

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Ljubomir Režek

**REGULACIJA STROKOVNEGA USPOSABLJANJA NA PODROČJU
ZASEBNE VARNOSTI**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Ljubomir Režek

**REGULACIJA STROKOVNEGA USPOSABLJANJA NA PODROČJU
ZASEBNE VARNOSTI**

Magistrsko delo

Mentor: akad. red. prof. dr. Veljko Rus

Ljubljana, 2010

Per aspera...

Zahvala

Svojemu mentorju, akademskemu profesorju dr. Veljku Rusu, se iskreno zahvaljujem za vso prejeto dragoceno strokovno pomoč, napotke, usmeritve in podporo pri izdelavi tega dela.

Iskrena hvala tudi vsem profesorjem na podiplomskem študiju menedžmenta.

Še posebej se zahvaljujem svoji družini, ki mi je vsa leta študija stala ob strani, me spodbujala in podpirala na dolgi in trnovi poti do uresničitve zastavljenega cilja.



IZJAVA O AVTORSTVU magistrskega dela

Podpisani/-a Ljubomir Režek, z vpisno številko 21070842, sem avtor/-ica magistrskega dela z naslovom: *Regulacija strokovnega usposabljanja na področju zasebne varnosti*.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo magistrsko delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbel/-a, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbel/-a, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobil/-a vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal/-a v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Uradni list RS št. 21/95), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za družbene vede v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za družbene vede;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko magistrskega dela ter soglašam z objavo magistrskega dela v zbirki »Dela FDV«.

V Ljubljani, dne 1. 9. 2010

Podpis avtorja/-ice:

REGULACIJA STROKOVNEGA USPOSABLJANJA NA PODROČJU ZASEBNE VARONOSTI

POVZETEK

Magistrsko delo obravnava regulacijo strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja na področju zasebnega varovanja. Glavno raziskovalno vprašanje je: Kakšne naj bi bile optimalne oblike sodelovanja med zasebnim in javnim sektorjem na področju strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja oziroma kateri model regulacije zagotavlja takšno sodelovanje, da bi upoštevali in dosegli cilje in interese vseh vpletenih akterjev? Na podlagi teoretičnih izhodišč novega javnega menedžmenta in analize normativne ureditve ter analize primerjalnih ureditev strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja sta v empiričnem delu podana dva modela regulacije: javna agencija za zasebno varovanje (model 1) in javno-zasebno partnerstvo na področju zasebnega varovanja (model 2). Kombinacija obeh modelov ponuja štiri pravno organizacijske oblike regulacije strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja.

KLJUČNE BESEDE: zasebno varovanje, usposabljanje in izpopolnjevanje varnostnega osebja, modeli regulacije strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja, varnostne službe, varnostni menedžment.

THE REGULATION OF PRIVATE SECURITY TRAINING AND PROFESSIONAL DEVELOPMENT

SUMMARY

The master thesis deals with the regulation of private security training and professional development. The main research question is: Which is the optimal type of cooperation between public and private sector in the field of private security training and professional development or which regulation model ensures such cooperation that goals and interests of all involved stakeholders can be achieved? Based on theoretical framework of new public management, analysis of legal framework, and comparative analysis of private security training and professional development arrangements, two models of regulation are offered: public agency for private security (model 1) and public-private partnership in the field of private security (model 2). The combination of these two models identifies four legal organizational forms for regulation of private security training and professional development.

KEY WORDS: private security, training and professional development of private security staff, private security training and professional development regulation model, private security firms, security management.

KAZALO VSEBINE

1 UVOD	9
1.1 OPREDELITEV PROBLEMA	9
1.2 RAZISKOVALNO VPRAŠANJE IN HIPOTEZE	15
1.3 METODOLOŠKI OKVIR	17
1.4 STRUKTURA NALOGE	18
2 NOVI JAVNI MENEDŽMENT IN PRIVATIZACIJA DRUŽBENIH DEJAVNOSTI	19
2.1 NOVI JAVNI MENEDŽMENT	19
2.1.1 OPREDELITEV POJMOV	19
2.1.2 RAZVOJ NJM	20
2.1.3 SOCIALNOPOLITIČNO UPRAVLJANJE IN NOVI KONSTITUCIONALIZEM	22
2.2 PRIVATIZACIJA DRUŽBENIH DEJAVNOSTI	24
2.2.1 OPREDELITEV POJMOV	24
2.2.2 OBLIKE PRIVATIZACIJE	25
2.3 JAVNA AGENCIJA	27
2.3.1 OPREDELITEV POJMOV	27
2.3.2 FUNKCIJE JAVNE AGENCIJE	28
2.3.3 PRAVNA UREDITEV	30
2.4 JAVNO ZASEBNO PARTNERSTVO	33
2.4.1 OPREDELITEV POJMOV	33
2.4.2 ELEMENTI IN NAČELA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA	35
2.4.3 OBLIKE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA	37
3 ZASEBNO VAROVANJE	40
3.1 OPREDELITEV POJMOV	40
3.2 RAZVOJ ZASEBNEGA VAROVANJA	42
3.2.1 DRUŽBENO ZGODOVINSKI RAZVOJ ZASEBNEGA VAROVANJA	42
3.2.2 RAZVOJ ZASEBNEGA VAROVANJA V REPUBLIKI SLOVENIJI	45
3.3 TEORETIČNI OKVIRI ZASEBNEGA VAROVANJA	46
3.3.1 ZASEBNO VAROVANJE V FUNKCIJI PREPREČEVANJA KRIMINALITETE	47
3.3.2 ZASEBNO VAROVANJE KOT PRIVATIZACIJA POLICIJSKE DEJAVNOSTI IN (NOVA OBLIKA) DRUŽBENEGA NADZORSTVA	48
3.3.3 ZASEBNO VAROVANJE KOT NAČIN RACIONALIZACIJE STROŠKOV ZA POLICIJSKO DEJAVNOST	49
3.3.4 VAROVANJE ZASEBNE LASTNINE KOT (DODATNI) IZVOR LEGITIMNOSTI ZASEBNEGA VAROVANJA	49
3.4 PRIVATIZACIJA DRŽAVNEGA APARATA PRISILE	50
3.4.1 LEGITIMNOST, POGOJI, OMEJITVE IN CILJI PRIVATIZACIJE ZASEBNEGA VAROVANJA	50
3.5 NORMATIVNA UREDITEV NADZORA ZASEBNEGA VAROVANJA	53
3.5.1 TEMELJNA NAČELA UREDITVE ZASEBNEGA VAROVANJA	55
3.5.2 PODROČJA NORMATIVNE UREDITVE ZASEBNEGA VAROVANJA	57
3.6 STROKOVNO USPOSABLJANJE IN IZPOPOLNJEVANJE	61
3.6.1 TEORETIČNI MODEL STROKOVNEGA USPOSABLJANJA IN IZPOPOLNJEVANJA	61
3.6.2 STARA UREDITEV (2004–2007)	65
3.6.3 PREDLAGANA UREDITEV	67
3.6.4 NOVA UREDITEV	70
4 PRIMERJALNE UREDITVE STROKOVNEGA USPOSABLJANJA IN IZPOPOLNJEVANJA	74

4.1 IZHODIŠČA ZA ANALIZO PRIMERJALNIH UREDITEV	74
4.2 MOČNA REGULACIJA STROKOVNEGA USPOSABLJANJA	83
4.3 ŠIBKA REGULACIJA STROKOVNEGA USPOSABLJANJA	84
4.4 ZMERNNA REGULACIJA STROKOVNEGA USPOSABLJANJA	84
5 MODELI REGULACIJE STROKOVNEGA USPOSABLJANJA IN IZPOPOLNJEVANJA	85
5.1 SINTEZA UGOTOVITEV	85
5.2 MODEL 1: JAVNA AGENCIJA ZA ZASEBNO VAROVANJE	93
5.3 MODEL 2: JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO NA PODROCJU ZASEBNEGA VAROVANJA	98
6 SKLEP	103
7 LITERATURA	108

1 UVOD

1.1 OPREDELITEV PROBLEMA

Magistrsko delo obravnava regulacijo strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja na področju zasebnega varovanja oziroma v zasebnih varnostnih podjetjih. Po Sotlarju (Sotlar, 2008) *zasebno varstvo* obsega različne dejavnosti zasebnovarstvenih podjetij, *zasebno varovanje* pa dejavnosti teh podjetij, ki temeljijo na pogodbenem razmerju z naročnikom (stranko). Zasebno varovanje (v tujini se uporablja tudi izraz zasebnovarstvena industrija) je torej profitna gospodarska dejavnost, za katero je značilno, da jo za naročnika opravljajo profesionalna zasebnovarstvena podjetja (in posamezniki), in sicer na osnovi pogodbenega razmerja.

Kljub temu, da zasebnovarnostne organizacije s svojimi storitvami prispevajo k večji stopnji splošne varnosti, pa lahko širok spekter njihovih aktivnosti, ki ne izključujejo uporabe fizične sile, neprofesionalnega obnašanja varnostnega osebja, neustreznega ali nezadostnega nadzora države in civilne družbe nad delovanjem varnostnih organizacij, predstavlja tveganje na področju varstva človekovih pravic in svoboščin.

Obstaja strateška zahteva, da obstajajo posebne omejitve v splošnem interesu in da država ostane glavni regulator, nadzornik in izvrševalec prisile. Brez tega ne moremo vzdrževati trojnosti temeljnih regulatornih načel enakosti, svobode in pravičnosti, kajti v primeru, da monopol aparata prisile nenadzorovano prevzamejo zasebne pravne ali fizične osebe, pridemo do družbenega stanja, ko se ti "močni" zasebniki postavijo nad pravo, sodijo v svoji lastni zadevi in vstopijo nazaj v t.i. "naravno stanje" (Locke [1690] 1992:326 v Zalar, 1999:121). *»Za obravnavano področje takšno "naravno stanje" lahko pomeni, da imamo na eni strani premožnejše sloje z učinkovitim sistemom zasebnega varstva in s pravili, ki so zunaj javnega nadzora ali celo nadrejena splošnemu interesu, na drugi strani pa področja oziroma skupine z dna socialne lestvice, na katere se javni sistem varovanja sploh ne ozira več oziroma preganjajo samo njih.«* (Zalar, 1999:122) Glavna omejitev, ko govorimo o privatizaciji državnega aparata prisile, je v tem, *»da se svobodna podjetniška pobuda ne sme nanašati tudi na uporabo prisile. Ker pa izvrševanje nalog na področju zasebne varnosti ni mogoče brez strokovne uporabe prisile v izjemnih okoliščinah, je treba le-to natančno regulirati in*

obdržati pod kontinuiranim državnim nadzorstvom tudi glede strokovnega usposabljanja.»
(Zalar, 1999:129)

Pod pojmom **regulacija** lahko razumemo formalne mehanizme kontrole, ki so vzpostavljeni z namenom usmerjanja same dejavnosti, akterjev, ki izvajajo dejavnost, in njihovo vedenje ter univerzalno spoštovanje/izvajanje zakonov. Pod pojmom **samoregulacija** pa lahko razumemo formalne in neformalne mehanizme kontrole, ki so jih vzpostavili akterji sami, ki dejavnost izvajajo prav tako z namenom usmerjanja same dejavnosti, predvsem pa neposrednega vedenja akterjev pri izvajanju dejavnosti. Osnovna predpostavka na področju zasebnega varovanja je, da je učinkovito in uspešno zagotavljanje zasebne varnosti pozitivno povezano s stopnjo regulacije (Born, Caparini in Cole 2006, 8–9).

Širši kontekst proučevane teme predstavlja regulacija in samoregulacija zasebnega varovanja na mednarodni (evropski) in nacionalni ravni (slika 1.1).

Slika 1.1: Regulacija in samoregulacija – mehanizmi kontrole

	EVROPSKA RAVEN	NACIONALNA RAVEN
REGULACIJA	<ul style="list-style-type: none"> • Zavezujoči pravni akti • Nezavezujoči pravni akti 	<ul style="list-style-type: none"> • Pravna ureditev področja zasebnega varovanja
SAMOREGULACIJA	<ul style="list-style-type: none"> • Kodeksi in standardi mednarodnih oziroma evropskih združenj, organizacij, itd. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kodeksi in standardi na ravni industrije • Kodeksi in standardi na ravni organizacije

V predstavljeni matriki pojem **REGULACIJA** predstavlja reguliranje oziroma urejanje področja s strani državnih organov oziroma organov in organizacij, kamor so prenesene pristojnosti odločanja z nacionalne ravni na višjo nadnacionalno raven. Pojem **SAMOREGULACIJA** pa predstavlja reguliranje oziroma urejanje področja s strani samih zasebnovarnostnih podjetij oziroma njihovih združenj. **EVROPSKA RAVEN** ne predstavlja samo ureditve znotraj Evropske unije (v nadaljevanju EU), temveč tudi instrumente in mehanizme Sveta Evrope, ki se uporabljajo tudi v državah, ki niso članice EU. Na **NACIONALNI RAVNI** predstavlja regulacijo zakonska ureditev s strani države,

samoregulacijo pa ureditve, ki jih sprejmejo zasebnovarnostne organizacije same oziroma njihova združenja v okviru posamezne države.

Problematika regulacije in samoregulacije zasebnega varovanja na evropski ravni se kaže v tem, da na ravni EU ni prišlo do harmonizacije zakonodaje na področju zasebnega varovanja. Urejanje delovanja organizacij na področju zasebnega varovanja je bilo izvzeto iz Direktive o storitvah na notranjem trgu (2006). Edina uredba, ki se vsebinsko nanaša na ureditev delovanja zasebnovarnostnih organizacij, je Uredba o skupnih pravilih na področju varovanja civilnega letalstva (2008). Evropska Komisija je v številnih zadevah na sodiščih sprožila vprašanje urejanja delovanja zasebnovarnostnih organizacij v povezavi z zagotavljanjem pravic izvajanja storitev, prostega gibanja oseb, itd. Podobno tudi Svet Evrope ni sprejel nobenega regulacijskega mehanizma, ki bi se neposredno nanašal na delovanje zasebnovarnostnih organizacij. Svet Evrope je sprejel številne konvencije in priporočila, ki se posredno nanašajo na delovanje zasebnovarnostnih organizacij v članicah Sveta Evrope. Predvsem so to konvencije in priporočila, ki se nanašajo na zaščito človekovih pravic in zagotavljanje vladavine prava v državah članicah. Konvencije imajo veljavnost, če so jih države članice ratificirale, priporočila pa imajo samo svetovalni učinek.

Najpogostejše oblike samoregulacije (na evropski in nacionalni ravni) predstavljajo kodeksi ravnanja ali etični kodeksi, ki določajo minimalne standarde vedenja oziroma obnašanja varnostnega osebja. Na evropski ravni obstaja Evropski kodeks ravnanja (*European Code of Conduct*), podpisan s strani Evropske konfederacije varnostnih služb – CoESS in Evropskega mednarodnega združenja sindikatov – UNI Europa. Drug primer sodelovanja med CoESS in UNI Europa pa je Evropski priročnik za usposabljanje (*European Vocational Training Manual for Basic Guarding*) (EPSSET 1999), ki določa »minimalne osnove« na področju usposabljanja varnostnega osebja (Born, Caparini in Cole 2006, 30). V okviru projektov, ki jih financira EU oziroma Evropska komisija, lahko med elementi samoregulacije na evropski ravni omenim še projekt v zvezi s transnacionalnimi moduli usposabljanja (SYNEUSEC 2002) in projekt določanja minimalnih standardov DESSQual (DESSQual 2005). Problem oziroma pomanjkljivost vseh navedenih mehanizmov je v tem, da so neobvezujoči in da predstavljajo le minimalne standarde. Problem samoregulacije na nacionalni ravni je, da večina podjetij nima svojih kodeksov ravnanj, če pa obstajajo, so ponavadi zelo ohlapni, saj ne poudarjajo npr. vidikov spoštovanja človekovih pravic ali pa ne določajo minimalnih standardov na področju usposabljanja.

Kako se pomanjkljiva regulacija in samoregulacija na evropski ravni odražata na nacionalnih ravneh držav članic EU in Sveta Evrope? Zaradi neharmonizirane zakonodaje na ravni EU se nacionalne ureditve razlikujejo med seboj in odražajo različna kulturna okolja in tradicijo.

Ustrezen nadzor in odgovornost zasebnovarnostnih podjetij sta odvisna od jasnega pravnega okvirja, učinkovitih nadzornih institucij in vrste oziroma oblik nadzora, ki ga te institucije izvajajo (Born, Caparini in Cole 2006, 22–23). Nadzor in odgovornost sta oslABLJENA, če ne obstaja jasen regulatorni pravni okvir področja. Obstaja vzorec treh okvirjev pravnega urejanja področja zasebnega varovanja. Najbolj čist okvir urejanja je, če je področje zasebnega varovanja urejeno s posebnim zakonom, ki celovito opredeljuje področje zasebnega varovanja. Drugi okvir urejanja je, ko je področje zasebnega varovanja urejeno v različnih področnih zakonodajah, medtem ko je tretji okvir urejanja tisti, ki področje zasebnega varovanja ureja z obrtno in podjetniško zakonodajo (*commercial laws*) namesto s posebno zakonodajo.

V različnih državah različne institucije izvajajo nadzor na področju zasebnega varovanja, in sicer: lokalna policija, lokalne civilne oblasti, ministrstvo za notranje zadeve, ministrstvo za pravosodje, posebna organizacija oziroma agencija (*special security authority*). Oblike nadzora pa obsegajo: »papirno« kontrolo – pisno poročanje zasebnovarnostnih organizacij; inšpekcijski nadzor – (ne)napovedani obiski inšpektorjev; sistem pritožb – nadzor se izvede, ko se nekdo pritoži nad delom zasebnovarnostnega podjetja ali posameznega varnostnika.

Nacionalne ureditve tako tudi različno urejajo področje strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja, kar predstavlja ožji kontekst proučevane teme. Varnostno osebje oziroma varnostniki morajo biti ustrezno usposobljeni, da lahko zadovoljivo oziroma profesionalno izvajajo naloge na področju zasebnega varovanja. Še posebej je treba poudariti, da visoka raven usposobljenosti zagotavlja upoštevanje vseh pravil, od pravnega oziroma zakonitega izvajanja nalog do spoštovanja človekovih pravic. Avtorji navajajo, da je na področju zasebnega varovanja težko določiti pravo mero usposabljanja. »Potreba po določitvi oziroma reguliranju minimalnih standardov na področju usposabljanja je očitna.« (Born, Caparini in Cole 2006, 26). V članicah EU, ki so obenem članice Sveta Evrope, ne obstajajo obvezni ali minimalni standardi usposabljanja za varnostno osebje. Podobno kot pri ureditvi nadzora obstajajo različni režimi reguliranja usposabljanja. Na nacionalni ravni je področje usposabljanja regulirano s strani:

- države (največkrat s strani ministrstva za notranje zadeve);
- zasebnovarnostne organizacije oziroma podjetja;
- združenja zasebnovarnostnih organizacij;
- izobraževalne institucije, ki je lahko (ne)odvisna od države, ali zasebnovarnostnih podjetij in združenj.

Isti avtorji poudarjajo, da so podatki pomanjkljivi, da bi lahko opravili kakovostne primerjave glede (ne)obveznosti usposabljanja, obsega in dolžine usposabljanja, nadaljevalnega usposabljanja, obdobjnega usposabljanja, izvajalskih organizacij, kakovosti usposabljanja, itd. »Pomanjkljivost oziroma različnost podatkov nam onemogoča določitev jasnih vzorcev reguliranja usposabljanja na področju zasebnega varovanja.« (Born, Caparini in Cole 2006, 27)

V nalogi se bom omejil na proučevanje regulacije strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja na področju zasebnega varovanja v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju RS). Področje zasebnega varovanja je v Sloveniji normativno urejeno z Zakonom o zasebnem varovanju (ZZasV-NPB2). Z zakonskim okvirjem torej država prenaša izvajanje določenih oblik varnosti na zasebne subjekte, v domeni države pa ostaja zagotavljanje javne varnosti, ki jo zagotavlja policija. Zakon določa subjekte, oblike in pogoje za opravljanje dejavnosti zasebnega varovanja ljudi in premoženja, ki ga ne zagotavlja država (zasebno varovanje), obvezno organiziranje službe varovanja, strokovno usposabljanje in izpopolnjevanje ter inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem zakona.

Slovenska javnost je bila šokirana in ogorčena ob zadnjih dveh odmevnih primerih, ko sta v prerivanju pred diskoteko pod pritiskom množice umrli dve dekleti, in ko je mladenič umrl za posledicami hudih telesnih poškodb, ki mu jih je povzročil na črno zaposleni varnostnik podjetja za zasebno varovanje. V obeh navedenih primerih in še v številnih drugih, kjer so bili v določene nepravilnosti vpleteni pripadniki zasebnih varnostnih služb, so se pojavila vprašanja o vzrokih za takšno stanje. Številne javne razprave, članki v dnevnem tisku in izjave strokovnjakov z varnostnega področja so odpirali naslednja vprašanja: Kaj je z nadzorom na področju zasebnega varovanja?; Kdo in pod kakšnimi pogoji podeljuje licence za opravljanje zasebne varnosti?; Zakaj se zaposluje na črno v zasebnih varnostnih podjetjih?;

Kako in koliko so varnostniki sploh usposobljeni?; Kdo skrbi za njihovo izobraževanje in usposabljanje?; Zakaj za nepravilnosti nihče ne odgovarja?

Zgodba se je še bolj zapletla, ko je Zbornica za zasebno varovanje (v nadaljevanju zbornica) dosegla, da je Državni svet vložil veto na predlagane spremembe Zakona o zasebnem varovanju. V medijskem obračunavanju med zbornico in Ministrstvom za notranje zadeve (v nadaljevanju MNZ) so na dan prihajale obtožbe o odgovornosti za stanje na področju zasebne varnosti in nove informacije o konkretnih kršitvah. Povprečen državljan, ki ni poznavalec tega področja, je na podlagi informacij, posredovanih v medijih, lahko zelo hitro prišel do zaključka, da je vsaka stran prispevala svoj delež k nastali problematiki; na eni strani MNZ s pomanjkljivim nadzorom, na drugi strani pa varnostna zbornica in zasebna varnostna podjetja z neustreznim načinom usposabljanja, nezakonitim zaposlovanjem, itd. Državni zbor je novembra 2007 le sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zasebnem varovanju (ZZasV-A), ki je odpravil določene pomanjkljivosti na področju licenc in pogojev za opravljanje zasebnega varovanja, in na novo uredil področje strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja. V nalogi se bom osredotočil na proučevanje oziroma iskanje primerne oblike ureditve strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja.

Iskanje primernih rešitev obravnavane problematike je možno v sklopu:

- 1) modernizacije javnega sektorja,
- 2) novega javnega menedžmenta – NJM (ang. New Public Management – NPM),
- 3) privatizacije državnega aparata prisile, in
- 4) javnega zasebnega partnerstva – JZP (ang. Public Private Partnership – PPP).

Pojem *modernizacija javnega sektorja ali modernizacija javne uprave* nadomešča termin »reforma javne uprave« (Kovač, 2002:255). Modernizacijo se pojmuje kot vseskozi odvijajoč proces. Reforma javne uprave je zaradi vpetosti v družbeni sistem kot celoto tako rekoč nekakšna »zgodba brez konca«, v okviru katere pa se vendarle v sklopu proračunskih obdobj pripravlja konkretni projekti. Modernizacija torej vključuje funkcionalne in organizacijske reforme javne uprave, ki se lahko nanašajo tudi na področje zasebnega varovanja. V zelo poenostavljeni obliki lahko pojem oziroma gibanje *novi javni menedžment* označimo kot proces, ki teče v smeri od zasebnega proti javnemu sektorju. Gre predvsem za prenos filozofije, pristopov, metod in ukrepov menedžmenta zasebnega sektorja v javni sektor.

Privatizacijo pa lahko označimo kot proces, ki teče v obratni smeri. V najširšem smislu gre za prenos funkcij države na zasebni sektor. *Javno zasebno partnerstvo* pa lahko razumemo kot rezultat ali presečišče prej navedenih procesov, saj gre za enakopravno partnerstvo, kjer oba sektorja odgovorno vstopata oziroma sodelujeta v projektih.

Osnovna dilema se nanaša na »redistribucijo nalog med državo in civilno družbo« oziroma na načrtno snovanje tistega, kar eni avtorji označujejo s *socijalno-političnim upravljanjem* (socio-political governance, Lawson, 1999), drugi pa z *novim konstitucionalizmom* (constitutionalism, Mackay, 1999). Teoriji sicer izhajata iz skupnega načela, po katerem je učinkovita regulacija možna le s povezovanjem v enotno omrežje, tako organov države kot organizacij civilne družbe, vendar pa prva poudarja predvsem širjenje civilne družbe na račun države, druga pa institucionalno vključevanje civilno družbenih organizacij v sistem javne uprave. V obeh primerih gre za povezovanje v enotno omrežje tako državne administracije kot tudi tržne regulacije. Vendar pa gre pri sociopolitičnem konceptu regulacije za to, da se država omeji zgolj na podporno in nadzorno funkcijo, medtem ko naj bi celotna operativna dejavnost prešla na nevladne organizacije civilne družbe ne glede na to, ali so profitne, neprofitne ali volonterske. Nasprotno pa se novi konstitucionalizem zavzema za to, da se obstoječi institucionalni sistemi dopolnijo s predstavniki organizacij civilne družbe in s tem postanejo odzivnejši na dejanske potrebe družbe. V konceptu sociopolitične regulacije je torej večji poudarek na uporabniku storitev kot na državljanu, ki lahko uveljavlja svoje pravice. V konceptu novega institucionalizma pa gre za obratno razmerje, saj je večji poudarek na državljanu kot na uporabniku (Rus 2001, 33).

1.2 RAZISKOVALNO VPRAŠANJE IN HIPOTEZE

Glavno raziskovalno vprašanje v nalogi je naslednje: Katera od obeh zgoraj omenjenih oblik sodelovanja med zasebnim in javnim sektorjem na področju strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja oziroma kateri modeli regulacije (strategije, ukrepi, organizacijske oblike) zagotavljajo takšno sodelovanje, da bi optimalno dosegli cilje in interese vseh vpletenih akterjev?

V zvezi s tem raziskovalnim vprašanjem postavljam naslednjo splošno hipotezo:

H0 – Najbolj ustrezna oblika sodelovanja med zasebnim in javnim sektorjem na področju strokovnega usposabljanja je tista oblika, ki vsem zainteresiranim udeležencem omogoča aktivno (so)delovanje pri oblikovanju in izvajanju programov usposabljanj.

Strokovno usposabljanje varnostnega osebja se med drugim nanaša na uporabo fizične prisile. V splošnem oziroma javnem interesu je, da država ostane glavni regulator, nadzornik in izvrševalec prisile. Pri delnem prenosu funkcije prisile z države na zasebne subjekte je glavno vodilo, da država v prvi vrsti vzpostavi sistem kakovostnega usposabljanja za uporabo prisile, v drugi vrsti pa, da s sistemom nadzora prepreči, da bi neusposobljeni varnostniki sploh lahko izvajali pooblastila varnostnikov in posledično kršili človekove pravice. Interes varnostnih podjetij je, da so varnostniki čim bolj usposobljeni, interes izvajalcev tovrstnih usposabljanj pa je po mojem mnenju bolj čim večja kvantiteta (število kandidatov) kot pa kakovost usposabljanj. Glavni interes zasebnih izvajalcev je čim večji zaslužek. Država mora torej pri oblikovanju sistema usposabljanja uporabiti tiste strategije in ukrepe, ki bodo prispevali h končnemu cilju, tj. doseči strokovno usposobljenost na zelo visoki ravni. Posamezni cilji in interesi vseh vpletenih akterjev pa bodo v večji meri doseženi, če lahko aktivno sodelujejo pri oblikovanju in izvajanju sistema usposabljanja.

