

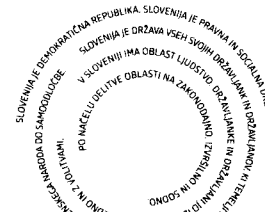


REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI ZBOR

Odbor za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo

Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana

t: 01 478 95 00, f: 01 478 98 84, e: gp@dz-rs.si, www.dz-rs.si



Številka: 212-03/16-4/ **16**

Datum: 2. 2. 2017

Na podlagi 42., 130., 131. in 133. člena Poslovnika Državnega zbora je Odbor za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo kot matično delovno telo pripravil

POROČILO

k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o občinskem redarstvu (ZORed-A), EPA 1576-VII.

Odbor za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo (v nadaljevanju Odbor) je na 32. redni seji, dne 1. 2. 2017, kot matično delovno telo obravnaval Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o občinskem redarstvu (v nadaljevanju Predlog zakona), ki ga je Državnemu zboru v obravnavo predložila Vlada (v nadaljevanju predlagatelj) in je objavljen na spletni strani Državnega zbora v Poročevalcu z dne 4. 11. 2016.

Državni zbor je na podlagi 122. člena Poslovnika Državnega zbora na 25. seji dne 15. 12. 2016 o Predlogu zakona opravil splošno razpravo in sklenil, da je Predlog zakona primeren za nadaljnjo obravnavo.

Odbor je bil predhodno seznanjen z:

- Mnenjem Zakonodajno-pravne službe z dne 13. 1. 2017,
- Mnenjem Mestne občine Ljubljana z dne 5. 12. 2016,
- Zahtevo Konfederacije slovenskih sindikatov z dne 5. 12. 2016,
- Pozivom Piratske stranke Slovenije z dne 14. 12. 2016,
- Dodatnimi obrazložitvami posameznih členov Predloga zakona Ministrstva za javno upravo z dne 27. 1. 2017,
- Mnenjem Konfederacije slovenskih sindikatov in Sindikata občinskih redarjev Slovenije k Predlogu zakona z dne 31. 1. 2017 in
- Mnenjem Komisije Državnega sveta za državno ureditev k Predlogu zakona z dne 1. 2. 2017.

K predlogu zakona je v poslovniškem roku **amandmaje** vložila Poslanska skupina ZL (k 2., 4., 5. in 6. členu) in sicer dne 26. 1. 2017.

* * *

Predstavnik predlagatelja, državni sekretar na Ministrstvu za javno upravo dr. Nejc Brezovar, je v dopolnilni obrazložitvi členov poudaril, da gre pri Predlogu zakona

za prve spremembe in dopolnitve Zakona o občinskem redarstvu od njegove uveljavitve v letu 2007. V vmesnem obdobju so se občinska redarstva razvila do te mere, da obstoječi zakon že omejuje učinkovito izvajanje njihove službe, zato so potrebne spremembe. S Predlogom zakona se veljavni zakon usklajuje z nekaterimi predpisi, ki so bili sprejeti ali spremenjeni v vmesnem času. Vrste pooblastil se občinskim redarjem ne spreminjajo, spreminjajo se pogoji za uporabo telesne sile in plinskega razpršilca. Uvaja se poenoteno poimenovanje enakih pooblastil občinskega redarja in policista in s tem primernejšo rabo določb Zakona o pooblastilih in nalogah policije. Občinski redar lahko izvede preverjanje identitete, vendar ne tako kot policist, ki ima dostop do podatkov, ki ga občinski redar nima. Spreminja se člen, ki ureja zadržanje osebe in določa uporabo prisilnih sredstev, če oseba ne upošteva redarjeve ustne odredbe in poskuša oditi s kraja obravnave. Občinski redar je ves čas postopka zavezan, da uporabi najmilejše prisilno sredstvo. Predlog zakona natančneje ureja nadzor nad delom občinskega redarja in predvideva tri oblike nadzora, med drugih tudi ustanovitev Komisije za nadzor, medtem ko ima pristojnost odločanja nad pritožbami nad delom občinskih redarjev župan, ki je predstojnik občinskih služb. Predlog zakona določa tudi postopke za vodenje evidence o uporabi prisilnih sredstev o tem, kateri podatki in koliko časa se lahko hranijo.

