebe doktorske disertacije z naslovom Pritožbeni mehanizmi in strokovni nadzor organov s prisilnimi pooblastili. V njej je proučeval pritožbene mehanizme zoper pooblaščen osebe policije, obveščevalno-varnostne službe Ministrstva za obrambo, vojaške policije, pravosodne policije, finančne uprave in občinskih redarstev. Pri tem je ugotovil, da (sicer nujna) uporaba prisilnih pooblastil pomeni tudi nevarnost za neupravičene ali nesorazmerne posege v temeljne človekove pravice in svoboščine. To terja vzpostavitev ustreznih nadzorstvenih in pritožbenih mehanizmov, ki omogočajo učinkovito in neodvisno preiskavo navedenih posegov. Raziskava je pokazala, da obstoječi nadzorni in pritožbeni mehanizmi ne zagotavljajo enake obravnave pripadnikov teh organov, osumljenih domnevnih deviacij, in enakega pravnega varstva domnevno

oškodovanih posameznikov; da je najbolje oblikovan sistem reševanja pritožb zoper delo policije, vendar je tudi ta zaradi institucionalne in hierarhične povezanosti s policijo podvržen kritikam o pristranski obravnavi pritožb; da obstoječi sistem ne zagotavlja učinkovite preiskave najhujših posegov v temeljne človekove pravice in svoboščine, ko ti ne pomenijo nujno kaznivega dejanja ali jih storijo organi, ki ne sodijo v pristojnost specializiranega državnega tožilstva, in da obstoječi sistem ne zagotavlja ustreznega varstva operativne avtonomnosti represivnih organov. Avtor se je ukvarjal tudi z udeležbo državljanov v pritožbenih mehanizmih nad represivnimi organi, s tako imenovanim državljskim nadzorom. Pri tem zagovarja model, ki predpostavlja samostojno, neodvisno institucijo, izvzeto iz izvršilne veje oblasti, ki ima poleg pristojnosti za reševanje in celovito spremljanje pritožb posameznikov tudi široka pooblastila za preiskovanje najhujših posegov represivnih organov v človekove pravice in temeljne svoboščine (Hudrič, 2017).

Flander (2020) je proučeval vprašanje neodvisnosti in nepristranskosti pritožbenega postopka zoper delo policistov. Ugotovil je, da ima veljavna ureditev pritožbenega postopka tako prednosti kot pomanjkljivosti, da pa je v prihodnje treba pritožbeni mehanizem nad policisti izločiti iz Ministrstva za notranje zadeve (MNZ) in Policije, kar bi postopku prineslo videz nepristranskosti in institucionalno neodvisnost. To sicer ne pomeni tudi izločitve notranjega nadzora (predstavnikov MNZ ali Policije) nad delom policistov, kot opozarjajo Lobnikar in Ropoša (2020) in še posebej Modic (2020). Očitno pa se raziskovalcem zdi ključno vprašanje ustreznega zunanega nadzora nad osebami, ki delajo v institucijah, ki jim je zakon podelil posebna pooblastila, s katerimi lahko posegajo v pravice in svoboščine prebivalcev.

Tudi Sotlar in Dvojmoč (2015) sta opozorila na (pre)veliko avtonomnost občin in županov, ko gre za pritožbene postopke zoper občinske redarje, ki v tem smislu spominjajo na podobne postopke v zasebnem varovanju. Po drugi strani pa Fortuna (2013) ocenjuje, da so občinski redarji nadzirani z načinom vodenja, notranjimi kontrolnimi mehanizmi in disciplinskimi ukrepi za zagotavljanje discipline. Ti ukrepi naj bi vsebovali tudi dejavnike za zagotavljanje spoštovanja človekovih pravic in svoboščin, ki pa so, po mnenju avtorja, zlasti naloga zunanjih nadzorovalcev, predvsem državnih in drugih organov.

O splošnem nadzoru nad zasebnim varovanjem in detektivi so, in še to bolj v začetnem obdobju razvoja zasebnega varstva v Sloveniji, največ pisali Pečar (1997), Čas (1999), Gostič (2000), Sotlar (2007) ter Sotlar in Čas (2011). Kot navedeno, pa poglobljenih študij o pritožbenih postopkih zoper varnostnike, razen v diplomskih delih, dejansko ni, zoper detektive pa še to ne.

Andrej Sotlar, Miha Dvojmoč, Bernarda Tominc, Maja Modic: Pluralna policijska dejavnost v Sloveniji: podobne naloge in pooblastila, različni nadzorstveni in pritožbeni postopki?

Namen članka je razgrniti trenutno ureditev nadzorstvenih in pritožbenih postopkov zoper policiste, občinske redarje, varnostnike in detektive, s primerjalno analizo nalog oziroma pristojnosti in pooblastil teoretično/konceptualno osmisliti pomen nadzorstvenih in pritožbenih mehanizmov ter ponuditi nastavke za bolj unificirano ureditev predvsem pritožbenih postopkov, te *post festum* oblike nadzorstva, kjer v določenih primerih in ne enako intenzivno poleg predstavnikov navedenih organizacij sodelujejo tudi predstavniki države, lokalne samouprave in javnosti. Pri tem je treba nadzorstvene mehanizme/postopke razumeti kot tiste, ki jih sprožijo znotraj vsake organizacije, ko gre za sum prekoračitve ali nestrokovne uporabe pooblastil, ukrepov oziroma upravičenj, pritožbene pa kot tiste, ki so na voljo posameznikom, ki menijo, da so jim bile v postopkih s predstavniki navedenih organizacij kršene pravice, svoboščine oziroma dostojanstvo. Prispevek tako temelji na pregledu literature, razlaga ustreznih pravnih predpisov in primerjalni analizi ureditve nadzorstvenih/pritožbenih mehanizmov oziroma postopkov na predmetnem področju. Z metodološkega vidika je treba poudariti, da ta članek še ne ponuja (dokončnih) rešitev, saj je raziskava šele v začetni fazi, zato je v sklepu prikazan tudi raziskovalni načrt, po katerem bo, po mnenju avtorjev, mogoče priti do rešitev, ki bi jih bilo mogoče vključiti v ureditev pluralne policijske dejavnosti v Sloveniji. Cilj raziskave je namreč začrtati pravičen in pregleden pritožbeni postopek za zaščito pravic posameznika v postopku z nosilci »policijskih« pooblastil, ne glede na to, ali prihajajo iz državnih organov, lokalne samouprave ali zasebnih gospodarskih subjektov.

2 Narava policijsko-varnostno-nadzorstvenih organizacij kot razlog za njihovo nadzorovanje

2.1 Zakaj nadzorovati družbene nadzorovalce?

Nadzorstvo oziroma nadzor je proces, v katerem sodelujeta dva subjekta – prvi (nadzorovalec) nadzor opravlja, drugi (nadzorovanec) pa je nadzoru izpostavljen in se mu podreja (Tomić v Anžič, 1996). Pri nadzoru gre za ugotavljanje morebitnih odstopanj nekaterih opravil ali dejavnosti od postavljenih zahtev, pri čemer nadzorstvo ne sme biti formalistično, enkratno in usmerjeno le na posamične primere, ampak mora biti vgrajeno v sistemske mehanizme. Motiv oziroma končni cilj nadzorstvenega procesa mora biti poleg ugotavljanja nepravilnosti ter izdaje priporočil ali navodil (Wills et al., 2011) tudi skupno iskanje rešitev nadzorovalca in nadzorovanca. Nadzorstvo je nujna sestavina načela odgovornosti in mora imeti v svoji končni posledici kot rezultat nagrado ali sankcijo (Anžič, 1996). Pri nadzorstvu gre za elemente trajanja

(je kontinuiran proces), podrejenosti (nadzorovani se mora nadzorovalcu podrediti) in moči (nadzorovalec mora imeti določeno družbeno moč) (Anžič, 1996). Moč nadzorovalca je ključna, saj brez nje nadzora ne more biti, toda hkrati mora biti tudi pravična. Ali kot pravi Anžič (1996: 55): »Pravica brez moči je neučinkovita, moč brez pravice pa je tiranija.«

In zakaj je nadzor sploh potreben? Institucije, ki imajo policijsko/varnostno/nadzorstveno vlogo, razpolagajo s pooblastili, s katerimi posegajo v temeljne človekove pravice in svoboščine. Tovrstni posegi so v sodobnih demokratičnih družbah urejeni s posebnimi ustavnimi in zakonskimi določbami, ki določajo, pod katerimi pogoji smejo nosilci pooblastil le-ta uporabiti. Da ne bi prihajalo do zlorab oziroma da bi se te sankcionirale, mora biti vzpostavljen ustrezen nadzor. Še posebej za policijo in obveščevalno-varnostne službe velja, da so deležne večplastnega institucionalnega nadzora (politično-parlamentarnega, strokovnega, vladnega, sodnega, varuha človekovih pravic, informacijskega pooblaščenca, finančnega in drugih). Vendar pri nadzorstvu ne gre zgolj za z ustavo in zakoni podeljeno politično moč državnim nadzorovalcem, ampak v demokratičnih družbah nadzorstvo nad državnimi organi in organizacijami izvajajo tudi nedržavni, civilnodružbeni deležniki, kot so množični mediji, javnost, državljani prek instituta pritožb, akademska skupnost ali celo interesne skupine, organizirane okrog točno določenega perečega vprašanja (Sotlar, 2012). Zapisano še posebej velja za nadzorstvene procese nad državnimi organizacijami, ki izvajajo policijsko dejavnost, nobenega razloga pa ni, da ne bi sorazmerno z nalogami in pooblastili (naravo organizacij) veljali tudi za nedržavne policijske organizacije.