Izvedene hipoteze:

H1 – Optimalno uveljavitev interesov vseh deležnikov lahko zagotovi samo država.

Država oziroma zakonodajalec postavlja normativno ureditev zasebnega varovanja in v okviru tega tudi področje strokovnega usposabljanja. Zakoni in podzakonski predpisi natančno določajo ureditev področja oziroma oblike sodelovanja. Zakonodajalce se lahko odloči za sociopolitično upravljanje (širjenje civilne družbe na račun države), za novi konstitucionalizem (institucionalno vključevanje civilno družbenih organizacij v sistem javne uprave) ali za druge oblike enotnih omrežij (javno-zasebno partnerstvo).

H2 – Poleg države zagotavlja optimalno uveljavitev interesov vseh udeležencev ustrezno razmerje med profesionalizacijo in komercializacijo sistema usposabljanja.

Profesionalizacija pomeni dvigovanje ravni strokovne usposobljenosti in vodi h kakovostnejšemu izvajanju varnostnih storitev in posledično tudi k manjšemu številu kršitev človekovih pravic zaradi neustrezne uporabe fizične sile. Komercializacija prispeva k

dvigovanju kakovosti ponudbe izvajalcev, problem pa lahko nastane, če obstaja monopol na tem področju, saj lahko interes po večjem zaslužku zasenči interes ponujanja kakovostnih storitev. Zato mora država pri oblikovanju sistema usposabljanja najprej zagotoviti oziroma postaviti čim višje kakovostne standarde na področju usposabljanja, nato pa zagotoviti izvajanje usposabljanja čim večjem številu ustreznih izvajalcev.

H3 – H1 in H2 ni mogoče uresničiti brez aktivne vloge ustreznih strokovnih teles.

Strokovna telesa predstavljajo stično točko vseh udeležencev, kjer lahko aktivno vplivajo na oblikovanje in izvajanje programov usposabljanj. V strokovnih telesih lahko sodelujejo predstavniki države, zasebnih profitnih in neprofitnih organizacij, uporabniki storitev, itd. Organizacijsko pa so lahko umeščena v vse tri zgoraj naštetе oblike sodelovanja (sociopolitično upravljanje, novi konstitucionalizem, javno-zasebno partnerstvo).

1.3 METODOLOŠKI OKVIR

Pri iskanju odgovorov na raziskovalno vprašanje bom v magistrskem delu najprej z *razvojno-zgodovinsko (genetično) metodo* najprej predstavil širši teoretični okvir proučevane teme. Pri predstavitvi področja zasebnega varovanja bom *analiziral pravne vire* in proučil institucionalno ureditev zasebnega varovanja. S *primerjalno metodo* bom analiziral in primerjal ureditev strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja v drugih evropskih državah. Primerjava bo osredotočena na ureditve področja strokovnega usposabljanja v zahodnih državah oziroma državah, ki imajo daljšo tradicijo zasebnega varovanja in na ureditev področja strokovnega usposabljanja v tranzicijskih državah, ki te tradicije nimajo.

Na podlagi razvojne analize, rezultatov primerjalne analize in veljavnih zakonskih okvirjev v Sloveniji bom (v empiričnem delu naloge) oblikoval alternativne modele strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja ter jih kritično ocenil z vidika prednosti in slabosti, ki jih modela ponujata.

1.4 STRUKTURA NALOGE

V **prvem poglavju** so opredeljena vprašanja proučevanja, raziskovalne hipoteze in metodološki pristop.

Drugo poglavje predstavlja širša teoretična izhodišča obravnavane teme. Poleg osnovnih značilnosti konceptov in instrumentov novega javnega menedžmenta in privatizacije družbenih dejavnosti so obravnavane značilnosti javne agencije in značilnosti možnih organizacijskih oblik v okviru koncepta javno-zasebnega partnerstva.

Tretje poglavje podrobno analizira področje zasebnega varovanja, in sicer: razvoj zasebnega varovanja, teoretične okvire, normativno ureditev s poudarkom na strokovnem usposabljanju in izpopolnjevanju varnostnega osebja.

Četrto poglavje obravnava primerjalne ureditve strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja na mednarodni ravni, s poudarkom na EU.

V **petem poglavju** sta na podlagi sinteze ugotovitev predstavljena dva možna modela regulacije strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja.

V **šestem poglavju** so podane sklepne ugotovitve in verifikacija postavljenih hipotez.

V **sedmem poglavju** je navedena uporabljena literatura.

2 NOVI JAVNI MENEDŽMENT IN PRIVATIZACIJA DRUŽBENIH DEJAVNOSTI

2.1 NOVI JAVNI MENEDŽMENT

2.1.1 OPREDELITEV POJMOV

Pojem *novi javni menedžment* – NJM (angl. New Public Management – NPM) izhaja oziroma je povezan z globalnim gibanjem reform javnih uprav, ki se je v zadnjih dveh desetletjih iz anglosaksonskih držav zelo hitro širil v tako različne države kot sta npr. Švedska in Mongolija (Kettl 2000 v Rus 2001, 82). Za omenjeno gibanje so značilni naslednji reformni cilji (Rus 2001, 82–83): večja produktivnost javnega sektorja, uvajanje tržne regulacije, storitvena usmeritev, decentralizacija, ločevanje politike od izvedbe, odgovornost za rezultate. »Revolucija«, opredeljena z zgornjimi šestimi cilji, naj bi torej privedla do zamenjave sistema, ki temelji na pravilih in hierarhiji, s sistemom, ki temelji na pogodbenih razmerjih in tekmovalnosti, ki pa ni nujno zgolj tržno reguliran.

Različni poudarki imajo za posledico tudi različna poimenovanja tovrstnih reform javnega sektorja. Pollitt (2000 v Rus 2001, 83; 2004) omenja naslednje izraze: »*novi javni menedžment*«, »*ponovno odkritje družbenega upravljanja*«, »*reinženiring*« ali pa »*podjetniško obvladovanje*«.

Kovačeva navaja, da pojem *modernizacija javnega sektorja ali modernizacija javne uprave* nadomešča termin »*reforma javne uprave*« (Kovač, 2002:255). Modernizacijo se pojmuje kot vseskozi odvijajoč se proces. Reforma javne uprave je zaradi vpetosti v družbeni sistem kot celoto nekakšna »*zgodba brez konca*«, v okviru katere pa se vendarle v sklopu proračunskih obdobij pripravlja konkretne projekte. Ista avtorica za izraz novi javni menedžment uporablja *novo upravljanje javnega sektorja* – NUJS, ki pomeni novo paradigmo upravljanja javnega sektorja s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in splošni učinkovitosti z uvajanjem aplikabilnih managerskih metod dela in tržnih (konkurenčnih) mehanizmov iz zasebnega v javni sektor« (2002, 175). V nadaljevanju navaja, da pri definicijah NJM zasledimo tri glavne smeri: (1) neotaylorizem z vpeljavo racionalnih metod dela v javni sektor, (2) uvoz poslovno usmerjenih podjetniških praks in tehnik v javni sektor in (3) NJM kot sredstvo za transformacijo birokratske, paternalistične in demokratične pasivne vlade v učinkovito,

odzivno in uporabniško oblast. Skupno vsem opredelitvam je torej dvoje: s podjetniškimi metodami doseči učinkovito in demokratično javno upravo.

»Problematiko novega javnega menedžmenta sta najceloviteje opredelila Kooiman in Merlin (1999) s tem, ko sta opozorila na sistemsko nujnost prehoda iz javne administracije v NJM. Če se želi tradicionalni sistem javne administracije posodobiti po načelih NJM, mora dobršen del svoje dejavnosti sistemsko prenašati na civilno družbo. Pri tem ne gre samo za to, da se z deregulacijo, privatizacijo, podjetizacijo, komercializacijo, demokratsko udeležbo (in drugimi instrumenti NJM) prenašajo funkcije države na civilno družbo, niti ne gre samo za to, da država poskrbi za ustrezno sodelovanje med njenimi organi in entitetami civilne družbe, ampak gre tudi za to, da sodelovanje med državo in civilno družbo poteka sistematično, se pravi na podlagi načrtne delitve med njima.« (Rus 2001, 32)

Preden opišem možne oblike sodelovanja med državo in civilno družbo, bom na kratko opisal faze razvoja NJM.

2.1.2 RAZVOJ NJM

Pred dvajsetimi leti, ko se je začelo uveljavljati gibanje za novi javni menedžment (NJM), je bila v središču pozornosti privatizacija javnega sektorja. Kljub temu, da se je privatizacija javnega sektorja začela uveljavljati šele pred dvema desetletjema, je danes razširjena že v več kot 100 državah (Savas, 2000 v Rus 2001, 22). Razlog za tako hitro širjenje je vse večja neučinkovitost hierarhičnih sistemov upravljanja v razmerah, ko postaja družbeno dogajanje vse bolj kompleksno in razgibano. Znano je namreč, da so birokratski hierarhični sistemi učinkoviti le tedaj, ko je družba stabilna, predvidljiva in ne kompleksna. V teh primerih je hierarhično upravljanje na podlagi splošnih pravil učinkovito (Rus, 2001).

Spoznanje, da je hierarhija vse manj učinkovit sistem družbenega urejanja in da je birokracija postala nekakšna »mrtva roka«, je spodbudilo politične elite k uvajanju NJM, katerega osrednja ideja je vračanje k »nevidni roki« tržnega upravljanja. Posnemanje menedžerskih metod, ki so značilne za zasebni sektor, je torej povezano z upanjem, da bo država postala učinkovitejši in uspešnejši regulator tedaj, ko bo – oziroma če bo – posnemajoč zasebni sektor, razvijala podobne menedžerske metode in tehnike tudi za javni sektor

Iz omenjenih izhodišč je razvidno, da privatizacija ni cilj sama sebi, ampak le »sredstvo za dosego boljšega upravljanja in boljše družbe« (Savas 2000, 320 v Rus 2001, 22). Začela se je predvsem z odprodajo javnih podjetij in pokrivanjem proračunskih primanjkljajev. Vendar pa se dandanes ne usmerja več v prodajo sredstev, ampak predvsem v privatizacijo upravljanja posameznih delov javnega sektorja. Ne gre več samo za prodajo državne oziroma javne lastnine zasebnemu sektorju, ampak za privatizacijo upravljanja. Privatizacija javnih parkov na primer danes ne pomeni več prodaje le-teh, ampak dajanje v najem zasebnim agencijam, ki jih vzdržujejo in upravljajo v skladu s pogodbo med zasebno agencijo in državo. Takšna privatizacija je značilna celo za tako imenovane represivne funkcije države. V zvezi s tem je zanimiva privatizacija varnostnih služb, ki jo je v zadnjem času uvedla ameriška vlada; ameriških veleposlaništev – čeprav so marsikje močno ogrožena – ne varujejo več elitne enote ameriških marincev, ampak lokalne varnostne službe, s katerimi ameriška vlada sklepa pogodbe (Rus 2001, 22):

»Razlike med državami, ki uvajajo NJM, niso samo posledica različnih kulturno zgodovinskih okoliščin, ampak tudi različnih razvojnih stopenj. Vse jasneje postaja, da ima uvajanje NJM tudi svojo lastno razvojno logiko, ki bi jo lahko označili s prehajanjem od korporativizacije javnega sektorja k celovito zasnovanemu partnerstvu med javnim in zasebnim sektorjem (Public Private Partnership – PPP).« (Rus 2001, 26)

Savas (2000 v Rus 2001) med drugim opozarja na logično zaporedje privatizacijskih korakov, ki jih je potrebno upoštevati, če želimo doseči zadovoljive rezultate. Zlasti poudarja, da je treba korporativizacijo izpeljati pred privatizacijo. Z drugimi besedami: najprej je treba organizacije javnega sektorja vključiti v tržno regulacijo in šele nato privatizirati oziroma razprodati njihovo premoženje. Ko sta ti dve fazi končani, je treba narediti tretji korak k oblikovanju celovitega režima partnerskih odnosov med javnim in zasebnim sektorjem.

Procesi privatizacije (kot instrument NJM) so torej v teh dveh desetletjih potekali tako, da so se najprej selektivno prevzemale menedžerske metode iz zasebnega sektorja v javni sektor. Nadaljevali so se z zunanjim tržnim reguliranjem javnih organizacij in dozoreli z vključevanjem predstavnikov uporabnikov ali pa neposrednih uporabnikov v urejanje javnih služb, ne da bi pri tem prišlo do delne ali popolne prodaje javnega premoženja. Procesi

privatizacije se torej nanašajo le na metode upravljanja javnih organizacij, ne pa tudi na razprodajo njihovih sredstev (Rus 2001, 27).

»Z vključevanjem posrednih oziroma neposrednih uporabnikov v sistem regulacije javnih služb se oblikuje trikotnik med državo, trgov in civilno družbo, ki omogoča bolj uravnoteženo razmerje med političnimi, ekonomskimi in socialnimi interesi.« (Rus 2001, 27)

Če je prvo polovico 20. stoletja zaznamovala rast javnega sektorja na račun zasebnega in če je konec tega stoletja potekal v obratni smeri – v znamenju privatizacije javnega sektorja, se na začetku novega, 21. stoletja, bolj ali manj spontano in neopazno uveljavlja nov upravljavski vzorec, ki bi ga lahko označili kot sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem (Rus 2001, 105).

Sistematično sodelovanje med državo in civilno družbo, ki ga omogočajo do sedaj naštetih instrumenti NJM, lahko poteka v obliki socialnopolitičnega upravljanja ali pa v obliki novega konstitucionalizma. Z drugimi besedami: vse tesnejše partnerstvo med državo in civilno družbo poteka bodisi z delegiranjem funkcij državnih organov na organizacije civilne družbe bodisi s kooptiranjem predstavnikov civilne družbe v procese odločanja državnih organov (Rus 2003, 5).

2.1.3 SOCIALNOPOLITIČNO UPRAVLJANJE IN NOVI KONSTITUCIONALIZEM

Gre za »redistribucijo nalog med državo in civilno družbo« oziroma za načrtno snovanje tistega, kar eni avtorji označujejo s *socialnopolitičnim upravljanjem* (socio-political governance, Lawson, 1999), drugi pa z *novim konstitucionalizmom* (new constitutionalism, Mackay, 1999). Teoriji sicer izhajata iz skupnega načela, po katerem je možna učinkovita regulacija le s povezovanjem v enotno omrežje tako organov države kot organizacij civilne družbe, vendar pa prva poudarja predvsem širjenje civilne družbe na račun države, druga pa institucionalno vključevanje civilno družbenih organizacij v sistem javne uprave. V obeh primerih gre za povezovanje v enotno omrežje državne administracije in tržne regulacije. Vendar pa gre pri sociopolitičnem konceptu regulacije za to, da se država omeji zgolj na podporno in nadzorno funkcijo, medtem ko naj bi celotna operativna dejavnost prešla na nevladne organizacije civilne družbe ne glede na to, ali so profitne, neprofitne ali volonterske

organizacije. Nasprotno pa se novi konstitucionalizem zavzema za to, da se obstoječi institucionalni sistemi dopolnijo s predstavniki organizacij civilne družbe in s tem postanejo odzivnejši na dejanske potrebe družbe. V konceptu sociopolitične regulacije je torej večji poudarek na uporabniku storitev kot na državljanu, ki lahko uveljavlja svoje pravice. V konceptu novega institucionalizma pa gre za obratno razmerje, saj je večji poudarek na državljanu kot na uporabniku (Rus 2001, 33).

Avtorji iz anglosaksonskih držav, v katerih je NJM že uveljavljen in v katerih je tudi privatizacija javnega sektorja že močno razširjena, se vse bolj zavzemajo za novi konstitucionalizem, ki opozarja na to, da je država premalo odzivna na družbene spremembe. Avtorji iz drugih držav, ki so šele na začetku uvajanja NJM, pa zagovarjajo predvsem sociopolitični sistem regulacije (ibid.). Vmesna različica je ta, da država zagotovi izvajanje politik »ne da bi pri tem upravljala organizacije«. To pa pomeni, da država ne podreja organizacij civilne družbe v enotno javno hierarhično piramido, ampak oblikuje takšno omrežje, v katerem tako država kot civilna družba ohranita avtonomni položaj.

»Prehod iz piramidastih hierarhičnih sistemov v javnoupjavna omrežja, ki se gradijo z instrumenti NJM, je občeveljavno načelo, ki ga sprejemajo pravzaprav vsi teoretiki NJM. Skladno s tem se seveda redefinirajo tudi vloge menedžerjev, ki delujejo v javni upravi: njihova vloga ni več administriranje v Fayolovem stilu, ampak pogodbeno povezovanje organizacij v omrežja, ki povezujejo državne organe in civilno družbo v partnerska razmerja, v katerih oboji ohranjajo vsak svojo avtonomijo.« (Rus 2001, 33)

Enotna so tudi stališča do funkcije teh omrežij, ki povezujejo državo s civilno družbo. Omrežja povezujejo hierarhijo s trgom in tako združujejo oba poglobitna tipa regulacije. Oba, skupaj z nevladnimi organizacijami, ki so po naravi neprofitne, delujeta v smeri zmanjševanja negotovosti, bodisi da je ta politična, ekonomska, kulturna ali socialna.

Nekje vmes med tema skrajnostma se giblje večina politikov, ki v nasprotju z menedžerji ne težijo k zmanjševanju negotovosti niti ne zavestno k njenemu povečevanju, pač pa puščajo večino problemov nerešenih, s tem da se zavzemajo za dvoumne rešitve. To ima seveda svojevrstne posledice: po eni strani politikom omogoča, da se izogibajo odgovornosti, po drugi pa se oblikuje dovolj velik prostor za pluralne oziroma alternativne rešitve avtonomnih akterjev (Rus 2001, 34).

Rus opozarja, da ima lahko neravnotežje med tema dvema procesoma zelo velike posledice bodisi v smeri prevlade javnega sektorja nad zasebnim sektorjem ali pa obratno. Če prevlada neokonstitucionalizem, se lahko zgodi, da se prek predstavnikov civilne družbe v svetih javnih teles ali državnih organov uveljavljajo delni interesi na račun javnega interesa, ki ga sicer mora ščititi in uveljavljati država. Če pa prevlada novi model socialnopolitičnega upravljanja, se lahko zgodi, da se nadzor države začne širiti nad civilno družbo (Rus 2001, 106).

»...[če v teh procesih prevlada državna ali javna uprava nad civilno družbo, pride do politizacije civilne družbe, če pa prevlada civilna družba, lahko korporativizem (in distributivne koalicije, ki stojijo za njim), postavi pod vprašaj obstoj javnega interesa, brez katerega nista mogoči niti minimalna socialna integriteta niti politična legitimnost države.«
(Rus 2001, 106)

2.2 PRIVATIZACIJA DRUŽBENIH DEJAVNOSTI

2.2.1 OPREDELITEV POJMOV

»Privatizacija je najpomembnejši, čeprav ne tudi edini instrument NJM.« (Rus 2001, 41)

Rus pod privatizacijo pojmuje (Rus, 1990):

1. prehod od državne k tržni regulaciji družbenih služb;
2. uvajanje privatne lastnine na področja družbenih dejavnosti;
3. prenos proizvodnje storitev od javnih organizacij na privatne;
4. deregulacijo, ki odpravlja državne monopole;
5. prehod od enakega k neenakemu dostopu do storitev.

Zalar (1999:21) pravi, da s pojmom privatizacija praviloma razumemo proces kontinuiranega menjavanja zasebnih lastnikov na določenih dobrinah ali pa procese razdržavljenja. Znotraj procesov razdržavljenja se prenaša bodisi državna lastnina na zasebne subjekte ali pa gre le za prenos določenih funkcij na zasebne fizične in pravne osebe. V strokovni literaturi je opredelitev privatizacije v pomenu prenosa vseh oziroma samo določenih funkcij iz državnega v zasebni sektor zelo razširjena (Savas 1987, Butler 1991, Samson 1994, Gormeley

1994). Tako široko opredelitev pojma privatizacija uporabljajo tudi strokovnjaki Svetovne banke, ki pojem privatizacija enačijo s kakršno koli obliko povečane participacije zasebnega sektorja v državnem sektorju (Torres in Mathur 1996, 3).

Ko govorimo o privatizaciji na področju družbenih dejavnosti, privatizacije šolstva, zdravstva, socialnega varstva in drugih področij družbenih dejavnosti ne smemo istovetiti s privatizacijo podjetij. Čeprav sta si sorodni, imata hkrati tudi različne vzroke za svoj nastanek in različne cilje, ki jih želita uresničevati (Rus 1993, 21).

»Ko govorimo o privatizaciji družbenih dejavnosti, lahko rečemo, da gre za privatizacijo tistega, kar običajno imenujemo »država blaginje«. Ta zajema celotno področje družbenih dejavnosti in je protiutež klasični državi, za katero je značilen predvsem monopol nad uporabo prisile (vojska, policija, sodstvo, itd.). Globalni smisel privatizacije države blaginje je namreč prav v tem, da njene funkcije vse bolj prehajajo iz državne regulacije v civilno družbo. S tem se krepi civilna družba, ki do države uveljavlja vse bolj partnerske odnose. Brez tega ravnovesja med državo in družbo ni mogoča ne politična, ne ekonomska in ne kulturna demokracija.« (Rus 1996, 11)

2.2.2 OBLIKE PRIVATIZACIJE

V najširšem kontekstu modernizacije javne uprave, ki je cilj NJM, jo Huges in Newman uvrščata med ekonomske instrumente, ki naj bi omogočili, da dobimo »več za manj«. Omenjena avtorja členita celoten paket NJM instrumentov v naslednje tri skupine (Rus 2004, 12):

1. ekonomske omejitve, ki poleg privatizacije vsebujejo tudi uveljavljanje pogodbenih odnosov in storilnostnih meril;
2. socialno kohezijo, ki jo uveljavljamo tako, da preusmerimo pozornost iz poslovne učinkovitosti v politično uspešnost, kar pa zahteva ustrezne medsektorske rešitve;
3. demokratično obnovo, ki jo lahko uresničimo le tako, da intenziviramo lokalno politično dejavnost in dialog z državljanji, ki so uporabniki naših storitev.

Temeljne cilje privatizacije, ki so hkrati kriteriji evalvacije, različni avtorji opredeljujejo različno, vendar pa se razlike med njimi zmanjšujejo. Soglasje je predvsem v tem, da v družbenih dejavnostih ne moremo uveljavljati samo ekonomskih ciljev, čeprav je

uresničevanje teh laže meriti kot pri neekonomskih ciljih. Zaradi tega so nehote v ospredju, kadar gre za evalvacijske analize. Posledica tega so prepogosto enostranske evalvacije, ki merijo ekonomske koristi, ne upoštevajo pa socialnih stroškov. V javnem in zasebnem sektorju moramo upoštevati socialne in ekonomske stroške storitev. Prav tako moramo upoštevati socialno in ekonomsko ceno storitev ne glede na to, ali gre za zdravstveno, izobraževalno, socialnovarstveno ali drugo storitev (Rus 2001, 61).

Pri instrumentih za doseganje ciljev oziroma strategij privatizacije na področju družbenih dejavnosti Johnson (1995 v Rus 2001, 65–66) v zvezi s tem omenja tako imenovano dvofazno strategijo privatizacije, pri kateri gre za dve skupini ukrepov:

- a. ukrepe, s katerimi se lahko širi ali oži zasebni sektor na račun javnega sektorja; in
- b. ukrepe, ki urejajo dejavnost znotraj zasebnega sektorja.

Kombinacija teh dveh skupin ukrepov nam da štiri povsem različne strategije in tako omogoča, da izberemo tisto, ki je najsprejemljivejša z vidika zastavljenih ciljev in najuresničljivejša z vidika danih okoliščin.

V prvo skupino, ki spodbuja ali omejuje zasebni sektor, spadajo naslednji ukrepi:

- država lahko s svojimi provizijami pospešuje zasebni trg storitev, sama pa opušča vlogo ponudnika storitev in prevzema vlogo tistega, ki te storitve omogoča;
- država lahko povečuje finančno udeležbo uporabnikov javnih storitev in tako spodbuja določen del uporabnikov, da se preusmerjajo k zasebnim storitvam;
- država lahko z omejevanjem proračunskih sredstev omeji nadaljnjo rast javnega sektorja in tako poveča povpraševanje po zasebnem sektorju;
- država lahko neposredno sofinancira zasebni sektor bodisi s koncesioniranjem ali kako drugače;
- država se lahko odloči za davčne olajšave bodisi izvajalcev ali/in uporabnikov zasebnih storitev.

Pri uporabi teh instrumentov je odločilnega pomena vzdrževanje ravnotežja med njihovimi omejevalnimi in spodbujevalnimi učinki.

V drugo skupino ukrepov, s katerimi naj bi se vnaprej omejevala socialna neodgovornost zasebnega sektorja, pa spadajo naslednji ukrepi:

- država lahko kontrolira ceno in kakovost storitev ter vpliva na enakomerno geografsko razpršenost zasebnih izvajalcev storitev;
- država skrbi za enakomeren razvoj družbe, zato naj intervenira, ko gre za izrazito disfunkcionalno strukturo storitev, ki je lahko posledica tržne konjunktura ali recesije določene storitvene dejavnosti (prerazvitost enih in nerazvitost drugih dejavnosti glede na potrebe prebivalcev);
- država lahko s predpisi zagotovi sodelovanje med zasebnim in javnim sektorjem ter s tem prepreči funkcionalne ali pa socialne konflikte med sektorjema;
- država lahko zaščiti prostovoljski (volonterski) in neprofitni zasebni sektor pred invazijo pridobitnega sektorja ali/in pred monopoli javnega sektorja.

Značilnosti, oblike in omejitve privatizacije zasebnega varovanja ali privatizacije državnega aparata prisile, kot jo poimenuje Zalar (Zalar 1997, 1999) bodo podrobneje obravnavane v točki 3.4. Privatizacijo na področju državnega aparata prisile je po Zalarju (1999, 121–122) treba opredeliti kot procese povečevanja participacije zasebnega sektorja v dejavnostih, ki so bile včasih v izključni pristojnosti državnega sektorja, prek povečevanja konkurence in s tem profesionalizacije varnostnih služb, komercializacije in nadzorovanih procesov demonopolizacije, kar pa ne pomeni prenosa klasičnih lastninskih upravičenj na zasebne subjekte. Obstaja strateška zahteva, da obstajajo posebne omejitve v splošnem interesu in da država ostane glavni regulator, nadzornik in izvrševalec prisile.

