

Novela Zakona o občinskem redarstvu

ZBIRNI PODATKI

Avtor: dr. Roman Lavtar, dr. politoloških znanosti, Ministrstvo za javno upravo <i> Stališča avtorja v tem prispevku niso nujno tudi stališča organa, pri katerem je zaposlen.</i>

Publikacija: Pravna praksa - 2017, številka 14, stran 6-8 | GV Založba, 6.4.2017

[Povezava do dokumenta na portalu IUS-INFO](#)

S 1. januarjem 2007 je začel veljati Zakon o občinskem redarstvu (ZORed),¹ ki je celovito in sistemsko uredil organizacijo ter določil delovno področje in naloge občinskega redarstva. Opredelil je tudi pogoje za opravljanje nalog pooblaščenih oseb občinskega redarstva, pooblastila, uniforme ter označbe in opremo. Pred tem so področje dela občinskih redarstev urejali le Zakon o varnosti cestnega prometa ter podzakonski akti, občinski odloki in pravilniki. Zaradi potrebe po poenotenju normativne ureditve občinskih redarstev na območju celotne Slovenije je bil ZORed **uvod v sistemsko ureditev, kar je postopno vodilo v širitev nalog in pristojnosti občinskih redarstev z Zakonom o varstvu javnega reda in miru, Zakonom o pravilih v cestnem prometu, Zakonom o cestah in Zakonom o zaščiti živali. ZORed je tako prvič celovito uredil pristojnosti občine za ustanovitev in organizacijo ter določitev delovnega področja in nalog občinskega redarstva. Po desetih letih je februarja letos doživel prvo posodobitev Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o občinskem redarstvu (ZORed-A).²**

Občinska redarstva niso lokalna policija, čeprav je v laični javnosti pogosto slišati ta izraz. Novela ZORed-A temelji na uveljavljeni doktrini jasnega razlikovanja občinskega redarstva in policije. Ti dve javni službi se glede pristojnosti pomembno razlikujeta. Medtem ko policija varuje življenje, osebno varnost in premoženje ljudi pa tudi preprečuje, odkriva in preiskuje kazniva dejanja, vzdržuje javni red, nadzira in ureja promet, varuje državno mejo ter opravlja naloge v zvezi s gibanjem in prebivanjem tujcev, so naloge in pristojnosti občinskih redarjev omejene na nadzor predvsem mirujočega prometa ter deloma javnega reda in miru. Razlikovanje pri naboru nalog in pristojnosti izhaja iz narave lokalne samouprave, ki naj bi v določeni meri prispevala k zagotavljanju varnosti na lokalni ravni, nikakor pa naj ne bi nadomestila delovanja policije. Občinski redarji imajo temu primerno tudi zelo omejen nabor pooblastil, ki jih smejo uporabljati pri izvrševanju svojih nalog. Kadar pa pooblastila uporabijo, se pri tem ravna po zakonu, ki ureja naloge in pooblastila policije. Ta rešitev prispeva k poenotenju uporabi prisilnih sredstev, za kar so občinski redarji usposobljeni v okviru Policijske akademije. Poleg načina uporabe pooblastil je skupna točka s policijo še zavezanost k medsebojnemu sodelovanju. ZORed namreč določa, da občina pri pripravi občinskega programa varnosti tesno sodeluje s policijo. V okoljih, kjer se je tudi v praksi uveljavilo ustrezno medsebojno sodelovanje med policijo in občinskimi redarstvi, je zadovoljstvo nad učinki obojestransko.

