

PRIMERJALNA PRAVNA ANALIZA PRITOŽBENEGA MEHANIZMA NAD DELOM OBČINSKIH REDARJEV V SLOVENIJI

BENJAMIN FLANDER

Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede, Ljubljana, Slovenija
benjamin.flander@um.si

Sinopsis V Sloveniji pritožbeni mehanizem nad delom občinskih redarjev določa 19. člen Zakona o občinskem redarstvu. Analiza je razkrila, da je v sicer razvejanem sistemu nadzora nad občinskim redarstvom najšibkejši člen prav aktualna pravna ureditev pritožbenega mehanizma. Zakon, na primer, postopka obravnave pritožbe sploh ne ureja. V prispevku je pravna ureditev pritožbenega mehanizma primerjana z ureditvami v nekaterih drugih državah in s pravno ureditvijo pritožbenega mehanizma po Zakonu o nalogah in pooblastilih policije. V luči standardov, na katerih temelji pravna ureditev mehanizma pritožbe nad delom policistov, in kazalnikov ciljev trajnostnega razvoja (OZN), ki poudarjajo omogočanje dostopa do učinkovitega pravnega varstva ter učinkovito, odgovorno in odprto delovanje institucij na (nad)državni in lokalni ravni, so podani predlogi za nadgradnjo pravne ureditve in kakovostnejše delovanja mehanizma.

Ključne besede:
lokalna skupnost,
občinsko
redarstvo,
pooblastila,
pritožbeni
postopek,
cilji trajnostnega
razvoja (OZN)

THE COMPARATIVE LEGAL ANALYSES OF THE COMPLAINT MECHANISM OVER THE CONDUCT OF MUNICIPAL WARDENS IN SLOVENIA

BENJAMIN FLANDER

University of Maribor, Faculty of Criminal Justice and Security, Ljubljana, Slovenia
benjamin.flander@um.si

Abstract In Slovenia, the complaint mechanism over the conduct of municipal wardens is determined by Art. 19 of the Municipal Warden Services Act. The analyses revealed that the current legal regulation of the complaint mechanism is the weakest link in the overall system of control over the municipal wardens. The law, for example, does not even regulate the procedure for handling complaints. In the paper, the legal regulation of the complaint mechanism is compared with the regulations in some other countries and with the legal regulation of the complaint mechanism under the Police Tasks and Powers Act. The paper presents proposals for upgrading the legal regulation and better functioning of the mechanism by taking into account standards which are implemented by the current legal regulation of complaint mechanism over the conduct of police officers. The account is also taken of the indicators of the Sustainable Development Goals (UN) which emphasize the provision of access to effective legal protection, and the efficient, responsible and open functioning of institutions at the (supra)national and local level.

Keywords:

local community,
municipal warden
services,
municipal wardens'
powers,
complaint
procedure,
sustainable
development goals
(UN)

1 Uvodno pojasnilo

V prispevku so predstavljeni izsledki primerjalne pravne analize pritožbenega mehanizma nad delom občinskih redarjev v Republiki Sloveniji, ki sem jo opravil v okviru programske skupine Varnost v lokalnih skupnostih na Fakulteti za varnostne vede Univerze v Mariboru (UM FVV). Pravna ureditev pritožbenega mehanizma nad delom občinskih redarjev je primerjana z ureditvami v nekaterih drugih državah in s pravno ureditvijo pritožbenega mehanizma nad delom policistov po Zakonu o nalogah in pooblastilih policije (»ZNPPok«, 2013). V luči standardov, na katerih temelji pravna ureditev mehanizma pritožbe nad delom policistov in kazalnikov ciljev trajnostnega razvoja (OZN), ki poudarjajo omogočanje dostopa do učinkovitega pravnega varstva ter učinkovito, odgovorno in odprto delovanje institucij na (nad)državni in lokalni ravni, so podani predlogi za nadgradnjo pravne ureditve in kakovostnejše delovanja mehanizma.

2 Pritožbeni mehanizem nad delom občinskih redarjev *de lege lata*

Institut pritožbe nad delom občinskih redarjev je določen z 19. členom Zakona o občinskem redarstvu (»ZORed«, 2006). Posameznik, ki 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 iz prejšnjega odstavka proučiti in o svojih ugotovitvah in ukrepih v 30 dneh pisno obvestiti pritožnika. Poleg navedenega zadnji (tretji) odstavek 19. člena določa, da se o disciplinskih kršitvah občinskega redarja odloča v disciplinskem postopku v skladu z Zakonom o javnih uslužbencih (»ZJU-UPB3«, 2007). Drugih določb, ki bi se izrecno nanašale na pritožbo nad delom občinskih redarjev, »ZORed« (2016) ne vsebuje.

