
Poročilo o okrogli mizi »Zasebno varovanje v Sloveniji v prihodnje – od strategije k zakonodaji in praksi«

VARSTVOSLOVJE
leto 2024
letn. 26
str. 1–6

Bernarda Tominc¹

Fakulteta za varnostne vede Univerze v Mariboru je v letih 2022–2024 izvajala ciljni raziskovalni projekt *Ustreznost in nadaljnji razvoj sistemske ureditve zasebnega varovanja in področnega strokovnega interesnega združevanja v Republiki Sloveniji*, ki sta ga sofinancirala Javna agencija za znanstvenoraziskovalno in inovacijsko dejavnost Republike Slovenije in Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije. Pred zaključkom projekta je raziskovalna skupina organizirala okroglo mizo z naslovom *Zasebno varovanje v Sloveniji v prihodnje – od strategije k zakonodaji in praksi*, ki je 13. 6. 2024 potekala v okviru konference Dnevi varstvoslovja v Portorožu. Na okrogli mizi so sodelovali predstavniki raziskovalne skupine (Miha Dvojmoč, Fakulteta za varnostne vede Univerze v Mariboru), regulatorja (Dušan Josevski, Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije), nadzorovalca (Alja Jančar, Inšpektorat Republike Slovenije za notranje zadeve), reprezentativnega strokovnega interesnega združenja na področju zasebnega varovanja (Branko Slak, Zbornica za razvoj slovenskega zasebnega varovanja), naročnika zasebnovarnostnih storitev (Gaber Kristan, DARS d. d.) in policije (Roman Lazar, Generala policijska uprava). Okroglo mizo je moderiral vodja raziskovalne skupine (Andrej Sotlar, Fakulteta za varnostne vede Univerze v Mariboru), spremljal pa jo je tudi vsebinski spremljevalec ciljnega raziskovalnega projekta (Staš Svetek, Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije).

Na podlagi ugotovitev ciljnega raziskovalnega projekta in drugih raziskav, izvedenih na Fakulteti za varnostne vede Univerze v Mariboru, so bili identificirani nekateri ključni izzivi, ki jih je treba v prihodnje na področju zasebnega varovanja nasloviti. Med temi izzivi so: morebitne nove oblike licenc zasebnega varovanja (npr. na področju izvrševanja kazenskih sankcij, pomoči policiji); pogoji za izvajanje varovanja kritične infrastrukture (vključno z vprašanjem zaposlovanja tujcev); zaposlovanje določenih kategorij prebivalstva (npr. upokojencev, študentov); pritožbeni postopek zoper delo varnostnikov; kriteriji in postopek odvzema licence in službene izkaznice; ureditev statusa varnostnika kot uradne osebe ipd.

¹ Predavateljica za varnostne vede, Fakulteta za varnostne vede, Univerza v Mariboru. E-pošta: bernarda.tominc@um.si

Spremenjeno varnostno okolje zahteva, da tudi zasebno varovanje, podobno kot drugi deležniki zagotavljanja varnosti, prilagodi in redefinira svojo vlogo v sodobni družbi. Pandemija covid-19 je na primer pokazala, kako pomembno postane zasebno varovanje v izrednih razmerah, pri čemer nekateri subjekti zasebnega varovanja niso bili pripravljeni na tovrstne izzive. Država se bo morala hitreje odzivati na spremembe iz okolja, tako geopolitične kot geovarnostne, in ne sme čakati, da bo zakonodaja spremenjena ali sprejeta prepozno, ko že pride do resnejših problemov.