2.3 JAVNA AGENCIJA

2.3.1 OPREDELITEV POJMOV

»Javne agencije so ena od oblik nedržavnega upravljanja. V upravni teoriji se v zvezi s tem govori o paradržavnih oziroma nedržavnih organizacijah. Temeljna ideja je, da se določen del upravljanja javnih zadev, torej javne uprave v funkcionalnem smislu, izvzame iz pristojnosti države in njenih organov in prenese na organizacije, ki niso sestavni del državnega aparata in so od njega bolj ali manj neodvisne.« (Pirnat 2002, 58)

V kontekstu novega javnega menedžmenta so zlasti agencije in njim sorodne fundacije glavni institucionalni posrednik prenašanja posameznih funkcij državnih organov na nevladne organizacije ne glede na to, ali so to profitne, neprofitne ali volonterske organizacije. V strokovni literaturi tovrstne posredniške organizacije med državo in civilno družbo imenujemo hibridne organizacije. Imele naj bi neodvisen status in katalizatorsko funkcijo. Na ta način naj bi zagotovile nemoten postopen proces uresničevanja socialnopolitičnega upravljanja (Rus 2003, 10).

Pirnat navaja, da so javne organizacije posebne organizacije, ustanovljene posebej in izključno zato, da od države neodvisno upravljajo določeno področje. Pri teh organizacijah je upravljanje glavna in izključna, ne pa akcesorna funkcija. Ideja teh organizacij je tako neodvisnost od države in od upravljanega področja. Ne gre torej pretežno za organizirane oblike izvajalcev neke dejavnosti, kot so zbornice ali stanovska društva, pač pa za institucijo, ki je v večji ali manjši meri odvisna tudi od njih. Ideja javnih agencij je tesno povezana s situacijo, ko je potrebno pri upravljanju dejavnosti usklajevati javne in zasebne interese. Najprej so se začele pojavljati v Združenih državah Amerike, potem pa so se razširile tudi v druge države t.i. »common law« pravnega sistema, kot so Avstralija, Kanada in Velika Britanija. S tendenco privatizacije javnih služb in podobnih dejavnosti so se začele neodvisne upravne institucije pojavljati tudi v različnih razvijajočih se državah oziroma državah v tranziciji (Pirnat 2002, 59).

Zakon o javnih agencijah (ZJA) opredeli javno agencijo kot statusno obliko osebe javnega prava, ki se ustanovi za opravljanje regulatornih, razvojnih ali strokovnih nalog v javnem interesu, če zanje z zakonom ni predvidena druga statusna oblika.

2.3.2 FUNKCIJE JAVNE AGENCIJE

Po Zakonu o javnih agencijah se javna agencija ustanovi za opravljanje zakonsko predvidenih nalog v javnem interesu, in sicer (Bohinc in Tičar 2007, 146–147):

- regulatornih
- razvojnih

- strokovnih in
- nadzorstvenih nalog.

Regulatorne naloge se nanašajo na to, da javna agencija po javnem pooblastilu na podlagi zakona ureja pravna razmerja in odloča v posamičnih stvareh. Pri izvajanju teh nalog javna agencija izdaja splošne akte za izvrševanje javnih pooblastil in upravne odločbe, ki imajo naravo predpisa in se objavijo v Uradnem listu RS (Bohinc in Tičar 2007, 146).

Javna agencija lahko v skladu z namenom, za katerega je ustanovljena, opravlja razvojne naloge (npr. svetovanje, opravljanje razvojnih nalog, razporejanje in dodeljevanje finančnih spodbud) v skladu z zakoni in drugimi predpisi ter ratificiranimi mednarodnimi pogodbami (Bohinc in Tičar 2007, 147).

Javna agencija opravlja strokovne naloge skladno z namenom, zaradi katerega je bila ustanovljena. Državni organi, organi lokalnih skupnosti ter osebe javnega prava so za potrebe priprave strokovnih analiz ter drugih vrst obdelav podatkov dolžni javni agenciji proti plačilu dejanskih stroškov oziroma proti plačilu po tarifi posredovati podatke, ki jih za njihovo pripravo potrebuje (Bohinc in Tičar 2007, 147).

V nadzorstvene naloge javne agencije je vključen nadzor primernosti in strokovnosti dela pravnih ali fizičnih oseb, katerim dodeljuje finančna sredstva ali druge oblike spodbud, ter drugih oseb, za katere zakon tako določa. O opravljanju nadzora javna agencija izdaja poročila, ki morajo temeljiti na analizi ustrezne dokumentacije in posvetovanju s strankami v postopku. Skupne ugotovitve iz poročila morajo biti objavljene in dostopne javnosti (Bohinc in Tičar 2007, 147).

Poleg regulatornih, razvojnih, strokovnih in nadzorstvenih nalog lahko javna agencija opravlja tudi druge naloge, ki so pomožnega oziroma dopolnilnega značaja, vendar jih mora predvideti ustanovitveni akt. Javna agencija lahko poleg nalog, določenih z zakonom, opravlja dejavnosti, ki so povezane z njenim ustanovitvenim namenom oziroma nalogami, ki jih opravlja v javnem interesu, če je tako določeno z ustanovitvenim aktom skladno s posebnim zakonom. Bistvena je torej povezanost z ustanovitvenim namenom ter določenost v ustanovitvenem aktu (Bohinc in Tičar 2007, 147).

2.3.3 PRAVNA UREDITEV

Zakon o javnih agencijah iz leta 2002 je splošni zakon in opredeljuje javno agencijo kot statusno obliko osebe javnega prava. Javna agencija je oseba javnega prava in glede tega zakonodaja ne dopušča nobenih dvomov. Včasih tudi posebni zakoni opredelijo posebne javne agencije. V teh primerih velja, da v primeru kolizije iste ureditve v posebnem in splošnem predpisu prevlada posebni predpis. Pomeni, da se določbe omenjenega zakona za posamezne agencije ne uporabljajo o tistih vprašanjih, ki so glede na namen ustanovitve s posebnimi zakoni urejena drugače. Zakon o javnih agencijah torej izhaja iz tega, da so v področnih zakonih posamezne vrste javnih agencij glede določenih vprašanj urejene drugače in ne posega v to ureditev (Bohinc in Tičar, 2007:145).

Merila za ustanovitev javne agencije so:

- učinkovitejše in smotrnejše opravljanje nalog v javnem interesu, kot bi bilo v primeru opravljanja nalog v upravnem organu;
- da se opravlja upravnih nalog v celoti ali v večji meri financira z upravnimi taksami oziroma plačili uporabnikov;
- da ni potreben ali primeren stalen neposreden politični nadzor pristojnega ministrstva nad opravljanjem nalog.

Javno agencijo lahko ustanovi država ali samoupravna lokalna skupnost (ali zveza lokalnih skupnosti); medsebojne pravice in obveznosti ustanoviteljev se uredijo s pogodbo in z ustanovitvenim aktom. Če z zakonom ni drugače določeno, ustanovi javno agencijo v imenu države vlada. V imenu lokalne skupnosti ustanovi javno agencijo svet lokalne skupnosti. Ustanovitveni akt mora vsebovati vse tiste sestavine, ki so potrebne za pravno konstituiranje javne agencije. Tako je ustanovitvenemu aktu prepuščeno, da na primer določi namen javne agencije, razmerja med javno agencijo in ustanoviteljem, sestavo in pristojnost organov, razmerje javne agencije do drugih subjektov ter seveda sredstva in način financiranja javne agencije.

Organa javne agencije sta svet javne agencije in direktor. Zakon lahko določi tudi drugačno poimenovanje organov javne agencije, vendar to za strukturo upravljanja nima nobenega pomena. Bistvena je porazdelitev pristojnosti med ustanoviteljem in organi javne agencije, in sicer:

- ustanovitelj imenuje in razrešuje direktorja in člane sveta javne agencije, razen ko ustanovitveni akt določi, da člane sveta – predstavnike uporabnikov – izvolijo uporabniki storitev z neposrednim in tajnim glasovanjem;
- ustanovitelj imenuje vršilca dolžnosti direktorja javne agencije, ki opravlja naloge direktorja do imenovanja direktorja v skladu z Zakonom o javnih agencijah;
- ustanovitelj daje soglasje k programu dela in finančnemu načrtu ter k letnemu poročilu in drugim poročilom javne agencije;
- ustanovitelj lahko zadrži objavo splošnega akta javne agencije, če meni, da je v nasprotju z ustavo ali zakonom, in javni agenciji predlaga, da o njem znova odloči, pri čemer mora navesti razloge za zadržanje.

Svet ima najmanj tri in največ devet članov. Predsednika sveta izvoli svet med svojimi člani. Člani sveta so lahko tudi predstavniki uporabnikov storitev javne agencije, če tako določi ustanovitelj v ustanovitvenem aktu. V tem primeru število predstavnikov uporabnikov storitev javne agencije ne sme biti manjše od tretjine ter ne večje od polovice članov sveta. Če so uporabniki storitev organizirani v obliki zbornic, društev ali drugih interesnih združenj, imenuje ustanovitelj te člane sveta na njihov predlog, drugače pa na podlagi javnega poziva. Ustanovitveni akt lahko določi, da člane sveta – predstavnike uporabnikov – izvolijo uporabniki storitev z neposrednim in tajnim glasovanjem. Postopek zbiranja predlogov in merila za izbiro predstavnikov uporabnikov oziroma postopek volitev se uredijo z ustanovitvenim aktom. Svet je po Zakonu o javnih agencijah pristojen, da sprejema splošne akte javne agencije, program dela in finančni načrt ter letno poročilo in druga poročila javne agencije. Svet javne agencije je pristojen, da predlaga imenovanje in razrešitev direktorja javne agencije in da daje direktorju javne agencije usmeritve in navodila za delo. Svet ima tudi nadzorstvene pristojnosti, ki so ustrezno opredeljene. Direktor mora svetu na njegovo zahtevo predložiti poročilo o opravljanju nalog v zvezi z zadevami iz svoje pristojnosti. Svet odloča tudi o drugih zadevah, za katere je tako določeno z zakonom ali ustanovitvenim aktom. S slednjim se torej lahko določijo tudi druge pristojnosti sveta javne agencije. Svet sprejema odločitve z večino glasov vseh članov. Če je rezultat neodločen, odloči glas predsednika.

Direktor ima po Zakonu o javnih agencijah običajne zastopniške in poslovodske pristojnosti. Ima pristojnost, da zastopa in predstavlja javno agencijo, organizira in vodi delo ter

poslovanje javne agencije. Ima tudi določeno pristojnost, da izdaja pravne akte v posamičnih zadevah iz pristojnosti javne agencije, če z zakonom ni drugače določeno. Direktor mora zagotoviti, da javna agencija posluje v skladu z zakonom in ustanovitvenim aktom. Pri svojem delu je dolžan varovati poslovne skrivnosti javne agencije. Direktor javne agencije, katere ustanovitelj je RS, je za svoje delo odgovoren pristojnemu ministru in vladi. Direktor javne agencije, katere ustanovitelj je lokalna skupnost, je za svoje delo odgovoren izvršilnemu organu lokalne skupnosti. Direktorja javne agencije imenuje in razrešuje ustanovitelj na predlog sveta javne agencije.

Ustanovitelj mora v skladu z ustanovitvenim aktom zagotoviti javni agenciji potrebne prostore, opremo in sredstva za začetek dela. Prostori in oprema ostanejo v lasti ustanovitelja in se prenesejo v uporabo in upravljanje javne agencije.

Prihodki za delo javne agencije so:

- sredstva proračuna, pridobljena na podlagi pogodbe, sklenjene s pristojnim ministrstvom oziroma lokalno skupnostjo;
- prihodki, pridobljeni s prodajo blaga in storitev; in
- drugi prihodki.

Javna agencija je neprofitna oseba javnega prava, saj njen namen ni ustvarjanje dobička. Presežek prihodkov nad odhodki ni dobiček, katerega uporabo bi določil ustanovitelj, ampak Zakon o javnih agencijah določa dopustne namene njegove uporabe. Presežek prihodkov nad odhodki javna agencija uporabi za opravljanje in razvoj dejavnosti, ali za plačilo delovne uspešnosti zaposlenih v javni agenciji v skladu z zakonom, ali pa ga vplača v proračun ustanovitelja. Javna agencija se sme v skladu z zakonom zadolžiti samo, če je to določeno v finančnem načrtu in če so izpolnjeni pogoji iz Zakona o javnih financah.

Nadzor nad zakonitostjo, namembnostjo, učinkovito in uspešno rabo sredstev javne agencije opravlja računsko sodišče. Nadzor nad delom in poslovanjem (zakonitostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo dela) javne agencije opravlja ministrstvo, na delovnem področju katerega javna agencija deluje, oziroma uprava lokalne skupnosti. Ministrstvo, pristojno za finance, opravlja v javnih agencijah nadzor nad izvajanjem predpisov, ki urejajo javne finance, predpisov, ki urejajo finančno, materialno in računovodsko poslovanje javnih agencij, zakonitostjo, namenskostjo in smotrnostjo uporabe sredstev, pridobljenih iz proračuna, ter nad

upravljanjem premoženja v lasti ali uporabi javne agencije. Ministrstvo, pristojno za upravo, opravlja nadzor nad izvajanjem predpisov o upravnem postopku, poslovnem času, uradnih urah, poslovanju s strankami, poslovanju z dokumentarnim gradivom in zagotavljanju javnosti delovanja.

2.4 JAVNO ZASEBNO PARTNERSTVO

2.4.1 OPREDELITEV POJMOV

Javno zasebno partnerstvo po Savasu (2000) in Rusu (2001) predstavlja tretjo razvojno stopnjo novega javnega menedžmenta. Prva faza predstavlja uveljavljanje menedžerskih metod iz zasebnega sektorja in tržno regulacijo javnih organizacij, druga faza obsega privatizacijo, tretjo fazo pa predstavlja vključevanje predstavnikov civilne družbe oziroma oblikovanje celovitega režima partnerskih odnosov med javnim in zasebnim sektorjem – partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem.

Oppen in Wegener (2001 v Rus 2001, 27) pravita, da je »*Public Private Partnership*« prevladujoče geslo v večini držav, v katerih poteka posodabljanje državnega in javnega sektorja. PPP vključuje v svoj repertoar dosedanje oblike, metode NJM in še posebej metode privatizacije, vendar jih hkrati tudi dopolnjuje tako, da enostranske ekonomske cilje in enostranske menedžerske metode iz zasebnega sektorja dopolnjuje z angažiranjem uporabnikov in organizacij civilne družbe. S tem procesi posodabljanja javnega sektorja izgubljajo neoliberalno naravo, saj v njih ne prevladuje več težnja po ekonomizaciji in tržnem urejanju javnega sektorja.

Prehod iz piramidastih hierarhičnih sistemov v javnoupjavna omrežja, ki se gradijo z instrumenti NJM, je občeveljavno načelo, ki ga sprejemajo pravzaprav vsi teoretiki NJM. Prav ta omrežja, ki povezujejo državne organe in civilno družbo v partnerska razmerja, omogočajo, da civilna družba ohranja avtonomni položaj.

Operacionalne opredelitve javno-zasebnega partnerstva oziroma opredelitve zgoraj omenjenih razmerij pa so številne. Zelena knjiga o javno-zasebnih partnerstvih in pravu Skupnosti o

javnih naročil in koncesijah iz leta 2004 ni opredelila pojma javno-zasebnega partnerstva, ampak je le poudarila značilnosti razmerij, ki so opredelila javno-zasebno partnerstvo (Kranjc in drugi 2009, 34).

Resolucija Evropskega parlamenta o javno-zasebnih partnerstvih in zakonodaji Skupnosti na področju javnih naročanj in koncesij iz leta 2006 pod pojem javno-zasebno partnerstvo uvršča vsako dolgoročno, pogodbeno urejeno sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem, katerega namen je izvajanje javnih nalog, pri katerih se potrebna sredstva skupno upravljajo in se projektna tveganja ustrezno porazdelijo na podlagi sposobnosti upravljanja tveganj projektnih partnerjev (Kranjc in drugi 2009, 34).

Pintar (Pintar 2009, 24–30) navaja, da partnerstva med javnimi in privatnimi organizacijami nimajo enotne definicije in njihova raznolikost narašča iz dneva v dan, zato je vprašanje, ali jim je sploh smiselno postavljati točne okvirje. Obstajajo številne definicije, ki se med seboj zelo razlikujejo. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) v drugem členu partnerstvo opredeli kot »...*razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu....*«

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu v okvir javno-zasebnega partnerstva vključuje tista dejanja nosilcev oblasti in zasebnikov, ki ustrezajo primerom, določenih v zakonu, oziroma se partnerstvo oblikuje na dva temeljna načina (Kranjc in drugi 2009, 42):

- kot zasebno vlaganje v javne projekte,
- kot javno sofinanciranje zasebnih projektov, ki so v javnem interesu.

Da gre za javno-zasebno partnerstvo, mora biti v zvezi s tem vzpostavljeno tudi določeno pravno razmerje, ki je sklenjeno med javnim partnerjem in zasebnim partnerjem. Javno-zasebno partnerstvo, oblikovano kot pravno razmerje, pomeni pravni posel na podlagi ujemanja oblastvene in poslovne volje obeh partnerjev.

Pravniki, komentatorji Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (npr. Bohinc in drugi 2007), navajajo, da je zakonodajalec z opredelitvijo pojma javno-zasebno partnerstvo in z njegovo

regulacijo vzpostavil nova pravila za uresničevanje javnega interesa na podlagi instrumentov zasebnega prava: pogodbenih in statusnih partnerstev med državo in posamezniki.

Javno-zasebno partnerstvo je lahko sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z različnimi projekti in dejavnostmi, ki so v zakonu sicer naštetih taksativno, vendar so po vsebini tako široki, da dopuščajo najrazličnejše možnosti skupnega delovanja. Tako je javno-zasebno partnerstvo lahko sklenjeno (Kranjc in drugi 2009, 49):

- v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu;
- s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu;
- drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v graditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu.

V nadaljevanju bodo predstavljena načela javno-zasebnega partnerstva ter oblike javno-zasebnega partnerstva.

2.4.2 ELEMENTI IN NAČELA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Elementi javno-zasebnega partnerstva so (Pintar 2009, 25): javni interes, dolgotrajno sodelovanje, pogodba, delitev tveganj med partnerji, zasebno izvajanje javnega projekta, poudarek na produktih (outputs) in ne na virih (inputs), integracija oziroma spajanje različnih faz projekta, kombiniranje javnih in zasebnih financ, javno lastništvo na začetku ali na koncu pogodbe, kupci storitev partnerstva so potrošniki ali država.

Načela, zapisana v Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu, pomagajo pri razumevanju določenega področja, postavljajo cilje in služijo kot argument pri razlagi pravil zakona. Določena načela tega zakona usmerjajo javne partnerje; še posebej pri urejanju tistih

postopkov, institutov in vprašanj, ki v zakonu niso podrobneje ali določeneje urejeni (Kranjc in drugi 2009, 83).

Načela javno-zasebnega partnerstva po Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu so:

- **Načelo enakosti** (12. člen ZJZP). Zakon želi spodbuditi sodelovanje javnega in zasebnega sektorja pri skupnem izvajanju projektov, po odločitvi javnega partnerja, da bo projekt izvajal s sodelovanjem zasebnega sektorja pa želi v vseh fazah postopka zagotoviti enako obravnavanje oseb (fizičnih in pravnih), ki so zainteresirane za pridobitev posla.
- **Načelo transparentnosti** (13. člen ZJZP). Zakon poudarja pomen transparentnosti (preglednosti) in javnosti (publicitete) v postopkih sklepanja javno-zasebnega partnerstva. Preglednost in javnost postopkov sta določena v javnem interesu (poraba javnih sredstev, prenos javnopravnih upravičenj, oddaja posla) in v interesu zainteresiranih oseb zasebnega prava (seznanitev z načrti javne uprave, odločitve v konkretnih postopkih, možnost konkuriranja, ugotavljanje kršitev v postopkih). Uveljavitev transparentnosti in javnosti je pogoj, da se v postopkih lahko uveljavlja tudi načelo enakosti.
- **Načelo sorazmernosti** (14. člen ZJZP). Javni partner sme v postopku sklepanja in izvajanja javno-zasebnega partnerstva uporabiti le tiste (omejevalne) ukrepe, ki objektivno vodijo do cilja ter najmanj omejujejo in prizadenejo zasebnega partnerja. Z drugimi besedami načelo sorazmernosti opozarja javne partnerje, da pri zasledovanju javnega interesa ne omejujejo pravic zasebnih partnerjev bolj kot je to potrebno.
- **Načelo uravnoveženosti** (15. člen ZJZP). To načelo opozarja, naj javni partner skrbi za uveljavljanje javnega interesa, javni in zasebni partner skupaj pa za interese uporabnikov in drugih udeležencev. V javno-zasebnih partnerstvih po naravi stvari prihaja do kolizije med javnim in zasebnim interesom. Zato je razumljivo opozorilo zakonodajalca, da je zagotavljanje javnega interesa v domeni javnega partnerja. Tudi interes uporabnikov je javni interes.
- **Načelo konkurence** (16. člen ZJZP). Podobno kot pri načelu enakosti, ki govori o enakem obravnavanju udeležencev v vseh postopkih, načelo konkurence opozarja, da mora pri nastajanju in izvajanju razmerja javno-zasebnega partnerstva javni partner ravnati v skladu s predpisi o varstvu oziroma preprečevanju konkurence.

- **Načelo procesne avtonomije** (17. člen ZJZP). Tudi v javno-zasebnem partnerstvu naj bi veljalo načelo prostega urejanja vsebine razmerij, kot velja za pogodbeno razmerja, podrejena zakonu o obligacijah. Avtonomija volje naj ne bi veljala, le če predpisi določajo drugače.
- **Načelo subsidiarne odgovornosti** (18. člen ZJZP). To načelo poudarja nemoteno izvajanje projekta javno-zasebnega partnerstva in določa naslednje obveznosti pri izvajanju javno-zasebnega partnerstva:
 - obveznost zasebnega partnerja za nepretrgano in nemoteno izvajanje projekta,
 - obveznost javnega partnerja za nepretrgano in nemoteno delovanje projekta,
 - obveznost enakopravnega obravnavanja uporabnikov,
 - obveznost javnega partnerja, da povrne škodo, ki jo zasebni partner povzroči uporabnikom in tretjim osebam.
- **Načelo sodelovanja** (19. člen ZJZP). Ker se z javno-zasebnim partnerstvom navadno vzpostavljajo kompleksna pravna razmerja, v katerih sta uveljavljena javni in zasebni interes, ker so ta razmerja dolgotrajna ter ob sklenitvi ni mogoče predvideti vseh okoliščin, je nujno sodelovanje javnega in zasebnega partnerja v vsem obdobju izvajanja projekta. To pomeni, da mora javni partner tudi takrat, ko pogodba tega izrecno ne določa, izkazati prizadevanje za realizacijo projekta, seveda če je to v njegovi moči.

2.4.3 OBLIKE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Zelena knjiga (Evropska komisija, 2004:8) deli partnerstva na dve skupini. Pogodbena partnerstva so tista, kjer odnos med partnerjema temelji na pogodbi, medtem ko so institucionalna partnerstva tista, kjer sektorja sodelujeta znotraj nekega področja in v ta namen uporabljata skupno ustanovo. Takšno delitev je povzel tudi slovenski Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (slika 2.1).

Slika 2.1: Delitev javno-zasebnega partnerstva po Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu

JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO	
POGODBENO PARTNERSTVO (26. člen)	STATUSNO PARTNERSTVO (96. člen)
<ul style="list-style-type: none"> • JAVNONAROČNIŠKO PARTNERSTVO • KONCESIJSKO PARTNERSTVO <ul style="list-style-type: none"> ○ KONCESIJA GRADENJ (79. člen) ○ KONCESIJA STORITEV (92. člen) 	<ul style="list-style-type: none"> • USTANOVITEV PRAVNE OSEBE <ul style="list-style-type: none"> ○ Kapitalske pravnoorganizacijske oblike ○ Druge pravnoorganizacijske oblike • PRODAJA DELEŽA • NAKUP DELEŽA
PODELITEV IN IZVRŠEVANJE JAVNEGA POOBLASTILA (66. in 67. člen)	

Razmerje javno-zasebnega partnerstva je razmerje med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z javno-zasebnim partnerstvom. Predmet javno-zasebnega partnerstva so **pravice in obveznosti** javnega partnerja, povezane z izvajanjem javno-zasebnega partnerstva. Predmet javno-zasebnega partnerstva je lahko tudi **javno pooblastilo**, če je nujno vezano na izvajanje javno-zasebnega partnerstva. Razmerje javno-zasebnega partnerstva se lahko izvaja kot razmerje pogodbenega partnerstva ali razmerje statusnega partnerstva.

Pogodbeno partnerstvo je oblika razmerja javno-zasebnega partnerstva, ki se lahko izvaja kot javnonaročniško partnerstvo ali koncesijsko partnerstvo.

Statusno partnerstvo je oblika razmerja javno-zasebnega partnerstva, katerega podlaga ni pogodba, temveč je institucionalna, korporacijska oziroma lastniška. Javni in zasebni partnerji lahko ustanovijo novo pravno osebo, katere primarni namen je zagotavljanje javne službe oziroma drugih nalog in dejavnosti, ki se izvajajo v javno-zasebnem partnerstvu. Oblike statusnega partnerstva: partnerstvo z ustanovitvijo pravne osebe, partnerstvo s prodajo deleža, partnerstvo z nakupom deleža.

Pintar (Pintar 2009) v obsežni monografiji sistematično obravnava različne vidike javno-zasebnega partnerstva. Primeri oziroma izkušnje s partnerstvi obstajajo v različnih državah in v različnih sektorjih. Največkrat gre za transport, zdravstvo, elektroenergetiko, izobraževanje,

informatijske sisteme, vodovodno infrastrukturo in dobavo vode, zapore, področje obrambe, itd.

Tudi na področju zagotavljanja varnosti obstajajo številne pobude za sodelovanje javnih oziroma državnih institucij s privatnimi institucijami oziroma civilno družbo. Osrednje področje partnerstev je preprečevanje in odpravljanje/zmanjševanje kriminalitete (*ang. crime prevention, crime reduction*). Na področju boja proti terorizmu obstajajo številne pobude na mednarodni ravni, ki spodbujajo uporabo mehanizmov javno-zasebnega partnerstva. Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi – OVSE (*ang. Organization for Security and Cooperation in Europe*) izvaja številne dejavnosti na podlagi globalne strategije boja proti terorizmu Organizacije združenih narodov in strategije G8 za partnerstvo med državami in gospodarstvom v boju proti terorizmu (www.osce.org).

Primere javno-zasebnega partnerstva na področju preprečevanja kriminalitete, ki so bližji temi, ki jo obravnavam, lahko najdemo v poročilu o seminarju »Public-Private Partnership« na področju preprečevanja kriminalitete (2003), ki se je odvijal decembra 2002 na Nizozemskem. Iz poročila je razvidno, da imajo Finska, Švedska, Anglija in Nizozemska številne izkušnje in vodilno vlogo pri uvajanju partnerstev na področju preprečevanja kriminala (Poročilo PPP 2003, 5). Zanimiva je ugotovitev, da v različnih državah uporabljajo različne definicije oziroma opredelitve partnerstev in da v različnih državah zasebna varnostna podjetja lahko nastopajo v različnih vlogah. V določenih državah so zasebno-varnostna podjetja enakopravni partnerji, v določenih državah pa so le izvajalci na podlagi sklenjenih pogodb. Podrobnejše oblike sodelovanja in partnerstev so odvisne od zakonodaje v posameznih državah članicah (Poročilo PPP 2003, 20).