Iz javno dostopnih virov (Fortuna, 2018) lahko razberemo način obravnavanja pritožb v Mestni občini Ljubljana. Po ustaljenem postopku, ki ga občinski predpisi te mestne občine ne urejajo, vodstvo mestnega redarstva določi nosilca (kompetentno osebo), ki obravnava prejeto pritožbo. Ta najprej preveri, ali pritožba izpolnjuje formalne pogoje za sprejem v odločanje (ali je pritožbo vložila upravičena oseba, ali je bila pritožba vložena v predpisanem roku ipd.). Mestno redarstvo nato pritožnika povabi na razgovor, na katerem lahko predloži dokaze za pritožbene trditve in predlaga priče. Razgovor se opravi tudi z mestnim redarjem, ki je z dejanjem ali opustitvijo domnevno kršil pravice pritožnika, pri čemer je redar

pozvan, da se opredeli do pritožbenih navedb. Nosilec obravnave pripravi poročilo o ugotovitvah, ki je podlaga za odgovor župana pritožniku. Če je bilo v postopku obravnave pritožbe ugotovljeno, da so podani razlogi za sum, da je mestni redar Mestne občine Ljubljana storil kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, vodstvo mestnega redarstva poda kazensko ovadbo pri pristojnem državnem tožilstvu. V skladu z določbami Zakona o delovnih razmerjih (»ZDR-1«, 2013) in »ZJU-UPB3« (2007) se zoper mestnega redarja uvede disciplinski postopek, če so za to izpolnjeni pogoji. Če je bilo v postopku obravnave pritožbe ugotovljeno, da je mestni redar storil blažjo kršitev, mu predstojnik, če niso izpolnjeni pogoji za uvedbo disciplinskega postopka, bodisi izda pisno opozorilo bodisi z njim opravi razgovor in mu pri tem izreče ustno opozorilo. Na delovnih sestankih in odpravah na delo na podlagi ugotovitev pri obravnavi pritožb predstojniki mestne redarje seznanjajo z dobrimi in slabimi praksami, ugotovitve v pritožbenih postopkih pa so lahko tudi razlog organizacijskih in sistemskih sprememb (Fortuna, 2018).

V pogledu nadzora nad zakonitostjo in strokovnostjo dela občinskih redarjev so poleg določb »ZORed« (2006), ki urejajo pritožbo, pomembne tudi določbe o dolžnosti obveščanja. Občinski redar, ki izvede z »ZORed« (2016) določena pooblastila (varnostni pregled osebe, zaseg predmetov ali zadržanje osebe) ali uporabi prisilna sredstva, mora pisno poročati vodji občinskega redarstva oziroma svojemu nadrejenemu ali osebi, ki jo ta pooblasti (prvi odstavek 16. člena). Vodja občinskega redarstva na podlagi poročila oceni, ali je bilo ravnanje občinskega redarja zakonito in strokovno. Ob ugotovljenih kršitvah mora sprožiti postopek za ugotavljanje odgovornosti (prvi odstavek 17. člena).¹

»ZORed« (2006) posebej ureja položaj, ki nastane, če je osebi med postopkom varnostnega pregleda osebe, zasega predmetov, zadržanja ali uporabe prisilnih sredstev povzročena telesna poškodba ali smrt ali če je bilo prisilno sredstvo uporabljeno proti več kot trem osebam. V teh primerih mora vodja občinskega redarstva nemudoma obvestiti župana občine, v primeru smrti osebe pa tudi policijo (tretji odstavek 16. člena).² Oceno zakonitosti in strokovnosti ravnanja občinskega

¹ »ZORed« (2006) ne določa, katera vrsta (pravne) odgovornosti občinskega redarja se ugotavlja v postopku, ki ga na podlagi prvega odstavka 17. člena sproži vodja občinskega redarstva. Sklepamo lahko, da gre pri tem za sprožitev disciplinskega postopka, ki je omenjen v tretjem odstavku 19. člena.

² Četrti odstavek 16. člena »ZORed« (2006) določa, da morajo biti v obvestilu župana in policije navedeni podatki o osebi, razlogu, času in kraju zadržanja, uporabi prisilnega sredstva, vrsti uporabljenega prisilnega sredstva ter drugih okoliščinah in dejstvih, pomembnih za oceno zakonitosti in strokovnosti ravnanja občinskega redarja.

redarja v teh primerih ne opravi vodja občinskega redarstva, temveč komisija, ki jo najpozneje v petih delovnih dneh od prejema obvestila vodje občinskega redarstva imenuje župan (drugi in četrti odstavek 17. člena).³ Komisijo sestavljajo direktor občinske uprave⁴, predstavnik policije in eden ali več predstavnikov nevladnih organizacij, zainteresiranih za nadzor nad varstvom človekovih pravic in svoboščin⁵ (drugi odstavek 17. člena). Komisijo vodi direktor občinske uprave⁶, ki mora prvo sejo sklicati najpozneje v petih delovnih dneh od njenega imenovanja (peti odstavek 17. člena). Komisija mora zbrati potrebna obvestila in dokaze o okoliščinah, dejstvih in razlogih uporabe prisilnih sredstev (prvi odstavek 18. člena).⁷ O zbranih obvestilih, dokazih in ugotovitvah mora komisija najkasneje v 30 dneh od dneva imenovanja sestaviti zapisnik, v katerem poda tudi mnenje, ali je bilo ravnanje občinskega redarja v skladu s predpisi, strokovno in sorazmerno (drugi odstavek 18. člena). 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 policijo in druge pristojne organe (tretji odstavek 18. člena).