Generalni direktor Direktorata za policijo in druge varnostne naloge na Ministrstvu za notranje zadeve mag. Lado Bradač je k temu dodal, da so skupaj z Ministrstvom za javno upravo na devetih sestankih dorekli bistvene vsebine, ki so sedaj vsebina Predloga zakona. Gre pretežno za popravke veljavne zakonske ureditve, ki jih narekujejo potrebe prakse. V preteklem letu je pristojni direktorat Ministrstva za notranje zadeve opravil nadzor nad delom občinskih in medobčinskih redarstev, kar je narekovalo številnim pobudam sprememb in dopolnitev, ki so bile povečini upoštevane v predlaganih rešitvah. Veseli ga, da je bila na Ministrstvu za javno upravo izražena pripravljenost, da se zagotovi večja transparentnost pri nadzoru nad izvajanjem pooblastil redarjev ter da se oblikuje nadzorni mehanizem v obliki že omenjene komisije, kjer bodo udeleženi tudi predstavniki nevladnih organizacij. Gre za koncept nadzora, ki je primerljiv s senatom za pritožbe zoper Policijo na Ministrstvu za notranje zadeve.

Predstavnica Zakonodajno-pravne službe (ZPS) Špela Maček Guštin je v svoji predstavitvi pisnega pravnega mnenja poudarila, da se razen pripombe k 1. členu Predloga zakona vse ostale pripombe ZPS nanašajo na tiste dele Predloga, ki se nanašajo na urejanje redarskih pooblastil. Zaradi narave svojih nalog občinska redarstva upravičeno prištevamo med represivne organe. Zato so zavezani k strogemu spoštovanju zakona. Zakoni, ki urejajo njihovo delovanje, pa morajo skladno z Ustavo jasno določati tako materialno-pravno kot procesno-pravno ureditev, ki je podlaga za njihovo delovanje. ZPS posebej izpostavlja očitno podobnost in primerljivost te ureditve z ureditvijo policijskih pooblastil, kar je vgrajeno že v veljavni zakon. To je treba razumeti kot logično posledico v bistvenem enakih pristojnosti občinskih redarstev in Policije. Vendar je zaradi tega po oceni ZPS utemeljeno pričakovati, da bo tudi v Zakonu o občinskem redarstvu vgrajena primerno enaka stopnja določnosti tistih pooblastil občinskih redarjev, ki so primerljiva s pooblastili policistov. To je za pričakovati še toliko bolj, ker se s posameznimi členi Predloga zakona celo razširja uporaba Zakona o nalogah in pooblastilih policije. Tako se v 2. členu Predloga zakona določa uporaba Zakona o nalogah in pooblastilih policije celo za tista pooblastila občinskih redarjev, ki doslej take subsidiarne uporabe policijske zakonodaje sploh niso imela.

Novo besedilo 10. člena zakona kljub dodatnim pojasnilom Ministrstva za javno upravo ni jasno glede tega, kaj dejansko zajema subsidiarna uporaba Zakona o nalogah in pooblastilih policije, saj so v to sedaj zajeta tako tista pooblastila redarjev, ki jih Zakon