V tem poglavju sem obdelal širši teoretični kontekst obravnavane teme – regulacije strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja na področju zasebnega varovanja v RS. Do sedaj predstavljeni koncepti ponujajo različne možnosti in odgovore urejanja obravnavane problematike. Da bi lahko v celoti odgovoril na raziskovalno vprašanje: Kakšne naj bi bile najbolj optimalne oblike sodelovanja med zasebnim in javnim sektorjem na področju strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja oziroma kateri modeli regulacije (strategije, ukrepi, organizacijske oblike) zagotavljajo takšno sodelovanje, da bi optimalno dosegli cilje in interese vseh vpletenih akterjev, bom v naslednjem poglavju podrobneje predstavil in analiziral značilnosti zasebnega varovanja v RS.

3 ZASEBNO VAROVANJE

3.1 OPREDELITEV POJMOV

»Ko govorimo o varovanju, ki ga ne zagotavlja država, ampak je državljanom na voljo na osnovi pogodbenega razmerja, se pravi za plačilo, imamo najpogosteje opraviti s pojmi, kot so zasebno varstvo, zasebno varovanje, zasebnovarnostna podjetja, zasebnovarnostna industrija in podobno. Vsem omenjenim zasebnovarnostnim entitetam je skupno dejstvo, da bistvo njihovih definicij ne temelji toliko na samih posledicah njihove dejavnosti, se pravi varnosti, ampak predvsem na značilnostih dejavnikov, procesov in akterjev, ki varnost ustvarjajo ter tudi tistih, ki so te procese sprožili, se pravi naročnikov varnostnih storitev.« (Sotlar 2008, 135). Po Sotlarju (Sotlar 2008, 136) obsega ***zasebno varstvo*** različne dejavnosti zasebnovarstvenih podjetij, ***zasebno varovanje*** pa dejavnosti teh podjetij, ki temeljijo na pogodbenem razmerju z naročnikom (stranko). Zasebno varovanje (v tujini se uporablja tudi izraz ***zasebnovarstvena industrija***) je torej profitna gospodarska dejavnost, za katero je značilno, da jo za naročnika opravljajo profesionalna zasebnovarstvena podjetja (in posamezniki), in sicer na osnovi pogodbenega razmerja.

Čas (Čas 2006, 34) navaja, da pojem ***zasebne varnosti*** največkrat opredeljujemo v povezavi z zasebnovarnostno in detektivsko dejavnostjo in se pojmuje kot stanje, v katerem se z varnostnimi, preventivnimi in drugimi aktivnostmi preprečujejo in razrešujejo protipravna in druga dejanja, ki so v pristojnosti zasebnovarnostnih služb. »Zasebno varnost lahko opredelimo tudi kot dobrino, ki jo lahko pridobivamo in uživamo, če smo jo naročili, saj jo zagotavljajo subjekti zasebnega varstva v skladu z zakonom in za ustrezno plačilo.« (Čas 2006, 34)

Zakon o zasebnem varovanju (ZZasV-NPB3) za zgoraj navedene izraze določa naslednje opredelitve:

- **zasebno varovanje** je varovanje ljudi in premoženja, ki ga kot pridobitno gospodarsko dejavnost opravljajo gospodarske družbe in samostojni podjetniki posamezniki (imetniki licence), ki so registrirani za opravljanje dejavnosti zasebnega varovanja v skladu s tem zakonom in zakonom, ki ureja gospodarske družbe;

- **varovanje ljudi in premoženja** je varovanje ljudi, ki se nahajajo na varovanem območju, ter premičnega in nepremičnega premoženja pred uničenjem, tatvino in drugimi škodljivimi vplivi z varnostniki ali s sistemi za tehnično varovanje in mehanskimi napravami po predpisanih standardih ter preverjanje oziroma dopuščanje vstopov in izstopov posameznikov in njihovih prevoznih sredstev v varovane prostore;
- **licenca** je dovoljenje, izdano v skladu s tem zakonom, za opravljanje ene ali več oblik zasebnega varovanja na območju RS;
- **varnostno osebje (varnostniki)** je osebje, ki pri imetniku licence opravlja naloge (oblike varovanja);
- **naročnik storitev zasebnega varovanja** je oseba, ki z izvajalcem zasebnega varovanja sklene pisno pogodbo o opravljanju posamezne oblike zasebnega varovanja.

Izraz »varovanje« torej predstavlja določene aktivnosti podjetja za zasebno varovanje, da učinkovito varuje premično ali nepremično premoženje, osebe, denar, itd. Pri tem varnostnik uporablja strokovno znanje, psihofizične sposobnosti, dokumentacijo ter tehnična sredstva in naprave. Očitno je, da varovanja glede na način izvajanja ne moremo deliti na fizično in tehnično, kajti sredstva ne morejo opravljati nečesa, kar je lastno le človeku; z njihovo pomočjo človek le lažje preprečuje, nadzoruje, odkriva in sporoča, torej varuje. Zasebno varovanje je zato treba deliti glede na temeljne storitve v tej dejavnosti oziroma na posamezne oblike (Gostič in Kečanović 2004, 20).

Zasebno varovanje kot dejavnost se lahko opravlja v naslednjih oblikah (5. člen ZZasV-NPB3a):

- varovanje oseb;
- varovanje ljudi in premoženja;
- prevoz in varovanje gotovine ter drugih vrednostnih pošiljk;
- varovanje javnih zbiranj;
- upravljanje z varnostno nadzornimi centri;
- načrtovanje varnostnih sistemov;
- izvajanje sistemov tehničnega varovanja.

Če strnemo, lahko rečemo, da našteje dejavnosti predstavljajo temeljne storitve v dejavnosti zasebnega varovanja, ki jih tržijo podjetja za zasebno varovanje. Za izvajanje posameznih

oblik varovanja (ali pa vseh) mora izvajalec, torej podjetje za zasebno varovanje, pridobiti posebno licenco; le-to pridobi, če izpolnjuje pogoje, ki so določeni za vsako posamezno obliko zasebnega varovanja.

3.2 RAZVOJ ZASEBNEGA VAROVANJA

Zasebno varovanje je povezano s pojavom lastnine. »Z nastankom zasebne lastnine se je začelo varovanje lastnega premoženja. Vse do nastanka organiziranih inštitucij politične države je bilo zasebno varovanje izključni del civilne družbe. Načini varovanja pa so se prilagajali razvoju svetovne zgodovine. Ves ta razvoj je, preko različnih stopenj, pripeljal do današnje oblike, ali bolje rečeno, oblike zasebnega varovanja.« (Kaniški, 1992:18 v Balažič, 1998:28)

3.2.1 DRUŽBENO ZGODOVINSKI RAZVOJ ZASEBNEGA VAROVANJA

Zasebno varovanje se je začelo takrat, ko je posameznik moral varovati svoje življenje, premoženje in druge vrednote pred drugimi in ko je moral skrbeti za vse tisto, kar je imel in ustvaril. Kot je znano, so bile varnost, svoboda, mir in druge vrednote vselej vrednote, ki si jih je želel človek. Še več. Storil je vse potrebno, da so mu bile te in še druge vrednote zagotovljene (Čas 2006, 42).

Balažič (1998, 27–32) in Čas (2006, 42–45) navajata, da najdemo prve zapise o varuhih, ovaduhih čuvajih, kot so jih že takrat poimenovali, pri Kitajcih, Feničanih, Hebrejcih, Perzijcih, Grkih, v Bibliji, pa vse do današnjih dni. Njihov položaj je bil odvisen od celote najrazličnejših odnosov v posameznih družbah in kulturah (Kaniški 1992, 14 v Balažič 1998, 28). V tistih časih oziroma kar daleč nazaj v zgodovini je kriminal veljal za zasebno in predvsem osebno zadevo, zato je človeštvo tovrstne spore reševalo z maščevanjem in nenazadnje tudi s »krvnim maščevanjem«. Varstva takrat posamezniki niso organizirali samo za navedene primere, saj je bilo največkrat golo preživetje bolj pomembno kot vse drugo. Lastnik je moral varovati oziroma organizirati varovanje tudi za svoje premoženje, poslopje, živino in vse drugo, kar je zagotavljalo njegov obstoj (Čas 2006, 43).

Čas navaja, da je do 18. stoletja največ podatkov o zasebnem varovanju oziroma o varovanju nasploh razvidnih iz dokumentov starih narodov iz Evrope in Severne Amerike. O tem, kako je potekalo varovanje v ostalem svetu, je znanega zelo malo, sklepamo pa lahko, da se je v začetku vedno najprej varoval vsakdo sam ali v skupini, šele kasneje se je zatekel k državi in njenim organom oziroma tistemu, ki je v tem času skrbel za varnost (Čas 2006, 43).

Na razvoj zasebnega varovanja v Evropi so vplivala določena obdobja s svojimi posebnostmi, kot so: anglosaksonske selitve, normanska era, različna reformska obdobja, kasneje tudi naraščanje premoženja posameznikov, industrijska revolucija, itd. Za prve so značilni prav določeni načini varovanja, ki so se zgledovali po militarističnem pojmovanju reda in miru, posameznih in skupinskih akcij, do zaščitniške dejavnosti fevdalcev, pa prek lokalnega čuvaja do »čarlija«, »bobija« in »peelerjev« v zadnjih sto letih (Pečar 1992, 136 v Čas 2006, 43).

Podobno se je dogajalo tudi v »Novem svetu«, ki je v glavnem gradil na angleških izkušnjah, hkrati pa je v to področje vnašal tudi svoje poglede, ki pa so jih določale predvsem razmere, v katerih so se znašli ljudje v migrantskih tokovih iz Evrope. Tudi v Severni Ameriki srečamo nočnega stražarja, obhodnika, čuvaja, varuha in druge, pri takrat na tisti stopnji organiziranem varstvu ljudi v naseljih, poleg tistega, kar je sčasoma bogatejši posameznik sam storil za svojo varnost, premoženje in brezskrbnost, še posebej, če je mogoče sprejeti spoznanje, da severnoameriško življenje že od prvega naseljevanja dalje nenehno spremlja nasilje. In prav s tem nasiljem se je moral spoprijemati vsakdo, kot posameznik in v skupini (Čas 2006, 43).

Ključno prelomnico v razvoju in razmahu zasebnega varovanja predstavlja industrijska revolucija. Avtorji (Čas 2006, Balažič 1998) navajajo, da so se potrebe po zasebnem varovanju bistveno povečale z industrijsko revolucijo in naraščanjem premoženja posameznikov tako, da država ni mogla več slediti vsem zahtevam po varstvu, saj je marsikateri lastnik želel imeti več premoženja. Zato so se začele organizirati posebne organizacije za varovanje. Poleg raznih zasebnih pošt, izdelovanja naprav za varovanje pred vlomi in ropi, varovalno spremljanje vlakov, sta najbolj značilni organizaciji, znani kot Fieldingovi Bow Street Runners v Angliji in Pinkerton Agency v ZDA (Čas 2006, 44).

Ker država ni mogla zagotoviti take stopnje varstva, kot so jo lastniki kapitala zahtevali, so nastale zasebne organizacije varovanja. Politična država je zaradi pomanjkanja denarja varčevala ob večji participaciji civilne družbe in s samoorganiziranjem oziroma

vigilantizmom v samoupravni lokalni skupnosti. V tridesetih letih 19. stoletja je London zasul val kriminala kot posledica hitrega razvoja liberalnega kapitalizma. Začeli so najemati in plačevati posebne zastopnike, ki so za njih opravljali to obvezno delo (Balažič 1998, 28).

Tudi Pečar (1997, 12) navaja, da se razvoj zasebnega varovanja začena z zasebno lastnino oziroma z naraščanjem bogastva, ki ju je treba varovati pred ogroženostjo in nevarnostmi. Pri tem pa ne gre le za osebno varnost, ampak tudi za varovanje premoženja, ki naj zlasti z razvojem kapitalizma prinaša lastniku proizvodjalnih sredstev in delodajalcu čim več dobička. Kajti izogibanje izgubam, ki jih navsezadnje ustvarja tudi kriminal, pomeni hkrati varovanje koristi. Korist pa se vedno splača, če je le večja od izgube, ki jo prinaša kakršna koli nevarnost. «Zasebni lastnik premoženja in imetnik kakršnega koli bogastva hočeta imeti njima ustrezno varovanje, ki ga država ne more dati več od tiste stopnje, ki jo omogoča slehernemu glede na izhodišča o enakosti, pravičnosti in zakonitosti, znanim že iz obdobja francoske revolucije.» (Pečar, 1997:12).

Zasebno varovanje je bilo tedaj pomembno sredstvo za obvladovanje delavskega razreda, ki se je s »štrajki« in na drug način upiral razredu na oblasti oziroma izkoriščanju. Zato so lastniki proizvodjalnih sredstev svoja sredstva varovali z zasebnimi varuhi, stražarji in detektivskimi organizacijami, enako pa so se z njimi branili proti naraščajočemu kriminalu in drugim oblikam škodovanja njihovem premoženju. Zato se je v tem času zasebno varovanje pokazalo kot močno sredstvo za ohranjanje pridobljenega položaja in za vpeljevanje določenega reda in discipline (Čas 2006, 44).

Tako se je navedeno stanje ob določenih modalitetah razvijalo vse do danes, ko se je zasebno varovanje razvilo od čuvaja in stražarja v starem veku, v sodobne zasebne organizacije, ki varujejo, pregledujejo, analizirajo, proučujejo, transportirajo, spremljajo in prodajajo varstvo kot blago ter varujejo pred kriminalnimi dejanji, seveda za ustrezno plačilo (Čas 2006, 44).

Iz dosedanje predstavitve razvoja zasebnega varovanja v svetu je razvidno, da sta bila osrednja procesa, ki sta spodbujala razvoj zasebnega varovanja, predvsem varovanje zasebne lastnine bogatih kapitalistov in nemoč države, da se učinkovito spopade z naraščajočim kriminalom, ki je bil – lahko bi rekli – stranski produkt razmaha kapitalizma in zasebne lastnine. V novejšem času pa država predvsem zaradi krize državne blaginje s privatizacijo prenaša opravljanje določenih policijskih nalog v zasebne roke.

Ta privatizacija varstva oziroma zasebnega varovanja gre ponekod v svetu že tako daleč, da ga plačuje sama država, ker je na posameznih področjih to celo ceneje. Pri tem ne gre le za deetatizacijo in decentralizacijo, marveč tudi za »erozijo državnih monopolov« (Ascher 1989, 3 v Čas 2006, 45), ki jih država ne uspeva več zadrževati pod svojim okriljem. Takšno prenašanje varstva od države na zasebnovarnostne organizacije pomeni racionalizacijo državne uprave, hkrati pa je to priložnost za zaslužek in odpira nove možnosti za zaposlitev. Procesi privatizacije, predvsem v kapitalističnih družbah, pomenijo pri varnostnih vprašanjih močno preusmeritev od javnega oziroma državnega k zasebnemu (Čas 2006, 45).

Poznavanje zgodovinskega razvoja zasebnega razvoja je ključno za razumevanje različnih teoretičnih pristopov, ki utemeljujejo legitimnost zasebnega varovanja v družbi. Teoretični okviri zasebnega varovanja so predstavljeni v poglavju 3.3, medtem ko bo v nadaljevanju predstavljen še razvoj zasebnega varovanja v RS.

3.2.2 RAZVOJ ZASEBNEGA VAROVANJA V REPUBLIKI SLOVENIJI

Razvoj zasebnega varovanja v Sloveniji je povezan s prehodom iz družbene ureditve, ki je temeljila na »družbeni lastnini« v družbeno ureditev, ki temelji na »zasebni lastnini«, in z nastankom samostojne države. Začetek razvoja zasebnega varovanja se je začel z letom 1989, ko so se začela na podlagi takratnega Zakona o podjetjih ustanovljati prva zasebnovarnostna podjetja, pojavljati pa so se začeli tudi posamezniki, ki so izvajali detektivske naloge. Tako so od leta 1989 naprej potekala dva procesa, in sicer: ukinjati so se začeli SOZD-i (sestavljena organizacija združenega dela), posamezni TOZD-i (temeljna organizacija združenega dela), kot družbena podjetja z družbenim kapitalom, so se začeli počasi preoblikovati v delniške družbe, na drugi strani pa se neodvisno od tega ustanovljala zasebnovarnostna podjetja po splošnih predpisih (Čas 2006, 46).

Ker v tistem času ni bilo predpisov na področju delovanja zasebnovarnostnih podjetij, so se predstavniki teh podjetij začeli vse pogosteje povezovati na neformalnih sestankih in razgovorih, kjer so razreševali posamezna pomembna vprašanja. Na teh sestankih se je izoblikovalo mnenje, da je za razvoj zasebnovarnostne dejavnosti potrebna ustrezna krovna organizacija, ki so jo nekateri videli v okviru društva, drugi pa v okviru združenja

zasebnovarnostnih podjetij. Tako je bil leta 1993 ustanovljen iniciativni odbor, ki je pripravil vse potrebno za ustanovitev Združenja poklicnih varnostnih služb Slovenije in ustanovitev Zbornice poklicnih varnostnih služb Slovenije. Združenje je bilo ustanovljeno 27. 5. 1993, zbornica pa 29. 5. 1993 (Čas 2006, 47).

Tako lahko Zbornico poklicnih varnostnih služb Slovenije štejemo za prvo krovno organizacijo poklicnih varnostnih oziroma zasebnovarnostnih služb, ki je to funkcijo hkrati opravljala tudi za detektivsko dejavnost vse do sprejema nove zakonodaje na tem področju (ibid. 48).

S sprejetjem Zakona o zasebnem varovanju in obveznem organiziranju službe varovanja in z Zakonom o detektivski dejavnosti iz leta 1994 se ustvarijo novi pogoji za delovanje zasebnovarnostnih služb ter detektivov in detektivskih družb, hkrati pa se določa nova in posebna vloga zbornice, ki izvaja določene naloge kot institucija z javnimi pooblastili. Na podlagi nove zakonodaje se je zbornica tudi preoblikovala v Zbornico Republike Slovenije za zasebno varovanje (Čas 2006, 48). Čas tudi poroča, da se je ves ta postopek preoblikovanja zbornice v letu 1997 izkazal za spornega, saj je Ustavno sodišče razveljavilo člene, ki so se nanašali na delovanje zbornice. Temu so sledile spremembe in dopolnitve zakona v letu 1998, ki so natančneje opredelile vlogo in naloge zbornice.

Od leta 1994 smo bili priča trendu naraščanja in razmaha števila novoustanovljenih zasebnovarnostnih podjetij, po letu 1998 pa ne prihaja več do porasta števila zasebnovarnostnih služb (Čas 2006, 49–50). Ob tem so se tudi začeli določeni procesi in poskusi, kako normativno ureditev zasebnega varovanja in detektivske dejavnosti prilagoditi novo nastalim razmeram in potrebam na tem področju. Ta proces se je zaključil konec leta 2002, s sprejetjem sprememb in dopolnitev Zakona o detektivski dejavnosti, in konec leta 2003, s sprejetjem novega Zakona o zasebnem varovanju (Čas 2006, 50). Normativna ureditev zasebnega varovanja po letu 2003 je obravnavana v poglavju 3.5.

3.3 TEORETIČNI OKVIRI ZASEBNEGA VAROVANJA

Izvore legitimnosti zasebnega varovanja v družbi utemeljujejo različni teoretični pristopi. Pečar (Pečar 2001) omenja naslednje teorije o zasebnem varstvu: teorijo fiskalnega pritiska, strukturalistično – pluralistično, ekonomsko in komplementarno teorijo (mlajšega

partnerstva). Podobno tudi Sotlar (Sotlar 2008) različne teoretične pristope sintetizira v štiri sklope: zasebno varovanje v funkciji preprečevanja kriminalitete, zasebno varovanje kot privatizacija policijske dejavnosti in (nova) oblika družbenega nadzorstva, zasebno varovanje kot način racionalizacije stroškov države za policijsko dejavnost ter varovanje zasebne lastnine kot (dodatni) izvor legitimnosti zasebnega varovanja.

3.3.1 ZASEBNO VAROVANJE V FUNKCIJI PREPREČEVANJA KRIMINALITETE

Po Sotlarju (Sotlar 2008, 137–138) je verjetno ena najbolj razširjenih teorij o izvoru legitimnosti zasebnega varovanja tista, ki zasebno varovanje postavlja v kontekst najširših naporov družbe, da z določenimi ukrepi zajezi, če že ne prepreči nastanka in rasti kriminalitete. V tem smislu se preprečevanje kriminalitete (kriminalna prevencija) deli na tri temeljne oblike, in sicer: primarno, sekundarno in terciarno prevencijo. *Primarna prevencija* se ukvarja z ugotavljanjem dejavnikov v fizičnem in družbenem okolju, ki nudijo priložnosti ali spodbujajo kriminalno dejavnost, in tistih, ki naj takšno dejavnost preprečijo oziroma omejijo (npr. načrtovanje okolja, sosedske straže, socialna prevencija, zasebno varovanje, itd. (glej tudi Meško 2002, Meško 1997). Podobno kot pri prisotnosti policije tudi zasebnovarnostna podjetja in zasebni varnostniki že s svojo prisotnostjo in vidnostjo na določenem prostoru odvrta možne storilce kaznivih dejanj ter tako ljudem dvigujejo občutek varnosti. *Sekundarna prevencija* pomeni, da država poizkuša napovedati potencialne storilce kaznivih dejanj oziroma potencialne varnostne probleme, ki nastanejo zaradi problematičnega vedenja posameznikov in skupin ter na tej osnovi pravočasno ukrepa. V okviru ukrepov sekundarne prevencije gre torej za ukrepanje, ko so takšne okoliščine že nastale, zato jih je treba razreševati, tudi z omenjenimi (primarnimi) ukrepi, ki se na ravni sekundarne prevencije dejansko prelevijo v tako imenovano situacijsko prevencijo (npr. izboljšave bivalnega in življenjskega okolja, povečanje socialnih interakcij, poostreno nadzorstvo, itd. Zasebno varovanje v tem primeru s svojo splošno nadzorstveno vlogo bodisi zavaruje dobrine, blago ali interese strank, ki so bile ali so potencialne žrtve kriminalnih dejanj, pri tem pa se posredno doseže odvrtačni učinek tudi na druga območja in objekte v lokalni skupnosti, ne da bi bilo potrebno prebivalcem za to kaj dodatno plačati. *Terciarna prevencija* pa se nanaša na ukrepe zoper tiste osebe, ki so že storile kazniva dejanja, se pravi odkrite prestopnike. Glavno breme tovrstnih preventivnih ukrepov nosijo še vedno državne

institucije, z uvajanjem novih načinov kaznovanja in nadzorovanja delinkventov se v terciarno prevencijo vključujejo tudi nevladne organizacije in zasebnovarnostna podjetja, ki v nekaterih državah celo upravljajo z zapori (zasebni zapori) ali elektronsko nadzorujejo prestajanje zaporne kazni na domu ali ukrep približevanja (Sotlar 2008, 138).

3.3.2 ZASEBNO VAROVANJE KOT PRIVATIZACIJA POLICIJSKE DEJAVNOSTI IN (NOVA OBLIKA) DRUŽBENEGA NADZORSTVA

Zasebno varovanje kot privatizacija policijske dejavnosti izhaja iz globljih strukturnih in politično-ekonomskih razlogov oziroma procesov (Sotlar 2008, 139–140): gospodarskega razvoja in različnih oblik lastništva.¹ Po eni strani je splošnemu blagostanju botroval tudi porast kriminala. V interesu zasebnih lastnikov je, da svoje premoženje čim bolj zaščitijo. Policija je začela spreminjati prioritete na področju svojega dela in vse bolj zapostavljati »nepolicijske naloge«, saj ni bila več sposobna varovati in zavarovati »vsega in vsakogar«. Tako je določene naloge, ki jih danes uvrščamo v primarno in situacijsko prevencijo, odstopila zasebnemu varovanju. Policije tako npr. ni več toliko zanimalo varovanje parkirišč, poslovnih stavb, javnih prireditev, mirujočega prometa, itd., s tem pa je bil ustvarjen prostor za nastop zasebnovarnostnih podjetij (De Waard 1999, 146 v Sotlar 2008, 139). Z vidika kriminalcev seveda niso bili zanimivi samo prej omenjeni na pol javni prostori in lastnina. Premoženjska kriminaliteta se je drastično povečala, saj se je tudi »odtujljivost« premoženja in vrednih stvari povečala vzporedno z rastjo množične zasebne lastnine. Ljudje so se posledično začeli počutiti manj varne, vendar policija na tak razvoj ni bila sposobna ustrezno reagirati (ibid. v Sotlar 2008). Z zmanjševanjem družbene kohezivnosti, uveljavljanjem liberalizma in individualizma na vseh področjih družbenega življenja ter posledično zmanjševanjem socialno-nadzorne vloge tradicionalnih institucij je določeno vlogo ob policiji pridobilo tudi zasebno varovanje kot nova oblika družbenega nadzorstva. Po drugi strani so bili politično-ekonomski razlogi tisti, ki so vodili posamezne vlade, ki so iskale učinkovitejše in cenejše načine zagotavljanja varnosti in zaščite, do politične odločitve, da tudi na tako občutljivem področju omejijo državni monopol, povabijo zasebna varnostna podjetja, povečajo konkurenčnost in na nek način celo začnejo državno-zasebno partnerstvo na področju zagotavljanja varnosti. V tej fazi se začnejo tudi razprave o stroških opravljanja

¹ V primeru tranzicijskih držav gre za prehod iz družbene ureditve, ki ni poznala zasebne lastnine, v družbeno ureditev, kjer je zasebna lastnina v ospredju.

policijske dejavnosti, ki jih določena družba ima, ko poskuša tudi s pomočjo policijske dejavnosti regulirati določene družbene odnose in procese (Sotlar 2008, 139–140).

3.3.3 ZASEBNO VAROVANJE KOT NAČIN RACIONALIZACIJE STROŠKOV ZA POLICIJSKO DEJAVNOST

Kot najmočnejši argument za prenos določenih nalog in pooblastil s policije na zasebnovarnostna podjetja se izpostavljajo pozitivni finančni učinki, ki jih omenjeni transfer prinaša državnemu proračunu (Sotlar 2008, 140). Z drugimi besedami, gre za ravnanje države, ki v želji po omejevanju naraščanja stroškov za policijo raje dopusti zasebnovarnostnim podjetjem, da si odrežejo večji kos pogače, zato tudi dovoli določeno stopnjo privatizacije nekaterih manj pomembnih policijskih nalog (ibid.). Država se na tak način izogne tudi (pretiranim) stroškom in obremenitvam, ki nastanejo zaradi potrebe po varovanju npr. določenih podjetij in prireditelj, ki so izrazito dobičkonosne, in zaradi varovanja katerih je morala policija še do včeraj zagotavljati velik del svojih kadrovskih in materialnih kapacitet, medtem ko pravega računa naročniku storitev ni mogla v popolnosti izstaviti. V tem primeru z vidika racionalizacije stroškov sedaj prevladuje logika, da tisti, ki z določeno dejavnostjo, ki lahko predstavlja tudi določeno stopnjo varnostnega tveganja največ zasluži, tudi prevzame odgovornost za varnost, vključno s stroški (ibid. 140).