2.2 Naloge, pristojnosti in pooblastila policijsko-varnostno-nadzorstvenih organizacij

Nič ne opredeli narave policijskih organizacij bolje kot njihove naloge in pooblastila. Policija v Sloveniji že več kot dvajset let deluje kot organ v sestavi MNZ. Tak položaj naj bi policiji zagotavljal večjo samostojnost, avtonomnost in neodvisnost od dnevne politike. Policijo vodi generalni direktor policije, ki ga na predlog ministra za notranje zadeve imenuje in razrešuje Vlada Republike Slovenije. Generalni direktor je za svoje delo odgovoren ministru. Policija deluje na državni, regionalni in lokalni ravni. Na državni ravni deluje Generalna policijska uprava (GPU), na regionalni ravni deluje osem policijskih uprav, na lokalni ravni pa delujejo policijske postaje (Meško et al., 2013). Na dan 31. januarja 2022 je bilo v Policiji zaposlenih 8.426 ljudi, med njimi je bilo 7.347 pooblaščenih uradnih oseb – policistov (Policija, 2022). Če se glede nalog policije tokrat omejimo samo na temeljne določbe Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol, 2013), so v 4. členu določene naslednje temeljne dolžnosti in iz njih izvirajoče

naloge policije: varovanje življenja, osebne varnosti in premoženja ljudi; preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj in prekrškov, odkrivanje in prijemanje storilcev kaznivih dejanj in prekrškov, drugih iskanih ali pogošenih oseb ter njihovo izročanje pristojnim organom in zbiranje dokazov ter raziskovanje okoliščin, ki so pomembne za ugotovitev premoženjske koristi, ki izvira iz kaznivih dejanj in prekrškov; vzdrževanje javnega reda; nadzor in urejanje prometa na javnih cestah in nekategoriziranih cestah, ki so dane v uporabo za javni promet; nadzor državne meje; naloge v zvezi z gibanjem in prebivanjem tujcev; varovanje določenih oseb, prostorov, objektov in okolišev objektov, in če z zakonom ni določeno drugače, varovanje določenih delovnih mest in tajnosti podatkov državnih organov, ter naloge ob naravnih in drugih nesrečah. Policija lahko opravlja tudi druge naloge, določene v ZNPPol (2013) in drugih zakonskih predpisih.

Za uspešno izvajanje navedenih nalog imajo pooblaščenec osebe policije med vsemi organizacijami pluralne policijske dejavnosti daleč najširšo paletu pooblastil. Tudi te določa ZNPPol (2013), in sicer v več sklopih. Tako med splošna policijska pooblastila sodijo (ZNPPol, 2013) zbiranje obvestil (34. člen), vabljenje (35.–37. člen), opozorilo (38. člen), ukaz (39. člen), ugotavljanje identitete oseb in izvajanje identifikacijskega postopka (40.–42. člen), iskanje oseb (43. člen), prikrito evidentiranje in namenska kontrola (44. in 45. člen), prepoznavanje oseb po fotografijah (46. člen), izdelovanje fotorobota (47. člen), poligrafski postopek (48. člen), cestna zapora z blokadno točko (49. člen), uporaba tujega prevoznega sredstva, sredstva za zvezo ali drugega sredstva (50. člen), varnostni pregled (51. člen), pregled osebe (52. člen), vstop v tuje stanovanje in druge prostore (53. člen), zaseg predmetov (54. člen), protiteroristični pregled (55. člen), začasna omejitev gibanja (56. člen), privedba (57.–59. člen), prepoved približevanja določeni osebi, kraju ali območju (60. in 61. člen), prepoved udeležbe na športnih prireditvah (62. člen), prekinitev potovanja (63. člen) in pridržanje (64.–71. člen). V drugem sklopu pooblastil je predstavljena uporaba prisilnih sredstev. Proti posamezniku se lahko uporabijo (ZNPPol, 2013) sredstva za vklepanje in vezanje (79. člen), telesna sila (80. in 81. člen), plinski razpršilec (82. člen), palica (83. in 84. člen), službeni pes (85. in 86. člen), sredstva za prisilno ustavljanje prevoznih sredstev (87.–89. člen), strelno orožje (96. člen). Proti množici se lahko uporabijo vodni curek (92. člen), konjenica (93. člen), posebna motorna vozila (94. člen), plinska in druga sredstva za pasivizacijo (95. člen). Tretji sklop pooblastil ureja varovanje določenih oseb in objektov, četrti izvajanje policijskih pooblastil na vodah, peti pa zbiranje in obdelavo podatkov (ZNPPol, 2013).

Poleg navedenih pooblastil po ZNPPol (2013) Zakon o kazenskem postopku (ZKP–UPB16, 2021) določa procesna

policijska pooblastila, ki omogočajo zagotavljanje in zbiranje dokazov v predkazenskem postopku ter so po svoji naravi še bolj invazivna od varnostnih pooblastil. Policija tako sme po drugem odstavku 148. člena ZKP–UPB16 (2021) zahtevati potrebna obvestila od oseb; opraviti potrebni pregled prevoznih sredstev, potnikov in prtljage; za nujno potrebni čas omejiti gibanje na določenem prostoru; ukreniti, kar je treba, v zvezi z ugotavljanjem istovetnosti oseb in predmetov; razpisati iskanje osebe in stvari, ki se iščejo; v navzočnosti odgovorne osebe opraviti pregled določenih objektov in prostorov podjetij in drugih pravnih oseb in pregledati določeno njihovo dokumentacijo ter ukreniti in storiti drugo, kar je treba. Za preprečevanje ali raziskovanje najhujših kaznivih dejanj, in če je mogoče utemeljeno sklepati, da policisti z drugimi ukrepi tega dejanja ne morejo odkriti, preprečiti ali dokazati oziroma bi bilo to povezano z nesorazmernimi težavami, lahko policija uporabi tudi prikrite ukrepe, kar policijo opredeljuje tudi kot varnostno-obveščevalno službo. Ker nobena od preostalih obravnavanih organizacij ne sme uporabljati podobnih pooblastil oziroma ukrepov, naj na tem mestu navedemo samo tajno opazovanje po 149.a členu ZKP–UPB16 (2021), ki se mu po načinu izvedbe približa osebna zaznava detektiva. In, ne nazadnje, policija ima pooblastila tudi v skladu z Zakonom o prekrških (ZP-1, 2011), in sicer: opozorilo (53. člen), pridržanje storilca prekrška (109. člen), privedba storilca prekrška (110. člen) in zaseg predmetov (123. člen).

Nastavki občinskih/komunalnih redarstev v Sloveniji so obstajali že v času Jugoslavije (Sotlar in Dvojmoč, 2015), do korenitejših sprememb na tem področju pa je prišlo šele po osamosvojitvi Slovenije, predvsem s sprejetjem Zakona o lokalni samoupravi (1993). Ta je med drugim določal, da občine urejajo promet v občini in opravljajo naloge občinskega redarstva, in to tako, da organizirajo komunalno-redarstvene službe ter skrbijo za red v občini. Delno izvajanje teh obveznosti je sledilo z določitvijo pristojnosti lokalnih skupnosti in pooblastil občinskih redarstev v Zakonu o varnosti cestnega prometa leta 1998 (Sotlar in Dvojmoč, 2015). Slabo desetletje pozneje so bili naloge in pooblastila podrobneje določeni z Zakonom o občinskem redarstvu (ZORed, 2006), ki hkrati določa, da je občinsko redarstvo tudi prekrškovni organ občine oziroma občin, ustanoviteljic medobčinskih redarstev. Po podatkih Ministrstva za javno upravo Republike Slovenije⁶ je na dan 31. decembra 2021 v Sloveniji delovalo devet samostojnih občinskih oziroma mestnih redarstev in 36 medobčinskih redarstev, kar pomeni, da je bilo občinsko redarstvo organizirano v 204 občinah (od 212). Občinska redarstva so zaposlovala 71 redarjev, medobčinska pa 185 redarjev.

⁶ Mag. Juriju Mezku iz MJU RS se zahvaljujemo za poslane podatke.

Andrej Sotlar, Miha Dvojmoč, Bernarda Tominc, Maja Modic: Pluralna policijska dejavnost v Sloveniji: podobne naloge in pooblastila, različni nadzorstveni in pritožbeni postopki?

Na podlagi 6. člena Evropske listine lokalne samouprave (Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave, 1996) so občine kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti pri organizaciji svojih služb v okviru zakona samostojne. V skladu z navedenim in v skladu s 3. členom Zakona o prekrških (ZP-1, 2011) lahko občine zaradi prilagoditve krajevnim razmeram in zagotovitve učinkovitega upravljanja z odlokom določijo prekrške za kršitve predpisov, ki jih izdajo v okviru svojih pristojnosti. Zanje v skladu z 21. členom Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2, 2007) tudi predpišejo globe v določenem znesku, če jih zakon ali uredba še ne sankcionira. Občinski odlok, v katerem so določeni prekrški, velja samo na območju občine, a enako za vse subjekte, ki na tem območju kršijo predpis. S svojimi predpisi morajo občine urediti pristojnost in organizacijo odločanja o prekrških ter organizacijo prekrškovnih organov, ki jih določa zakon (Čas et al., 2018). Organa, ki najpogosteje sankcionirata prekrške v pristojnosti občin, sta občinsko redarstvo in občinski inšpektorat (Tičar, Kandolf in Dvojmoč, 2020).

Občinsko redarstvo skrbi za javno varnost in javni red na območju občine (ali več občin, če gre za medobčinsko redarstvo), njegove naloge oziroma pristojnosti pa določa 3. člen ZORed (2006), in sicer:

- nadzorovati varen in neoviran cestni promet v naseljih,
- varovati ceste in okolje v naseljih in na občinskih cestah zunaj naselij,
- skrbeti za varnost na občinskih javnih poteh, rekreacijskih in drugih javnih površinah,
- varovati javno premoženje, naravno in kulturno dediščine ter
- vzdrževati javni red in mir.