o občinskem redarstvu ureja sam in tudi tista, ki v njem niso podrobno določena. Veljavna zakonska ureditev to ureja drugače, policijska zakonodaja se uporablja zgolj pri štirih pooblastilih redarjev in ne pri vseh, zato je sedanje stanje mnogo bolj jasno urejeno. Razlogi za tako delitev zakonskih vsebin ostajajo popolnoma nepojasnjeni, bi pa ti bili relevantni za razumevanje vloge in pomena občinskih redarstev, ki naj bi bili drugačen organ, kot pa je to Policija. S tem so namreč povezana razna druga vprašanja, tako usposabljanje redarjev, nadzor nad njihovim delom v smislu strokovnosti in zakonitosti kot tudi postopki za varstvo pravic oseb, zoper katere redarji uporabljajo svoja pooblastila. Nadalje podana pojasnila ministrstva tudi ne dajejo zadovoljivega odgovora na to, kako naj bi bilo omejeno zadržanje osebe po novi ureditvi. Zadržanje bo poslej možno zoper vsako osebo, glede katere bo redar vodil svoj postopek, in sicer ne glede na to, ali je to v konkretnem primeru nujno, in ne glede na to, ali je mogoče enak učinek doseči na drug, milejši način. Taka ureditev je prekomerna, še Policija nima tako širokega pooblastila za splošno zadržanje vsake osebe, ki je v postopku, zato je tu verjetno podana kršitev Ustave in sicer varstva osebne svobode (19. člen) ter svobode gibanja (32. člen). Posebni pogoji za zadržanje so določeni šele v tretjem odstavku, kjer gre za zadržanje na kraju dogodka, kar je nejasno že samo po sebi. Ni jasno, ali gre za kraj storitve prekrška oziroma kaznivega dejanja, ali gre za kraj, na katerem redar izvaja svoj postopek. Tudi časovna omejitev je izrecno vezana le na tretji odstavek, zadržanje po prvem odstavku pa časovno sploh ni omejeno. Tu se kaže, kako daljnosežne so posledice določbe, ki je morda zgolj slabo napisana, in ni nujno tudi slabo mišljena. Odstavki v tem členu se medsebojno v celoti ne sklicujejo. Zato dodatna pojasnila ministrstva pripomb ZPS v tem delu ne odpravljajo.

Podobno je pri pojmu napad, ki je po oceni ZPS sedaj pomensko bistveno širši. Pojasnila se sklicujejo na 80. člen Zakona o nalogah in pooblastilih policije, a pozablja se, da je ta pojem v tem zakonu izrecno definiran, uporaba Zakona o nalogah in pooblastilih policije za redarska pooblastila pa se ne nanaša na vse njegove določbe, ampak le tiste, ki se tičejo izvajanja pooblastil redarjev. Gre za izjemo, ki jo je treba tolmačiti ozko, sicer je lahko prekršeno načelo zakonitosti, ki je pri poseganju v pravice in svoboščine ključnega pomena in pri urejanju represivnih pooblastil nikakor ne sme biti zanemarjeno. Ministrstvo se v dodatnih pojasnilih sklicuje tudi na izraz upiranje, s čemer pa se problem nejasnosti ureditve še povečuje, saj tudi ta izraz nima svoje definicije v Zakonu o občinskem redarstvu, tista iz Zakona o nalogah in pooblastilih policije pa ni zajeta s sklicevanjem na njegovo uporabo za izvajanje pooblastil redarjev. Tu je treba povedati, da veljavni zakon glede teh pojmov določa nekatere elemente, ki morajo biti podani, da se lahko štejejo za sprožilno okoliščino za uporabo represivnih pooblastil. Z novim besedilom ta intenca normativno blede, če ne celo izginja.

Nelogična je tudi sprememba obveščanja, če je osebi v postopku povzročena telesna poškodba. Če ministrstvo pojasnjuje, da se mora o primeru smrti poročati Policiji zaradi ugotavljanja okoliščin dogodka in morebitne disciplinske odgovornosti občinskega redarja, ni jasno, zakaj to ni potrebno tudi v primeru telesne poškodbe, saj tudi ta lahko kaže na storitev določenih kaznivih dejanj, s tem pa tudi na možno disciplinsko kršitev. Glede na navedeno ZPS ocenjuje, da njihove pripombe ostajajo v celoti utemeljene, Predlog zakona vsebuje ustavno in pravno-sistemsko sporne rešitve, česar dodatne obrazložitve ministrstva ne odpravljajo, niti ne zmanjšujejo.

Državni svetnik Rajko Fajt je dejal, da Komisija Državnega sveta za državno ureditev Predlog zakona podpira. V razpravi na Komisiji je bilo izpostavljeno nekaj nejasnosti glede zapisanih pooblastil občinskih redarjev, predvsem v zvezi s širitvijo pooblastil in nadzora nad izvajanjem pooblastil. Člani Komisije so pri tem izpostavili pripombe ZPS, ki opozarja, da bodo nekatera pooblastila uporabljena širše kot doslej, pri čemer so ta pooblastila definirana v Zakonu o nalogah in pooblastilih Policije in ne v Predlogu zakona in je torej njegova vsebina v resnici definirana v drugem zakonu. Izražen je bil