3.3.4 VAROVANJE ZASEBNE LASTNINE KOT (DODATNI) IZVOR LEGITIMNOSTI ZASEBNEGA VAROVANJA

Velike potrebe po zasebnem varovanju so se pojavile v obdobju industrijske revolucije. Ker država ni mogla zagotoviti take stopnje varstva, kot so jo lastniki kapitala zahtevali, so nastale zasebne organizacije varovanja. Tudi Pečar (1997, 12) navaja, da se razvoj zasebnega varovanja začne z zasebno lastnino oziroma z naraščanjem bogastva, ki ju je treba varovati pred ogroženostjo in nevarnostmi. Pri tem pa ne gre le za osebno varnost, ampak tudi za varovanje premoženja, ki naj zlasti z razvojem kapitalizma prinaša lastniku proizvodnih sredstev in delodajalcu čim več dobička, kajti izogibanje izgubam, ki jih navsezadnje ustvarja tudi kriminal, pomeni hkrati varovanje koristi. Korist pa se vedno splača, če je le večja od izgube, ki jo prinaša kakršnakoli nevarnost. »Zasebni lastnik premoženja in imetnik kakršnegakoli bogastva hočeta imeti njima ustrezno varovanje, ki ga država ne more dati več

od tiste stopnje, ki jo omogoča slehernemu glede na izhodišča o enakosti, pravičnosti in zakonitosti, znanim že od francoske revolucije.« (Pečar, 1997:12)

»Med državami najpogosteje prihaja do razlik v zakonski ureditvi polja dejavnosti zasebnovarnostnih podjetij na eni strani, ter pooblastil, pravic in obveznosti zasebnovarnostnega osebja na drugi strani. Javnost in posameznike (lastnike premoženja) pravzaprav ne zanima preveč, kakšne so zakonske omejitve početja zasebnega varovanja, ampak nad vse postavljajo zasebni interes – biti varen, zaščiten, zavarovan.« (Sotlar 2008, 141)

3.4 PRIVATIZACIJA DRŽAVNEGA APARATA PRISILE

3.4.1 LEGITIMNOST, POGOJI, OMEJITVE IN CILJI PRIVATIZACIJE ZASEBNEGA VAROVANJA

Privatizacija varovanja ali pravilneje privatizacija državnega aparata prisile (Zalar 1997, 1999) ni nov proces. V (kapitalističnem) svetu je znana že od sredine preteklega stoletja, ko je na posameznih področjih polagoma izrinjala državo, ker se je pokazalo, da zasebno varovanje ni le učinkovitejše, marveč tudi cenejše. Sicer pa je za države v tranziciji relativno nov pojav, ki se močno povezuje tako z deetatizacijo posameznih državnih vlog kot z decentralizacijo tiste oblasti, ki zadeva manj pomembno represijo (Pečar, 1997:14).

Zalar (1999, 120–121) navaja, da je razmah privatizacije na področju državnega aparata prisile, ki se je začel v anglosaksonskih državah v drugi polovici tega stoletja, potekal precej nenadzorovano. Tako smo bili po mnenju nekaterih raziskovalcev priče t.i. »tihim revolucijam« na obravnavanem področju, na katero niti relevantni politični akterji niti akademski krogi niso pravočasno reagirali (Stenning, Shearing 1980, 220). Nenadzorovana in spontana privatizacija na tem področju je problematična zato, ker je prav monopolizacija aparata prisile »conditio sine qua non« moderne politične države oziroma civilizirane družbe.

Privatizacijo na področju državnega aparata prisile je po Zalarju (1997, 1999, 121–122) potrebno opredeliti kot procese povečevanja participacije zasebnega sektorja v dejavnostih, ki so bile včasih v izključni pristojnosti državnega sektorja, prek povečevanja konkurence in s

tem profesionalizacije varnostnih služb, komercializacije in nadzorovanih procesov demonopolizacije, kar pa ne pomeni prenosa klasičnih lastninskih upravičenj na zasebne subjekte. Obstaja strateška zahteva, da obstajajo posebne omejitve v splošnem interesu in da država ostane glavni regulator, nadzornik in izvrševalec prisile. Brez tega ne moremo vzdrževati trojnosti temeljnih regulatornih načel enakosti, svobode in pravičnosti, kajti v primeru, da monopol aparata prisile nenadzorovano prevzamejo zasebne pravne ali fizične osebe, pridemo do družbenega stanja, ko se ti »močni« zasebniki postavijo nad pravo, sodijo v svoji lastni zadevi in vstopijo nazaj v t.i. »naravno stanje« (Locke [1690] 1992: 326 v Zalar, 1999:121). *»Za obravnavano področje takšno "naravno stanje" lahko pomeni, da imamo na eni strani premožnejše sloje z učinkovitim sistemom zasebnega varstva in s pravili, ki so zunaj javnega nadzora ali celo nadrejena splošnemu interesu, na drugi strani pa področja oziroma skupine z dna socialne lestvice, na katere se javni sistem varovanja sploh ne ozira več oziroma preganjajo samo njih.«* (Zalar, 1999:122). Glavna omejitev, ko govorimo o privatizaciji državnega aparata prisile, je v tem, *»da se svobodna podjetniška pobuda ne sme nanašati tudi na uporabo prisile. Ker pa izvrševanje nalog na področju zasebne varnosti ni mogoče brez strokovne uporabe prisile v izjemnih okoliščinah, je treba le-to natančno regulirati in obdržati pod kontinuiranim državnim nadzorstvom tudi glede strokovnega usposabljanja.«* (Zalar, 1999: 129)

Privatizacija na področju varnosti torej zadene ob omejitve, ki hkrati predstavljajo meje ohranjanja monopola države kot aparata prisile ter varovanja temeljnih človekovih pravic in svoboščin kot posledice razvoja civilizacije. Ključni omejitvi, ki se nanašata na privatizacijo področja varnosti in s tem tudi na zasebnovarnostno dejavnost, sta naslednji (Vidič 2000, 509–510):

- liberalna doktrina neodvisnosti od države in svobodno podjetništvo, ki izhaja iz privatnega lastništva se ne sme nanašati tudi na prisvajanje monopola nad uporabo sile;
- dejavnost zasebnovarnostnega sistema mora biti komplementarna dejavnosti državnih nadzorstvenih organov, kar se kaže v sodelovanju (skupnem nastopanju) pri zagotavljanju varnosti.

»Oboje pa je pogojeno tudi z nekaterimi ključnimi vprašanji, ki se zastavljajo pri obravnavi privatizacije na področju varnosti, in sicer:

- *Ali obstajajo formalnopravni okvirji za delovanje nedržavnih subjektov zagotavljanja varnosti?*
- *Ali privatizacija spodbuja profesionalizacijo na področju zagotavljanja varnosti?*
- *Ali s procesi privatizacije sočasno potekajo tudi procesi nadzorovanja privatiziranih varstvenih dejavnosti?» (Vidič 1999, 32)*

Če dejavnost zasebnega varovanja ni regulirana, ni pravne podlage za sankcioniranje deviacij, zaradi česar obstaja večja verjetnost uveljavljanja pravil izven veljavnega prava in s tem nelegitimno poseganje v področje človekovih pravic in svoboščin. Profesionalizacija zasebnovarnostne dejavnosti vključuje elemente samoregulacije te dejavnosti, zato je ugotavljanje, ali se posamezni poklici znotraj sfere zasebnega varovanja profesionalizirajo, ključnega pomena z vidika uresničitve ciljev v zvezi s privatizacijo na področju varnosti. Če se dejavnost zasebnega varovanja ne profesionalizira, obstaja večja verjetnost, da varnostniki niso usposobljeni za izvajanje svojih pooblastil, da se zasebno varovanje ne razvija znotraj teoretičnih in empiričnih znanstvenih okvirjev, da ne obstaja profesionalno združenje, ki bi skrbelo za razvoj dejavnosti, da ni kodeksa profesionalne etike, kar bi pomenilo, da zasebnovarnostna dejavnost ni podvržena niti samoregulacijskemu, internemu »pritisku« zasebnovarnostne dejavnosti. V tem smislu je tržni mehanizem edini regulator, kar pa zaradi specifičnosti same dejavnosti (izvajanje posebnih pooblastil in odgovornosti) potencialno ogroža socialno stabilnost. Podobno velja v primeru odsotnosti nadzorovanja zasebnovarnostne dejavnosti v smislu usmerjanja (»control as steering«), vplivanja (»control as influence«) in izvajanja neposredne kontrole (»control as check«), kar prej navedeno le še potencira, saj brez kontrolnih mehanizmov ugotavljanje kršitev ni mogoče, s tem pa tudi ni nobenih podlag za izvajanje sankcij (Vidič 1999, 32–35).

»Legitimnost privatizacije na področju varnosti se torej kaže skozi jasno postavljene meje te privatizacije, za kar je nujno potrebna regulacija zasebnega varovanja kot najvplivnejše in najbolj razširjene dejavnosti, ki poleg državnih nadzorstvenih organov skrbi za varnost kot ključno sestavino kvalitete življenja.« (Vidič 1999, 35).

Vidič (Vidič 2000, 324) tako na tem področju zagotavljanja varnosti definira naslednje cilje privatizacije:

- regulacija področja zasebnega varovanja zaradi preprečevanja prisvajanja monopola nad uporabo sile;
- vzpostavitev sodelovanja (kooperacije) med policisti in varnostniki;
- zagotovitev nadzora nad zasebnovarnostno dejavnostjo.

Isti avtor (Vidič 1999, 2000) je izvedel tudi evalvacijsko raziskavo, v kateri je analiziral razmerja med zgoraj naštetimi cilji privatizacije zasebnega varovanja in učinki oziroma dejanskim stanjem na vseh treh področjih. Ker se v nalogi ukvarjam samo z regulacijo na področju strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja, bom v nadaljevanju najprej predstavil splošno normativno ureditev zasebnega varovanja, nato pa podrobneje analiziral normativno ureditev strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja.

3.5 NORMATIVNA UREDITEV NADZORA ZASEBNEGA VAROVANJA

V poglavju o razvoju zasebnega varovanja v RS je bila opisana tudi dinamika normativne ureditve zasebnega varovanja od leta 1989 do leta 2003. Po letu 1989 je politična usmeritev, ki je spodbujala procese privatizacije, liberalizacije in deregulacije, tudi na področju varovanja ljudi in premoženja povzročila hitro naraščanje nedržavnih subjektov zagotavljanja varnosti. Tako je do leta 1993 postala zasebnovarnostna dejavnost nepregledna ter organizacijsko in strokovno težko obvladljiva. Poleg relativno dobrega neformalnega sodelovanja med zasebnovarnostnimi službami in policijo so se začela kazati tudi prva znamenja konkurenčnosti (Vršec 1993, 32 v Vidič 2000, 324).

Težava je bila v tem, da država ni imela pregleda ne nad obsegom in ne nad vsebino dejavnosti, ki so jih zasebnovarnostna podjetja izvajala. Takšno stanje ni ustrezalo niti državi niti zasebnovarnostnemu sektorju; državi zaradi nenadzorovane demonopolizacije prisile, zasebnovarnostnemu sektorju pa zaradi nelojalne konkurence. To je tudi temeljni razlog, da se je področje zasebnega varovanja začelo institucionalizirati, najprej preko neformalnih sestankov in ustanovitve združenja in zbornice in uveljavitvijo Zakona o zasebnem varovanju in obveznem organiziranju službe varovanja v letu 1994 (Vidič 2000, 324).

Zakonska ureditev iz leta 1994 ni bila idealna. Različni avtorji (npr. Brezovar 1998, Čas 1999) poročajo o številnih pomanjkljivostih sistemske ureditve in pomanjkljivem nadzoru na področju zasebnega varovanja in detektivske dejavnosti. Zanimiv je podatek, da do leta 1999 za neposredno izvajanje nadzora ni bilo ustrezne pravne podlage, saj je bil pravilnik o nadzoru nad izvajanjem Zakona o zasebnem varovanju in obveznem organiziranju službe varovanja pripravljen šele konec leta 1998, veljati pa je začel januarja 1999 (Vidič 2000, 331).

Reforma zasebnega varovanja (Gostič in Kečanović 2004, Jarc 2005) se je izvedla oziroma uveljavila s sprejetjem novega Zakona o zasebnem varovanju – ZZasV (Uradni list RS, št. 126/2003), ki je stopil v veljavo 2. 1. 2004. Cilji novega zakona so bili (Jarc 2005, 20):

- uskladitev zakonodaje s predpisi EU;
- preglednost, urejenost podeljevanja licenc – MNZ;
- stalno strokovno izobraževanje;
- podrobnejša opredelitev pooblastil varnostnikov;
- ureditev inšpekcijskega nadzora.

Na podlagi zakona je MNZ pripravil naslednje podzakonske predpise:

- Pravilnik o obrazcih in ceni službenih izkaznic zasebnega varovanja ter o postopku za njihovo podelitev;
- Pravilnik o ukrepih zasebnega varnostnika;
- Pravilnik o izvajanju javnih pooblastil na področju zasebnega varovanja – ta se nanaša na področje strokovnega izobraževanja;
- Pravilnik o določitvi tarife za izvajanje programov strokovnih izobraževanj na področju zasebnega varovanja;
- Pravilnik o načinu prevoza in varovanja denarja ter drugih vrednostnih pošiljk.

Zaradi dinamike in narave problematike, ki sem jo opisal v uvodu naloge, je do nadaljnjih sprememb sistemske ureditve prišlo z odločbo ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 16/2007), Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o zasebnem varovanju – ZZasV-A (Uradni list RS, št. 102/2007), odločbo ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 96/2008) in Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o zasebnem varovanju – ZZasV-B (Uradni list RS, št. 41/2009). V nadaljevanju bom najprej predstavil temeljna načela za reformo zasebnega varovanja v letu 2004 in področja normativne ureditve zasebnega varovanja na

podlagi neuradnega prečiščenega besedila Zakona o zasebnem varovanju – ZZasV-NPB3 (Državni zbor, 16. 6. 2009). Normativna in vsebinska ureditev strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja pa bo predstavljena v poglavju 3.6.

3.5.1 TEMELJNA NAČELA UREDITVE ZASEBNEGA VAROVANJA

Snovalci reforme na področju zasebnega varovanja so pri oblikovanju normativne oziroma systemske ureditve izhajali predvsem iz naslednjih načel: načela zakonitosti, načela nediskriminatornosti in enakosti, načela sorazmernosti in varstva človekovih pravic ter načela varstva javnega interesa (Gostič in Kečanović 2004, 29–32).

Načelo zakonitosti predstavlja eno najpomembnejših načel pravne države. To načelo na področju zasebnega varovanja ljudi in premoženja določa, da morajo podjetja za zasebno varovanje opravljati svojo dejavnost samo na podlagi zakona in predpisov, ki so izdani na njegovi podlagi, ter na način, ki ga določa zakon. Slednje pomeni, da posamezno podjetje za zasebno varovanje ne more presojati, kaj je pri opravljanju te dejavnosti dovoljeno in kaj ne. Vežanost na zakon je »conditio sine qua non«, saj se s tem zagotavlja svoboda gibanja, nedotakljivost človekove telesne in duševne celovitosti ter njegove zasebnosti in osebnostnih pravic. To tudi pomeni, da pri opravljanju dejavnosti zasebnega varovanja ne velja tako imenovana splošna svoboda ravnanja, po kateri je v pravni državi človeku dovoljeno vse, kar ni prepovedano. Če je kaj prepovedano, mora biti ta poseg v skladu z načelom sorazmernosti (prepoved čezmernih posegov države) potreben za varstvo pravic drugih. Zato za podjetja za zasebno varovanje in zasebne varnostnike velja načelo, da je pri opravljanju dejavnosti zasebnega varovanja izrecno prepovedano vse, kar ni dovoljeno, in ne obratno (Gostič in Kečanović 2004, 29).

Načelo nediskriminatornosti ali enakega obravnavanja ljudi določa, da je treba enake subjekte obravnavati enako in različne različno, razen v primerih, ko je različno obravnavanje izrecno dovoljeno. To načelo je spoštovano predvsem pri normativnem urejanju opravljanja dejavnosti in storitev zasebnega varovanja tujih pravnih in fizičnih oseb iz držav članic EU v RS. Državljeni in pravne osebe iz držav članic EU so glede pridobitve licence za opravljanje dejavnosti izenačeni z državljani in pravnimi osebami RS (Gostič in Kečanović 2004, 30).

Načelo sorazmernosti in varstva človekovih pravic pomeni varovalko pri odločanju, v okviru katerega se primernost oziroma intenzivnost ukrepa določa v povezavi s ciljem, ki ga tak ukrep zasleduje. Sestavljeno je iz treh elementov, in sicer: 1. ustreznosti ukrepa v povezavi z zasledovanim ciljem; 2. nujnosti tovrstnega ukrepa v primerjavi z drugimi razpoložljivimi sredstvi, ki so manj restriktivna do posameznikovih pravic, in 3. sorazmernosti ukrepa s človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami. Načelo sorazmernosti pomeni zagotavljanje ravnotežja med zastavljenim ciljem in sredstvi, uporabljenimi za doseg tega cilja. To načelo je spoštovano predvsem pri normativnem urejanju ukrepov in dolžnosti varnostnikov ter posebnih pogojev za opravljanje dejavnosti. Omejevanje svobodne gospodarske pobude (posebni pogoji za opravljanje dejavnosti) je dopustno, če je podan ustavno dopusten cilj. Ta je v tem primeru varstvo javnega interesa, ki je v objektivnem in resnem (odgovornem) opravljanju dejavnosti zasebnega varovanja oziroma v profesionalnem zagotavljanju varnosti tretjim osebam. Poleg tega morajo biti izpolnjeni tudi prej navedeni trije pogoji (Gostič in Kečanović 2004, 31).

Bistvo načela varstva javnega interesa je v tem, da zakonodajalec določi subjekte, oblike in pogoje za opravljanje zasebnega varovanja. To pa tudi opredeljuje smisel zasebnega varovanja in nenazadnje tudi zakonskega urejanja tega področja. V zakonu mora biti opredeljeno razmerje med posameznikom in državo. Dokler lahko država bolj ali manj prepušča posamezniku odločanje o tem, kako bo (za)varoval svojo lastnino in osebno varnost, ni nobene potrebe po ureditvi medsebojnih razmerij, ker med njima ne prihaja do konfliktov. Če pa želi posameznik prodajati varnost, ki je ena temeljnih človekovih dobrin, tretjim osebam, mora država to pravico omejiti zaradi drugačnih potreb ali interesov drugih posameznikov (predvsem zaradi varovanja njihovih temeljnih pravic). Država mora tudi razmejiti zasebno varovanje od javnega, vplivati na usposobljenost in kakovost zasebnih varnostnikov, vzpostaviti učinkovit nadzor nad zakonitostjo dela podjetij za zasebno varovanje, določiti splošne in posebne pogoje za opravljanje dejavnosti zasebnega varovanja, določiti ustrezna pooblastila varnostnikom, zagotoviti resnost in objektivnost zasebnega varovanja, itd. Dejstvo je, da morajo biti zaradi varstva javnega interesa v zakon vneseni ustrezni regulatorni mehanizmi, s pomočjo katerih se bo naštetu zagotavljalo oziroma uresničevalo. To temeljno načelo tako razrešuje kolizijo med posameznikovim (zagotavljanje varnosti drugim za plačilo) in javnim interesom (urejeno, objektivno in resno izvajanje dejavnosti zasebnega varovanja za druge) (Gostič in Kečanović 2004, 32).

3.5.2 PODROČJA NORMATIVNE UREDITVE ZASEBNEGA VAROVANJA

Zakon o zasebnem varovanju – ZZasV-NPB3 (v nadaljevanju zakon) vsebuje deset poglavij in sicer:

1. Splošne določbe
2. Pristojni organ
3. Licence in pogoji za opravljanje zasebnega varovanja
4. Ukrepi in dolžnosti varnostnika
5. Pogoji za opravljanje dejavnosti zasebnega varovanja in storitev oseb iz držav članic Evropske unije
6. Obvezno organiziranje službe varovanja
7. Inšpekcijski nadzor
8. Evidence
9. Kazenske določbe
10. Prehodne in končne določbe

V prvem poglavju so opredeljeni izrazi, izvajalci zasebnega varovanja, tuji izvajalci zasebnega varovanja in možne oblike varovanja. Upravne naloge s področja zasebnega varovanja izvaja ministrstvo, pristojno za notranje zadeve. MNZ podeljuje, spreminja in odvzema licence za opravljanje zasebnega varovanja; podeljuje in odvzema službene izkaznice; daje soglasje tujim pravnim in fizičnim osebam za opravljanje storitev zasebnega varovanja na območju RS; opravlja nadzor nad izvajanjem zakona in podzakonskimi predpisi; vodi registre in evidence. Zakon v 12. členu določa pristojnosti MNZ na področju strokovnega izpopolnjevanja in usposabljanja varnostnega osebja. Podrobnejša dinamika ureditve področja strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja bo predstavljena v poglavju 3.6, tu naj omenim, da je zakonodajalec z zadnjimi spremembami zakona odvil večji del pristojnosti zbornici, uvedel pa je institut oziroma mehanizem javnega pooblastila za izvajanje nalog strokovnega izpopolnjevanja in usposabljanja varnostnega osebja. Področje strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja je podrobneje urejeno s Pravilnikom o

programih in načinu izvajanja strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja (glej poglavje 3.6.4.).

Poglavje o licencah za opravljanje zasebnega varovanja določa postopek za pridobitev licence; osebne pogoje za pridobitev licence; pogoje za pridobitev licence za gospodarske družbe; dejavnosti, nezdružljive z zasebnim varovanjem, ter razloge za odvzem in prenehanje licence. Licenca je dovoljenje za opravljanje dejavnosti zasebnega varovanja oziroma za opravljanje ene ali več oblik zasebnega varovanja na območju RS. Prosilec lahko pridobi posamično licenco (samo ena od oblik zasebnega varovanja) ali zbirno licenco (več oblik zasebnega varovanja). Zakon natančno določa osebne pogoje za pridobitev licence za odgovorne osebe, varnostnike, varnostne tehnike, pooblaščen inženirje varnostnih sistemov in operaterjev varnostno nadzornega centra. Za vse našteje kategorije zakon določa, da morajo imeti nacionalno poklicno kvalifikacijo (v nadaljevanju NPK) za določeno področje, določeno s katalogom standardov strokovnih znanj in spretnosti ali pridobljeno na drug način v skladu z zakonom, ki ureja NPK. Prav tako se morajo navedene kategorije oseb strokovno usposablјati z namenom pridobivanja in izpopolnjevanja znanj in spretnosti na področju varovanja ljudi in premoženja (29. člen). V smislu preverjanja pogojev za licenco zakon tudi določa, da se morajo navedene kategorije oseb vsakih pet let udeležiti obdobjnega strokovnega izpopolnjevanja in usposabljanja ter opraviti preizkus strokovne usposobljenosti (29. člen). Skladno z oblikami izvajanja zasebnega varovanja obstajajo naslednje vrste licenc (členi 30 do 37):

- licenca za varovanje oseb;
- licenca za varovanje ljudi in premoženja;
- licenca za prevoz in varovanje denarja ter drugih vrednostnih pošiljk;
- licenca za varovanje javnih zbiranj;
- licenca za upravljanje z varnostno nadzornim centrom;
- licenca za načrtovanje varnostnih sistemov;
- licenca za izvajanje sistemov tehničnega varovanja.

Zakon jasno razmejuje dejavnost zasebnega varovanja od policijskih in drugih nalog, saj določa, da imetnik licence ne sme sklepati pogodb o opravljanju ali opravlјati nalog, za katere je z zakonom določena oziroma pooblaščen policija, pravosodni organi, Obveščevalno varnostna služba Ministrstva za obrambo ali Vojaška policija (pregon storilca kaznivega

dejanja, izterjava dolgov in podobno) ter poslov za domače in tuje obrambne, varnostne ali protiobveščevalne službe (38. člen).

Poglavje o ukrepih in dolžnostih varnostnika določa ukrepe varnostnika oziroma varnostna pooblastila; sorazmernost pri uporabi ukrepov; nošenje in uporabo orožja; obveščanje policije in drugih pristojnih organov o kaznivem dejanju; službeno izkaznico in delovno obleko.

Pri opravljanju nalog zasebnega varovanja sme varnostnik izvajati naslednje ukrepe (43. člen):

- opozoriti osebo, naj se oddalji z območja, iz objekta ali prostora, ki ga varuje, če se tam neupravičeno zadržuje;
- ugotoviti istovetnost osebe pri vstopu oziroma izstopu z varovanega območja, kadar je to potrebno za varnost ljudi in premoženja, ki ga varuje, ali če tako določajo pravila na varovanem območju;
- površinsko pregledati vrhnja oblačila, notranjost vozila in prtljago osebe pri vstopu oziroma izstopu z varovanega območja, če je to potrebno za varnost ljudi in premoženja, ki ga varuje, in če oseba s tem soglaša;
- preprečiti osebi vstop oziroma izstop z varovanega območja, če ta odkloni pregled iz prejšnje alineje, če nasprotuje ugotavljanju njene istovetnosti, ali če so podani drugi razlogi, zaradi katerih je nujno potrebno, da se ji vstop oziroma izstop z varovanega območja prepreči;
- zahtevati od osebe, ki ogroža varnost ljudi, premoženje ali red na varovanem območju, da z ogrožanjem takoj preneha ali da zapusti varovano območje;
- zadržati osebo, ki je bila zalotena pri kaznivem dejanju, katerega storilec se preganja po uradni dolžnosti ali na predlog oškodovanca, do prihoda policije;
- uporabiti sredstva za vklepanje, če drugače ne morejo zadržati osebe iz prejšnje alineje;
- uporabiti fizično silo, če drugače ne more preprečiti osebi vstopa oziroma izstopa z varovanega območja, preprečiti neposrednega ogrožanja življenja ljudi ali premoženja, ki ga varuje, ali zadržati osebe do prihoda policije;
- uporabljati video nadzorne sisteme in voditi evidenco obiskovalcev na varovanem območju.

Način izvajanja ukrepov varnostnika je podrobneje predpisan s Pravilnikom o ukrepih zasebnega varnostnika.

V poglavju o pogojih za opravljanje dejavnosti zasebnega varovanja in storitev oseb iz držav članic EU so določbe o načelu enakopravnosti, prepovedi negativne diskriminacije, dovoljeni diskriminaciji, priznavanju kvalifikacij osebam iz držav članic EU ter o uporabi nazivov teh kvalifikacij.

Obvezno organiziranje službe varovanja je na podlagi zakona določeno s posebno uredbo vlade. Z uredbo so določene gospodarske družbe, samostojni podjetniki, zavodi, državni organi in organizacije, ki morajo organizirati službo varovanja (59. člen):

- če uporabljajo ali hranijo radioaktivne snovi, jedrska goriva, odpadke in druge ljudem in okolju nevarne snovi in naprave;
- če hranijo arhivsko gradivo in predmete, ki predstavljajo kulturno dediščino;
- če upravljajo z javnimi letališči ali morskimi pristanišči za mednarodni javni promet;
- v drugih primerih, ko je to iz posebnih varnostnih razlogov nujno potrebno, na predlog ministrstva, ki je pristojno za posamezno področje.

Kadar je to iz posebnih varnostnih razlogov nujno potrebno, poda predlog za določitev zavezanca ministrstvo, pristojno za notranje zadeve. Zavezanci, ki so določeni z uredbo, lahko organizirajo lastno varnostno službo v skladu z zakonom (pridobitev licence) ali sklenejo pogodbo o varovanju s fizičnimi ali pravnimi osebami, ki že imajo licenco za opravljanje zasebnega varovanja.