Naloge oziroma pristojnosti občinskih redarjev določajo tudi nekateri drugi predpisi. Tako Zakon o varstvu javnega reda in miru (ZJRM-1, 2006) določa, da občinski redarji izvajajo nadzor nad kršitvami, kot so nedostojno vedenje, beračenje na javnem kraju, uporaba nevarnih predmetov, poškodovanje uradnega napisa, pisanje po objektih, vandalizem, kampiranje, uporaba živali in neupoštevanje zakonitega ukrepa uradnih oseb. Zakon o pravilih cestnega prometa (ZPrCP-UPB7, 2021) daje občinskemu redarjem pristojnosti in naloge na cestah v naselju (vključno z nekategoriziranimi cestami, ki so dane v javno uporabo), na občinskih cestah zunaj naselja in nekategoriziranih cestah zunaj naselja, ki se uporabljajo za javni cestni promet, Zakon o cestah (ZCes-1, 2010) pa za izvajanje določenega nadzora na občinskih cestah, nekategoriziranih cestah, ki se uporabljajo za javni cestni promet, in državnih cestah. Občinsko redarstvo izvaja nadzor in ugotavlja prekrške tudi na podlagi Uredbe o izvajanju izvedbene uredbe Komisije (EU) o pravilih in postopkih za upravljanje brezpilotnih zrakoplovov (2020). Po Zakonu o zaščiti živali (ZZŽiv,

2013) lahko občinski redarji preverijo izpolnjevanje nekaterih obveznosti lastnika psa. Občinsko redarstvo v skladu z 41. členom Zakona o omejevanju uporabe tobačnih in povezanih izdelkov (ZOUTPI, 2017) izvaja nadzor nad prepovedjo kajenja v vseh vozilih ob prisotnosti oseb, mlajših od 18 let.

Občinski redarji za izvajanje tako številnih nalog potrebujejo pooblastila, ki jih določa ZORed (2006). Gre za naslednja pooblastila: opozorilo, ustna odredba, ugotavljanje identitete, varnostni pregled osebe, zaseg predmetov, zadržanje osebe ter uporaba prisilnih sredstev (telesna sila, sredstva za vklepanje in vezanje, plinski razpršilec).

Sodobno zasebno varovanje ima v Sloveniji približno tridesetletno zgodovino, čeprav so nekateri nastavki zasebnega varovanja obstajali tudi v času socializma (Sotlar in Čas, 2011). Od leta 1994 je dejavnost urejena s posebnim zakonom – najprej z Zakonom o zasebnem varovanju in o obveznem organiziranju službe varovanja iz leta 1994 in nato z Zakonom o zasebnem varovanju iz leta 2003 ter Zakonom o zasebnem varovanju iz leta 2011 (Sotlar in Dvojmoč, 2016). Ključna značilnost zakonskega urejanja zasebnega varovanja je v licenciranju te dejavnosti, kar v praksi pomeni, da država postavlja natančne pogoje, ki jih morajo izpolnjevati oboji – tako lastniki podjetij, ki želijo opravljati določeno obliko zasebnega varovanja, kot njihovi zaposleni – varnostno osebje (varnostniki, varnostni tehniki, operaterji varnostno-nadzornega centra, pooblaščen inženirji varnostnih sistemov in varnostni upravljalci). Na dan 28. februarja 2022 je delovalo 153 zasebnovarnostnih podjetij, ki so skupaj posedovala 431 licenc (MNZ, 2022). Po podatkih MNZ je bilo januarja 2022 v zasebnovarnostnih podjetjih zaposlenih 6.457 pripadnikov varnostnega osebja.⁷

Zakon o zasebnem varovanju (ZZasV-1, 2011) definira zasebno varovanje kot varovanje ljudi in premoženja na varovanem območju, v določenem objektu ali na prostoru pred nezakonitimi dejanji, poškodovanjem ali uničenjem z varnostnim osebjem ter sistemi tehničnega varovanja, ki se opravlja v oblikah, določenih v ZZasV-1. Gre za gospodarsko dejavnost, namenjeno varovanju ljudi in premoženja, ki jo Republika Slovenija ureja v javnem interesu z namenom varovanja javnega reda, javne varnosti, varstva naročnikov, tretjih oseb in varnostnega osebja, ki neposredno opravlja dejavnost.

Trenutno se zasebno varovanje v Sloveniji izvaja v osmih oblikah, za katere morajo zasebnovarnostna podjetja od MNZ pridobiti licence. Konkretno naloge, ki jih opravljajo varnostniki, izhajajo iz določb pogodbe, ki jo naročnik sklene z za-

⁷ Podatek je bil pridobljen od Sektorja za zasebno varstvo in občinska redarstva MNZ.

sebnovarnostnim podjetjem, vendar te ne morejo obiti bistva oblik/licenc varovanja, ki jih določa ZZasV-1 (2011), in so: varovanje ljudi in premoženja, varovanje oseb, prevoz in varovanje gotovine ter drugih vrednostnih pošiljk (prevoz gotovine in drugih vrednostnih pošiljk), varovanje javnih zbiranj, varovanje prirediteljev v gostinskih lokalih, upravljanje varnostno-nadzornega centra, načrtovanje sistemov tehničnega varovanja in izvajanje sistemov tehničnega varovanja.

Zasebni varnostniki navedene naloge izvajajo na podlagi pooblastil, ki jih 45. člen ZZasV-1 (2011) definira kot »ukrepe in druga sredstva«. Pri opravljanju nalog zasebnega varovanja lahko varnostnik, če je ogroženo življenje, osebna varnost ali premoženje oziroma če je kršen red ali javni red na varovanem območju, uporabi (ZZasV-1, 2011): opozorilo, ustno odredbo, ugotavljanje istovetnosti, površinski pregled, preprečitev vstopa na varovano območje oziroma izstopa z njega, zadržanje osebe, fizično silo ter sredstva za vklepanje in vezanje. Varnostnik lahko uporabi tudi druge ukrepe, če tako določa zakon, ki ureja posamezno področje (npr. varovanje letališč, igralnic, jedrskih objektov). Prav tako lahko uporabljata sisteme tehničnega varovanja (ZZasV-1, 2011). Poleg navedenih »pooblastil« oziroma ukrepov lahko varnostnik pod določenimi pogoji uporabi tudi druga sredstva, in sicer (ZZasV-1, 2011): plinski razpršilec, službenega psa in strelno orožje (54. in 56. člen). ZZasV-1 (2011) prinaša pomembno novost, ki krepi položaj varnostnikov pri opravljanju nalog. Določa namreč, da je oseba dolžna ravnati v skladu z ukrepi varnostnika in ne sme s silo ali grožnjo, da bo neposredno uporabila silo, ovirati varnostnika ali mu preprečiti izvedbo ukrepa.

Tudi detektivska dejavnost je mlada dejavnost, pojavila se je šele s političnimi in gospodarskimi spremembami v Sloveniji pred dobrimi tremi desetletji, od leta 1994 pa je urejena s posebno zakonodajo, to sta Zakon o detektivski dejavnosti iz leta 1994 in Zakon o detektivski dejavnosti iz leta 2011. Tako kot pri zasebnem varovanju je tudi pri zakonski ureditvi detektivske dejavnosti ključno licenciranje, ki je v pristojnosti Detektivske zbornice Republike Slovenije (Dvojmoč, 2017). Od leta 1996, ko je bila podeljena prva, je bilo podeljenih 241 detektivskih licenc. Januarja 2022 je bilo tako v Sloveniji 93 detektivov z aktivnimi licencami (Detektivska zbornica Republike Slovenije, n. d.).

Zakon o detektivski dejavnosti (ZDD-1, 2011) definira detektivsko dejavnost kot zbiranje, obdelavo, pošiljanje podatkov in informacij ter svetovanje na področju preprečevanja kaznivih ravnanj, ki ga za naročnikove potrebe opravlja detektiv, ki ima izdano licenco in izpolnjuje pogoje v skladu s tem zakonom. Tudi tu gre za zakonsko urejeno gospodarsko dejavnost, namenjeno naročnikom detektivskih storitev, ki jo Republika Slovenija zakonsko ureja zaradi varovanja

javnega reda, javne varnosti, osebne varnosti in dostojanstva naročnikov, tretjih oseb in detektiva, ki neposredno opravlja dejavnost.

Izhajajoč iz opredelitve detektivske dejavnosti lahko rečemo, da je naloga detektivov predvsem zbiranje informacij, 26. člen ZDD-1 (2011) pa opredeljuje področja, na katerih lahko detektiv pridobiva informacije. Tako lahko pridobiva informacije o:

- osebah, ki so pogrešane ali skrite, in o povzročiteljih premoženjskih in nepremoženjskih škod,
- anonimnih pisanjih – o piscih in odpošiljateljih anonimnih pisanj,
- dolžnikih in njihovem premoženju,
- predmetih, ki so pogrešani ali izgubljeni,
- dokaznem gradivu in dejstvih, potrebnih za zavarovanje ali dokazovanje pravic in upravičenj stranke pred sodišči, drugimi pravosodnimi organi in drugimi organi oziroma organizacijami, ki v postopkih odločajo o teh pravicah,
- spoštovanju konkurenčne prepovedi in konkurenčne klavzule,
- uspešnosti in poslovnosti poslovnih subjektov,
- kaznivih dejanjih, ki se preganjajo na zasebno tožbo, in o njihovih storilcih,
- zlorabah pravice do zadržanosti z dela zaradi bolezni ali poškodbe, o zlorabah uveljavljanja pravice do povračila stroškov prevoza na delo in z dela, dela pod vplivom alkohola ali prepovedanih drog ter o drugih disciplinskih kršitvah in kršilcih.

Detektiv lahko tudi vroča pisemske in druge pošiljke naslovnikom, svetuje fizičnim in pravnim osebam na področju preprečevanja kaznivih ravnanj, načrtuje in izvaja zaščito poslovnih skrivnosti, informacijskih sistemov, ekonomskih in osebnih podatkov in informacij ter opravlja upravičenja, ki so mu podeljena z drugimi zakoni (ZDD-1, 2011).

Detektivova »pooblastila« niso preveč primerljiva s pooblastili oziroma ukrepi policistov, občinskih redarjev in varnostnikov. ZDD-1 (2011, 27. člen) namreč govori o »upravičenjih«, ki so s tehničnega vidika bližje metodam dela kot pooblastilom. To pa nikakor ne pomeni, da z njimi ni mogoče posegati v temeljne človekove pravice in svoboščine, še posebej zasebnost. Detektiv ima tako za izvrševanje svojih nalog na voljo naslednja upravičenja (ZDD-1, 2011): zbiranje podatkov od oseb ali iz javno dostopnih virov, pridobivanje podatkov iz evidenc, osebno zaznavo ter uporabo tehničnih sredstev. Detektiv lahko uporabi naprave za slikovno snemanje, naprave za zvočno snemanje pa le na podlagi jasno izkazane pisne ali zabeležene ustno izražene privolitve osebe, ki jo detektiv namerava zvočno posneti. Najbolj »policijski« upravičenja sta osebna zaznava in uporaba sredstev za slikovno snemanje, pri

čemer je drugo zgolj logično nadaljevanje prvega, saj tako detektiv le zavaruje dokaz, ki ga je zaznal z osebno zaznavo.