tudi dvom, da ne bo poenotenege nadzora nad izvajanjem vsebinsko enakih pooblastil, saj Policija sodi v pristojnost države, občinske redarske službe pa so v pristojnosti lokalnih skupnosti. Pri tem je bila izražena skrb, da bi bili lahko državljani s strani različnih služb glede enakih pooblastil obravnavani različno. Komisija je opozorila na različno usposobljenost občinskih redarjev in policistov, imajo različna znanja, pri čemer pa bodo uporabljali nekatera vsebinsko enaka pooblastila. Člani Komisije so predlagatelja, glede na nekatere dileme in nejasnosti, pozvali, da poskuša odpraviti oziroma razčistiti razlike v stališčih z mnenjem ZPS in tako še izboljšati Predlog zakona in odpraviti vsak dvom v predlagane rešitve.

Informacijska pooblaščenka Mojca Prelesnik je v svojem stališču glede Predloga zakona poudarila, da se slednji pristojnosti Informacijskega pooblaščenca dotika samo v okviru predlaganega novega 28.a člena zakona, ki na novo vzpostavlja evidenco uporabe prisilnih sredstev, ki jo vodi občinsko redarstvo. Glede na dejstvo, da 38. člen Ustave določa, da mora zakon določiti zbiranje, obdelavo, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov, Predlog zakona potrebuje izrecno določbo, ki bi opredeljevala namen vodenja te evidence ter krog upravičencev do dostopa do teh podatkov. Predlaga razmislek tudi glede določitve primernejšega roka hrambe.

Podpredsednica Sindikata občinskih redarjev Slovenije Karmen Cerar je k temu dodala, da jih žalosti, da se zakon spreminja zgolj in samo na področju širjenja pooblastil redarjev, določena ključna, zlasti statusna vprašanja redarjev pa so še vedno neurejena. Občinski redarji tako kot edini izmed pooblaščenih uradnih oseb niso upravičeni do dodatka za stalnost. Imajo 203 delodajalce, so uradniki v lokalnih samoupravnih skupnostih, vse ostale uniformirane uradne osebe v Sloveniji pa so državni uradniki. Postopek sprejemanja Predloga zakona je bil do občinskih redarjev diskriminatoren in nezakonit, celo ponižujoč. Ministrstvo za javno upravo je prvo, ki bi moralo spoštovati uzakonjene postopke socialnega partnerstva in od reprezentativnega sindikata pridobiti mnenje o predlogu zakona, ki posega v pravice iz dela, a tega niso storili. Občinsko redarstvo tudi po Predlogu zakona še vedno sodi v pristojnost Službe za lokalno samoupravo Ministrstva za javno upravo, strokovno pa je podrejeno Ministrstvu za notranje zadeve. Opozarja na dejstvo, da vodje občinskih redarstev, kljub precejšnjim pristojnostim, za zasedbo tega vodstvenega delovnega mesta ne potrebujejo opravljenega izpita iz poznavanja pooblastil, ki jih izvajajo in katerih uporabo nadzirajo. Za izvajanje pooblastil za zadržanje oseb in uporabo prisilnih sredstev občinska redarstva niso pripravljena, niti dovolj usposobljena. V Predlogu zakona ni predvidena ne pravna, ne psihološka pomoč za občinske redarje, kot jo imajo primerljivi poklici na podlagi področnih predpisov. V Predlogu zakona ni določb o vključenosti občinskih redarjev v obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje in nezgodnem zavarovanju, kot imajo primerljivi poklici. Vsi področni predpisi pooblaščenih uradnih oseb opredeljujejo delovanje sindikata, Predlog zakona teh določb nima. Zaradi dodatnih nalog, ki se od prve umestitve občinskih redarjev v plačno lestvico le kopičijo, bi bilo potrebno nazive občinskih redarjev na novo umestiti v plačno lestvico. Zaradi vseh naštetih pomanjkljivosti predlagajo, da se Predlog zakona umakne, njegove rešitve pa naj se napišejo na novo, pri čemer bo treba na ustrezen način upoštevati tudi predloge in pobude iz vrst samega redarstva.