3 Prikaz ureditve pritožbenega mehanizma v drugih državah

Strnjen prikaz pravne ureditve pritožbenega mehanizma nad delom občinskih redarjev je v tem prispevku omejen na štiri države srednjeevropske regije in severozahodnega Balkana (na Srbijo, Slovaško, Poljsko in Madžarsko).⁸

V Republiki Srbiji je za izvajanje z zakonom določenih nalog na področju zagotavljanje javnega reda na lokalni ravni pristojna občinska milica (srb. *komunalna milicija*). Pritožbeni mehanizem nad delom občinskih miličnikov ureja 32. člen Zakona o občinski milici (»Zakon o komunalnoj miliciji«, 2019), ki je naslovljen

³ Pri medobčinskem redarstvu komisijo imenuje župan občine, v kateri je sedež medobčinskega redarstva.

⁴ Pri medobčinskem redarstvu je član komisije direktor občinske uprave s sedežem medobčinskega redarstva.

⁵ Namesto predstavnika oziroma predstavnikov nevladnih organizacij s področja varstva človekovih pravic so lahko člani komisije predstavniki javnosti, ki jih določi župan.

⁶ Pri medobčinskem redarstvu komisijo vodi direktor občinske uprave s sedežem medobčinskega redarstva.

⁷ Pri tem lahko komisija od občinske uprave in policije zahteva potrebno pomoč in sodelovanje. Pri svojem delu smiselno uporablja določbe poslovnika občinskega sveta, ki se nanašajo na sklicevanje in vodenje sej, sklepčnost in sprejemanje odločitev.

⁸ S poizvedbo in zaprosilom za posredovanje informacij sem se obrnil tudi na kolege iz omenjenih držav, s katerimi v letu 2022 sodelujemo pri mednarodnem raziskovalnem projektu s področja ustavnega prava. Kljub temu se do zelenega celovitega in natančnega uvida v pravno regulacijo pritožbenega mehanizma v primerjanih državah nisem uspel prebiti, sem se pa dokopal do spoznanja, da pritožbenega mehanizma, ki bi bil podoben ali primerljiv s slovenskim, v primerjanih državah, z izjemo Srbije, nimajo.

'Nadzor z reševanjem pritožb' (srb. *Kontrola rešavanjem pritužbi*). Občinski milici se lahko pritoži vsak, ki meni, da so mu bile z nezakonitim ali nepravilnim izvajanjem pooblastil občinskega miličnika kršene pravice. Posameznik mora pritožbo vložiti v 30 dneh od kršitve. Pritožbo obravnava načelnik občinske milice ali njegov pooblaščenec (pooblaščen oseba), ki mora ugotoviti vse relevantne okoliščine v zvezi s pritožbo. Pooblaščen oseba mora o svojem stališču glede pritožbe in morebitnih ukrepih pritožnika obvestiti s pisnim odgovorom v 15 dneh od prejema pritožbe, s čimer se postopek zaključí. Če so na podlagi pritožbe ali podatkov, ki jih zbere pooblaščen oseba, podani razlogi za sum, da je občinski miličnik pri izvajanju pooblastil storil kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, mora načelnik ali pooblaščen oseba o tem obvestiti javnega tožilca. Načelnik občinske milice mora v takem primeru pritožbeni spis odstopiti komisiji za pritožbe, ki je pristojna za nadaljnjo obravnavo pritožbe. Komisija, ki jo imenuje občinska skupščina, ima predsednika in štiri člane. V komisijo se obvezno imenujejo trije predstavniki občinske skupščine, načelnik občinske milice in predstavnik policije. V postopku obravnave pritožbe ima komisija pooblastilo, da od pritožnika in drugih oseb pridobi potrebna obvestila in dokaze o dejstvih in okoliščinah v zvezi s pritožbo in da od občinske uprave in policije zahteva pomoč in sodelovanje. Postopek obravnave pritožbe se zaključí z vročitvijo odgovora pritožniku v 30 dneh po poteku roka za vodenje postopka s strani pooblaščen osebe. Pritožnik ima ne glede na izid pritožbenega postopka v skladu z zakonom na razpolago vsa pravna sredstva za zaščito svojih pravic in svoboščin (»Zakon o komunalnoj miliciji«, 2019).

Z Zakonom o občinski milici je pritožbeni mehanizem nad delom občinskih miličnikov določen kot ena od oblik nadzora na občinsko milico. Poleg pritožbenega mehanizma zakon ureja tudi obveznost poročanja o uporabi prisilnih sredstev. Občinski miličnik mora najkasneje 24 ur po uporabi prisilnega sredstva pisno poročati načelniku občinske milice ali od njega pooblaščenim osebam. Zakon določa obvezne sestavine poročila, ki pooblaščenim osebam omogočijo oceno upravičenosti in pravilnosti uporabe prisilnega sredstva. Če so ugotovljene kršitve, je načelnik občinske milice dolžan brez odlašanja, najkasneje pa v 15 dneh od prejema pisnega poročila izvesti z zakonom določene ukrepe za ugotovitev disciplinske, prekrškovne ali kazenske odgovornosti občinskega miličnika. O izvedenih ukrepih je dolžan nemudoma obvestiti načelnika občinske uprave, katere del je občinska milica (»Zakon o komunalnoj miliciji«, 2019).