ZORed-A tako ne prinaša konceptualnih, pač pa operativne spremembe. S spremembo 5. člena je zakon zdaj usklajen z določbami Zakona o javnih uslužbencih, ki urejajo način določanja vodje medobčinskega redarstva, ter z določbami Zakona o lokalni samoupravi, ki urejajo ustanavljanje skupnih občinskih uprav. Doslej je za imenovanje vodje medobčinskega redarstva zahteval soglasje vseh občin, zdaj odločitev o tem prepušča občinam samim. V zvezi s pooblastili občinskega redarja je bil dopolnjen 10. člen, ki vrste pooblastil terminološko usklajuje z Zakonom o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol).³ Dopolnjeni ali spremenjeni so 16., 17. in 18. člen, ki urejajo nadzor nad uporabo pooblastil občinskega redarja. Spremenjeni 20. člen ureja pogoje za opravljanje nalog pooblaščenih oseb občinskega redarstva tako, da mora pooblaščen uradna oseba občinskega redarstva odslej za vodenje postopka o prekršku in odločanje izpolnjevati pogoje, skladne z Zakonom o prekrških. Doslej je bila izobrazbena zahteva neutemeljeno višja. Povsem nov je 28.a člen, ki določa vodenje evidence o uporabi prisilnih sredstev in pomeni uskladitev ZORed-A z Zakonom o varstvu osebnih podatkov.

Spremembe pri pooblastilih občinskega redarja

Vrste in nabor pooblastil se ne spreminjajo, pri nekaterih se spreminja način njihove uporabe. Od skupno sedmih so spremembe pri treh: pri ugotavljanju identitete (prej istovetnosti), pri pogoju za uporabo telesne sile in plinskega razpršilca ter pri zadržanju. S spremembo 12. člena je spremenjen način ugotavljanja identitete. Občinski redar lahko izvede ugotavljanje identitete, vendar ne enako kot policist, ki ima pravico vpogleda v podatke iz ustreznih evidenc in drugih zbirk podatkov. Sprememba temelji na razlikovanju med ugotavljanjem identitete in identifikacijskim postopkom, ki se razlikujeta glede na svoj namen. Identifikacijski postopek je nadaljevanje postopka ugotavljanja identitete v primerih, ko pri ugotavljanju identitete občinski redar (ali policist) ne more ugotoviti identitete osebe v postopku. V identifikacijskem postopku policija privede osebo v policijske prostore in izvede identifikacijski postopek, določen v 42. členu ZNPPol, občinski redar pa te pristojnosti nima. Če ne ugotovi identitete, zaradi nadaljnje izvedbe postopka sporoči zahtevo policiji.

Druga sprememba se nanaša na uporabo telesne sile in plinskega razpršilca. ZORed je določal pogoje, ko sme občinski redar osebo zadržati, ni pa vseboval določb, ki bi občinskemu redarju omogočile izvedbo navedenega pooblastila, če oseba ne upošteva njegove ustne odredbe oziroma ukaza in poskuša oditi. Po uveljavitvi ZORed-A sme občinski redar uporabiti telesno silo in plinski razpršilec, če je napaden sam ali druga oseba ter če oseba

ne upošteva njegove ustne odredbe oziroma ukaza in poskuša oditi. Pri uporabi prisilnih sredstev je zavezan k spoštovanju načela sorazmernosti, zato bo vedno uporabil najmilejše prisilno sredstvo, primerno konkretnemu položaju. Po navedbah predstavnikov občinskih redarstev takšnih primerov ni bilo veliko, nepopolna določba pa je državljanke neuteemeljeno delila na tiste, ki v postopku sodelujejo prostovoljno, in na tiste, ki ne. Določba pa je imela tudi napačno sporočilo: tudi če odidete s kraja dogodka, se vam nič ne bo zgodilo.

ZORed-A spreminja tudi določbo o zadržanju. Občinski redar lahko osebi v postopku gibanje začasno omeji, če tako zahteva izvedba določenega pooblastila. S spremembo je zdaj natančno opredeljen pojem zadržanja, kdaj lahko redar osebo zadrži, dolžnost občinskega redarja, da osebi pojasni razlog zadržanja, na zahtevo zadržanega pa tudi predvideni čas trajanja zadržanja, prav tako je natančneje določeno, da lahko zadržanje traja le, dokler je to nujno za izvedbo postopka oziroma do prihoda policije ali drugega prekrškovnega organa, vendar največ eno uro.