Zato je nujna ureditev statusa varnostnikov in razrešitev kadrovskih vprašanj. Razmisliti je treba, ali lahko varnostniki v naši družbi nastopajo kot uradne osebe oziroma kaj takšen status pomeni (npr. v primerjavi s policijsko dejavnostjo). Podobno kot drugi deležniki iz sistema nacionalne varnosti (pravosodna policija, policija) se tudi zasebno varovanje sooča s kadrovsкими težavami. Varnostni bazen je majhen, vendar obstaja veliko zanimanje med upokojenimi policisti, pravosodnimi policisti, vojaki in zasebnovarnostnim osebjem za nadaljevanje kariere po upokojitvi. Treba je razmisliti, ali je trenutna ureditev zasebnega varovanja, ki dovoljuje opravljanje dejavnosti zasebnega varovanja le tistim, ki imajo elemente delovnega razmerja, v takem smislu še vedno ustrezna, ali bi bilo to ureditev smiselno razširiti. Na ta način bi zasebnovarnostnim subjektom omogočili lažje pridobivanje kadra. Trenutno ni težava v delovnopравни zakonodaji, temveč v zakonodaji, ki ureja zasebno varovanje. Tudi za študentsko delo se danes plačujejo prispevki, urejena je delovna doba in ob ustrezni usposobljenosti bi lahko tudi študenti opravljali naloge s področja zasebnega varovanja. Izziv na področju zasebnega varovanja je tudi ustreznost usposabljanja: ali je varnostno osebje ustrezno usposobljeno, ali je osnovnošolska izobrazba kot pogoj za opravljanje te dejavnosti dovolj, ali je treba vsaj na področju informacijske tehnologije in kritične infrastrukture dvigniti standarde. Premisliti je treba tudi tisti del dejavnosti, kjer je država naročnik in ali to pomeni opravljanje uradnih nalog države ter posledično, ali je v tem primeru zasebno varovanje še vedno gospodarska dejavnost.

Zasebnovarnostno osebje opravlja naloge pretežno na zasebnem prostoru, kot so na primer trgovine. Naloge izvajalcem zasebnovarnostnih storitev določa naročnik in niso opredeljene v predpisih, kot je to pri policiji. Dilema zasebnega varovanja se kaže v razlikovanju med besedama »morati« in »lahko«. Slovenska zakonodaja varnostnemu osebju omogoča izvajanje določenih ukrepov, vendar jih ne obvezuje k ukrepanju. Pri opredeljevanju vloge zasebnega varovanja je treba upoštevati, da gre za gospodarsko dejavnost in ne za državno zagotavljanje varnosti. Na področje zasebnega varovanja vstopajo tudi drugi akterji, ki jih obstoječa regulativa ne pokriva, kot so reditelji in področje izvajanja tehničnega varovanja, kjer lahko npr. video nadzorne kamere montira vsakdo, čeprav bi jih po standardih morale nameščati samo zasebnovarnostne družbe.

Obstoječa regulativa je sicer v glavnem ustrezna, čeprav je treba nekaj manjših določb v zakonskih predpisih doreči ali popraviti. Ni potrebe po popolnoma novem zakonu, zadostuje sprememba posameznih členov in ustrezna obrazložitev teh sprememb.

Trenutno veljavna strategija, ki ureja področje zasebnega varovanja, sicer ni prilagojena novemu varnostnemu okolju, zato jo je treba prevetriti in

prilagoditi in s tem jasno začrtati vlogo zasebnega varovanja v sodobni družbi v prihodnje. Regulatorna zasebnega varovanja naj se skozi strategijo liberalizira. Cilj raziskovalnega projekta *Ustreznost in nadaljnji razvoj sistemske ureditve zasebnega varovanja in področnega strokovnega interesnega združevanja v Republiki Sloveniji* in nastajajoče strategije je ugotoviti, kaj je ustrezno, kaj je preregulirano, kje je mogoče liberalizirati to gospodarsko dejavnost ter kje je treba dodati nove določbe (npr. varnostno preverjanje). Nova strategija bo dokument, ki ne bo samo stvar Ministrstva za notranje zadeve, kot je bilo v prejšnji strategiji. Cilj delovne skupine za pripravo strategije je vključiti vse relevantne deležnike (ministrstvi pristojni za delo in infrastrukturo, nosilce in izvajalce kritične infrastrukture ter druga relevantna ministrstva). Opredeliti je treba tudi dejavnosti, ki so združljive z dejavnostmi zasebnega varovanja (obramba, policija in pravosodni policisti), kar mora sicer nasloviti druga zakonodaja. Ena ključnih zadev nove strategije je opredelitev pogodbe o varovanju in določitev ključnih elementov te pogodbe, saj je trenutna ureditev presplošna in pretoga, kar povzroča številne težave. Ureditev slovenskega zasebnega varovanja je sicer v samem vrhu med državami Evropske unije. Na nekaterih področjih – kot so varnostno-nadzorni centri – je Slovenija celo vodilna, saj ima 12 varnostno-nadzornih centrov, ki so licencirani in akreditirani po najnovejših standardih. Slovenska prednost je tudi v javno-zasebnem partnerstvu, kar je treba spodbujati tudi v prihodnje.