Pravni red Slovaške republike ne vsebuje določb, ki bi urejale poseben pritožbeni mehanizem nad delom občinskega redarstva. Zakon o občinski policiji (»Zakon o obecnej policii«, 1991) poleg zunanjega(državnega) nadzora določa tudi notranji nadzor, ki ga izvajajo župan in mestni sveti ter njihova delovna telesa, s tem, da je podrobnejša pravna ureditev te oblike nadzora prepuščena občinam. Zakon določa tudi dolžnost poročanja v obliki letnih poročil ter odškodninsko odgovornost občinske policije. Posamezniki, ki menijo, da je občinski policist pri svojem delu ravnal nezakonito ali nepravilno ali da je kršil njihove pravice, lahko pritožbo vložijo na podlagi določb Zakona o pritožbah (»Zákon o s'tážnostiach«, 2010), ki ureja postopek vlaganja, obravnavanja in nadzora nad obravnavanjem pritožb fizičnih ali pravnih oseb zoper organe državne uprave in organe lokale samouprave ter organizacije, ki jih ti ustanovijo. Pritožba se lahko vloži tudi zoper odgovorne osebe teh organov in organizacij ter zoper druge organe, organizacije in osebe, ki jim je z zakonom zaupano odločanje o pravicah, pravno varovanih interesih ali obveznostih drugih oseb. Pritožnik po tem zakonu lahko zahteva varstvo svojih pravic ali z zakonom varovanih interesov, za katere meni, da so mu bile kršene z dejanjem ali opustitvijo pooblaščenih uradnih oseb, ne more pa izpodbijati odločb organov državne uprave in lokalne samouprave, ki se izdajajo v postopkih po posebnih predpisih. Pritožbe, ki jih posamezniki vlagajo nad delom občinskih policistov, obravnava župan ali druga oseba, ki je določena z občinskim predpisom. Poleg tega lahko posameznik v zvezi z dejanjem ali opustitvijo občinskega policista vloži prijavo na javno tožilstvo ali tožbo na sodišče na podlagi določb Zakona o upravnem sporu (»Zákon Správnny súdny poriadok«, 2015).

V Republiki Poljski so naloge, pooblastila in prisilna sredstva občinskega redarstva oziroma stražarstva urejena z Zakonom o občinskih stražarjih (»Ustawa o strażach gminnych«, 1997), vendar ta zakon ne vsebuje določb, ki bi se nanašale na pritožbe zoper občinske stražarje. Pravna podlaga za vložitev pritožbe nad njihovim delom je zagotovljena z Zakonikom o upravnem postopku (»Kodeks postępowania administracyjnego«, 1960), ki ureja pravico do vlaganja peticij, pritožb in prošenj državnim organom, organom lokalne samouprave in drugim javnim in zasebnim ustanovam in organizacijam. V skladu s tem zakonikom se pritožba lahko vloži, *inter alia*, zaradi nezakonitega, malomarnega ali nepravilnega izvrševanja nalog organizacije in njenih zaposlenih ter zaradi nepravilnosti pri upravnem poslovanju. V primeru kršitev ali nepravilnosti pri delu občinskih stražarjev se pritožba vloži pri županu.

Med primerjanimi državami najbolj izstopa Republika Madžarska. V tej državi do vzpostavitve občinskega/mestnega redarstva ali občinske/mestne policije v okviru sistema lokalne samouprave ni prišlo (Christián, 2017: 150). Varnost v lokalnih skupnostih se v tej državi zagotavlja s partnerstvom med policijo, podjetji za zasebno varovanje, podeželskim redarstvom⁹ in tako imenovano Civilno gardo (madž. *Polgárórség*). Po Zakonu o Civilni gardi in aktivnostih Civilne garde (*»A Polgárórségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló«*, 2011) je Civilna garda posebna z zakonom določena civilnodružbena organizacija s pomembnimi nalogami na področju kriminalne prevencije in zagotavljanja varnosti na ravni lokalnih skupnosti.¹⁰ Iz dostopnih pravnih in drugih virov ter pojasnil madžarskih kolegov pravnikov izhaja, da pripadniki te organizacije z zakonom določenih nalog ne izvajajo kot nosilci javnih pooblastil, kar pomeni, da ne morejo izrekatih glob (izvajanje prekrškovnih postopkov ne spada v njihovo pristojnost) in ne morejo uporabiti prisilnih sredstev (v določenih primerih lahko osebo zadržijo do prihoda policije in zavarujejo dokaze). Zakon o Civilni gardi in aktivnostih Civilne garde posebnega pritožbenega mehanizma nad delom pripadnikov te organizacije ne ureja. Zoper morebitne nezakonite posege ali neprimerno ravnanje pripadnikov Civilne garde lahko posameznik vloži tožbo na pristojno sodišče.