Uporaba prisilnih sredstev

Prisilna sredstva so v novem 14. členu razporejena po teži, njihova uporaba pa podrobneje opredeljena. Sredstva za vklepanje in vezanje so najmilejše prisilno sredstvo in se lahko uporabijo zaradi odvratitve napada ali preprečitve samopoškodbe osebe, če se oseba upira zadržanju. Razlogi za uporabo sredstev za vklepanje in vezanje ter telesne sile so enaki, vendar pa mora občinski redar pri presoji uporabe navedenih sredstev izhajati iz okoliščin konkretnega primera. Če se bo oseba denimo pri zadržanju upirala, bo občinski redar kot prvo prisilno sredstvo uporabil telesno silo ali plinski razpršilec ter šele nato sredstva za vklepanje in vezanje, da prepreči možnost nadaljnjega upiranja osebe. V primerih preprečitve samopoškodovanja in če oseba pri tem ni napadla občinskega redarja, bo ta uporabil najmilejša prisilna sredstva, to je sredstva za vklepanje in vezanje.

Pri tem velja posebej poudariti, da občinski redarji poleg določil ZORed pri izvajanju pooblastil uporabljajo določbe zakona, ki ureja naloge in pooblastila policije. Zato so občinski redarji pri uporabi prisilnih sredstev ves čas zavezani k spoštovanju načela sorazmernosti, kot to opredeljuje 16. člen ZNPPol. Pri uporabi prisilnih sredstev morajo občinski redarji spoštovati človekovo osebnost in dostojanstvo, zato v skladu s četrtem odstavkom novega 14. člena ZORed-A prisilnih sredstev praviloma ne uporabljajo proti posebnim kategorijam oseb, tj. otrokom, vidno bolnim osebam, starim in onemoglim osebam, vidno težkim invalidom in vidno nosečim ženskam. Gre za tako imenovane privilegirane osebe, ki bi se zaradi svoje konstitucije ali druge telesne posebnosti ali okoliščine težko močno upirale redarju, ga napadle, pobegnile ali se samopoškodovale. Šele če redar ne bo mogel drugače kot z uporabo prisilnih sredstev obvladati njihovega upiranja, napada, ogroženosti svojega življenja ali življenja drugih ljudi ali premoženja ali če bi bilo zaradi drugih okoliščin njihovo življenje ali zdravje neposredno ogroženo, bo moral prisilna sredstva uporabiti tudi zoper navedene.

Nadzor nad uporabo prisilnih sredstev

ZORed-A sistematično in pregledneje kot do zdaj določa tri oblike nadzora. Prvič, zakon določa obveznost poročanja občinskih redarjev v primerih varnostnih pregledov, zasega predmetov, zadržanja ali uporabe prisilnih sredstev in nadzor vodje občinskega redarstva. Ta rešitev ni nova, je pa zapisana bolj konsistentno. Drugič, ZORed-A nekoliko drugače opredeljuje posebno komisijo za oceno zakonitosti in strokovnosti ravnanja občinskega redarstva (v nadaljevanju komisija). In tretjič, odločanje o pritožbah, ki jih obravnava župan kot predstojnik uprave in s tem tudi občinskega redarstva, zaradi morebitne kršitve pravic in svoboščin iz 19. člena ZORed omejuje zgolj na župana, in ne več na prej omenjeno komisijo. Poglejmo podrobneje.

16. člen ZORed-A ureja tri vprašanja: pripravo poročila in njegovo predložitev v pregled vodi občinskega redarstva v primeru zadržanja osebe in uporabe prisilnih sredstev, zatem zagotovitev medicinske pomoči, če je bila oseba pri zadržanju ali uporabi prisilnih sredstev telesno poškodovana, in obveščanje policije, če je bila oseba med postopkom povzročena telesna poškodba ali smrt. Z dopolnitvijo prvega odstavka se povečuje nadzor vodje občinskega redarstva še nad strokovno in zakonito uporabo pooblastil varnostnega pregleda osebe in zasega predmetov. Varnostni pregled osebe je pooblastilo občinskega redarja, ki se v praksi sicer redko uporablja, toda zaradi narave tega pooblastila je utemeljeno, da je o njegovi uporabi obveščen tudi vodja občinskega redarstva. Na podlagi poročila bo vodja občinskega redarstva ocenil, ali je bilo pooblastilo uporabljeno strokovno in zakonito. Tudi z zasegom predmetov se poseže v pravico do zasebne lastnine, kot jo opredeljuje 33. člen Ustave Republike Slovenije, zato je treba nad tem zagotoviti dodaten nadzor.