Potreben je razmislek o številu licenc (trenutno 8). Urediti je treba postopke odvzema in prenehanja veljavnosti licenc. Obstoječi zakon, ki določa trajanje, pogoje in časni odvzem licenc, je pri tem tako splošen in hkrati tog, da je praktično nemogoče licenco odvzeti, če se dosledno upošteva (na primer načelo sorazmernosti). Pri odklonskih pojavih pri opravljanju nalog zasebnega varovanja bi bilo smiselno uvesti dvostopenjski pritožbeni postopek zoper varnostnike ter predvideti nadzor in sankcioniranje. Panoga zasebnega varovanja kot gospodarska panoga, ki je izjemno fleksibilna na trgu, se bo zagotovo še bolj razvijala ob ustreznih zakonski in strateški podlagi. Pri tem je treba paziti, da bo novi zakon fleksibilen. Trenutni zakon izboljšuje predhodno ureditev, vendar so izpuščene neke prakse, ki so že bile uveljavljene (npr. kadrovske kvote za varovanje javnih zbiranj).

Kriteriji za določanje cene varnostnih storitev ne smejo temeljiti zgolj na najnižji ceni, temveč na kakovosti. Skrbeti je treba za kakovostno usposobljenost varnostnega osebja, predvsem glede uporabe ukrepov in drugih sredstev.

Glede ravni varnosti kritične infrastrukture ne sme biti nikakršnih kompromisov. Država je hkrati regulator področja in naročnik storitev zasebnega varovanja za področje kritične infrastrukture, ki postaja vse bolj pomembna tako na nacionalni ravni kot na ravni Evropske unije. V tem kontekstu se postavljata vprašanji, ali je zasebno varovanje primerno, da varuje kritično infrastrukturo, in ali ima ustrezna orodja v okviru predpisov za učinkovito varovanje te infrastrukture. V strategiji bo treba jasno opredeliti, katere dejavnosti bo država obravnavala kot pomembne in katere bo prepustila trgu (vključno z rediteljstvom). Določiti je treba, ali naj bodo varnostniki za zahtevnejše naloge bolj usposobljeni, mogoče z višjo stopnjo izobrazbe, in določiti, kje naj bo dovoljena samoregulacija trga. Kljub temu pa mora država zagotoviti, da ne bo prišlo do kršenja človekovih pravic.

Ministrstvo za javno upravo je v imenu države eden največjih in najpomembnejših naročnikov storitev zasebnega varovanja v Sloveniji. Slovenija sodi celo med tiste države Evropske unije, kjer je država največji naročnik zasebnega varovanja (ocenjeno na približno 40 %), kar ni ravno praksa v drugih državah. Zastavlja pa se vprašanje, kako je lahko država osredotočila javno naročanje v enem resorju, pa še ta, kot izhaja iz raziskav, nima osnovnih orodij za to (smernic, kadra).

Razmerje med rediteljstvom in zasebnim varovanjem postaja vse bolj aktualno. Zasebno varovanje je primarno gospodarska dejavnost, ki se odlikuje po izjemni fleksibilnosti. To so izkoristili nekateri subjekti zasebnega varovanja, ki so ugotovili, da je mogoče »zasebno varovanje« izvajati tudi nekako drugače, brez nadzora in izven zakonskih okvirov in so vzporedno ustanovili podjetja (s. p.), preko katerih ponujajo storitve rediteljstva (tudi) na zahtevnih prireditvah. Dejavnost rediteljstva je v »Zakonu o javnih zbiranjih (ZJZ)« (2011) opredeljena le ohlapno in temu primerno nadzorovana. Obstaja tudi nevarnost, da se v rediteljskih vrstah pojavijo posamezniki, ki jim država ne daje pravice do opravljanja zasebnovarnostne dejavnosti (ni izdala licence ali je licenco odvzela). Država mora urediti in jasno postaviti mejo med rediteljstvom in zasebnim varovanjem, podobno kot je to storila za detektivsko dejavnost in zasebno varovanje. Čeprav uporaba rediteljev predstavlja očiten obvod namena in duha zasebnega varovanja ter »ZJZ« (2011), zasebnovarnostna zakonodaja ni tista, ki bi lahko celostno reševala to problematiko. V »Zakon o zasebnem varovanju (ZZasV-1)« (2011) se lahko doda eno ali dve določbi. Treba je natančno zakonsko opredeliti, na katerih dogodkih se varovanje izvaja izključno z zasebnim varovanjem. V tej luči je treba slediti izvajanju načrtov varovanja. Z natančno opredelitvijo dejavnosti zasebnega varovanja lahko omejimo področje rediteljstva (npr. kje se lahko reditelj pojavlja), če ga že »ZJZ« (2011) ne ureja.