4 Pritožbeni mehanizem nad delom policistov po Zakonu o nalogah in pooblastilih policije

Pravno ureditev pritožbenega mehanizma nad delom občinskih redarjev želim v tem prispevku prikazati tudi v luči standardov, na katerih temelji pravna ureditev mehanizma pritožbe nad delom policistov, ki je določen z *»ZNPPol«* (2013) in *»Pravilnikom o reševanju pritožb zoper delo policistov«* (2013). Pritožnik lahko v pritožbenem postopku uveljavlja nestrinjanje 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, pri čemer se v pomiritevnem

⁹ Pristojnosti tega organa so specifične in omejene. Lokalne skupnosti lahko podeželsko redarstvo ustanovijo v podeželskih občinah za namen varovanja kmetijskih zemljišč, opreme, strojev, proizvodov ipd. (Christián in Bacsárdi, 2021). Predpisi, ki določajo naloge in pooblastila tega organa, ne vsebujejo določb, ki bi urejale poseben pritožbeni mehanizem nad delom podeželskih redarjev.

¹⁰ Madžarska Civilna garda združuje več kot 2.000 interesnih združenj po vsej državi, ima več kot 60.000 pripadnikov, pri čemer je približno 1.200 članov Civilne garde mladoletnikov (starih med 14 let in 18 let) (Christián, 2017; Christián in Kardos, 2019).

postopku pritožba obravnava v policijski enoti, če pomiritveni postopek ni bil uspešno končan, pa se postopek lahko nadaljuje pred senatom na Ministrstvu za notranje zadeve (MNZ) (»ZNPPol«, 2013). V primerih, ko pritožnik navaja domnevno hude posege v človekove pravice, in v drugih primerih, ki jih določa »ZNPPol« (2013), se pritožba obravnava neposredno pred senatom.

V »ZNPPol« (2013) je pomiritveni postopek opredeljen kot razgovor vodje policijske enote, v katero je razporejen policist, zoper delo katerega je vložena pritožba, s pritožnikom, v katerem vodja ali od njega pooblaščen oseb pritožnika seznanj 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. Ob upravičeni pritožbi vodja policijske enote ali od njega pooblaščen oseb pritožnika seznanj 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 ipd.). Pomiritveni postopek mora biti praviloma končan v 30 dneh od prejema pritožbe, razen če to ni mogoče zaradi objektivnih okoliščin (»ZNPPol«, 2013).

Če o pritožbi odloči senat, le-tega sestavljajo pooblaščenec ministra kot vodja senata in dva predstavnika javnosti kot člana senata. Na seji senata je prisoten tudi poročevalec, ki zbere vsa dokazila in pripravi pisno poročilo o ugotovitvah v zvezi s pritožbo. V skladu z »ZNPPol« (2013) je poročevalec praviloma pooblaščenec ministra, ki je uslužbenec Sektorja za pritožbe zoper policijo Direktorata za policijo in druge varnostne naloge MNZ, lahko pa je tudi oseba, zaposlena v policiji. Na seji senata se pritožnik in policist izrečeta o vsebini pritožbe in dejstvih v zvezi s pritožbo, po vodji senata pa lahko postavljata vprašanja tudi ostalim vabljenim ali predlagata izvajanje dodatnih dokazov. Postopek reševanja pritožbe se konča z obrazloženim pisnim odgovorom pritožniku. Postopek pred senatom mora biti končan v 90 dneh od prejema pritožbene zadeve, razen če zaradi objektivnih okoliščin to ni mogoče. Policija mora ob utemeljeni pritožbi, obravnavani na senatu, ali ko je ravnanje policista v pomiritvenem postopku ocenjeno kot neskladno s predpisi, pisno poročati o sprejetih in izvedenih ukrepih ministrstvu v 30 dneh po končanem pritožbenem postopku (»ZNPPol«, 2013).

5 Razprava in sklep

Med pritožbenima mehanizmoma po »ZORed« (2006) in »ZNPPol« (2013) lahko, kljub že na prvi pogled očitnim strukturnim in vsebinskim razlikam, naredimo nekatere vzporednice. »ZORed« (2006) in »ZNPPol« (2013) urejata posebna pritožbena mehanizma nad delom pooblaščenih uradnih oseb s pooblastili, ki v primeru nesorazmerne uporabe in tem bolj zlorabe predstavljajo poseg v posameznikovo integriteto in nekatere druge temeljne pravice. Ker je pritožba lahko uspešna že »zgolj« zaradi dejanja ali opustitve, ki pomeni nestrokovnost ali nekorektnost pri opravljanju zakonsko določenih nalog, kaže navzočnost teh pritožbenih mehanizmov v slovenskem pravnem redu razumeti kot dopolnitev rednih in izrednih pravnih sredstev, ki jih imajo posamezniki v zvezi s postopki občinskih redarjev in policistov na voljo v sodnih in drugih pravnih postopkih. V obeh primerih gre za odločanje o pritožbi v *sui generis* pravnem postopku, ki ni specialni upravni postopek, pri čemer tudi odgovor, ki ga prejme pritožnik, ni upravni akt in ga ni mogoče izpodbijati v upravnem sporu.