Ko je bila oseba pri uporabi prisilnih sredstev povzročena telesna poškodba ali smrt ali ko je bilo prisilno sredstvo uporabljeno proti več kot trem osebam, pa nadzor prevzame posebna neodvisna komisija. Komisijo sestavljajo direktor občinske uprave, predstavnik policije ter eden ali več predstavnikov nevladnih organizacij, zainteresiranih za nadzor nad varstvom človekovih pravic in svoboščin, ali predstavnikov javnosti, ki jih določi župan. Če je doslej veljalo, da gre za stalno delovno telo, pa ZORed-A odslej določa, da se komisija za oceno zakonitosti in strokovnosti ravnanja občinskega redarja imenuje za vsak konkreten primer posebej, in sicer takrat, ko je bila oseba pri uporabi prisilnih sredstev povzročena telesna poškodba ali smrt ali je bilo prisilno sredstvo uporabljeno proti več kot trem osebam. V praksi se stalne komisije niso uveljavile in mnoge občine jih niso imenoval. Zato je predlagatelj ocenil, da vztrajanje pri imenovanju stalne komisije le navidezno povečuje nadzor nad uporabo prisilnih sredstev občinskih redarstev, dejansko pa gre za administrativno breme, saj so primeri, ko so izpolnjeni pogoji za njen sklic, izjemno redki. Zato pa ZORed-A zdaj bolj podrobno določa roke za imenovanje in sklic komisije, rok za poročilo pa ostaja enak kot doslej, tako da mora odločitev sprejeti v 30 dneh. Župan mora komisijo imenovati najpozneje v petih dneh od prejema obvestila o uporabi pooblastil, direktor občinske uprave

pa mora prvo sejo sklicati najpozneje v petih delovnih dneh od dneva imenovanja komisije. Kot zapisano, je delokrog komisije z ZORed-A omejen le na oceno uporabe prisilnih sredstev v zgoraj navedenih primerih. Komisija pa ne bo več obravnavala pritožb, ki jih rešuje župan kot predstojnik občinske uprave - na to področje spada tudi občinsko redarstvo. Poudarimo še, da postopek pred komisijo ni pravno sredstvo varstva pravic posameznika, ampak posebna oblika nadzora, in je izven sodnega reševanja sporov, povezanih z delom občinskega redarja. Poleg tega komisija nima preiskovalnih ali drugih pooblastil, ki bi zahtevala poseben postopek, zato bo njeno delo potekalo v skladu s tistimi določbami poslovnika občinskega sveta, ki urejajo sklic, sklepčnost in način odločanja.

Obvezna evidenca uporabe prisilnih sredstev

Občinsko redarstvo bo v skladu z ZORed-A po novem vodilo evidenco uporabe sredstev za vklepanje in vezanje, telesne sile in plinskih razpršilcev. Gre za novo obveznost, ki je doslej zakon ni določal. S tem je zapolnjena pravna praznina, saj morata biti upravljanje in obdelava osebnih podatkov urejena v skladu z zakonodajo na področju varstva osebnih podatkov. Občinsko redarstvo bo tako vodilo podatke o občinskem redarju, ki je uporabil prisilno sredstvo, podatke o osebi, zoper katero je bilo uporabljeno prisilno sredstvo, in podatke o dogodku, v katerem je bilo uporabljeno prisilno sredstvo. Člen posebej določa podatke, ki jih redarstvo hrani o osebi, ki je tuji državljan. V skladu z 21. členom Zakona o varstvu osebnih podatkov,⁴ ki zahteva časovno omejitev hrambe podatkov, ZORed-A določa rok hrambe dve leti po uporabi prisilnega sredstva, po tem obdobju se bodo osebni podatki zbrisali ali uničili.

¹ Ur. l. RS, št. 139/06.

² Ur. l. RS, št. 9/17.

³ Ur. l. RS, št. 15/13 in nasl.

⁴ Ur. l. RS, št. 94/07 - UPB1.