2.3 Primerjava nalog in pooblastil analiziranih policijsko-varnostno-nadzorstvenih organizacij

Iz zapisanega lahko ugotovimo, da so naloge obravnavanih organizacij zakonsko jasno določene. Pri tem je zanimivo, da tako kot za policiste in redarje, ki opravljajo javno službo, tudi za zasebne varnostnike in detektive velja, da lahko opravljajo le tiste naloge, ki so izrecno določene v zakonodaji.⁸ Pri nekaterih vidikih zagotavljanja varnosti si odgovornost delijo vse navedene institucije, kot je na primer pri zagotavljanju osebne varnosti in varnosti premoženja ter pri ohranjanju javnega reda in miru. Pri preprečevanju in preiskovanju kaznivih dejanj se srečujejo predvsem policisti, zasebni varnostniki in detektivi,⁹ medtem ko na področju prekrškov poleg policije deluje še občinsko redarstvo, enako velja za področje urejanja prometa. Druge naloge so bolj ali manj svojstvene naravi posameznih institucij, kar pa ne pomeni, da na teh področjih ne prihaja do sodelovanja med njimi.

Primerjava pooblastil policistov in občinskih redarjev, ukrepov varnostnikov ter upravičenj detektivov (torej pooblastil v najširšem pomenu) pokaže, da so si najbližje občinski redarji in zasebni varnostniki. To velja tako za pooblastilo/ukrep opozorila, ustne odredbe/ukaza, ugotavljanja istovetnosti/identitete, uporabe fizične/telesne sile kot za druga pooblastila, ukrepe in sredstva, pri čemer občinskim redarjem nista na voljo strelno orožje in službeni pes. Pooblastila policistov so veliko širša in pomenijo večjo možnost posega v človekove pravice, zato ne preseneča strožji in bolj urejen nadzor nad možnimi kršitvami. Če primerjamo pooblastila občinskih redarjev, zasebnih varnostnikov in policistov, je ena od pomembnih ločnic krajevna pristojnost, saj varnostniki lahko delujejo zgolj na varovanem območju,¹⁰ občinski redarji

znotraj občinskih meja, policisti pa na območju celotne države. Upravičenja detektivov so v tem pogledu drugačna, skorajda neprimerljiva z drugimi analiziranimi pooblastili oziroma ukrepi. Upravičenja so namreč vezana na pravice pooblastitelja in ne vsebujejo nobenega posega v telo ali svobodo gibanja, ampak detektivu samo omogočajo, da pooblastitelju predstavi zaznana dejstva. Izjema je osebna zaznava, ki v določeni meri lahko spominja na policijsko pooblastilo tajnega opazovanja, vendar pa se namen in način izvedbe detektivskega upravičenja vendarle že na začetku razlikujeta od navedenega policijskega pooblastila. To pa seveda še ne pomeni, da ni treba tudi detektivskih upravičenj podvreči ustreznemu nadzoru.

3 Nadzorstveni/pritožbeni postopki zoper delo policistov, občinskih redarjev, zasebnih varnostnikov in detektivov

V predhodnem poglavju predstavljene naloge in še posebej pooblastila/ukrepi/upravičenja izvajalcev policijske dejavnosti dopuščajo malo dvoma o tem, ali ob njihovi razsežnosti občasno ne prihaja tudi do nezakonitih in nestrokovnih ali vsaj neprimernih posegov v temeljne pravice, svoboščine in/ali dostojanstvo posameznika. Zato v nadaljevanju predstavljamo kratek presekok ureditve oziroma bistvene sestavine nadzorstvenih/pritožbenih postopkov zoper delo policistov, redarjev, varnostnikov in detektivov v Sloveniji.

3.1 Nadzorstveni/pritožbeni postopek zoper delo policistov

Policisti so deležni notranjega nadzora, ki ga zlasti ureja Zakon organiziranosti in delu v policiji (ZODPol, 2013). Nadzor se izvaja v okviru policije in je usmerjen v zagotavljanje notranje varnosti ter odkrivanje kršitev zakonitosti in pravil stroke pri izvrševanju policijskih nalog. Vrste in način izvajanja postopkov in ukrepov, ki jih v ta namen izvajajo pooblaščenice uradne osebe Sektorja za notranje preiskave in integriteto GPU, ureja Pravilnik o notranji varnosti v policiji (2014). K notranjemu nadzoru spada tudi sistem poročanja in nadzora, ki ga v zvezi z opravljanjem nalog in izvajanjem pooblastil ter uporabo prisilnih sredstev ureja ZNPPol (2013). O vsaki uporabi policijskega pooblastila in prisilnega sredstva morajo policisti poročati, vodja policijske enote ali oseba, ki jo ta pooblasti, pa mora za vsako uporabo prisilnega sredstva preveriti in oceniti, ali je bilo sredstvo uporabljeno zakonito in strokovno. Če policist izstrelil opozorilni strel, uporabi ele-

⁸ To je svojevrsten dokaz, da varnostniki in detektivi v Sloveniji niso obravnavani kot »navadni« državljeni, saj za te velja načelo, da jim je dovoljeno vse, kar jim ni z zakonodajo izrecno prepovedano.

⁹ Tu je treba vlogo zasebnih varnostnikov razumeti predvsem v smislu preprečevanja kriminalitete, zavarovanja kraja kaznivega dejanja, nudenja informacij policiji in zadržanja storilca kaznivega dejanja. Vlogo detektivov pa je treba razumeti predvsem v smislu zbiranja informacij o dogodkih, ki se lahko (ne pa nujno) pokažejo kot posledica kaznivih dejanj, in o kaznivih dejanjih, ki se preganjajo za zasebno tožbo, ter v smislu svetovanja strankam na področju kriminalne prevencije. Tako varnostniki kot detektivi morajo policiji ali tožilstvu naznaniti kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti in za katero so izvedeli med opravljanjem svojih nalog.

¹⁰ Varnostniki lahko izjemoma delujejo tudi zunaj varovanega območja, in sicer lahko zasledujejo in zadržijo osebo, ki je bila za-

lotena pri storitvi kaznivega dejanja ali pri kršitvi reda ali javnega reda na varovanem območju, a je varnostnikom na varovanem območju ni uspelo zaustaviti (ZZasV-1, 2011).

ktrični paralizator ali je bilo prisilno sredstvo (z izjemo sredstev za vklepanje in vezanje) uporabljeno proti najmanj petim osebam in je bila pri tem povzročena lahka telesna poškodba, mora direktor policijske uprave, na območju katere je bilo prisilno sredstvo uporabljeno, imenovati najmanj tričlansko komisijo,¹¹ ki preveri okoliščine uporabe prisilnega sredstva. Če je prisilno sredstvo uporabil policist Generalne policijske uprave, komisijo imenuje vodja notranje organizacijske enote Generalne policijske uprave. Direktor policijske uprave mora napisati poročilo, v katerem oceni, ali je bilo prisilno sredstvo uporabljeno zakonito in strokovno. Če policist uporabi strelno orožje ali s prisilnim sredstvom povzroči hudo telesno poškodbo, posebno hudo telesno poškodbo ali smrt, komisijo imenuje generalni direktor policije.

Pritožbeni postopek zoper delo policistov urejata Zakon o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol, 2013) in Pravilnik o reševanju pritožb zoper delo policistov (2013). Pritožbo lahko v pisni obliki vložijo pritožnik (fizična ali pravna oseba), ki se ne strinja z dejanjem ali opustitvijo dejanja policista pri opravljanju policijskih nalog, ki lahko pomeni kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin. V pritožbenem postopku se ugotavljajo okoliščine izvedbe policijskega postopka in uporaba policijskih pooblastil. Institut pritožbe vsebuje dve ravni: 1) pomiritveni postopek pred vodjo policijske enote, in če ta ni uspešno končan, 2) postopek pred senatom na MNZ. V pritožbenem postopku sta stranki pritožnik in policist, zoper katerega je vložena pritožba, drugi udeleženci pa so lahko vodja policijske enote, v katero je razporejen policist, ali od njega pooblaščen oseba, poročevalec,¹² pooblaščenec ministra,¹³ vodja senata, predstavnik javnosti¹⁴ ter morebitne priče, strokovnjaki ali tolmači (ZNPPol, 2013).

¹¹ Komisijo sestavljajo uslužbenci Policije, ki niso povezani s primerom ali policistom, ki je uporabil prisilno sredstvo (ZNPPol, 2013).

¹² Poročevalec je praviloma pooblaščenec ministra za notranje zadeve, lahko pa je tudi vodja policijske enote ali drug uslužbenec policije, ki je na predlog generalnega direktorja policije s pisnim sklepom ministra pooblaščen in odgovoren za opravljanje vseh nalog pri ugotavljanju dejanskega stanja pritožbe (ZNPPol, 2013).

¹³ Pooblaščenec ministra je uslužbenec MNZ, imenovan s pisnim sklepom ministra, ki je pristojen za vodenje seje senata kot vodja senata ali preverjanje pritožbe kot poročevalec ali opravljanje drugih nalog, določenih z ZNPPol (2013).

¹⁴ Predstavnik javnosti je oseba, ki jo na predlog samoupravnih lokalnih skupnosti, organizacij strokovne javnosti, nevladnih in humanitarnih organizacij za sodelovanje v senatih imenuje minister za notranje zadeve. To naj bi bila oseba, ki na strokovnem področju ali v lokalnem okolju uživa ugled in zaupanje stroke ali soobčanov ter je na podlagi njenega dosedanjega življenja, ravnanja in obnašanja mogoče utemeljeno sklepati, da bo svoje delo kot član senata opravljala pošteno in vestno. Predstavnik javnosti so imenovani za štiri leta, z možnostjo ponovnega imenovanja (ZNPPol, 2013).