V pomiritvenem postopku pritožbo nad delom policista obravnava načelnik policijske postaje oziroma njegov pooblaščenec, kar pomeni, da pritožbo obravnava organ oziroma organizacijska enota, ki ji pripada policist, zoper katerega je bila pritožba vložena. Na primeru Mestne občine Ljubljana smo ugotovili, da tudi pritožbo nad delom občinskega redarja, ki naj bi jo po izrecni določbi »ZORed« (2006) – ne le podpisal, pač pa tudi – preučil župan, *de facto* obravnava organizacijska enota, ki ji pripada občinski redar, zoper katerega je bila pritožba vložena (pritožbo obravnava oseba, ki jo imenuje vodstvo mestnega redarstva). Videz nepristranskosti v tem postopku, podobno kot v pomiritvenem postopku, kljub morebitni objektivni obravnavi, ni zagotovljen.

Kljub nekaterim primerljivim elementom, med obema pritožbenima mehanizmoma, kot rečeno, obstajajo očitne in pomembne razlike. »ZORed« (2006) postopka obravnave pritožbe sploh ne ureja, kar je po moji oceni velika pomanjkljivost tega zakona. Ker postopek obravnave pritožbe nad delom občinskih redarjev prav tako ni določen z nobenim drugim splošno obveznim predpisom, je način postopanja s pritožbo in morebitno normiranje postopka obravnavanja pritožbe prepuščen (mestnim) občinam oziroma (med)občinskim in mestnim redarstvom. Med izvajanjem analize nisem zasledil strokovnih ali drugih javno dostopnih virov, ki bi

razkrili, na kakšen način na podlagi skopih določb »ZORed« (2006) pritožbe obravnavajo v posameznih slovenskih občinah. Prav tako mi ni uspelo ugotoviti, ali je kakšna od občin postopek obravnave pritožbe uredila v svojih (lokalnih) predpisih.

Postopek obravnave pritožbe z »ZNPPok« (2013) je, nasprotno, urejen zelo natančno in izčrpno, pri čemer zakon določa, v katerih primerih in pod katerimi pogoji pritožbo obravnava senat. S ciljem, da se zagotovi videz nepristranskosti ter da bi bilo odločanje čim bolj transparentno in tudi dejansko neodvisno in nepristransko, pritožbo v vlogi vodje senata obravnava uslužbenec Ministrstva za notranje zadeve (MNZ) kot pooblaščenec ministra ob sodelovanju dveh predstavnikov javnosti. Takšnega ali podobnega postopka »ZORed« (2006) ne ureja (postopka obravnave pritožbe, kot rečeno, sploh ne ureja). Skladno z »ZNPPok« (2013) uslužbenci ministrstva izvajajo monitoring pomiritvenih postopkov, ki pomembno prispeva k zakonitosti in strokovnosti obravnavanja pritožb. Od leta 2017 dalje se povzetki utemeljenih pritožb objavljajo na spletni strani MNZ, s čimer se zagotavlja njihova javna dostopnost. Takšnih ali podobnih dobrih praks pri obravnavanju pritožb nad delom občinskih redarjev nisem zasledil. Čeprav to ne pomeni, da v pritožbenih postopkih pred občinskimi redarstvi ne zasledimo nobenih dobrih praks¹¹, se vsiljuje sklep, da pritožbeni mehanizem zoper delo občinskega redarja v pogledu načel transparentnosti, (videza) nepristranskosti in neodvisnosti ne dosega standardov, ki so zagotovljeni pri obravnavanju pritožb nad delom policistov.¹² Kot takšen pritožbeni mehanizem po »ZORed« (2006) tudi ne sledi kazalnikom ciljev trajnostnega razvoja (OZN), ki poudarjajo omogočanje dostopa do učinkovitega pravnega varstva ter učinkovito, odgovorno in odprto delovaje institucij na (nad)državni in lokalni ravni.

¹¹ Pri obravnavanju pritožb v Mestni občini Ljubljana je primer dobre prakse bolj ali manj dosledno zagotavljanje kontradiktornosti (po navedbah vodje mestnega redarstva pooblaščenca oseba za pritožbeni postopek na razgovor povabi oba – mestnega redarja, ki je z dejanjem ali opustitvijo domnevno kršil pravice, in pritožnika, ki se ima možnost izreči o ugotovljenih dejstvih ter predlagati dokaze in priče. Iz prikaza vodje mestnega redarstva sicer ni razvidno, če pooblaščenca oseba pri vabljenju pritožnika in mestnega redarja na razgovor, omenjena tudi sooči (Fortuna, 2018).