Poglavje o inšpekcijskem nadzoru določa pristojnost za nadzor, inšpekcijske ukrepe, zaseg predmetov in dokumentacije ter pristojnosti policije. Inšpekcijski nadzor opravlja inšpektorat, ki deluje v okviru MNZ, policija pa zagotavlja pomoč inšpektorjem skladno z določbami zakona, ki ureja delovanje policije. Policija oziroma policisti pa lahko izvajajo nadzor nad določbami o nošenju in uporabi orožja, obveščanju policije, službeni izkaznici in delovni obleki. Inšpektorji MNZ opravljajo nadzor v skladu z Zakonom o inšpekcijskem nadzorstvu in Zakonom o upravnem postopku.

Poglavje o evidencah določa evidence, ki jih vodi MNZ, in sicer (64. člen):

- register imetnikov licenc;
- evidenco varnostnih menedžerjev;
- evidenco varnostnikov;
- evidenco varnostnih tehnikov;
- evidenco pooblaščenih varnostnih inženirjev;
- evidenco operaterjev varnostno nadzornega centra.

Prav tako so določene evidence, ki so jih dolžni voditi imetniki licenc, in sicer evidence o (69. člen):

- pogodbah o opravljanju storitev zasebnega varovanja;
- naznanjenih kaznivih dejanjih;
- zadržanih osebah;
- uporabi fizične sile in sredstev za vklepanje.

V 74. členu pa zakon določa, da MNZ vodi evidenco strokovnega izpopolnjevanja in usposabljanja.

Poglavje o kazenskih določbah določa globe za prekrške oziroma za kršitve posameznih določil zakona. Prehodne in končne določbe se nanašajo na uskladitve obveznosti akterjev, status zbornice, roke za izdajo podzakonskih predpisov in začetek veljavnosti zakona oziroma sprememb in dopolnitev zakona.

3.6 STROKOVNO USPOSABLJANJE IN IZPOPOLNJEVANJE

3.6.1 TEORETIČNI MODEL STROKOVNEGA USPOSABLJANJA IN IZPOPOLNJEVANJA

Na področju izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja strokovnjaki in laiki določene termine pojmujejo in uporabljajo različno. Največkrat se termin izobraževanje uporablja zelo široko in tako označuje izobraževanje (učenje, usposabljanje in izpopolnjevanje) v podjetjih in drugih organizacijah, prav tako pa označuje proces izobraževanja oziroma pridobivanja formalne stopnje izobrazbe z izobraževanjem v šolskih institucijah. Pri opredeljevanju

pojmov avtorji (Možina 2009; Vukovič in Miglič 2006) opredeljujejo izpopolnjevanje in usposabljanje kot podrejeni pojem izobraževanju, izobraževanje pa je ožji pojem kot učenje.

Učenje (angl. learning) je vsaka dejavnost, namerna in nenamerna ali naključna, s katero posameznik spreminja samega sebe. Pri tem pa na posameznika vplivajo okolje in dejavnosti, ki se jih udeležuje ali pa jih spremlja, izkušnje, ki jih prinaša v nova učna izkustva in njegova načrtna dejavnost, da učne vire iz okolja medsebojno povezuje in jih prilagaja svojim potrebam, če je to mogoče. (Možina 2009, 475; Vukovič in Miglič 2006, 20).

Izobraževanje (angl. education) je dolgotrajen in načrten proces razvijanja posameznikovega znanja, sposobnosti in navad, ki mu omogočajo vključitev v družbo in delo. Glede na cilje in vsebino delimo zlasti formalno izobraževanje na splošno in strokovno. Splošno je, kadar je temeljni cilj procesa pridobivanje znanja in sposobnosti, nujnih za življenje, strokovno izobraževanje pa je namenjeno pridobitvi poklica, pri čemer posameznik v izobraževalnem procesu pridobiva znanje, spretnosti in navade, ki so nujni za opravljanje konkretnega poklica (Možina 2009, 481; Vukovič in Miglič 2006, 21).

Usposabljanje (angl. training) je proces, s katerim razvijamo tiste posameznikove sposobnosti, ki jih ta potrebuje pri opravljanju natančno določenega dela v okviru določene dejavnosti. Usposabljanje bi lahko označili tudi kot načrtno in sistematično spremembo vedenja posameznika, do katere pride na podlagi načrtnega in organiziranega učenja, ki posamezniku omogoča razviti določene sposobnosti, potrebne za izvajanje konkretnega, natančno določenega dela (Možina 2009, 483; Vukovič in Miglič 2006, 22).

Izpopolnjevanje (angl. continuous learning) je proces dopolnjevanja, spreminjanja in sistematiziranja že pridobljenega znanja, spretnosti, sposobnosti in navad. Izhaja iz nujnosti, da sicer ustrezno usposobljeni posamezniki zaradi nenehnega razvoja posameznih dejavnosti ves čas posodablajo in izpopolnjujejo svoje znanje, pridobivajo nove spretnosti in spreminjajo navade. Izpopolnjevanje omogoča zaposlenim, da vso delovno dobo osvežujejo, dopolnjujejo, širijo in poglobljajo znanje in spretnosti, ki jih potrebujejo pri delu (Vukovič in Miglič 2006, 24).

V teoriji in praksi obstajajo različni modeli organizacijskega usposabljanja. Tradicionalni in najbolj razširjen model organizacijskega usposabljanja je tako imenovani sistematični model,

ki vpliva na usposabljanje že od 60. let 20. stoletja dalje. V literaturi se pojavlja nešteto bolj ali manj podrobnih izpeljank tega modela, ki pa se jih da povezati s pomočjo enostavne sheme. Sistematični model obravnava usposabljanje in razvoj kot proces, njegovo bistvo pa je izvajanje logičnih zaporednih korakov. Zgodnejše oblike procesa usposabljanja so izhajale iz predpostavke, da je to enostaven štiristopenjski proces, sestavljen iz: analiziranja potreb po usposabljanju, oblikovanja načrtov usposabljanja, udejanjanja načrtov in evalvacije rezultatov (Vukovič in Miglič 2006, 71).

Za boljše razumevanje in lažjo analizo ureditve sistema strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja na področju varnosti bom v nadaljevanju predstavil najbolj razširjen model sistematičnega usposabljanja, namenjen razvoju sistema poučevanja (angl. Instructional System Development – ISD) (Vukovič in Miglič 2006, 93–94). Sestavlja ga pet temeljnih faz, ki se povezujejo in včasih prekrivajo, kar ustvarja dinamično in prilagodljivo podlago za oblikovanje učinkovitega in uspešnega usposabljanja:

- *Analiza:* Faza ima dva prevladujoča namena, in sicer ugotavlja, katera težava je sprožila potrebo po usposabljanju in ali je usposabljanje dejansko prava rešitev (ocenjevanje potreb). Poleg tega preučuje naloge in spretnosti, potrebne za izvajanje funkcije ali dela, določa prednosti zadovoljevanja potreb, analizira vzroke delovne neuspešnosti, išče možne rešitve ter ugotavlja, kateri delavci (posamezniki ali skupine) potrebujejo usposabljanje. Njena poglobljena naloga je potrditi, da je usposabljanje prava in stroškovno najučinkovitejša rešitev, poleg tega faza vključuje tudi analizo značilnosti udeležencev in okolja, v katerem bo novo znanje uporabljeno.
- *Oblikovanje:* V tej fazi je določena strategija usposabljanja, zbrani in razloženi so podatki, na podlagi katerih so oblikovani cilji in vsebine usposabljanja, ki v nadaljevanju usmerjajo oblikovanje programa usposabljanja in določajo izbor učnih metod ter pripomočkov. Določen je čas, potreben za učenje novih spretnosti, zaporedje in trajanje posameznih vsebin, itd.
- *Razvoj:* V tej fazi je načrtovana prva končna podoba neposredne izvedbe, izbrane ali na novo so razvite metode podajanja posameznih programskih vsebin, prav tako pa tudi učna gradiva, avdiovizualni pripomočki, izbrana je tehnična oprema, dokončno so izdelani urniki, itd.
- *Izvedba:* Neposredna izvedba usposabljanja (delavnica, seminar, tečaj, itd.), med katero izvajalec spremlja tudi napredek in reakcije udeležencev, s čimer že sproti

evalvira uspešnost oblike in neposrednega prenosa ter se po potrebi in glede na možnosti prilagaja situacijskim zahtevam.

- *Evalvacija*: Evalvacijski podatki in povratne informacije so namenjeni izboljšanju, predelavi in dopolnitvam predhodnih faz usposabljanja ter so izhodišče merjenja uspešnosti in učinkovitosti programa. Faza, ki dejansko poteka znotraj posameznih faz in med njimi, vodi neposredno nazaj k fazi analize, v kateri evalvacijski rezultati usmerjajo ugotavljanje nadaljnjih potreb po usposabljanju.

Vukovič in Migličeva menita, »da je sistematični model povsem primerna podlaga za odločitve, povezane z usposabljanjem, saj njegov koncept temelji na pridobivanju celovitega pregleda nad procesom usposabljanja, s čimer zagotavlja podatke o tem, kdo, kaj, kdaj, kje, zakaj in kako naj se usposablja. Odlikuje ga metodičnost procesa zbiranja in analiziranja individualnih ter organizacijskih zahtev po delovni uspešnosti in sposobnost odgovarjati na ugotovljene potrebe po usposabljanju, njegova uporaba pa omogoča stalno razvijanje programa usposabljanja na način, ki je primeren za različne potrebe in situacije v hitro spreminjajočem se okolju.« (Vukovič in Miglič 2006, 96)

Predstavljeni model bom v nadaljevanju najprej uporabil kot okvir za analizo oziroma primerjavo dosedanje/dosedanjih normativnih ureditev usposabljanja in izpopolnjevanja na področju zasebnega varovanja, na isti model pa se bom oprl v poglavju 5, kjer bom na podlagi analize in sinteze predlagal alternativne modele regulacije tega področja.

Razvoj (normativne ureditve) sistema strokovnega usposabljanja na področju zasebnega varovanja lahko razdelimo na tri obdobja:

- *Obdobje od leta 1994 do 2004*. Za to obdobje, torej od prve normativne ureditve do reforme zasebnega varovanja, so podjetja sama izvajala usposabljanja. »Usposabljanje varnostnikov so do sprejema pravilnika [2004] izvajala podjetja sama, izpit pa so opravljali pred komisijo, ki je bila sestavljena iz predstavnikov ministrstva in zbornice. Podatek, da je bilo na izpitu neuspešnih 70 % kandidatov, je zagotovo pokazatelj nestrokovnega usposabljanja.« (Jarc 2006, 11)
- *Obdobje od leta 2004 do 2007*. V tem obdobju je bila aktivnejša vloga na področju strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja dodeljena Zbornici za zasebno varovanje, ureditev področja pa je bila konkretizirana s sprejetjem *Pravilnika o izvajanju javnih pooblastil na področju zasebnega varovanja*.

- *Obdobje od leta 2007 naprej.* Na podlagi sprememb in dopolnitev zakona v letu 2007 in s sprejetjem *Pravilnika o programih in načinu izvajanja strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja* v letu 2008 je zakonodajalec prenesel pristojnosti na področju strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja iz zbornice na MNZ oziroma uvedel institut javnega pooblastila za izvajanje programov usposabljanj in izpopolnjevanj.

Ker se v nalogi ukvarjam z iskanjem najbolj optimalne oblike sodelovanja med zasebnim in javnim sektorjem na področju strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja, bom v nadaljevanju predstavil in primerjal normativno ureditev v obdobju od leta 2004 do leta 2007, ki jo bom poimenoval »**stara ureditev**«, predlagano ureditev oziroma predlog novega pravilnika po spremembi zakona v letu 2007, ki jo bom poimenoval »**predlagana ureditev**«, in ureditev po pravilniku, ki je bil dejansko sprejet in uveljavljen v letu 2008, ki jo bom poimenoval »**nova ureditev**«.

3.6.2 STARA UREDITEV (2004–2007)

Zakon iz leta 2003 je določal, da upravne naloge s področja zasebnega varovanja izvaja MNZ, zbornica pa na podlagi javnega pooblastila opravlja naloge, ki jih določa zakon. Na področju strokovnega izobraževanja je MNZ oziroma minister na predlog zbornice določil vsebino in potek strokovnega izobraževanja (7. člen) in predpisal tarifo, s katero se je določila višina prispevkov za izvajanje programov strokovnega izobraževanja (13. člen), zbornica² pa je na podlagi javnega pooblastila (12. člen) izvajala programe strokovnega izobraževanja, zagotavljala kadrovske, materialne in prostorske pogoje ter opremo za izvajanje programov strokovnega izobraževanja, vodila evidenco strokovnega izobraževanja, pripravljala predloge katalogov standardov strokovnih znanj in spretnosti v skladu z zakonom, ki ureja NPK, predlagala člane komisij za preverjanje in potrjevanje NPK in opravljala druge naloge, določene z zakonom, ki ureja NPK.

Navedene in druge zakonske določbe v zvezi s strokovnim izobraževanjem so bile konkretizirane s *Pravilnikom o izvajanju javnih pooblastil na področju zasebnega varovanja*.

² Takratni zakon je določal obvezno članstvo v zbornici za vse imetnike licenc za opravljanje zasebnega varovanja.

Pravilnik je določil dve osnovni kategoriji strokovnega izobraževanja in ustrezen obseg ur usposabljanja:

Osnovna izobraževanja

- izobraževanje varnostnih menedžerjev – najmanj 60 ur
- izobraževanje varnostnikov – najmanj 40 ur
- izobraževanje varnostnih tehnikov – najmanj 40 ur
- izobraževanje pooblaščenih inženirjev varnostnih sistemov – najmanj 100 ur
- izobraževanje operaterjev varnostno nadzornega centra – najmanj 56 ur

Osnovna in specialistična izobraževanja

- specialistično izobraževanje za izvajanje notranjega nadzora – najmanj 12 ur
- specialistično izobraževanje za varovanje oseb – najmanj 70 ur
- specialistično izobraževanje za opravljanje intervencije – najmanj 24 ur
- specialistično izobraževanje za varovanje javnih zbiranj – najmanj 12 ur

Z izobraževanjem se udeleženci usposobijo in pripravijo na preverjanje in potrjevanje NPK, določenih z zakonom. Zakon o zasebnem varovanju iz leta 2003 je določil naslednje poklicne kvalifikacije: NPK odgovornih oseb, NPK varnostnikov, NPK varnostnih tehnikov, NPK pooblaščenih inženirjev varnostnih sistemov in NPK operaterjev varnostnih nadzornih centrov. Torej je zbornica v skladu z določili Zakona o nacionalnih poklicnih kvalifikacijah in v sodelovanju z MNZ in Centrom Republike Slovenije za poklicno in strokovno usposabljanje izdelala tudi poklicne standarde, ki so bili podlaga za izdelavo katalogov standardov znanj in veščin.

Izobraževanje, ki ga je organizacijsko in izvedbeno pokrivala zbornica, je bilo torej predpogoj za pridobitev (preverjanje in potrjevanje) NPK. Seznam izvajalcev (inštruktorjev, učiteljev, predavateljev) programov je določil minister za notranje zadeve, plačani pa so bili s strani zbornice. Značilnost stare ureditve je bila tudi ta, da se je večina izvajalcev pojavila tudi na seznamu oziroma predlogu članov komisij za preverjanje in potrjevanje NPK. Člane teh komisij je Državnemu izpitnemu centru predlagala zbornica. Finančno pa je izobraževanje bilo pokrito tako, da so podjetja in posamezniki (članice) plačali zbornici za izvedbo izobraževanja. Zbornica je poleg že navedenih organizacijskih in izvedbenih aktivnosti izvajala še javne razpise za vpis v posamezne programe izobraževanja, zagotavljala

materialne in tehnične pogoje za izvedbo izobraževanja, vodila zbirko dokumentarnega gradiva in evidenco izobraževanja ter izdajala udeležencem potrdila o opravljenem programu. Pravilnik je zbornici nalagal še obvezno poročanje MNZ o izvajanju javnih pooblastil, MNZ pa je bil pristojen za nadzor nad izvajanjem javnih pooblastil.

3.6.3 PREDLAGANA UREDITEV

Novi spremenjeni Zakon o zasebnem varovanju iz leta 2007 določa, da upravne naloge s področja zasebnega varovanja izvaja ministrstvo, pristojno za notranje zadeve. Dvanajsti člen, ki določa pristojnosti ministrstva na področju strokovnega izpopolnjevanja in usposabljanja pa določa, da ministrstvo (12. člen) pripravi in izvaja programe strokovnega izpopolnjevanja in usposabljanja, zagotavlja kadrovske, materialne in prostorske pogoje ter opremo za izvajanje programov strokovnega izpopolnjevanja in usposabljanja, vodi evidenco strokovnega izpopolnjevanja in usposabljanja, pripravlja predloge katalogov standardov strokovnih znanj in spretnosti v skladu z zakonom, ki ureja NPK, predlaga člane komisij za preverjanje in potrjevanje NPK in opravlja druge naloge, določene z zakonom, ki ureja NPK. Isti člen določa možnost, da lahko minister na podlagi javnega natečaja za izvajanje strokovnega izpopolnjevanja in usposabljanja varnostnega osebja podeli javno pooblastilo pravni ali fizični osebi, ki izpolnjuje določene pogoje. Predlagana nova ureditev torej izključuje zbornico kot (edinega možnega) nosilca in uvaja možnost konkurence med ponudniki. Še več, nova ureditev nalaga razpustitev oziroma preoblikovanje zbornice za zasebno varovanje v gospodarsko zbornico v skladu z zakonom, ki ureja status in delovanje gospodarskih zbornic (42. člen).

Nosilec javnega pooblastila pripravi programe strokovnega izpopolnjevanja in usposabljanja in jih posreduje v soglasje ministrstvu. Novi zakon v 20. členu določa, da mora varnostno osebje opraviti program strokovnega izpopolnjevanja in usposabljanja ali imeti NPK. Iz določb 20. in 29. člena je sklepati, da nova ureditev po eni strani še omogoča pridobitev NPK kot je to veljalo do sedaj, po drugi strani pa uvaja nov sistem oziroma novo strukturo programov strokovnega izpopolnjevanja in usposabljanja. Programe v novi ureditvi predpiše minister.

Predlog novega pravilnika – Pravilnik o programih in načinu izvajanja strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja je konkretiziral do sedaj navedene določbe zakona. Uvedli naj bi se novi izrazi, in sicer strokovno usposabljanje in izpopolnjevanje varnostnega osebja pomeni:

- **strokovno usposabljanje** (kandidati usvojijo znanja in spretnosti za opravljanje del in nalog varnostnega osebja);
- **obdobno strokovno izpopolnjevanje** (varnostno osebje osveži znanje, se seznanja z novostmi pri delu varnostnega osebja in se pripravi na obdobjni preizkus strokovne usposobljenosti); in
- **strokovno izpopolnjevanje** (varnostno osebje pogloblja in razširja strokovna znanja ter spremlja strokovni razvoj poklicnega področja).

Za izvajanje programov je odgovoren MNZ in nosilec javnega pooblastila (organizator usposabljanja). Vsebine in cilji strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja so določeni s programi usposabljanja, pripravljenimi za vsako poklicno kvalifikacijo, na podlagi javno veljavnih poklicnih standardov in katalogov standardov strokovnih znanj in spretnosti. Za dokončanje strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja mora kandidat opraviti vse obveznosti po programu usposabljanja in uspešno opraviti *preizkus strokovne usposobljenosti*.

Predlog pravilnika ne določa konkretnih programov in zahtevanega obsega ur usposabljanja. To bo določeno s posameznimi programi. Novost pa je preizkus strokovne usposobljenosti, s katerim se preveri strokovna usposobljenost kandidata. Preizkusi se bodo opravljali podobno, kot se opravlja preverjanje in potrjevanje NPK, s to razliko, da po novem minister imenuje člane komisij za posamezno preverjanje znanja v programih strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja izmed oseb, ki imajo ustrezno licenco za preverjanje in potrjevanje NPK.

Določbe o preizkusu usposobljenosti se uporabljajo tudi za obdobjno strokovno izpopolnjevanje (vsakih pet let) in strokovno izpopolnjevanje. Vsebine teh programov določi minister na predlog strokovnega sveta (glej v nadaljevanju), imetnikov licenc, organizatorjev usposabljanj, strokovnih združenj s področja zasebnega varovanja ali na lastno pobudo. Nova ureditev ne omenja posameznih izvajalcev (inštruktorji, učitelji), ampak podrobno ureja izvajanje programov oziroma podelitev javnega pooblastila za izvajanje programov usposabljanja: organizator mora izpolnjevati materialne in kadrovske pogoje, postopek izvedbe javnega natečaja, vlogo strokovnega sveta, organizacija in izvedba usposabljanj, vpis

v register izvajalcev, podrobnosti glede poročanja o izvajanju usposabljanja in izpopolnjevanja.

Novost je uvedba **strokovnega sveta**: za zagotavljanje kakovosti strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja in strokovno pomoč pri sprejemanju odločitev minister imenuje strokovni svet.

Strokovni svet ima predsednika in osem članov. Sestavljajo ga uveljavljeni strokovnjaki s področja zasebnega varovanja oziroma izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja ter ugotavljanja in potrjevanja poklicnih kvalifikacij. Minister za notranje zadeve na podlagi javnega razpisa imenuje:

- dva člana izmed javnih uslužbencev MNZ,
- dva člana, predstavnika organizatorjev usposabljanja,
- dva člana izmed predstavnikov strokovnih združenj, zbornic ali drugih interesnih združenj, povezanih z delovanjem na področju zasebnega varovanja,
- dva člana izmed naročnikov ali uporabnikov storitev zasebnega varovanja,
- enega člana izmed strokovnjakov za preverjanje in potrjevanje NPK.

Po funkciji je član strokovnega sveta direktor Direktorata za policijo in druge varnostne naloge MNZ, ki je hkrati tudi predsednik strokovnega sveta. Člani strokovnega sveta izmed seboj z večino glasov izvolijo namestnika predsednika. Predsednik in člani strokovnega sveta se imenujejo za petletno obdobje in so lahko ponovno imenovani. Strokovna, administrativna, tehnična in druga opravila za strokovni svet opravlja MNZ.

Strokovni svet spremlja in ocenjuje izvajanje programov usposabljanja varnostnega osebja, odloča o strokovnih zadevah, nudi strokovno pomoč pri sprejemanju odločitev ter pri pripravi poklicnih standardov, katalogov standardov strokovnih znanj in spretnosti, programov usposabljanja ter drugih strokovnih gradiv. Strokovni svet oblikuje predloge in poda mnenje o:

- katalogih standardov strokovnih znanj in spretnosti v skladu z zakonom, ki ureja NPK;
- strokovnih programih usposabljanj;
- preizkusih strokovne usposobljenosti in načinih strokovnega usposabljanja ter izpopolnjevanja;

- tarifi višine prispevkov za izvajanje programov usposabljanja;
- izpolnjevanju pogojev za izvajanje programov usposabljanja;
- izvajalcih programov usposabljanja;
- ter oblikuje predloge, poda mnenje in potrdi učno gradivo.

Strokovni svet izrazi svoje predloge in mnenja na zahtevo ministra za notranje zadeve, organizatorjev usposabljanj ter na lastno pobudo.

V predlagani ureditvi je MNZ pristojen za vodenje evidence strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja.

3.6.4 NOVA UREDITEV

21. 11. 2008 je bil v uradnem listu objavljen *Pravilnik o programih in načinu izvajanja strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja*. Sprejeta nova ureditev se bistveno razlikuje od predlagane. Sprejeti pravilnik najprej drugače uredi izrazoslovje za vrste strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja. Namesto termina strokovno usposabljanje se uporablja termin **strokovno usposabljanje za pridobitev nacionalne poklicne kvalifikacije**, termina *obdobno strokovno izpopolnjevanje* in *strokovno izpopolnjevanje* pa ostajata ista.

Končna ureditev strokovno usposabljanje razdeli v dve kategoriji, in sicer:

- strokovno usposabljanje in izpopolnjevanje, s katerim se varnostno osebje pripravi na preverjanje in potrjevanje NPK;
- obdobno strokovno izpopolnjevanje in strokovno izpopolnjevanje.

Pravilnik tudi določa programe in vsebino za posamezno usposabljanje in izpopolnjevanje (v okviru prve kategorije) z drugačnim obsegom ur kot je to bilo določeno v stari ureditvi:

- usposabljanje varnostnih menedžerjev – najmanj 60 ur
- usposabljanje varnostnikov čuvajev in varnostnikov – najmanj 54 ur/najmanj 92 ur
- usposabljanje varnostnih tehnikov – najmanj 40 ur
- usposabljanje pooblaščenih inženirjev varnostnih sistemov – najmanj 100 ur
- usposabljanje operaterjev varnostno nadzornih centrov – najmanj 56 ur
- usposabljanje varnostnikov telesnih stražarjev – 152 ur

- izpopolnjevanje za izvajanje notranjega nadzora – najmanj 12 ur
- izpopolnjevanje za opravljanje intervencije – najmanj 24 ur
- izpopolnjevanje za varovanje javnih zbiranj – najmanj 12 ur

Za to kategorijo usposabljanj se preizkus ne bo opravljal kot je bilo urejeno s predlagano ureditvijo (NPK ali poseben preizkus strokovne usposobljenosti), ampak se usposobljenost kandidata preveri s postopkom preverjanja in potrjevanja NPK v skladu s predpisi, ki urejajo NPK. Komisijo za preverjanje in potrjevanje ne imenuje minister za notranje zadeve (predlagana ureditev), ampak je imenovana v skladu s predpisi, ki urejajo NPK. Po uspešno končanem usposabljanju izvajalec postopkov za preverjanje in potrjevanje NPK izda certifikat o NPK.

Vsebine za obdobjo strokovno izpopolnjevanje (v okviru druge kategorije) določi minister v programih izpopolnjevanja na predlog imetnikov licenc, organizatorjev usposabljanj, strokovnih združenj s področja zasebnega varovanja ali ministrstva. Obdobjo strokovno izpopolnjevanje traja najmanj osem ur. Usposobljenost udeležencev se opravi z obdobjim preizkusom oziroma preizkusom strokovne usposobljenosti. Komisijo imenuje minister in sicer tako, da imenuje listo članov na predlog organizatorja usposabljanja, strokovnih združenj, zbornic ali drugih interesnih združenj, povezanih z delovanjem na področju zasebnega varovanja. Člani so na listo imenovani za obdobje štirih let z možnostjo ponovnega imenovanja. Kandidatom, ki so uspešno opravili preizkus, organizator usposabljanja izda potrdilo o opravljenem strokovnem izpopolnjevanju.

Za pridobitev javnega pooblastila za izvajanje programov usposabljanj morajo izvajalci obeh kategorij programov usposabljanj, tj organizatorji usposabljanj in izvajalci postopkov za preverjanje NPK:

- izpolnjevati pogoje, ki jih določa Zakon o zasebnem varovanju;
- biti vpisani v register izvajalcev postopkov za preverjanje in potrjevanje NPK.

Pravilnik določa, da izključno MNZ ugotavlja izpolnjevanje pogojev za podelitev javnega pooblastila. Organizatorju o tem izda odločbo.

Posebnost končne ureditve je tudi ta, da sprejeti pravilnik ne vsebuje določb o strokovnem svetu, ki so bile navedene v predlagani ureditvi oziroma v predlogu pravilnika.