V okviru ciljnega raziskovalnega projekta je potekala razprava o organiziranju naročnikov storitev zasebnega varovanja kot združenja z namenom usklajevanja stališč in postavljanja standardov. Pri tem so predstavniki zasebnega varovanja jasno izrazili, da si tovrstnega sogovornika ne želijo preveč. Naročniki bi se kljub vsemu morali zavedati, kakšne storitve naročajo in komu jih naročajo. V ta namen so bile pripravljene smernice naročanja zasebnovarnostnih storitev (Zbornica za razvoj slovenskega zasebnega varovanja; Fakulteta za varnostne vede Univerze v Mariboru). Vprašanje ostaja, koliko naročnikov te smernice dejansko upošteva. Naročniki bi morali razumeti, kaj zasebno varovanje ponuja in kaj lahko od njega zahtevajo oz. pričakujejo.

Razprava v okviru okrogle mize se je dotaknila tudi javno-zasebnega partnerstva na področju policijske in zasebnovarnostne dejavnosti. Največji izziv pri zagotavljanju varnosti nastane, kadar se stvari obravnavajo izrazito sektorsko. Za učinkovito zagotavljanje varnosti so potrebni sinergijski učinki medsebojnega sodelovanja in pomoči, pri čemer je treba preseči globoko zakoreninjena stališča, da je državno ločeno od zasebnega. Splošen trend po svetu kaže, da akterji, ki delujejo na področju zagotavljanja varnosti, postajajo vse bolj večfunkcionalni. Glede sodelovanja med policijo in zasebnim varovanjem je treba razmisliti, katere naloge, ki so izvorno v pristojnosti policije, bi lahko prevzelo in izvajalo zasebno

varovanje ob ustrezni usposobljenosti in na podlagi pogodbenega odnosa z jasno določenimi vlogami (koordinacija in odločanje ob skupnih dejavnostih). Dlje trajajoče izredne razmere lahko onemogočijo izvajanje določenih družbenih dejavnosti zaradi pomanjkanja kadra. V tem smislu bi tudi opravljanje določenih nalog policije lahko prevzelo zasebno varovanje. Določeni deležniki zasebnega varovanja so zagotovo dozoreli oziroma pridobili dovolj znanja in norm za učinkovito delovanje na področju zagotavljanja varnosti. Kot dober primer prenosa nalog s policije na zasebno varovanje lahko navedemo varovanje prevoza gotovine, kjer je to sprva opravljala policija, danes pa zasebno varovanje. Primer sodelovanja najdemo tudi ob migrantski krizi, kjer je zasebno varovanje opravljal dejavnost varovanja zbirnih centrov.