¹² Preciznejši pogled pokaže, da tudi temu postopku v pogledu navedenih idealov v pretežni meri spodleti. V Zaključnem poročilu ciljnega raziskovalnega projekta (CRP P5-1942) »Učinkovitost systemskega nadzora nad policijo na področju spoštovanja človekovih pravic ter zakonskih in strokovnih standardov policijskega dela« (Flander idr., 2021: 44) smo opozorili, da poročevalske aktivnosti v večini primerov izvajajo osebe, zaposlene v policiji, kar postopek pred senatom z vidika videza nepristranskosti in neodvisnosti postavlja v neroden položaj. Glej tudi Flander, 2020.

Vendar pa pri tem ne gre spregledati tega, da »ZORed« (2006) skope določbe, ki se nanašajo na pritožbo, nadgrajuje z razmeroma obsežno regulacijo obveznosti poročanja in postopka ocene zakonitosti in strokovnosti ravnanja občinskega redarja. »ZORed« (2006) med drugim določa, da v primeru, če je osebi med postopkom izvajanja z zakonom določenih pooblastil ali uporabe prisilnih sredstev povzročena telesna poškodba ali smrt, ali če je bilo prisilno sredstvo uporabljeno proti več kot trem osebam, postopka ocene zakonitosti in strokovnosti ravnanja občinskega redarja ne izvede vodja občinskega redarstva, temveč komisija, v kateri načeloma sodeluje tudi najmanj en predstavnik nevladnih organizacij s področja varstva človekovih pravic. Čeprav je »po črki zakona« postopek ocene zakonitosti in strokovnosti ločen od pritožbenega postopka, lahko (vsaj v teoriji, če že ne v praksi) pot do tega postopka, ob izpolnjenih pogojih, vodi tudi preko vložitve in obravnave pritožbe. S tem pravna ureditev pritožbenega mehanizma pridobi kakovost, ki je sicer nima, sklepati pa je, da so primeri, ko vložitev pritožbe sproži postopek ocene zakonitosti in strokovnosti dela občinskega redarja pred komisijo, v praksi zelo redki.

Prav tako ne gre prezreti, da z izjemo Srbije, ostale primerjane države (njihov nabor pri moji analizi je bil sicer zelo ozek) posebnega pritožbenega mehanizma nad delom občinskih redarjev oziroma policistov niti ne poznajo. To, kakopak, samo po sebi ne pomeni, da se v teh državah varstvo pravic posameznikov in nadzor nad delom občinskih redarjev, stražarjev ali policistov zagotavljata v manjšem obsegu kot pri nas. V pravnem redu Poljske in Slovaške je možnost pritožbe nad delom občinskega stražarja ali policista (v širšem smislu, ki vključuje tudi pritožbo zaradi nestrokovnega ali nekorektnega ravnanja) zagotovljena v okviru vlaganja formalnih pravnih sredstev, z zakonom, ki možnost vlaganja pritožb ureja na ravni pravnega sistema kot celote oziroma z zakoni, ki urejajo upravni postopek in upravni spor. V nasprotju z omenjenima državama ima Srbija pritožbeni mehanizem na prvi pogled urejen dokaj podobno kot Slovenija. Podrobnejši pregled pokaže, da srbski Zakon o občinski milici, v nasprotju z »ZORed« (2006), razmeroma podrobno ureja tudi postopek obravnavanja pritožbe in da v Srbiji o pritožbi v vseh primerih uporabe prisilnih sredstev odloča komisija. V nasprotju s slovenskim pa srbski zakon ne določa, da je član komisije tudi predstavnik javnosti.

Kolegi z UM FVV izvajajo ciljni raziskovani projekt »Učinkovit pritožbeni mehanizem nad delom občinskih redarjev, varnostnikov in detektivov« (V5-2149), ki se osredotoča tudi na praktične vidike delovanja pritožbenega mehanizma. Pričakovati je, da bodo raziskali, na kakšen način občinska, medobčinska in mestna redarstva izvajajo pritožbene postopke, ali in katere občine in mestne občine so pritožbeni postopek uredile s svojimi predpisi, ali in kako občinska redarstva pri izvajanju pritoženih postopkov uveljavljajo načela transparentnosti, kontradiktornosti in nepristranskosti, ali in kako skrbijo za seznanjanje občinskih redarjev z utemeljenimi pritožbami (ne le tistih, zoper katere so bile pritožbe utemeljene, ampak tudi vseh ostalih), kako (če sploh) občine izobražujejo in usposablajo pooblaščen osebe za izvajanje pritožbenih postopkov, ali prihaja do primerov pritožb, pri katerih se vzpostavi vez med pritožbenim postopkom in postopkom ocene zakonitosti in strokovnosti ravnanja občinskega redarja in najbrž še marsikaj drugega.¹³ Kolegi so si zastavili nalogo odgovoriti na vprašanje, kakšen nadzor nad represivnimi subjekti bi bil v Sloveniji najučinkovitejši za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, in kakšne so možnosti za poenotenje standardov pritožbenih mehanizmov pri neupravičenih in prekomernih posegih v človekove pravice in dostojanstvo s strani drugih represivnih subjektov po vzoru pritožbenega mehanizma zoper policijo. V zvezi s tem velja kolege spomniti, da smo v Zaključnem poročilu CRP V5-1942 ocenili, da je »[...] nemara tudi v Sloveniji napočil čas, ko bi veljalo z razvojem instituta pritožbe zoper delo policije nadaljevati v smeri ustanovitve institucionalno neodvisnega pritožbenega mehanizma« (Flander idr., 2021: 143). Za pritožbeni mehanizem nad delom občinskih redarjev velja podobno kot za pritožbene postopke v zvezi z delom in pooblastili policistov: videz nepristranskosti v očeh javnosti ter pravni in dejanski status neodvisnosti bi pridobil(i) le v primeru, če o pritožbah ne bi odločali organi državne oziroma lokalne oblasti.