Pomiritveni postopek je razgovor vodje policijske enote, v katero je razporejen policist, zoper katerega je vložena pritožba, s pritožnikom, v katerem vodja pritožnika seznanjen z ugotovitvami v zvezi s pritožbo. V razgovoru mora pritožniku omogočiti, da predstavi dejstva v zvezi s pritožbo in predlaga dokaze za ugotovitev dejanskega stanja. Vodja policijske enote pritožnika povabi na razgovor. Če se pritožnik vabilu ne odzove in ne sporoči, da bo nadaljeval postopek, se njegov molk šteje za odstop od pritožbe, pritožbeni postopek se konča, celotni spis pa se takoj odstopi MNZ. V primeru upravičene pritožbe se pritožnik seznanjen z ukrepi, ki so že ali bodo sprejeti (opravičilo, pisno ali ustno opozorilo policista, predlog za uvedbo disciplinskega postopka, postopka o prekršku ali kazenskega postopka in podobno). Udeležba policista, zoper katerega je bila vložena pritožba na pomiritvenem postopku, je prostovoljna. Če se je udeležil, mu je treba omogočiti, da predstavi dejstva in dokaze v zvezi s pritožbo. Pomiritveni postopek mora biti praviloma končan v 30 dneh od prejema pritožbe, razen če to ni mogoče zaradi objektivnih okoliščin (ZNPPol, 2013).

V primerih, ko pritožnik navaja domnevno hude posege v človekove pravice ali temeljne svoboščine, in v drugih primerih iz četrtega odstavka 148. člena ZNPPol (2013)¹⁵ se pritožba obravnava neposredno pred senatom. Pritožbe pred senatom ob sodelovanju predstavnikov javnosti obravnavajo pristojni javni uslužbenci iz Sektorja za pritožbe zoper policijo v Direktoratu za policijo in druge varnostne naloge na MNZ. Senat imenuje minister za notranje zadeve. Sestavljajo ga pooblaščenec ministra kot vodja senata in dva predstavnika javnosti kot člana senata. Seja senata poteka na območju policijske uprave, na kateri naj bi bile kršene pritožnikove človekove pravice ali temeljne svoboščine. Pritožba se dodeli v reševanje vodji senata, ki po končanem zbiranju obvestil in

¹⁵ Gre za naslednje primere (ZNPPol, 2013):

- če je bil v policijskem postopku, na katerega se pritožba nanaša, kdo hudo telesno poškodovan, posebno hudo telesno poškodovan ali je izgubil življenje;
- če se pritožba nanaša na policijski postopek, v katerem so bila prisilna sredstva uporabljena zoper več kot tri osebe in je nastala lahka telesna poškodba;
- če se pritožba nanaša na policijski postopek, v katerem je bilo uporabljeno strelno orožje;
- če so bili v policijskem postopku udeleženi otroci ali mladoletniki ali pripadniki narodnostnih ali etničnih skupnosti ali manjšin ali drugih ranljivih skupin;
- če so v pritožbi navedene trditve o mučenju, krutem, nečloveškem ali ponižujočem ravnanju ali kaznovanju;
- če je pritožba vložena zoper vodje policijskih enot ali vodje notranjih organizacijskih enot policije in
- če se obravnava pritožba tujca, ki ne prebiva na območju Republike Slovenije.

Andrej Sotlar, Miha Dvojmoč, Bernarda Tominc, Maja Modic: Pluralna policijska dejavnost v Sloveniji: podobne naloge in pooblastila, različni nadzorstveni in pritožbeni postopki?

dokazov razpiše in vodi sejo senata. Vodja senata pošlje pritožniku in policistu, zoper katerega je vložena pritožba, skupaj z vabilom na sejo senata poročilo o ugotovitvah v zvezi s pritožbo. Drugo pritožbeno dokumentacijo lahko pritožnik in policist pregledata pri vodji senata ali poročevalcu. Vpogled v dokumentacijo, ki se nanaša na morebitni predkazenski postopek, se pritožniku dovoli po predhodno pridobljenem dovoljenju pristojnega državnega tožilca.

Senat odloča o pritožbi na seji, kamor so vabljeni pritožnik, policist, zoper katerega je vložena pritožba, pooblaščenec, poročevalac, priče, strokovnjaki in tolmači. Poročevalac na seji senata predstavi poročilo o ugotovitvah. O vsebini pritožbe in dejstvih v zvezi s pritožbo se lahko izrečeta tudi pritožnik in policist, ki lahko po vodji senata postavljata vprašanja vabljenim ali predlagata izvajanje dodatnih dokazov. Vodja senata in člani senata lahko postavljajo vprašanja vabljenim ter izvajajo dodatne dokaze za ugotovitev dejanskega stanja. Na podlagi ugotovljenih dejstev in okoliščin senat z glasovanjem odloči o utemeljenosti pritožbe. Sprejeta je odločitev, za katero glasujeta vsaj dva člana senata. Vodja senata takoj po končanem glasovanju prisotne seznanj z odločitvijo senata, ki je dokončna (ZNPPol, 2013).

Postopek reševanja pritožbe se konča s pisnim odgovorom pritožniku, v katerem mora biti odločitev senata vsebinsko razložena. Pritožniku je treba odgovoriti na pritožbene razloge tako, da se argumentirano razložijo stališča do vseh razumljivih trditev oziroma očitkov v pritožbi ter povzamejo bistvene okoliščine in ugotovitve. Odgovor senata se pritožniku vroči osebno, policistu pa po vodji policijske enote, v katero je razporejen. Postopek pred senatom mora biti končan v 90 dneh od prejema pritožbene zadeve, razen če zaradi objektivnih okoliščin to ni mogoče (ZNPPol, 2013).

Policija mora ob utemeljeni pritožbi, obravnavani na sestavi, ali ko je ravnanje policista v pomiritvenem postopku ocenjeno kot neskladno s predpisi, v 30 dneh po končanem pritožbenem postopku MNZ pisno poročati o sprejetih in izvedenih ukrepih. MNZ pripravi polletno in letno poročilo o reševanju pritožb, ki se objavi na spletni strani ministrstva (ZNPPol, 2013).

3.2 Nadzorstveni/pritožbeni postopek zoper delo občinskih redarjev

O varnostnem pregledu osebe, zasegu predmetov, zadržanju in uporabi prisilnih sredstev občinski redar pisno poroča vodji občinskega redarstva oziroma svojemu nadrejenemu ali osebi, ki jo ta pooblasti (ZORed, 2006, 16. člen). Vodja občinskega redarstva na podlagi poročila občinskega redarstva oceni, ali je bilo ravnanje občinskega redarja zakonito in strokov-

no. Ob ugotovljenih kršitvah sproži postopek za ugotavljanje odgovornosti (ZORed, 2006, 17. člen).

Če je osebi med postopkom povzročena telesna poškodba ali smrt ali je bilo prisilno sredstvo uporabljeno proti več kot trem osebam, vodja občinskega redarstva nemudoma obvesti župana občine, kjer je sedež občinskega redarstva, v primeru smrti osebe pa tudi policijo (ZORed, 2006, 16. člen). V takem primeru oceno ravnanja občinskega redarja opravi komisija za oceno zakonitosti in strokovnosti ravnanja občinskega redarstva, ki jo imenuje župan, sestavljajo pa jo direktor občinske uprave (vodja), predstavnik policije in eden ali več predstavnikov nevladnih organizacij ali predstavnikov javnosti, ki jih določi župan (ZORed, 2006, 17. člen). O zbranih obvestilih, dokazih in ugotovitvah komisija najpozneje v 30 dneh od dneva imenovanja sestavi zapisnik, v katerem poda tudi mnenje, ali je bilo ravnanje občinskega redarja v skladu s predpisi, strokovno in sorazmerno. Če komisija ugotovi znake kaznivega dejanja, katerega storilec se preganja po uradni dolžnosti ali na predlog, zlorabe človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugih kršitev, za katere so z zakonom določene sankcije, obvesti o tem pristojni organ (ZORed, 2006, 18. člen).

Kadar pa posameznik meni, da so mu bile z dejanjem ali opustitvijo dejanja občinskega redarja kršene pravice ali svoboščine, se lahko v 30 dneh pritoži županu. Ta mora pritožbo proučiti in o svojih ugotovitvah in ukrepih v 30 dneh pisno obvestiti pritožnika. O disciplinskih kršitvah občinskega redarja se odloča v disciplinskem postopku v skladu z zakonom, ki ureja položaj javnih uslužbencev (ZORed, 2006, 19. člen).

3.3 Nadzorstveni/pritožbeni postopek zoper delo zasebnih varnostnikov

Tudi pri zasebnih varnostnikih zakon predpisuje postopek ocene uporabe ukrepov varnostnika in dolžnost poročanja. Varnostnik, ki osebo zadrži, uporabi sredstva za vklepanje in vezanje, fizično silo, plinski razpršilec ali strelno orožje, je dolžan o tem takoj obvestiti policijo. Policijo obvesti tudi, če uporabi službenega psa v nasprotju z določbami zakona. Imetnik licence mora najpozneje v 48 urah od uporabe ukrepov in drugih sredstev o tem pisno poročati policijski postaji, na območju katere so bili uporabljeni. Policija prouči poročilo o uporabi ukrepov varnostnika, po potrebi zbere obvestila od oškodovanca, prič in udeležencev ter od imetnika licence zahteva še dodatna pojasnila. Če pri uporabi ukrepov ugotovi nezakonitost ali nestrokovnost, izvede postopek v skladu s predpisi, ki urejajo kazenski postopek ali postopek o prekrških. Če policija ugotovi, da obstaja možnost, da je varnostno osebje nezakonito ali nestrokovno uporabilo ukrep ali da je varnostno osebje ali imetnik licence kršilo določila ZZasV-1, o tem obvesti MNZ in imetnika licence. Imetnik licence o uporabi

ukrepov varnostnika in drugih sredstev pripravi skupno poročilo do 31. januarja za preteklo koledarsko leto in ga pošlje reprezentativnemu strokovnemu interesnemu združenju na področju zasebnega varovanja (ZZasV-1, 2011, 57. člen).