* * *

V razpravi je dr. Franc Trček iz vrst Združene levice poudaril, da področje občinskega redarstva potrebuje novo celostno in boljšo ureditev, predvsem pa zamenjavo resornega ministrstva, saj bi bilo za to področje dosti bolj primerno Ministrstvo za notranje zadeve. Poudaril je tudi, da že dolgo, če sploh kdaj ZPS ni imela toliko pripomb na predloženo besedilo predloga zakona kot je to v obravnavanem primeru.

Če hočemo imeti lokalno policijo, imejmo lokalno policijo, ne pa nedonošenih in parcialnih rešitev. Meni, da ima Ministrstvo za javno upravo občutno preveč vsebinskih pristojnosti, zato prepogosto prevlada vtis, da ne vedo točno, kaj s vsemi temi pristojnostmi pravzaprav početi. Kot država potrebujemo ponovno samostojno ministrstvo za lokalno samoupravo, drugače napredka ne bo. Dr. Vinko Gorenak iz vrst Slovenske demokratske stranke se je strinjal, da potreba po lokalni policiji pod okriljem Ministrstva za notranje zadeve obstaja in je smiselna. Prav tako se strinja, da je nedopustna veljavna ureditev, ki predstojnikom redarstva ne predpisuje, da morajo pred zasedbo tega odgovornega položaja opraviti izpit iz poznavanja pooblastil občinskih redarjev.

Člani Odbora iz vrst koalicije so po drugi strani poudarili, da rešitve Predloga zakona povečini podpirajo.

Predstavniki predlagatelja je v odgovoru na izpostavljeno problematiko poudaril, da je Ministrstvo za javno upravo pristojno tudi za boljšo zakonodajo, pri čemer se poseben poudarek daje odpravljanju nepotrebnih podvajanj v zakonodajnih besedilih. Zato se ne strinja s poudarki mnenja ZPS, saj meni, da je sklicevanje na drugo, že veljavno zakonodajo v Predlogu zakona primerno urejeno in so s tem vse predlagane rešitve ustrezno normirane.

Generalni direktor Direktorata za policijo in druge varnostne naloge na Ministrstvu za notranje zadeve mag. Lado Bradač je k temu dodal, da še vedno obstaja bistvena razlika med naborom in izvajanjem pooblastil policistov in občinskih redarjev, da pa Ministrstvo za notranje zadeve redno organizira njihova usposabljanja. Poudaril je tudi ključno vlogo redarjev na področju zagotavljanja prometne varnosti, ki se je ta v času od njihove uvedbe občutno izboljšala, zlasti v mestih.

Predstavnica ZPS Špela Maček Guštin je v dopolnitvi svoje predstavitve končno poudarila, da ko je Predlog zakona umeščen v zakonodajni postopek, postane skrb Državnega zbora. ZPS poda svoje mnenje poslankam in poslancem, saj le ti odločajo o usodi Predloga zakona. Običaj je, da se pred obravnavo na pristojnem delovnem telesu ZPS posvetuje s predstavniki predlagatelja, a v obravnavanem primeru do tega ni prišlo. Predlagatelj ne s pisnimi pojasnili z dne 27. 1. 2017 in ne z dodatnimi obrazložitvami, podanimi na sami seji Odbora, v ničemer ni odpravil zadržkov njihovega pisnega mnenja, zato njihovi pridržki v celoti ostajajo v veljavi.

* * *

V nadaljevanju je Odbor **ni sprejel amandmaje** Poslanske skupine ZL in sicer k 2., 4. in 6. členu, medtem ko o amandmaju istega predlagatelja k 5. členu ni glasoval, ker je ta postal **brezpredmeten**.

Odbor je v skladu s 128. členom Poslovnika Državnega zbora glasoval **o vseh členih** Predloga zakona skupaj in jih **sprejel**.

Ker k Predlogu zakona na matičnem delovnem telesu niso bili sprejeti amandmaji, Odbor za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo Državnemu zboru

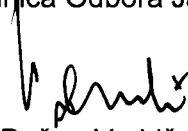
p r e d l a g a ,

da Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o občinskem redarstvu (ZORed-A) sprejme v predloženem besedilu.

Poročevalka Odbora na seji Državnega zbora bo podpredsednica Odbora Janja Sluga.



Zoran Skubic
sekretar Odbora



Mag. Dušan Verbič
predsednik