Literatura

A Polgárórségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló [Zakon o Civilni gardi in aktivnostih Civilne garde]. (2011). évi CLXV törvény.
<https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100165.TV>

¹³ Fortuna (2018) navaja, da se v Mestni občini Ljubljana pritožbe nad delom mestnih redarjev vlagajo in obravnavajo tudi po določbah »ZJU-UPB3« (2007). Na podlagi katerih določb »ZJU-UPB3« (2007) jih posamezniki vlagajo in na podlagi katerih določb tega zakona jih pooblaščen osebe mestnega redarstva obravnavajo, zame ostaja neznanka.

- Christián L. (2017). Overview of Law Enforcement in Hungary, with Special Respect to Local Level Law Enforcement. *Magyar Rendészeti*, 4, 143–155.
http://real.mtak.hu/117119/1/CL_OverviewofLawEnforcementinHungarywithSpecialRespecttoLocalLevelLawEnforcement2017.pdf
- Christián, L. in Bacsárdi, J. (2021). Field Guards in Hungary: Historical Background, Present Overview and Future Perspectives. *Varstvoslojje*, 23(3), 249–269.
- Christián, L. in Kardos, P. (2019). *Complementary policing in Hungary and Civil Guard. European Cities Conference, Vienna*. <https://www.eurocommpr.at/assets/uploads/ECCPPPKomplementerendszetCLKP-EN.pdf>
- Flander, B., Modic, M., Lobnikar, B. in Tičar, B. (2021). *Zaključno poročilo ciljnega raziskovalnega projekta: Učinkovitost sistemskega nadzora nad policijo na področju spoštovanja človekovih pravic ter zakonskih in strokovnih standardov policijskega dela*. Fakulteta za varnostne vede. https://www.fvv.um.si/wp-content/uploads/2021/06/CRP-1942_Zakljuc%CC%8Cno-poroc%CC%8Cilo.pdf
- Flander, B. (2020). Complaints Against the Slovenian Police: On the Problem of Independence and Procedural Impartiality. *Varstvoslojje*, 22(4), 361–374.
- Fortuna, R. (2018). *Pritožbeni postopek zoper delo mestnega redarja MR MOL. Mestna občina Ljubljana, Mestno redarstvo Ljubljana*. <https://skupnostobcin.si/wp-content/uploads/2018/06/pritozbeniposotpek-zoper-redarja.pdf>
- Pravilnik o reševanju pritožb zoper delo policistov. (2013). *Uradni list RS*, (54/13).
- Ustawa z dnia 29. sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Ustawa o strażach gminnych) [Zakon o občinskih stražarjih]. (1997). Dz.U. 2021.0.1763 t.j. <https://lexlege.pl/ustawa-o-strazach-gminnych/>
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Kodeks postępowania administracyjnego) [Zakonik o upravnem postopku]. (1960, 2022). Dz. U. 1960 Nr 30 poz. 168.
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19600300168/U/D19600168Lj.pdf>
- Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1). (2013). *Uradni list RS*, (21/13, 15/22).
- Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3). (2007, 2008). *Uradni list RS*, (63/07, 65/08).
- Zakon o komunalnoj miliciji [Zakon o občinski miliciji]. (2019). *Sl. glasnik Republike Srbije*, (49/19).
- Zakon o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol). (2013, 2017, 2019). *Uradni list RS*, (15/13, 10/17, 47/19).
- Zakon o občinskem redarstvu (ZORed). (2006, 2017). *Uradni list RS*, (139/06, 9/17).
- Zakon Slovenske narodne rady o obecnej policiji (Zakon o obecnej policiji) [Zakon o občinski policiji]. (1991). *Zbirka zákonov českej a slovenskej federatívnej republiky*, (564/91) Zb. <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1991/564/>
- Zákon Správný súdny poriadok [Zakon o upravnem sporu]. (2015). *Zbirka zákonov českej a slovenskej federatívnej republiky*, (162/15) Z. z. <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2015/162/20220601>
- Zákon o sťažnostiach (Zákon o sťažnostiach) [Zakona o pritožbah]. (2010). *Zbirka zákonov českej a slovenskej federatívnej republiky*, (9/10) Z. z. <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2010/9/20190201>