Primerjavo med staro, predlagano in končno ureditvijo usposabljanja varnostnega osebja sem strnil v preglednici št. 3.1.

Preglednica 3.1: Primerjava ureditev usposabljanja varnostnega osebja

	STARA UREDITEV		PREDLAGANA NOVA UREDITEV		KONČNA NOVA UREDITEV	
	ZBORNICA	MNZ	NOSILCI POOBLASTILA	MNZ	NOSILCI POOBLASTILA	MNZ
Pristojnost za usposabljanje	da (zakonsko pooblastilo)		da (pooblastilo – javni natečaj)	da	da (pooblastilo – javni natečaj)	da
Sprejemanje programov	izdelava	minister na predlog zbornice	lahko sodelujejo	minister (SU) minister na predlog sveta (OBI in SI)	določena s pravilnikom (SU) zainteresirani lahko predlagajo (OBI in SI)	minister na predlog zainteresiranih (OBI in I)
Sprejemanje standardov (katalogi)	izdelava	minister na predlog zbornice	lahko predlagajo	minister na predlog sveta	pobudo da lahko vsakdo, ki je zainteresiran	
Organizacija in izvedba usposabljanj	izključno zbornica		nosilci pooblastila	policijska akademija	nosilci pooblastila	MNZ
Seznam izvajalcev – posameznikov		da	?	?		da, za OBI in SI
Zagotavljanje materialnih pogojev	izključno zbornica		nosilci pooblastila	MNZ	nosilci pooblastila	
Izdajanje listin	da			da	certifikat za NPK za SU potrdilo za OBI in SI	
Predlaganje/določanje komisij	da			izključno minister	državni izpitni center – sistem NPK za SU	minister imenuje listo članov komisij – za OBI in SI
Vodenje evidenc	da		v skladu s predpisi o izobraževanju odraslih	da	v skladu s predpisi o izobraževanju odraslih in predpisi o NPK	da
Določanje tarife		da		da		da
Koordinacijski mehanizem (strokovni svet)	?	?	?	uvedba strokovnega sveta		?
Nadzor		da		da		da

Na podlagi teoretičnih izhodišč in predstavljenega ugotavljam, da je bila stara ureditev oblikovana po modelu socialno političnega upravljanja, za katerega je značilno, da poudarja predvsem širjenje civilne družbe na račun države. V stari ureditvi je MNZ (država) skoraj v

celoti prepustilo vsebinsko urejanje področja usposabljanja Zbornici za zasebno varovanje (civilna družba). Ministrstvo je potrdilo program, ki ga je pripravila zbornica, imenovalo listo predavateljev, določilo tarifo in izvajalo nadzor nad izvajanjem javnega pooblastila. V skladu z modelom socialno političnega upravljanja se je država omejila na podporno in nadzorno funkcijo. Slabost stare ureditve je bila ta, da so določena večja podjetja v okviru zbornice izoblikovala monopolno koalicijo, ki je lahko vplivala na vse odločitve v zvezi usposabljanja varnostnega osebja (oblikovanje programa, določanje izvajalcev, predlaganje članov komisij, določanje cene usposabljanj, itd.). Zaradi obveznega članstva v zbornici in pomanjkanja konkurence na tem področju, so bila vsa varnostna podjetja prisiljena »igrati igro«, ki jo je narekovala zbornica. Zanimiva je tudi ugotovitev, da so se na listi izvajalcev in članov komisij pojavljala tudi imena posameznikov, ki so zaposleni v MNZ in v policiji in ki so nastopali tudi v vlogi nadzornikov. Do podatkov oziroma vpogleda v to, kako so se usposabljanja dejansko izvajala, nimam, lahko pa sklepam, da so različne interesne skupine prej sledile interesu dobička kot interesu zagotavljanja kakovostnega usposabljanja varnostnega osebja.

V predlagani novi ureditvi je prišlo do premika k modelu novega konstitucionalizma, kjer bi z uvedbo strokovnega sveta prišlo do vključevanja civilne družbe v sistem javne uprave. Predlagana ureditev odvzema »monopol« zbornici in uvaja konkurenco izvajalcev usposabljanj, povečuje vlogo ministrstva glede določenih vsebinskih zadev (sprejemanje programov, določanje komisij, vodenje evidenc – regulatorna vloga), novost pa je uvedba strokovnega sveta, ki bi lahko deloval kot most ali omrežje med državo in civilno družbo. Z uvedbo strokovnega sveta bi država še omogočala strokovni vpliv civilne družbe na sprejemanje pomembnejših odločitev in »partnersko sodelovanje« med državo in civilno družbo.

Raznolika sestava strokovnega sveta bi torej omogočila, da bi država zaznala potrebe uporabnikov in se na njih bolj odzivala. Strokovni svet bi bil organ v sklopu javne uprave, vključeval pa bi predstavnike civilne družbe.

Končna nova ureditev predstavlja odmik od predlagane ureditve. Ministrstvo se je odreklo »zelo strogi« regulaciji področja, saj je del programov že določen s pravilnikom, določeni programi pa lahko nastanejo na podlagi pobude vseh zainteresiranih. V sprejeti ureditvi MNZ stavi na sistem preverjanja in potrjevanja NPK v skladu s predpisi o NPK. Nerazumljivo pa

je, da sprejeta ureditev ne vsebuje uvedbe strokovnega sveta kot koordinacijskega mehanizma med državo in civilno družbo.

Konča ureditev je politični kompromis, saj kot pravi Rus: *»Nekje vmes med tema skrajnostima se giblje večina politikov, ki v nasprotju z menedžerji ne težijo k zmanjševanju negotovosti, niti ne težijo zavestno k njenem povečevanju, pač pa puščajo večino problemov nerešenih, s tem da se zavzemajo za dvoumne rešitve. To ima seveda svojevrstne posledice: po eni strani politikom omogoča, da se izogibajo odgovornosti, po drugi pa se oblikuje dovolj velik prostor za pluralne oziroma alternativne rešitve avtonomnih akterjev.«* (Rus 2001, 34)

4 PRIMERJALNE UREDITVE STROKOVNEGA USPOSABLJANJA IN IZPOPOLNJEVANJA

4.1 IZHODIŠČA ZA ANALIZO PRIMERJALNIH UREDITEV

Raziskovalci, ki proučujejo primerjalne ureditve regulacije področja zasebnega varovanja (Born, Caparini, Cole 2006; Button 2007; Hakala 2007, 2008), poročajo o vsebinskih in metodoloških težavah primerjalnih študij.

Vsebinske težave se nanašajo na pomanjkanje skupnih izhodišč oziroma nabora kriterijev ali okvira za izvedbo primerjalnih analiz, saj področje zasebnega varovanja (še) ni doživelo pravne harmonizacije na ravni EU, nacionalne pravne ureditve pa odražajo različne zgodovinske, kulturne, pravne in druge posebnosti. V sklop vsebinskih problemov avtorji uvrščajo še dinamiko spreminjanja in dopolnjevanja nacionalnih zakonodaj. Določene analize lahko postanejo zastarele še preden so objavljene, če je prišlo do spremembe pravne ureditve. V domači literaturi lahko najdemo številne prikaze tujih ureditev področja zasebnega varovanja (npr. Balažič 1998; Djurić 1998; Virjent-Novak 1998; Božič 1999; Virjent 1999; Gostič 2001; Gostič in Kečanović 2004; Gerkšič Lah 2005; Škrabar, Virjent, Sotlar 2006; Kavčič 2006), vendar večine omenjenih virov zaradi neaktualnosti ne morem uporabiti za aktualno analizo primerjalnih ureditev strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja na področju zasebnega varovanja.

Metodološki problemi primerjalnih študij pa se nanašajo na jezikovne ovire, uporabljene metode in vire podatkov. Jezikovne ovire se ne nanašajo samo na nacionalni jezik, v katerem so določene študije objavljene, temveč tudi na neenotno uporabo strokovne terminologije na področju zasebnega varovanja v različnih državah. Omejitev za primerjalne študije predstavljajo tudi npr. vprašalniki z vprašanji odprtega tipa, ki v fazi analize otežujejo primerjavo določenih področij. Omejitve v zvezi z viri pa se nanašajo na uporabo neprimerljivih sekundarnih virov (študij in poročil). Po mnenju istih avtorjev (Born, Caparini, Cole 2006; Button 2007; Hakala 2007, 2008) so najbolj točni in zanesljivi podatki zbrani v okviru študij in poročil Evropske konfederacije varnostnih služb – *CoESS*, katere člani so delodajalci na področju zasebnega varovanja, in Evropsko mednarodno združenje sindikatov – *UNI Europa*. Obe organizaciji sta uradna socialna partnerja v okviru socialnega dialoga na ravni EU.

Kljub temu, da je osrednja tema tega poglavja primerjalna ureditev področja strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja na področju zasebnega varovanja, je za boljše razumevanje potrebno predstaviti širši okvir, ki se nanaša na regulacijo in samoregulacijo zasebnega varovanja na mednarodni (evropski) in nacionalni ravni. Na podlagi poročila Sveta Evrope (Born, Caparini in Cole 2006) in drugih študij (Button 2007; Hakala 2007, 2008) lahko izoblikujem matriko (slika 4.1), ki lahko služi kot analitični okvir za boljše razumevanje primerjalne ureditve področja strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja na področju zasebne varnosti.

Slika 4.1: Analitični okvir primerjalnih ureditev

	EVROPSKA RAVEN	NACIONALNA RAVEN
REGULACIJA	Evropska unija <ul style="list-style-type: none"> • Ni harmonizacije zakonodaje. Svet Evrope <ul style="list-style-type: none"> • Konvencije • Priporočila 	1. Vloga in naloge zasebnovarnostnih podjetij. 2. Povezave med zasebnimi podjetji in policijo. 3. Nadzor in odgovornost zasebnovarnostnih podjetij. 4. Pogoji za opravljanje dejavnosti.

		5. Izbor in selekcija varnostnega osebja. 6. Usposabljanje varnostnega osebja. 7. Identifikacija (prepoznavnost) varnostnega osebja. 8. Uporaba orožja. 9. Pooblastila varnostnikov.
SAMOREGULACIJA	Evropska raven <ul style="list-style-type: none"> • Evropski kodeks • Evropski priročnik za usposabljanje (EPSSET 1999) • Transnacionalni moduli usposabljanja (SYNEUSEC 2002) • Minimalni evropski standardi (DESSQual 2005) 	Nacionalna raven <ul style="list-style-type: none"> • Na ravni industrije (zbornica, združenja). • Na ravni organizacije (interni kodeksi in standardi).

V predstavljeni matriki pojem REGULACIJA predstavlja reguliranje oziroma urejanje področja s strani državnih organov oziroma organov in organizacij, kamor so prenesene pristojnosti odločanja z nacionalne ravni na višjo nadnacionalno raven. Pojem SAMOREGULACIJA pa predstavlja reguliranje oziroma urejanje področja s strani samih zasebnovarnostnih podjetij oziroma njihovih združenj. EVROPSKA RAVEN ne predstavlja samo ureditve znotraj EU, ampak tudi instrumente in mehanizme Sveta Evrope, ki se uporabljajo tudi v državah, ki niso članice EU. Na NACIONALNI RAVNI predstavlja regulacijo zakonska ureditev s strani države, samoregulacijo pa ureditve, ki jih sprejmejo zasebnovarnostne organizacije same oziroma njihova združenja v okviru posamezne države. Kombinacija oblik in ravni regulacije nam poda jasno sliko o področjih regulacije in dobro izhodišče za analizo primerjalnih ureditev področja zasebnega varovanja.

REGULACIJA – EVROPSKA RAVEN. Na ravni EU ni prišlo do harmonizacije zakonodaje na področju zasebnega varovanja. Tako se nacionalne ureditve razlikujejo med seboj in

odražajo različna kulturna okolja in tradicijo. Urejanje delovanja organizacij na področju zasebnega varovanja je bilo izvzeto iz Direktive o storitvah na notranjem trgu (2006). Edina uredba, ki se vsebinsko nanaša na ureditev delovanja zasebnovarnostnih organizacij, je Uredba o skupnih pravilih na področju varovanja civilnega letalstva (2008). Evropska Komisija je v številnih zadevah na sodiščih sprožila vprašanje urejanja delovanja zasebnovarnostnih organizacij v povezavi z zagotavljanjem pravic izvajanja storitev, prostega gibanja oseb, itd.. Potrebo po harmonizaciji zakonodaje na ravni EU poudarja tudi Evropska konfederacija varnostnih služb, kajti primerjave ureditve med članicami EU nakazujejo, da je učinkovito in uspešno zagotavljanje zasebne varnosti pozitivno povezano s stopnjo regulacije. (Born, Caparini in Cole 2006, 8–9)

Svet Evrope ni sprejel nobenega regulacijskega mehanizma, ki bi se neposredno nanašal na delovanje zasebnovarnostnih organizacij. Svet Evrope je sprejel številne konvencije in priporočila, ki se posredno nanašajo na delovanje zasebnovarnostnih organizacij v članicah Sveta Evrope. Predvsem so to konvencije in priporočila, ki se nanašajo na zaščito človekovih pravic in zagotavljanje vladavine prava v državah članicah. Konvencije imajo veljavnost, če so jih države članice ratificirale, priporočila pa imajo samo svetovalni učinek. Vsebino številnih konvencij in priporočil je možno umestiti v naslednje primerjalne kategorije: zasebnost, diskriminacija, svoboda, varstvo potrošnikov in etika (javnih) uslužbencev. (Born, Caparini in Cole 2006, 9–17)

SAMOREGULACIJA – EVROPSKA RAVEN. Cilji samoregulacije s strani zasebnovarnostnih organizacij in njihovih združenj se bistveno ne razlikujejo od ciljev regulacije s strani države in naddržavnih organizacij, saj se s samoregulacijo tudi želi doseči določena stopnja kontrole nad specifičnimi dejanji. Najpogostejše oblike samoregulacije predstavljajo kodeksi ravnanja ali etični kodeksi, ki določajo minimalne standarde vedenja oziroma obnašanja varnostnega osebja. Na evropski ravni obstaja Evropski kodeks ravnanja (*European Code of Conduct*), ki sta ga podpisala Evropska konfederacija varnostnih služb in Evropsko mednarodno združenje sindikatov. Drug primer sodelovanja med CoESS in UNI Europa pa je Evropski priročnik za usposabljanje (*European Vocational Training Manual for Basic Guarding*) (EPSSET 1999), ki določa »minimalne osnove« na področju usposabljanja varnostnega osebja (Born, Caparini in Cole 2006, 30) V okviru projektov, financiranih s strani EU oziroma Evropske Komisije lahko med elemente samoregulacije na evropski ravni

omenim še projekt v zvezi transnacionalnih modulov usposabljanja (SYNEUSEC 2002) in projekt določanja minimalnih standardov DESSQual (DESSQual 2005).

REGULACIJA – NACIONALNA RAVEN. Kakšno vlogo imajo zasebnovarnostne organizacije in kako so regulirane je odvisno od več dejavnikov (Born, Caparini in Cole 2006, 18–19). Prvi dejavnik je lahko uveljavljanje neoliberalnega modela javnih organizacij (sektorja), vključujoč ustanavljanje kvazitrgov, uvajanje načel in metod novega javnega menedžmenta, sistema javnih naročil ter predvsem izvajanja sistema koncesij za storitve, ki so bile prej le v domeni javnega sektorja. Uvajanje neoliberalnega modela prispeva k povečanju števila zasebnovarnostnih organizacij. Drugi dejavnik, ki lahko vpliva na stopnjo regulacije na nacionalni ravni, je lahko stopnja demokratizacije in vladavine prava v tranzicijskih državah. Za tranzicijske države so značilne številne reforme, ki sledijo spremembam družbene ureditve. V tranzicijskem času, za katerega je značilen tudi porast kriminala, javnost ne verjame in ne zaupa, da so policija in drugi državni organi lahko kos vsem problemom na področju varnosti. Tako v tranzicijskem času obstaja večje povpraševanje po varnosti, ki jo lahko zagotovijo zasebnovarnostne organizacije. Naslednji dejavnik, ki lahko vpliva na vlogo zasebnovarnostnih organizacij, so tudi vrste ogrožanja (groženj) in tveganja v družbi. V primeru večjega števila umorov ali ugrabitev v posamezni družbi lahko zasledimo večje povpraševanje po osebnem varovanju z osebnimi varnostniki.

Glede na to, da v EU ne obstaja enoten vzorec ali model delovanja in reguliranja zasebnovarnostnih organizacij, tudi ne moremo pričakovati, da so tranzicijske države enotno uredile delovanje in regulacijo zasebnovarnostnih organizacij oziroma da so pri regulaciji tega področja sledile »standardom EU«.

V okviru primerjalnih študij avtorji izbirajo različne kriterije za analizo in primerjavo nacionalnih ureditev regulacije področja zasebnega varovanja. Na sliki 4.1 je predstavljenih devet tem oziroma področij, ki so jih avtorji (Born, Caparini in Cole 2006) primerjali v državah članicah Sveta Evrope. Drugi avtorji so se osredotočili na druge kriterije, kot so npr. zakonska ureditev področja, raven plač, delovni čas, obveznost usposabljanja, sindikalna organiziranost, velikost trga, itd. (Berglund v Button 2007, 119) ali licenciranje varnostnikov, licenciranje podjetij, obveznost usposabljanja za varnostnike, obveznost usposabljanja za menedžerje, itd. (Button 2007, 122). V povezavi z zgornjo navedbo, da je učinkovitost in uspešnost zasebnovarnostnih organizacij povezana s stopnjo regulacije, bom predstavil samo

točko 3 (nadzor in odgovornost zasebnovarnostnih podjetij) in točko 6 (usposabljanje varnostnega osebja).

Nadzor in odgovornost zasebnovarnostnih podjetij. Nadzor in odgovornost zasebnovarnostnih podjetij sta odvisna od jasnega pravnega okvirja, učinkovitih nadzornih institucij in vrste oziroma oblik nadzora, ki ga te institucije izvajajo (Born, Caparini in Cole 2006, 22–23).

Nadzor in odgovornost sta oslABLJENA oziroma omejena, če ne obstaja jasen regulatorni pravni okvir področja. Obstaja vzorec treh okvirjev pravnega urejanja področja zasebnega varovanja. Najbolj čist okvir urejanja je, če je področje zasebnega varovanja določeno s posebnim zakonom, ki celovito opredeli področje zasebnega varovanja. Drug okvir urejanja je, ko je področje zasebnega varovanja urejeno v različnih področnih zakonodajah. Tretji okvir urejanja pa je okvir, ki področje zasebnega varovanja ureja z obrtno in podjetniško zakonodajo, namesto s posebno zakonodajo.

V različnih državah različne institucije izvajajo nadzor na področju zasebnega varovanja, in sicer:

- lokalna policija (npr. Grčija, Danska, Slovaška, Madžarska);
- lokalne civilne oblasti (npr. Nemčija, Italija, Švedska);
- ministrstvo za notranje zadeve (npr. Slovenija, Italija, Poljska, Nizozemska);
- ministrstvo za pravosodje (npr. Luxemburg);
- posebna organizacija oziroma agencija (*special security authority*) (npr. Irska in Velika Britanija).

Oblike nadzora pa obsegajo:

- »papirno« kontrola – pisno poročanje zasebnovarnostnih organizacij;
- inšpekcijski nadzor – (ne)napovedani obiski inšpektorjev;
- sistem pritožb – nadzor se izvede, ko se nekdo pritoži nad delom zasebnovarnostnega podjetja ali posameznega varnostnika.

Avtorji poudarjajo, da CoESS v svojih primerjalnih študijah premalo upošteva (možno) vlogo parlamentarnih teles in varuha človekovih pravic, ki imajo moč neodvisnega preiskovalca v primeru pritožb in škandalov. Zadnji vidik nadzora in odgovornosti pa je še sistem

sankcioniranja, ki lahko obsega denarne kazni, začasni ali trajni odvzem licenc, zaporne kazni.

Usposabljanje varnostnega osebja. Varnostno osebje oziroma varnostniki morajo biti ustrezno usposobljeni, da lahko zadovoljivo oziroma profesionalno izvajajo naloge na področju zasebnega varovanja. Posebno je potrebno poudariti, da visoka raven usposobljenosti zagotavlja upoštevanje vseh pravil, od pravnega oziroma zakonitega izvajanja nalog do spoštovanja človekovih pravic. Avtorji navajajo, da je na področju zasebnega varovanja težko določiti pravo mero usposabljanja. »*Potreba po določitvi oziroma reguliranju minimalnih standardov na področju usposabljanja je očitna.*« (Born, Caparini in Cole 2006, 26). V članicah EU, ki so tudi članice Sveta Evrope, ne obstajajo obvezni ali minimalni standardi usposabljanja za varnostno osebje. Podobno kot pri ureditvi nadzora obstajajo različni režimi reguliranja usposabljanja. Na nacionalni ravni je področje usposabljanja lahko regulirano s strani:

- države – največkrat s strani ministrstva za notranje zadeve;
- zasebnovarnostne organizacije oziroma podjetja;
- združenja zasebnovarnostnih organizacij;
- izobraževalne institucije, ki je lahko (ne)odvisna od države ali zasebnovarnostnih podjetij in združenj.

Isti avtorji poudarjajo, da so podatki, ki jih navajajo različne študije pomanjkljivi, da bi lahko opravili kakovostne primerjave glede (ne)obveznosti usposabljanja, obsega in dolžine usposabljanja, nadaljevalnega usposabljanja, obdobjnega usposabljanja, izvajalskih organizacij, kvalitete usposabljanja, itd. »*Pomanjkljivost oziroma različnost podatkov nam onemogoča določitev jasnih vzorcev reguliranja usposabljanja na področju zasebnega varovanja.*« (Born, Caparini in Cole 2006, 27)

SAMOREGULACIJA – NACIONALNA RAVEN. Samoregulacijo na nacionalni ravni lahko zasledimo na ravni posameznih zasebnovarnostnih podjetij in na ravni panoge (industry level) oziroma združenj zasebnovarnostnih organizacij. Raziskovalci poročajo, da je samoregulacijo na ravni posameznih podjetij težko evalvirati. Večina podjetij nima svojih kodeksov ravnanj, če pa obstajajo, so ponavadi zelo ohlapni, saj ne poudarjajo npr. vidikov spoštovanja človekovih pravic ali pa ne določajo minimalnih standardov na področju usposabljanja.

Samoregulacijo na ravni industrije oziroma na ravni združenj in zbornic zasebnovarnostnih podjetij in organizacij prav tako predstavljajo kodeksi in standardi, sprejeti v okviru teh institucij. Na spletni strani Zbornice za razvoj slovenskega zasebnega varovanja zasledimo kar dva kodeksa, in sicer Kodeks zbornice Republike Slovenije za zasebno varovanje in Kodeks etike zaposlenih v zasebnem varovanju. (www.zrszv.si)

Na podlagi pregleda študij in poročila z naslovom *Private Security – Facts and Figures, 2008* Evropske konfederacije varnostnih služb se lahko strinjam z avtorji Bornom, Caparinijem in Colom (2006), da pomanjkljivost oziroma različnost podatkov onemogoča določitev jasnih vzorcev reguliranja usposabljanja na področju zasebnega varovanja.

Če izhajam iz predpostavke, da je učinkovito in uspešno zagotavljanje zasebne varnosti pozitivno povezano s stopnjo regulacije (Born, Caparini in Cole 2006, 8–9), lahko trdim, da je učinkovitost in uspešnost strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja pozitivno povezana s tipom pravnega okvirja, vrstami nadzornih institucij ter vrstami oziroma oblikami nadzora, ki ga te institucije izvajajo. *Stopnja regulacije strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja je povezana s stopnjo regulacije in ureditve pravnega okvirja, vrstami nadzornih institucij ter vrstami oziroma oblikami nadzora, ki ga te institucije izvajajo.* Slika 4.2 predstavlja možne kombinacije pravnih okvirjev, nadzornih institucij in oblik nadzora ter institucij, ki na nacionalni ravni lahko regulirajo področje usposabljanja ter možne oblike reguliranja usposabljanja.

Slika 4.2: Kombinacije regulatornih mehanizmov

PRAVNI OKVIR	NADZORNA INSTITUCIJA	OBLIKE NADZORA	NOSILCI (REGULATORJI) USPOSABLJANJA
<ul style="list-style-type: none"> • Poseben zakon • Področna zakonodaja • Gospodarska zakonodaja (obrt in podjetništvo) 	<ul style="list-style-type: none"> • Lokalna policija • Lokalne civilne oblasti • Ministrstvo za notranje zadeve • Ministrstvo za pravosodje • Posebna 	<ul style="list-style-type: none"> • Pisno poročanje • Inšpekcijski nadzor • Sistem pritožb 	<ul style="list-style-type: none"> • Država – največkrat s strani MNZ ali policije • Združenja zasebnovarnostnih organizacij • Zasebnovarnostne organizacije

	organizacija oziroma agencija • Zbornice oziroma združenja zasebnovarnostnih organizacij		oziroma podjetja • (Ne)odvisne izobraževalne institucije
--	--	--	---

Na podlagi kombinacije prvih treh elementov (pravni okvir, nadzorna institucija, oblike nadzora) lahko pridemo do vzorca regulacije strokovnega usposabljanja, ki odraža kombinacijo prvih treh elementov.

Vzorec **močne regulacije** strokovnega usposabljanja lahko zasledimo v državah:

- ki imajo področje zasebnega varovanja urejeno s posebnim zakonom;
- kjer področje zasebnega varovanja nadzira predvsem MNZ ali policija;
- kjer se izvaja inšpekcijski nadzor ali pa kombinacija več oblik nadzora.

Vzorec **šibke regulacije** strokovnega usposabljanja lahko zasledimo v državah:

- ki imajo področje zasebnega varovanja urejeno s področno ali gospodarsko zakonodajo;
- kjer področje zasebnega varovanja nadzirajo zbornice ali lokalne oblasti;
- kjer se ne izvajajo ali pa se pomanjkljivo izvajajo oblike nadzora.

Vzorec **zmerne regulacije** strokovnega usposabljanja lahko zasledimo v državah, kjer je vloga državnih (javnih) in civilnih (zasebnih) akterjev enakomerno porazdeljena v smislu izvajanja nadzorne in operativne funkcije.

Pod pojmom *močna regulacija* pojmem večjo vlogo in aktivnost države in njenih organov pri urejanju področja zasebnega varovanja (prvi trije elementi) in pri urejanju področja strokovnega usposabljanja. Pri *šibki regulaciji* je večja iniciativa prepuščena zasebnemu sektorju pri urejanju področja zasebnega varovanja (prvi trije elementi) in pri urejanju področja strokovnega usposabljanja. Zmerna regulacija pa predstavlja uravnoteženo ali porazdeljeno vlogo javnih in zasebnih akterjev pri urejanju področja zasebnega varovanja (prvi trije elementi) in pri urejanju področja strokovnega usposabljanja.

Predstavljene (skrajne) vzorce bom v nadaljevanju podkrepil z razpoložljivimi podatki iz poročila Evropske konfederacije varnostnih služb (Private Security – Facts and Figures, 2008). Pri izboru držav bom upošteval tudi novejša študije oziroma prikaze ureditve zasebnega varovanja v posameznih državah.