Sodelovanje je možno tudi v obratni smeri, kjer bi policija pomagala pri opravljanju nalog zasebnega varovanja v specifičnih primerih (npr. ogroženost kritične infrastrukture, ogroženost območij z večjim številom ljudi – trgi, mesta). Kot primer lahko navedemo, da pri varovanju nogometnih tekem v Veliki Britaniji lahko lastnik kluba ali upravljavec stadiona dodatno najame (in dodatno plača) policiste v njihovem prostem času, ki jih sicer policijska postaja ne bi poslala na varovanje tekme. Slovenska zakonodaja pa policistom prepoveduje delo na področju zasebnega varovanja, torej delo, ki ga najbolj poznajo, medtem ko jim dovoljuje ukvarjanje z mnogimi drugimi pridobitnimi dejavnostmi. V svetu temu še zdaleč ni tako, saj približno polovica držav dovoljuje, da se policisti v svojem prostem času ukvarjajo z zasebnim varovanjem oziroma delajo za zasebnovarnostnega naročnika. V takih primerih je seveda treba paziti, kako bo definirana funkcija sodelovanja in funkcija nadzora v razmerju med policisti in varnostniki, da ne bi prišlo do kolizije funkcij sodelovanja in nadziranja. Prav tako je pomembno, kako bo implementirana delovno-pravna zakonodaja (glede omejitev, počitka, ur itd.) in kako bi razmejevali pooblastila, ko bi ista oseba (policist) opravljala dve različni vlogi. V luči nadzorne funkcije policije nad ukrepi zasebnega varovanja bi bilo treba policiji zagotoviti tudi ustrezno znanje za presojo teh ukrepov. Večjo vlogo pri nadzoru nad opravljanjem varovanja javnih prirediteljv morajo prevzeti tudi organi, ki izdajajo odločbe (upravne enote). Le-ti bi morali zagotoviti preverjanje izvajanja odločb, na primer ali je na prireditvi dejansko prisotno odrejeno število policistov, varnostnikov in rediteljev. Tudi varnostno preverjanje je treba dodatno opredeliti in Ministrstvu za notranje zadeve zagotoviti več instrumentov za njegovo izvajanje. Pri tem moramo izhajati iz potrebe po zaščiti človekovih pravic, kar predstavlja javni interes.

Empirični del raziskave je identificiral določena tveganja in nekatere šibke točke zasebnega varovanja, kar je potrdila tudi razprava na okrogli mizi. Ključna tveganja na področju zasebnega varovanja predstavljajo predvsem: nizke cene varnostnih storitev, vključno z dampinškimi; najnižja cena kot glavni kriterij izbire izvajalca storitev zasebnega varovanja; neosveščenost naročnikov varnostnih storitev; nezakonito in nestrokovno poseganje varnostnikov v človekove pravice; slaba urejenost delovno-pravnega področja v zasebnem varovanju; nizke plače in slab socialni položaj zasebnovarnostnega osebja; delo na črno in demotivacijsko delovno okolje. V zvezi s tem so se v razpravi izoblikovale naslednje misli o »šibkih točkah« zasebnega varovanja: Zasebno varovanje oziroma izvajanje

njegovih nalog je najbolj kakovostno takrat, kadar se naročnik samoiniciativno odloči, da bo najel varnostno službo in jo temu primerno tudi plačal. Kadarkoli so te storitve obvezne in predstavljajo dodatno breme za naročnike, se ti odločajo za najnižjo ceno, saj jim je pomembno le, da izpolnijo obveznost, ne glede na kakovost. Zasebnovarnostnega kadra je dovolj, vendar problem predstavlja zaposlovanje za krajši delovni čas od polnega in zaposlovanje pri več varnostnih službah. Težavo predstavlja tudi struktura zaposlenih v podjetjih (tako na primer obstajajo podjetja, ki imajo polno zaposlenega varnostnega managerja in pet varnostnikov z zaposlitvijo za eno uro na teden, ob tem pa varujejo celo nogometne tekme visokega tveganja). V pretekli zakonodaji je bilo določeno minimalno število varnostnikov, vendar je bila ta določba na zahtevo pristojnih ministrstev umaknjena zaradi načela svobodne gospodarske pobude. Nizke plače v zasebnem varovanju prispevajo k visoki fluktuaciji kadra, pomanjkanje kadra pa se pogosto nadomešča z reditelji/receptorji. Ker je zasebno varovanje gospodarska dejavnost, država ne more regulirati plačil (obstajajo zakonski okvirji), zato tega problema ni mogoče reševati skozi zakonodajo na področju zasebnega varovanja. Težava je tudi v tem, da je v pogodbah z (velikimi) naročniki pogosto zapisan en nosilec in več soizvajalcev, s tem pa se odgovornosti varovanja prenašajo iz enega izvajalca na drugega.

UPORABLJENI VIRI

Zakon o javnih zbiranjih (ZJZ). (2011). *Uradni list RS*, (64/11).

Zakon o zasebnem varovanju (ZZasV-1). (2011). *Uradni list RS*, (17/11).