Če posameznik meni, da so bile pri izvajanju ukrepov varnostnika kršene njegove pravice ali svoboščine, ima pravico podati pritožbo imetniku licence, pri katerem je bil v času dejanja varnostnik v delovnem razmerju. Imetnik licence obravnava pritožbo in z ugotovitvami glede utemeljenosti pritožbe seznaniti pritožnika v 30 dneh od prejema pritožbe. Če imetnik licence v postopku ugotovi, da ima dejanje varnostnika znake kaznivega dejanja ali prekrška, o tem takoj obvesti policijo ali poda ovadbo pri pristojnem državnem organu. Imetnik licence na zahtevo reprezentativnega združenja – Zbornice za razvoj slovenskega zasebnega varovanja (ZRSZV) ali MNZ pripravi poročilo o podanih pritožbah (ZZasV-1, 2011, 59. člen).

3.4 Nadzorstveni/pritožbeni postopek zoper delo detektivov

Strokovni nadzor nad delom detektivov izvaja Detektivska zbornica Republike Slovenije (DeZRS).¹⁶ Glede kršitev detektivov ZDD-1 (2011) določa, da DeZRS kot pristojni organ lahko detektivu z odločbo izreče trajni, začasni ali pogojni odvzem licence ter prepoved opravljanja čezmejne dejavnosti (16. člen). Disciplinsko odgovornost detektivov DeZRS ugotavlja v skladu s statutom DeZRS (9. člen). 40. člen statuta DeZRS (2021) določa, da predlog za uvedbo postopka pred častnim razsodiščem zoper detektiva lahko poda nadzorni odbor, državni organ nadzora, član zbornice ali prizadeta stranka (to je oseba, ki je najela detektiva). Natančneje pa postopek ureja Pravilnik o postopku pred Častnim razsodiščem Detektivske zbornice Republike Slovenije (2021), ki določa, da častno razsodišče obravnava detektiva, če ta ravna v nasprotju z dolžnostmi pri opravljanju detektivskega poklica ali vestnim opravljanjem dela in kodeksom poklicne etike detek-

tivov, statutom zbornice ter drugimi njegovimi akti (2. člen). Detektiv je odgovoren za kršitev, če je ugotovljena njegova krivda v obliki naklepa ali malomarnosti (6. člen). Postopek pred častnim razsodiščem se uvede na podlagi predloga upravičenega predlagatelja, ki pa ni stranka v postopku (12. člen). Tričlansko častno razsodišče, sestavljeno iz detektivov, odloča na seji, ki ni javna. Na seji so prisotne le vabljene osebe. Častno razsodišče po opravljeni ustni obravnavi odloči o disciplinski kršitvi in odgovornosti zanjo oziroma disciplinskem ukrepu ter v 15 dneh izda pisno odločbo in jo vroči detektivu (23. člen), medtem ko se predlagatelju odločba ne pošilja, ampak se ta o izdani odločbi le obvesti.

3.5 Primerjava nadzorstvenih/pritožbenih postopkov

Kakšne razlike in podobnosti lahko izluščimo iz predstavljenih nadzorstvenih/pritožbenih postopkov v predhodnih poglavjih? Ključna merila razlikovanja se nanašajo na (ne) opredelitev vloge oziroma pristojnosti državnih organov, organov lokalne samouprave, strokovnih interesnih združenj in pritožnika v postopkih; (ne)prisotnost javnosti v postopkih; preglednost celotnih postopkov. Glavne razlike se pokažejo vzdolž ločnice med nadzorstvenimi postopki (npr. nad uporabo najbolj represivnih pooblastil) in pritožbenimi postopki (npr. zaradi neprimerne odnosa do posameznika). Predvsem pri policiji, občinskem redarstvu in zasebnem varovanju so nadzorstveni postopki relativno natančno določeni, saj si nobena organizacija (še posebej policija) očitno ne more privoščiti, da bi napačna, nestrokovna ali celo nezakonita uporaba pooblastil oziroma ukrepov zoper posameznike ostala nesankcionirana, morda celo neobravnavana. Nadzor nad uporabo upravičen detektivov ni primerljiv s prvimi tremi postopki, saj ga država »uravnava« predvsem z grožnjo s prekrškovnimi in kazenskimi postopki. Toda kot že navedeno, pri odnosu izvajalec pooblastil/ukrepov/upravičenj – posameznik obstaja tudi druga plat, ki je dostikrat manj vidna in ji tudi organizacije ne namenajo pretirane pozornosti, do zdaj pa je niso niti raziskovalci. Gre za primere, ko posameznik meni, da mu je izvajalec pooblastil/ukrepov/upravičenj s svojim ravnanjem krnil dostojanstvo, pravice in svoboščine, pa četudi je morda za to imel zakonsko podlago. Posamezniku v takem primeru preostane samo možnost pritožbe in na tej točki se v slovenski praksi kažejo precej različne prakse pritožbenih postopkov. Osnova za začetek pritožbenega postopka je pri vseh institucijah enaka, in sicer nestrinjanje prizadete osebe z odločitvijo oziroma dejanjem posameznega organa oziroma pooblaščen osebe. Pri policistih, zasebnih varnostnikih in občinskih redarjih po vložitvi pritožbe pride do soočenja vodje posameznega organa/sluzbe in zaposlenega, ki je predmet pritožbe, z namenom ugotavljanja okoliščin. To ne velja za detektive, kjer to vlogo prevzema DeZRS. Če je v pritožbenem postopku zoper občinskega redarja ali zasebne-

¹⁶ Detektive nadzorujejo tudi inšpektorji Inšpektorata Republike Slovenije za notranje zadeve, ki lahko med drugim DeZRS predlagajo odvzem licence, uvedbo postopka za ugotovitev detektivove disciplinske odgovornosti, začasno prepovedo opravljanje dejavnosti idr. (ZDD-1, 2011), vendar inšpekcijski nadzor ni predmet naše raziskave. Detektivi so lahko denarno kaznovani za prekrške, ki jih storijo pri svojem delu. Še posebej to velja za primere, ko kršijo določbe zakona v zvezi z delovnim področjem detektiva ali v nasprotju z zakonom izvajajo upravičenja (50. člen ZDD-1, 2011). Nad detektivi pa ne nazadnje visi tudi grožnja kazenskega pregona v primeru neupravičenega prisluškovanja in zvočnega snemanja ter neupravičenega slikovnega snemanja po 137. oziroma 138. členu Kazenskega zakonika (KZ-1, 2012). Izpostavljenost detektiva navedenima kaznivima dejanjema je neprimerljivo večja, kot to velja za druge prebivalce, saj detektiv kot upravičeni uporablja tudi slikovno in zvočno snemanje.

ga varnostnika ugotovljeno kaznivo dejanje ali pride do smrti ali če je v postopek vključenih več pritožnikov, se o tem obvesti policija. Med primerjanimi pritožbenimi postopki najbolj izstopa pritožbeni postopek zoper policiste, predvsem v delu, ko se (razen v primerih, določenih z zakonom) najprej izpelje pomiritveni postopek na policijski enoti, če ta ni bil uspešno končan, pa se postopek lahko nadaljuje pred senatom na MNZ. Pritožbe pred senatom obravnavajo pristojni javni uslužbenci iz Sektorja za pritožbe zoper policijo v Direktoratu za policijo in druge varnostne naloge na MNZ. Ključno in v veliki meri drugačno od drugih pritožbenih postopkov je tudi dejstvo, da so v senat vključeni predstavniki javnosti, in sicer v razmerju dva predstavnika javnosti, en predstavnik ministrstva, ki je vodja senata. Prisotnost javnosti je zagotovljena le še v nadzorstvenem (ne pa tudi pritožbenem) postopku zoper občinskega redarja, saj v njem sodeluje predstavnik nevladne organizacije. Za podobne postopke zoper zasebne varnostnike in detektive je značilno, da so precej bolj interne narave (vloga zasebnovarnostnih podjetij in častnega rabsodišča DeZRS), razen kadar se ugotovi, da so osebe, zoper katere se vodi postopek, storile kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti. Na podlagi opisanega bi lahko sklepali, da sta načeli transparentnosti in nepristranskosti sistemsko bolj uveljavljeni pri obeh javnih policijskih organizacijah kot pri varnostnih entitetah zasebnega prava.

4 Razprava

Policisti, občinski redarji, varnostniki in detektivi razpolagajo z občutnimi pooblastili, ukrepi, sredstvi in upravičenji, s katerimi lahko posegajo v temeljne človekove pravice in svobojine. Zato so nad njimi in njihovimi organizacijami vzpostavljeni različni nadzorstveni mehanizmi. Predvsem upravni in inšpekcijski nadzor državnih organov nad njimi, ki sicer ni bil predmet našega zanimanja, se zdi dokaj celostno urejen.

Če tokrat policijo, ki je, to moramo priznati, večplastno nadzorovana, pustimo ob strani, lahko ugotovimo, da pristojni organi vodijo tudi določene nadzorstvene postopke, ki se predvsem nanašajo na ugotavljanje nepravilne oziroma čezmerne uporabe pooblastil/ukrepov/upravičenj. Vendar gre, razen v primeru občinskih redarjev, kjer v komisiji, ki jo v primeru najhujših kršitev občinskega redarja imenuje župan, sodelujeta tudi predstavnik policije in predstavnik zunanje javnosti iz vrst nevladnih organizacij, v glavnem za ne dovolj pregledne postopke, ki potekajo brez sodelovanja javnosti. To velja tako za postopek zoper varnostnike, ki ga izvaja policija, kot zoper detektive, ki ga izvaja DeZRS.

Posebno poglavje predstavlja varstvo pravic posameznikov, ki menijo, da so jim bile v postopkih, ki so jih z njimi

vodili občinski redarji in zasebni varnostniki, kršene pravice, in se želijo zoper to ravnanje pritožiti – na primer, ko gre za uporabo pooblastil/ukrepov, ki ne pomenijo tako hudega posega kot prisilna sredstva, ali ko gre za neprimeren odnos do posameznika in v podobnih primerih.¹⁷ Ko se posameznik v takšnih primerih pritoži zoper postopek občinskega redarja ali varnostnika, se namreč lahko porodi dvom o neodvisnosti obravnave primera in zaščiti pravic posameznika. V prvem primeru o njegovi pritožbi odloči župan, v drugem primeru pa imetnik licence (*de facto* lastnik zasebnovarnostnega podjetja). S tehničnega vidika sta oba delodajalca občinskega redarja oziroma varnostnika, posredno sta soodgovorna za njuno delo in zato je tudi dvom o neodvisnosti njune preiskave pritožbe legitim. Pri detektivih pa postopek res teče pred častnim rabsodiščem DeZRS, ki je od detektivov neodvisno telo, vendar pa postopka ne more sprožiti posameznik, o katerem je detektiv zbiral informacije, ampak le prizadeta stranka, to je oseba, ki je najela detektiva in ni zadovoljna z njegovim opravljenim delom. Tudi v tem primeru pa stranka ne more prisostvovati postopku. Opisani postopki pri občinskih redarjih, zasebnih varnostnikih in detektivih imajo skupno značilnost – sodelovanje pritožnikov je bolj ali manj skrženo na dejanje vložitve pritožbe, medtem ko ima sama obravnava pritožbe značilnosti zaprtega, internega postopka.

Opisani postopki se v nobenem primeru ne morejo primerjati z večplastnim nadzorom, ki ga je deležna policija, a to zaradi družbene vloge, nalog in pooblastil, ki jih ima policija, niti ne preseneča. Kljub vsemu pa v oči bode neobstoj primerljivih preglednih pritožbenih postopkov, s katerimi bi posamezniki, ki menijo, da so jim bile kršene pravice zaradi postopkov občinskih redarjev, zasebnih varnostnikov ali detektivov, lahko dosegli zadoščanje. Dejstvo je namreč, da se pooblastila občinskih redarjev, ukrepi varnostnikov in upravičenja detektivov približujejo pooblastilom, ki jih imajo policisti, vendar zoper navedene poklicne skupine ne obstajajo pritožbeni postopki, ki bi bili primerljivi s tistimi zoper delo policistov (pomiritveni postopek, postopek pred senatom, sodelovanje pritožnika, sodelovanje predstavnika javnosti in drugi).

V tem smislu je torej mogoče postaviti tezo, da enaki oziroma podobni posegi v temeljne človekove pravice in svobojine terjajo tudi enake ali podobne mehanizme za njihovo obravnavo. Pravzaprav ni pomembno, kdo je s pooblastili, ki mu jih je dodelila država (npr. policist, redar, varnostnik, detektiv, carinik, pravosodni policist, obveščevalec ali kdo drug), posegal v pravice posameznika. Bistveno je, da si ta

¹⁷ Takšna milejša pooblastila/ukrepi so na primer opozorilo, ustna odredba, ugotavljanje identitete/istovetnosti in podobno, pri njih pa prav tako lahko pride do konfliktnih položajev, ki pripeljejo do pritožb posameznikov.

posameznik zasluži enakopravno obravnavo tistih posegov, za katere ocenjuje, da pomenijo kršenje njegovih pravic in dostojanstva. Predstavljeni primeri pritožbenih postopkov ne zagotavljajo ločenosti nadzorne institucije od subjektov, ki jih nadzira, v preiskavo pritožbenega primera pa tudi nista vedno vključena pritožnik in predstavnik javnosti. Vse to otežuje neodvisnost, preglednost in nepristranskost pritožbenega postopka. Marsičemu od navedenega pritrjujejo tudi (sicer redke) raziskave in teoretična dela na to tematiko (Flander, 2020; Hudrič, 2017).

To že samo po sebi terja dodatno proučitev in iskanje možnosti za ustrezno harmonizacijo pritožbenih postopkov v institucijah pluralne policijske dejavnosti. Seveda pa govorimo o idealno-tipskem modelu, ki ga je treba šele vzpostaviti, testirati in ustrezno vnesti v slovensko prakso. Menimo, da je do ustreznih rešitev mogoče priti tudi s pomočjo ugotovitev ustrezno koncipirane raziskave. Ta bo vsebovala analizo normativno-pravne ureditve in celostno oceno tega področja v praksi v Sloveniji v primerjavi z ureditvijo in stanjem v drugih državah članicah EU, pri čemer nas bodo tuje izkušnje zanimale predvsem z vidika možne uveljavitve dobrih praks v Sloveniji. Osrednja pa bo empirična raziskava v obliki strukturiranih intervjujev s predstavniki občinskih redarstev, zasebnovarnostnih podjetij, detektivskih agencij, detektivki posamezniki, predstavniki občin, ZRSZV, DeZRS, MNZ RS, MJU RS, Urađa varuha človekovih pravic, Informacijskega pooblaščenca, Policije in nevladnih organizacij s področja varstva človekovih pravic. Analiza in sinteza stališč intervjuvancev bosta prispevali k odgovoru na temeljno vprašanje, kakšen nadzor nad občinskimi redarji, zasebnimi varnostniki in detektivki bi bil najučinkovitejši za varovanje človekovih pravic in svoboščin, ter na vprašanje, kakšne so možnosti za poenotenje pritožbenih postopkov zoper delo občinskih redarjev, zasebnih varnostnikov in detektivov po vzoru pritožbenega postopka zoper policiste. Na tej podlagi bo pripravljen predlog modela splošnega ali več posebnih pritožbenih mehanizmov (a ob upoštevanju enotnih standardov) v primeru neupravičenih in čezmernih posegov v človekove pravice, ki jih storijo občinski redarji, varnostniki in detektivki. Ko bo predlog modela oziroma modelov oblikovan, bomo za njegovo preverjanje izvedli fokusno skupino s skupino strokovnjakov in uvedli morebitne popravke. Morebitna uvedba rešitev je seveda v rokah odločevalcev (MNZ RS, MJU RS), vsekakor pa bi izpopolnitev nadzorstvenih/pritožbenih mehanizmov ne samo izboljšala pravno varnost posameznikov, ampak bi morala prispevati tudi k večjemu ugledu obravnavanih poklicnih skupin in zaupanju javnosti v posamezne oblike (lokalne in zasebne) policijske dejavnosti v Sloveniji. Tovrstne rešitve pa bi bile, ne nazadnje, dobrodošle tudi za druge organizacije pluralne policijske dejavnosti, kot sta pravosodna policija in Finančna uprava Republike Slovenije, ter za druge organiza-

cije, katerih pripadniki razpolagajo z izvršnimi »policijskimi« pooblastili, ki tokrat zaradi omejitev raziskave niso bile vključene v analizo.

Literatura

- Anžič, A. (1996). *Vloga varnostnih služb v sodobnih parlamentarnih sistemih – nadzorstvo*. Ljubljana: Enotnost.
- Button, M. (2007). Assessing the regulation of private security across Europe. *European Journal of Criminology*, 4(1), 109–128.
- Čas, T. (1999). *Zasebna varnost kot sestavina nacionalne varnosti Republike Slovenije* (Doktorska disertacija). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Čas, P., Filipčič, K., Fišer, Z., Gril, S., Jenull, H., Kovač, P. et al. (2018). *Zakon o prekrških (ZP-1) s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
- Detektivska zbornica RS. (n. d.). *Abecedni seznam detektivov*. Pridobljeno na <https://www.detektivska-zbornica-rs.si/abecedni-seznam-detektivov/>
- Dvojmoč, M. (2017). Detektivska dejavnost v Sloveniji: (normativni) razvoj dejavnosti in pogled v prihodnost. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 68(3), 280–297.
- Flander, B. (2016). Pomiritveni postopek: med mediacijo in policijskim delom v skupnosti. V G. Meško, K. Eman in U. Pirnat (ur.), *Varnost v lokalnih skupnostih (konferenčni zbornik)* (str. 55–61). Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede. Pridobljeno na <http://press.um.si/index.php/ump/catalog/download/144/124/201-1>
- Flander, B. (2020). Complaints against the Slovenian police: On the problem of independence and procedural impartiality. *Varstvoslovje*, 22(4), 361–374.
- Flander, B., Modic, M., Lobnikar, B. in Tičar, B. (2021). *Učinkovitost sistemskega nadzora nad policijo na področju spoštovanja človekovih pravic ter zakonskih in strokovnih standardov policijskega dela*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede. Pridobljeno na https://www.fvv.um.si/wp-content/uploads/2021/06/CRP-1942_Zakljuc%CC%8Cno-poroc%CC%8Cilo.pdf
- Fortuna, R. (2013). *Dileme in pravni vidik uporabe prisilnih sredstev občinskih redarjev* (Magistrsko delo). Nova Gorica: Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici.
- Gostič, Š. (2000). Državni nadzor nad detektivsko dejavnostjo. *Detektiv*, 2(1), 1–6.
- Hudrič, G. (2017). *Pritožbeni mehanizmi in strokovni nadzor organov s prisilnimi pooblastili* (Doktorska disertacija). Kranj: Fakulteta za državne in evropske študije.
- Hudrič, G. in Kuralt, M. (2013). Pritožbe zoper delo policistov – raziskava o zadovoljstvu pritožnikov s pritožbenim postopkom v letu 2012 ter novosti pritožbenega postopka. V I. Areh in T. Pavšič Mrevlje (ur.), *14. slovenski dnevi varstvoslovja*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede. Pridobljeno na <https://www.fvv.um.si/dv2013/zbornik-prispevkov.html>
- Kazenski zakonik (KZ-1). (2012, 2015, 2016, 2017, 2020, 2021). *Uradni list RS*, (50/12, 6/16, 54/15, 38/16, 27/17, 23/20, 91/20, 95/21, 186/21).
- Levačić, D. (2020). Zloraba pritožbenega postopka zoper policijo v predkazenskem postopku: dileme in izzivi. V M. Modic, I. Areh, B. Flander, B. Lobnikar in T. Pavšič Mrevlje (ur.), *21. dnevi varstvoslovja: zbornik povzetkov* (str. 31). Maribor: Univerzitetna založba Univerze v Mariboru. Pridobljeno na <https://www.fvv.um.si/dv2020/DV2020-povzetki.pdf>

Andrej Sotlar, Miha Dvojmoč, Bernarda Tominc, Maja Modic: Pluralna policijska dejavnost v Sloveniji: podobne naloge in pooblastila, različni nadzorstveni in pritožbeni postopki?

16. Lobnikar, B. in Ropoša, K. (2020). The importance and effectiveness assessment of internal control in the Slovenian police. *Varstvoslovje*, 22(4), 390–427.
17. Lobnikar, B., Sotlar, A. in Modic, M. (2015). Do we trust them?: Public opinion on police work in plural policing environments in Central and Eastern Europe. V G. Meško in J. Tankebe (ur.), *Trust and legitimacy in criminal justice: European perspectives* (str. 189–202). Cham: Springer.
18. Meško, G., Lobnikar, B., Jere, M. in Sotlar, A. (2013). Recent developments of policing in Slovenia. V G. Meško, C. B. Fields, B. Lobnikar in A. Sotlar (ur.), *Handbook on policing in Central and Eastern Europe* (str. 263–286). Cham: Springer.
19. Meško, G., Dvojmoč, M., Lobnikar, B., Modic, M., Prisljan, K., Sotlar, A. et al. (2020). *Policija in drugi deležniki zagotavljanja varnosti – vidiki pluralne policijske dejavnosti v lokalnih skupnostih: ciljni raziskovalni projekt: raziskovalno poročilo*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
20. Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ). (28. 2. 2022). *Seznam imetnikov licenc na dan 28. 2. 2022*. Pridobljeno na <https://www.gov.si/drzavni-organi/ministrstva/ministrstvo-za-notranje-zadeve/o-ministrstvu/direktorat-za-policijo-in-druge-varnostne-naloge/sektor-za-zasebno-varstvo-in-obcinska-redarstva/#:~:text=Seznam%20imetnikov%20licenc%20na%20dan%202022.12>
21. Modic, M. (2020). Systemic direction and supervision of police work in the Republic of Slovenia: Current situation analysis. *Varstvoslovje*, 22(4), 375–389.
22. Mušinović, F. in Kodre, A. (2016). Pomen udeležbe policista v pomirritvenem postopku. V B. Flander, I. Areh in T. Pavšič Mrevlje (ur.), *Zbornik povzetkov 17. slovenski dnevi varstvoslovja* (str. 42). Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
23. Pečar, J. (1997). Varnostopolitični in nadzorstveni pogledi na zasebno varstvo. V A. Anžič (ur.), *Zasebno varovanje in detektivska dejavnost: dileme in perspektive* (str. 11–22). Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.
24. Policija. (31. 1. 2022). *Število zaposlenih v Policiji*. Pridobljeno na <https://www.policija.si/o-slovenski-policiji/statistika/zaposleni-v-policiji>
25. Pravilnik o notranji varnosti v policiji. (2014). *Uradni list RS*, (67/14).
26. Pravilnik o postopku pred Častnim razsodiščem Detektivske zbornice Republike Slovenije. (2021). *Uradni list RS*, (64/21).
27. Pravilnik o reševanju pritožb zoper delo policistov. (2013). *Uradni list RS*, (54/13).
28. Smolej, D., Gorenak, V., Pilko, A. in Gorenak, I. (2014). *Upravljanje pritožbenih in predkazenskih postopkov zoper policiste v Republiki Sloveniji in nekaterih državah Evropske unije*. Harlow: Pearson Education.
29. Sotlar, A. (2007). The (non)existent control over private security companies in Slovenia: The opinions of private security managers and members of parliament. V G. Meško in B. Dobovšek (ur.), *Policing in emerging democracies: critical reflections* (str. 183–208). Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
30. Sotlar, A. (2012). Nadzor nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo. V I. Podbregar (ur.), *Obveščevalno-varnostna dejavnost: procesi, metode, nadzor* (str. 437–488). Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
31. Sotlar, A. in Čas, T. (2011). Analiza dosedanjega razvoja zasebnega varovanja v Sloveniji – med prakso, teorijo in empirijo. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 62(3), 227–241.
32. Sotlar, A. in Dvojmoč, M. (2015). Municipal warden services in the pluralised policing environment in Slovenia. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 66(4), 330–341.
33. Sotlar, A. in Dvojmoč, M. (2016). Private security in Slovenia: 25 years of experiences and challenges for the future. V B. Vankovska in O. Bakreski (ur.), *International scientific conference Private security in the 21st century: experiences and challenges* (str. 15–39). Skopje: Chamber of Republic of Macedonia for private security.
34. Sotlar, A., Modic, M. in Dvojmoč, M. (2019). *Raziskovalni projekt »Detektivska dejavnost v Republiki Sloveniji – analiza trenutnega stanja, smeri prihodnjega razvoja in spremembe normativno-pravne ureditve«: končno poročilo*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
35. Statut Detektivske zbornice Republike Slovenije. (2021). *Uradni list RS*, (64/21).
36. Tičar, B., Kandolf, S. in Dvojmoč, M. (2020). *De lege lata analiza sankcioniranja prekrškov v mestnih občinah v Sloveniji v letih od 2015 do 2017*. *Varstvoslovje*, 22(2), 121–136.
37. Uredba o izvajanju izvedbene uredbe Komisije (EU) o pravilih in postopkih za upravljanje brezpilotnih zrakoplovov. (2020, 2021). *Uradni list RS*, (195/20 in 31/21).
38. Zakon o cestah (ZCes-1). (2010, 2012, 2014, 2015, 2018, 2021). *Uradni list RS*, (109/10, 48/12, 36/14, 46/15, 10/18, 123/21).
39. Zakon o detektivski dejavnosti (ZDD-1). (2011). *Uradni list RS*, (17/11).
40. Zakon o kazenskem postopku (ZKP-UPB16). (2021). *Uradni list RS*, (176/21).
41. Zakon o lokalni samoupravi (ZLS). (1993). *Uradni list RS*, (72/93).
42. Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2). (2007, 2008, 2009, 2010, 2012, 2015, 2018, 2020). *Uradni list RS*, (94/07, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12, 14/15, 11/18, 30/18, 61/20 in 80/20).
43. Zakon o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol). (2013, 2015, 2017, 2019, 2021). *Uradni list RS*, (15/13, 23/15, 10/17, 46/19, 47/19, 153/21).
44. Zakon o občinskem redarstvu (ZORed). (2006, 2017). *Uradni list RS*, (139/06 in 9/17).
45. Zakon o omejevanju uporabe tobačnih in povezanih izdelkov (ZOUTPI). (2017). *Uradni list RS*, (9/17, 29/17).
46. Zakon o organiziranosti in delu v policiji (ZODPOL). (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2019, 2020, 2021). *Uradni list RS*, (15/13, 11/14, 86/15, 77/17, 77/17, 36/19, 66/19, 200/20, 172/21).
47. Zakon o pravilih cestnega prometa (ZPrCP-UPB7). (2021). *Uradni list RS*, (156/21, 161/21).
48. Zakon o prekrških (ZP-1). (2011, 2013, 2014, 2016, 2017, 2019, 2020, 2021). *Uradni list RS*, (29/11, 21/13, 111/13, 74/14, 92/14, 32/16, 15/17, 73/19, 175/20, 5/21).
49. Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS). (1996). *Uradni list RS*, (15/96).
50. Zakon o varstvu javnega reda in miru (ZJRM-1). (2006, 2020). *Uradni list RS*, (70/06, 139/20).
51. Zakon o zasebnem varovanju (ZZasV-1). (2011). *Uradni list RS*, (17/11).
52. Zakon o zaščiti živali (ZZZiv). (2013, 2018, 2020, 2021). *Uradni list RS*, (38/13, 21/18, 92/20, 159/21).
53. Wakefield, A. (2005). The public surveillance functions of private security. *Surveillance and Society*, 2(4), 529–554.
54. Wills, A., Vermeulen, M., Born, H., Scheinin, M., Wiebusch, M. in Thornton, A. (2011). *Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union*. Strasbourg: European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs.

Plural Policing in Slovenia: Similar Tasks and Powers, Different Supervisory and Appeal Procedures?

Andrej Sotlar, Ph.D., Associate Professor of Security Sciences, Faculty of Criminal Justice and Security, University of Maribor, Slovenia. E-mail: andrej.sotlar@fvv.uni-mb.si

Miha Dvojmoč, Ph.D., Assistant Professor of Security Sciences, Faculty of Criminal Justice and Security, University of Maribor, Slovenia. E-mail: miha.dvojmoc@fvv.uni-mb.si

Bernarda Tominc, Lecturer in Security Sciences, Faculty of Criminal Justice and Security, University of Maribor, Slovenia. E-mail: bernarda.tominc@fvv.uni-mb.si

Maja Modic, Ph.D., Assistant Professor of Security Sciences, Faculty of Criminal Justice and Security, University of Maribor, Slovenia. E-mail: maja.modic@fvv.uni-mb.si

Plural policing in Slovenia is carried out by state (police, judicial police, customs or financial administration, military police, etc.) as well as local (municipal warden services) and even private police-security organizations and activities (private security and private detective activity). This article focuses on the police, municipal warden services, private security and private detective activities and finds out that all four organisations/activities share similar tasks and especially similar powers/measures/entitlements that interfere with basic human rights and freedoms on a daily basis. The state has given them »tools« (powers) to be effective in enforcing order, laws, security, rules, etc., and at the same time it has established certain control mechanisms over them, which are quite different, especially when it comes to appeal procedures. Thus, the powers of municipal wardens, measures of private security officers and the entitlements of private detectives are close to those of police officers, but there are no appeal procedures against these professional groups comparable to those against police officers (conciliation, senate proceedings, complainant's participation, public representative's participation, etc.). This requires further study and the search for opportunities for appropriate harmonization of appeal procedures in the institutions of plural policing, since the same or similar encroachments on basic human rights and freedoms require the same or similar mechanisms to address them.

Keywords: police officers, municipal wardens, private security officers, private detectives, control, appeal procedures

UDC: 351.74/.76(497.4)