4.2 MOČNA REGULACIJA STROKOVNEGA USPOSABLJANJA

Primer vzorca močne regulacije strokovnega usposabljanja predstavlja **Španija**. Iz poročila CoESS lahko razberemo, da je usposabljanje regulirano po vsebini in obsegu. Osnovno usposabljanje traja pet mesecev (180 ur usposabljanja in državni izpit). Usposabljanje sicer lahko izvajajo podjetja sama, vendar morajo izpolnjevati stroge kriterije glede opreme in izvajalcev. Končni izpit poteka pred komisijo, ki jo sestavljajo predstavniki policije. Tudi stalno izpopolnjevanje je določeno in sicer v obsegu 20 ur letno. Področje zasebnega varovanja je urejeno s posebnim kraljevim dekretom (Royal Decree 8/2007), za področje zasebnega varovanja je odgovorno ministrstvo za notranje zadeve. Za nadzor področja je zadolžena policija, ki striktno izvaja nadzor nad vsemi aktivnostmi zasebnovarnostnih podjetij. Policija pregleduje objekte, dokumentacijo, podjetja morajo o svojih aktivnostih podrobno poročati v letnih poročilih.

Drug primer vzorca močne regulacije strokovnega usposabljanja predstavlja **Madžarska**. Obseg in vsebina usposabljanj so natančno določeni s predpisom Ministrstva za pravosodje in uveljavljenim zakonom. Osnovno usposabljanje obsega kar 320 ur, programi izpopolnjevanja pa obsegajo po 100 ur. Področje zasebnega varovanja je urejeno s posebnim zakonom (EN 15602:2008 Security Service Providers). Ministrstvo za pravosodje je odgovorno za reguliranje področja (sprejemanje predpisov), policija pa je odgovorna za nadzor področja. Policija torej izvaja oblike nadzora.

Skupna točka obeh predstavljenih držav je močna regulacija. Strokovno usposabljanje je zelo dobro urejeno v smislu obsega, vsebine, izvajalcev in pogojev za izvajanje usposabljanja. Obstaja posebna zakonodaja, ki ureja področje zasebnega varovanja, pristojnost za področje ima ministrstvo za notranje zadeve ali pravosodje, strikten nadzor pa izvaja policija.

4.3 ŠIBKA REGULACIJA STROKOVNEGA USPOSABLJANJA

Zelo izrazit vzorec šibke regulacije strokovnega usposabljanja predstavlja **Srbija**. V poročilu CoESS je zapisano, da obstaja le usposabljanje v rokovanju z orožjem, v poročilu drugih avtorjev (Born, Caparini in Cole 2006, 26) pa je zapisano, da v Srbiji usposabljanje izvajajo, če ga sploh izvajajo, zasebnovarnostna podjetja. Usposabljanje ni regulirano v smislu obsega in vsebine in je neustrezno, saj podjetje lahko samo odloči, da bo usposabljanje trajalo le eno uro. Značilno za Srbijo je, da področje zasebnega varovanja sploh ni zakonsko urejeno (leto 2008), za področje pa je pristojno ministrstvo za notranje zadeve. Sklepamo lahko torej, da ne obstajajo ustrezne oblike nadzora, saj so rubrike o nadzornih institucijah in sankcijah izpuščene.

Naslednji primer vzorca šibke regulacije strokovnega usposabljanja je **Avstrija**. Usposabljanja izvajajo podjetja sama, ki tudi določajo vsebino in obseg; le-ta zakonsko nista določena, praksa pa je, da podjetja izvedejo tridnevno osnovno usposabljanje v prvem mesecu zaposlitve. Področje zasebnega varovanja je urejeno s splošnim gospodarskim zakonom, za področje pa je odgovorna nacionalna gospodarska zbornica. Nadzorni instituciji sta gospodarska zbornica in policija.

Skupna točka obeh predstavljenih držav je slabo regulirano strokovno usposabljanje (po obsegu in vsebini), ki ga izvajajo podjetja sama. To pa je (lahko) posledica tega, da zakonska ureditev sploh ne obstaja, ali pa je področje urejeno s splošno gospodarsko zakonodajo. Nadzor tudi ni natančno urejen. V vzorcu šibke regulacije lahko zasledimo torej tudi slabo samoregulacijo s strani akterjev, ki to dejavnost izvajajo (zasebnovarnostna podjetja in zbornica).

4.4 ZMERNNA REGULACIJA STROKOVNEGA USPOSABLJANJA

Vzorec zmerne regulacije strokovnega usposabljanja predstavlja **Nemčija**. Obvezen obseg (42 ur) in vsebina usposabljanja sta predpisana, vsi programi so certificirani. Nosilci oziroma

izvajalci usposabljanja pa so lahko gospodarska in industrijska zbornica ali profesionalne organizacije iz sektorja zasebnega varovanja. Usposabljanje se lahko izvaja v zasebnovarnostnih podjetjih, zasebnih organizacijah, zasebnih centrih in šolah. Področje zasebnega varovanja je urejeno s posebnim zakonom, za področje pa je odgovorno ministrstvo za gospodarske zadeve (Department of Commerce). Nadzor nad področjem izvajajo lokalne oblasti. Iz poročila CoESS ni razvidno, kateri organi lokalne oblasti izvajajo nadzor.

Zmeren vzorec regulacije strokovnega usposabljanja predstavlja tudi **Švedska**. Obseg in vsebina usposabljanja sta predpisana. Osnovno usposabljanje traja 288 ur, izpopolnjevanje (refreshment) pa 34 ur vsaka štiri leta. Osnovno usposabljanje se zaključi z ustreznim izpitom. Usposabljanje izvaja Nacionalni inštitut za usposabljanje varnostnega osebja, katerega lastniki so zasebnovarnostna podjetja in sindikat na področju zasebnega varovanja. Področje zasebnega varovanja je urejeno s posebnim zakonom, pristojnost za področje zasebnega varovanja pa imata regijski administrativni odbor (County Administrative Board) in nacionalni policijski odbor. Za nadzor je zadolžen regijski administrativni odbor.

Skupna značilnost obeh predstavljenih držav je dobro regulirano strokovno usposabljanje (obseg, vsebina, izvajalci). V obeh primerih obstaja posebna zakonodaja za področje zasebnega varovanja. Tudi pristojnost za področje je v rokah države (ministrstva ali drug državni organ). Izvajanje usposabljanja je prepuščeno zasebnim organizacijam, pod budnim nadzorom države.

5 MODELI REGULACIJE STROKOVNEGA USPOSABLJANJA IN IZPOPOLNJEVANJA

5.1 SINTEZA UGOTOVITEV

Osrednja tema magistrskega dela je regulacija strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja na področju zasebnega varovanja. Glavno raziskovalno vprašanje naloge je: Kakšne naj bi bile optimalne oblike sodelovanja med zasebnim in javnim sektorjem na področju strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja, ali kateri modeli

regulacije (strategije, ukrepi, organizacijske oblike) zagotavljajo takšno sodelovanje, da bi optimalno dosegli cilje in interese vseh vpletenih akterjev?

Iskanje odgovora oziroma primernih rešitev sem zastavil tako, da sem najprej analiziral širše teoretične okvire novega javnega menedžmenta in značilnosti privatizacije družbenih dejavnosti; teoretične in normativne okvire zasebnega varovanja in dinamike modelov strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja v RS ter značilnosti primerjalnih ureditev strokovnega usposabljanja v drugih državah..

Glavni cilji **novega javnega menedžmenta** je bolj demokratična, uspešnejša in učinkovitejša javna uprava. Za doseg te ciljev je treba javno upravo preoblikovati strukturno in funkcionalno. Strukturno preoblikovanje se nanaša na preoblikovanje hierarhične, toge in birokratske organizacije v bolj fleksibilne oblike organiziranosti, ki se lažje odzivajo na sodobne potrebe. Funkcionalno preoblikovanje pa se nanaša na prenašanje določenih funkcij države na civilno družbo. Večina avtorjev se strinja, da gre pri razvoju novega javnega menedžmenta za tri značilne faze:

- a) prva faza predstavlja uveljavljanje menedžerskih metod v javnem sektorju in tržno regulacijo javnih organizacij;
- b) druga faza obsega privatizacijo;
- c) tretjo fazo pa predstavlja vključevanje predstavnikov civilne družbe v partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem.

Globalni smisel privatizacije na področju družbenih dejavnosti oziroma države blaginje je v tem, da njene funkcije vse bolj prehajajo iz državne regulacije v civilno družbo. Privatizacija, ki je osrednji instrument novega javnega menedžmenta, se ne nanaša samo na prodajo državne oziroma javne lastnine zasebnemu sektorju, ampak tudi na privatizacijo oziroma prenos upravljanja javnih zadev z države na civilno družbo. Pri privatizaciji gre lahko za dve skupini ukrepov: za tiste, s katerimi se širi ali oži zasebni sektor na račun javnega sektorja in tiste, ki urejajo dejavnost znotraj zasebnega sektorja. Osnovna ideja javno-zasebnega partnerstva je prehod iz piramidnih hierarhičnih sistemov v javnoupravna omrežja, ki se gradijo z instrumenti novega javnega menedžmenta. Gre torej za vsako dolgoročno, pogodbeno ali statusno urejeno sodelovanje oziroma partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem, katerega namen je izvajanje javnih nalog. Sistematično sodelovanje med državo in civilno družbo lahko poteka v obliki sociopolitičnega upravljanja ali v obliki novega

konstitucionalizma. Z drugimi besedami: vse tesnejše partnerstvo med državo in civilno družbo poteka bodisi z delegiranjem funkcij državnih organov na organizacije civilne družbe bodisi s kooptiranjem predstavnikov civilne družbe v procese odločanja državnih organov. Izhodišče obeh pristopov je, da je učinkovita regulacija možna le s povezovanjem v enotno omrežje tako organov države kot organizacij civilne družbe, vendar pa prva poudarja predvsem širjenje civilne družbe na račun države, druga pa institucionalno vključevanje civilno družbenih organizacij v sistem javne uprave. Pri sociopolitičnem konceptu se država omeji zgolj na podporno in nadzorno funkcijo, operativna dejavnost pa je prepuščena organizacijam civilne družbe. Pri novem konstitucionalizmu pa je poudarek na dopolnjevanju obstoječih institucionalnih sistemov s predstavniki organizacij civilne družbe.

V okviru širšega konteksta novega javnega menedžmenta so bile predstavljene tudi značilnosti javne agencije, ki lahko nastopajo kot posrednik prenašanja posameznih funkcij državnih organov na nevladne organizacije (postopen proces uresničevanja socialno-političnega upravljanja) ali pa kot organizacije, ki so ustanovljene posebej in izključno zato, da od države neodvisno upravljajo določeno področje. Ideja javnih agencij je tesno povezana s situacijo, ko je potrebno pri upravljanju dejavnosti usklajevati javne in zasebne interese. Analiza značilnosti javno-zasebnih partnerstev je pokazala, da ne obstaja enotna opredelitev javno-zasebnega partnerstva. Oblike javno-zasebnega partnerstva se lahko uporabljajo na različnih področjih, pravni okvir urejanja javno-zasebnega partnerstva v RS pa ocenjujem kot zelo kompleksen.

Zasebno varovanje izvajajo zasebnovarnostna podjetja na podlagi pogodbenega razmerja z naročnikom (stranko). Problematično pri izvajanju različnih oblik varovanja je, da je uporaba fizične sile lahko neprofesionalna in da obstaja nezadosten nadzor države in civilne družbe na delovanjem varnostnih organizacij. Obstaja strateška zahteva po posebnih omejitvah in po tem, da država ostane glavni regulator, nadzornik in izvrševalec prisile. Ker pa izvrševanje nalog na področju zasebne varnosti v izjemnih okoliščinah ni mogoče brez strokovne uporabe prisile, jo je treba natančno regulirati in obdržati pod stalnim državnim nadzorstvom tudi glede strokovnega usposabljanja.

Iskanje optimalnih oblik regulacije strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja na področju zasebnega varovanja je tudi osrednja tema magistrskega dela. Analiza zgodovinskega razvoja zasebnega varovanja je pokazala, da je nastanek zasebnega varovanja

tesno povezan z nastankom privatne oziroma zasebne lastnine. Na razvoj različnih oblik zasebnega varovanja sta vplivala razvoj kapitalizma in industrijska revolucija, prav tako pa tudi migracijski tokovi, ki so z njima povezani. Države vsemu temu niso sledile v smislu zagotavljanja take stopnje varstva, kot so jo državljani in lastniki kapitala ali premoženja zahtevali, zato so tudi nastale zasebne organizacije varovanja. Osrednja procesa, ki sta spodbujala razvoj zasebnega varovanja, sta torej bila predvsem varovanje zasebne lastnine bogatih kapitalistov in pa nemoč države, da se učinkovito spopade z naraščajočim kriminalom, ki bi ji lahko rekli stranski produkt razmaha kapitalizma in zasebne lastnine. V novejšem času pa država predvsem zaradi krize držav blaginje s privatizacijo prenaša opravljanje določenih policijskih nalog v zasebne roke. Tudi analiza teoretičnih pristopov zasebnega varovanja potrjuje razloge za nastanek in razvoj zasebnega varovanja. Tako lahko teorije o zasebnem varovanju strnemo v štiri sklope:

- a) zasebno varovanje v funkciji preprečevanja kriminalitete,
- b) zasebno varovanje kot privatizacija policijske dejavnosti,
- c) zasebno varovanje kot način racionalizacije stroškov države za policijsko dejavnost ter
- d) varovanje zasebne lastnine kot (dodatni) izvor legitimnosti zasebnega varovanja.

Privatizacijo državnega aparata prisile lahko opredelimo kot procese povečevanja participacije zasebnega sektorja v dejavnostih, ki so bile včasih v izključni pristojnosti državnega sektorja. Izvaja se prek povečevanja konkurence in s tem profesionalizacije varnostnih služb, komercializacije in nadzorovanih procesov demonopolizacije, kar pa ne pomeni prenosa klasičnih lastninskih upravičenj na zasebne subjekte. Obstajajo, kot sem že večkrat navedel, posebne omejitve v splošnem interesu in zahteva, da država ostane glavni regulator, nadzornik in izvrševalec prisile. Pri tem je potrebno zagotoviti tudi odgovore na vprašanja: Ali obstajajo formalno pravni okvirji za delovanje nedržavnih subjektov zagotavljanja varnosti?; Ali privatizacija spodbuja profesionalizacijo na področju zasebnega varovanja?; Ali s procesi privatizacije sočasno potekajo tudi procesi nadzorovanja privatiziranih dejavnosti? Iz tega izhajajo tudi cilji privatizacije na tem področju, ki narekujejo regulacijo področja, sodelovanje med državnimi in nedržavnimi subjekti na tem področju ter ustrezen nadzor nad zasebnovarnostno dejavnostjo. Ugotovim lahko, da je razmah privatizacije na področju državnega aparata prisile, ki se je začel v anglosaksonskih državah v drugi polovici tega stoletja, potekal precej nenadzorovano. Podobno lahko rečemo tudi za Slovenijo, saj se je pravi poskus normativnega urejanja tega področja posrečil šele leta 2003, prva podjetja za zasebno varovanje pa so se pojavila leta 1989. Podoben trend lahko

zasledimo tudi v drugih tranzicijskih državah. Za Slovenijo je bilo značilno, kot navaja Vidic (Vidic 2000), da država ni imela pregleda nad obsegom in vsebino dejavnosti, ki so jih zasebnovarnostna podjetja izvajala. Takšno stanje ni ustrezalo niti državi niti zasebnovarnostnemu sektorju, državi zaradi nenadzorovane demonopolizacije prisile, zasebnovarnostnemu sektorju pa zaradi nelojalne konkurence. Resnejša reforma zasebnega varovanja oziroma normativnega okvirja zasebnega varovanja se je izvedla s sprejetjem Zakona o zasebnem varovanju, ki se je pričel uporabljati 2. 1. 2004. Cilji tega zakona so bili uskladitev zakonodaje s predpisi EU, preglednost, urejenost podeljevanja licenc – MNZ, stalno strokovno izobraževanje, podrobnejša ureditev pooblastil varnostnikov ter ureditev inšpekcijskega nadzora. Zaradi dinamike in narave problemov, ki sem jih opisal v uvodu naloge, je do nadaljnjih sprememb normativne ureditve prišlo s spremembami zakona v letih 2007 (ZZasV-A) in 2009 (ZZasV-B). Analiza razvoja normativne ureditve sistema strokovnega usposabljanja na področju zasebnega varovanja je pokazala, da ga lahko razdelimo na tri obdobja:

- Obdobje od leta 1994 do 2004. Od prve normativne ureditve do reforme zasebnega varovanja so podjetja za zasebno varovanje sama izvajala usposabljanja.
- Obdobje od leta 2004 do 2007. V tem obdobju je bila aktivnejša vloga na področju strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja dodeljena Zbornici za zasebno varovanje.
- Obdobje od leta 2007 naprej. Na podlagi sprememb zakonodaje je v letu 2008 zakonodajalec prenesel pristojnosti iz zbornice na MNZ in uvedel institut javnega pooblastila za izvajanje programov usposabljanj in izpopolnjevanja.

Primerjava »**stare ureditve**« (od 2004 do 2007), »**predlagane ureditve**« (predlog novega pravilnika v letu 2007) in »**nove ureditve**« (sprejeti pravilnik 2008) nakazuje očiten premik od modela socio-politicega upravljanja k modelu novega konstitucionalizma. Predlagana ureditev je vsebovala uvedbo strokovnega sveta, odvzem "monopola" zbornici, uvedbo konkurence med izvajalci usposabljanj in povečano vlogo ministrstva glede določenih vsebinskih zadev (regulatorna vloga). Nova oziroma sprejeta ureditve predstavlja odmik od predlagane, saj v sprejeti ureditvi ni več določb o strokovnem svetu. Ministrstvo se je odreklo »zelo strogi« regulaciji področja, saj je del programov že določen s pravilnikom, določeni programi pa lahko nastanejo na podlagi pobude vseh zainteresiranih. V sprejeti ureditvi MNZ stavi na sistem preverjanja in potrjevanja NPK v skladu s predpisi o NPK. Nerazumljivo pa

je, da sprejeta ureditev ne vsebuje uvedbe strokovnega sveta kot koordinacijskega mehanizma med državo in civilno družbo.

Analiza **primerjalnih ureditev strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja** je bila izvedena na podlagi matrike oziroma analitičnega okvirja, ki se nanaša na regulacijo in samoregulacijo zasebnega varovanja na mednarodni (evropski) in nacionalni ravni. Značilnost regulacije na evropski ravni je ta, da ne obstaja enoten model regulacije oziroma, da (še) ni prišlo do harmonizacije zakonodaje na tem področju. Značilnost samoregulacije na evropski ravni je ta, da obstaja evropski kodeks, vse iniciative, ki se povezane z usposabljanjem, pa se nanašajo na minimalne standarde, kar vsekakor ne kaže na visoko stopnjo profesionalizacije. Regulacija na nacionalni ravni je lahko odvisna od več dejavnikov: uveljavljanja neoliberalnega modela javnih organizacij, stopnje demokratizacije in vladavine prava, vrste ogrožanja (groženj) in tveganja v družbi, itd.. Samoregulacija na nacionalni ravni je odvisna od aktivnosti samih podjetij ali pa panožnih združenj. Primerjalni podatki kažejo na to, da je stopnja samoregulacije na zelo nizki ravni. Splošna ugotovitev analiz primerjalnih ureditev je ta, da je učinkovitost in uspešnost zasebnovarnostnih organizacij povezana s stopnjo regulacije oziroma nadzora in odgovornosti zasebnovarnostnih podjetij. Nadzor in odgovornost zasebnovarnostnih podjetij je odvisna od jasnega *pravnega okvirja* (poseben zakon, področne zakonodaje, obrtna zakonodaja), učinkovitih *nadzornih institucij* (lokalna policija, lokalne civilne oblasti, ministrstvo za notranje zadeve, posebna organizacija oziroma agencija) in *vrste oziroma oblik nadzora*, (»papirna kontrola«, inšpekcijski nadzor, sistem pritožb) ki ga te institucije izvajajo. Na nacionalni ravni je področje usposabljanja lahko regulirano s strani: države – največkrat s strani ministrstva za notranje zadeve, zasebnovarnostne organizacije oziroma podjetja, združenja zasebnovarnostnih organizacij, izobraževalnih institucij, ki so lahko (ne)odvisne od države ali zasebnovarnostnih podjetij in združenj. Zaradi pomanjkljivih podatkov ni bilo mogoče določiti jasnih vzorcev reguliranja usposabljanja na področju zasebnega varovanja. Izhajal sem iz predpostavke, da je učinkovitost in uspešnost strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja pozitivno povezana s tipom pravnega okvirja, vrste nadzornih institucij, vrst oziroma oblik nadzora, ki ga te institucije izvajajo ter nosilcem (izvajalcem) strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja. Na podlagi kombinacije prvih treh elementov lahko pridemo do vzorcev regulacije strokovnega usposabljanja, ki odraža različno stopnjo intenzivnosti regulacije:

- a) Pri vzorcu *močne regulacije* pojmem večjo vlogo in aktivnost države in njenih organov pri urejanju področja zasebnega varovanja in pri urejanju področja strokovnega usposabljanja.
- b) Pri *šibki regulaciji* je večja iniciativa prepuščena zasebnemu sektorju pri urejanju področja zasebnega varovanja in pri urejanju strokovnega usposabljanja.
- c) *Zmerna regulacija* predstavlja uravnoteženo ali porazdeljeno vlogo javnih in zasebnih akterjev pri urejanju področja zasebnega varovanja in pri urejanju področja strokovnega usposabljanja.

Splošna ugotovitev je, da zaradi narave področja zasebnega varovanja najbolj optimalne oblike regulacije zasebnega varovanja in strokovnega usposabljanja predstavljajo modeli (močna in zmerna regulacija), ki težijo k modelu novega konstitucionalizma. Torej model, pri katerem je regulacija področja v rokah države (nadzor in usmerjanje), izvajanje usposabljanj pa je prepuščeno zasebnim organizacijam.

Katere kriterije naj bi izpolnjevale najbolj optimalne oblike sodelovanja med zasebnim in javnim sektorjem na področju strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja?; Katere kriterije naj bi izpolnjeval model regulacije, ki zagotavlja takšno sodelovanje, da bi optimalno dosegli cilje in interese vseh vpletenih akterjev?

Na podlagi dosedanjih ugotovitev lahko rečem, da mora optimalni model upoštevati naslednje:

1. *Vsi zainteresirani udeleženci imajo možnost aktivnega (so)delovanja pri oblikovanju in izvajanju programov usposabljanj.* Iz ugotovitev izhaja, da mora država poskrbeti za čim višje standarde usposabljanja, še posebej na področju uporabe prisile. Podatki kažejo, da zasebnovarnostne organizacije ali združenja (tudi potencialni izvajalci) težijo k temu, da so usposabljanja čim krajša in tudi čim cenejša. Država mora tudi poskrbeti za ustrezen sistem nadzora izvajanja usposabljanj, izbora izvajalcev (posameznikov ali organizacij).
2. *Optimalno uveljavitev interesov vseh udeležencev lahko zagotovi samo država.* Država oziroma zakonodajalec postavlja normativno ureditev zasebnega varovanja in v okviru tega tudi področje strokovnega usposabljanja. Iz ugotovitev izhaja, da so najbolj optimalni modeli regulacije urejeni po modelu novega konstitucionalizma oziroma institucionalnega vključevanja civilno družbenih organizacij v sistem javne uprave.

Vloga države se kaže v tem, da postavi jasen in pregleden regulativni okvir in da odgovorno skrbi za usmerjanje in nadzor, vsekakor pa dopušča prostor za iniciativo zasebnega sektorja pri urejanju posameznih elementov sistema strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja.

3. *Optimalno uveljavitev interesov vseh udeležencev zagotavlja (poleg države) ustrezno razmerje med profesionalizacijo in komercializacijo.* Iz ugotovitev izhaja, da stroka samo po sebi ne teži k dvigovanju ravni strokovne usposobljenosti. Mnenja sem, da lahko le država s postavljanjem visokih standardov (vsaj na področju usposabljanja za uporabo prisilnih sredstev) zagotovi višje standarde kot bi si jih stroka sama postavila. Če na trgu ni dovolj kakovostnih izvajalcev usposabljanj (organizacij), je potrebno razmisliti o možnosti izvajanja usposabljanja preko sistema posameznih strokovnjakov, ki s svojim znanjem konkurirajo za izvajalce določenih delov programa. Slovenske izkušnje kažejo na to, da na slovenskem trgu ne obstaja zadostno število organizacij, ki bi lahko ponudile visokokakovostno usposabljanje. Po uvedbi novega sistema izvajanja usposabljanj se je pokazalo, da vse potencialne organizacije novačijo ene in iste strokovnjake, ki bi za njih izvajali usposabljanja. Posamezni strokovnjaki se tako pojavljajo na seznamu izvajalcev vseh ponudnikov. Optimalna ureditve bi lahko bila takšna, da ena organizacija, ki je odgovorna za izvedbo usposabljanj zagotovi izvajanje usposabljanja čim večjemu številu ustreznih izvajalcev – strokovnjakov posameznikov.
4. *Zgoraj naštetega ni mogoče uresničiti brez aktivne vloge ustreznih strokovnih teles.* Strokovna telesa predstavljajo stično točko vseh udeležencev, kjer lahko aktivno vplivajo na oblikovanje in izvajanje programov usposabljanj. Iz ugotovitev izhaja, da lahko prevlada interesov enih (predstavniki javnega sektorja) ali drugih (predstavniki civilne družbe) pripelje do zelo velikih negativnih posledic. Slovenske izkušnje kažejo na to, da so v preteklosti, ko je prevladoval koncept socio-političnega upravljanja, lahko predstavniki, na primer treh ali štirih največjih zasebnovarnostnih podjetij pod okriljem zbornice dominirali oziroma kontrolirali stanje na področju strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja. Analize kažejo na to, da v konceptu novega konstitucionalizma predstavniki države prevladujejo v strokovnih telesih in tako zagotavljajo varovanje javnih interesov. Optimalna oblika bi lahko bila, da bi v organih neodvisne organizacije, ki je odgovorna za področje, v strokovnih telesih sodelovali predstavniki čim širšega kroga zainteresiranih udeležencev.

Na podlagi sinteze ugotovitev in definiranja kriterijev optimalne oblike sodelovanja med zasebnim in javnim sektorjem na področju strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja bom v nadaljevanju podal dva modela regulacije strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja. V prvem modelu se bom osredotočil na javno agencijo kot možno organizacijsko obliko za neodvisno upravljanje področja strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja. V drugem modelu pa bom nakazal možnosti uporabe koncepta javno-zasebnega partnerstva na področju strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja, in sicer v smislu partnerskega zagotavljanja potrebne infrastrukture in izvajanja javnega pooblastila na področju usposabljanja v obliki skupne ali nove pravne osebe.

5.2 MODEL 1: JAVNA AGENCIJA ZA ZASEBNO VAROVANJE

V teoretičnem delu naloge je bila javna agencija predstavljena kot ena od oblik neodvisnega nedržavnega upravljanja v okviru paradržavnih oziroma nedržavnih organizacijah (Pirnat 2002) oziroma kot glavni institucionalni posrednik prenašanja posameznih funkcij državnih organov na nevladne organizacije oziroma organizacije civilne družbe (Rus 2003). Glavna ideja javnih agencij je torej neodvisno upravljanje določenega področja, pri čemer so te organizacije neodvisne od države in od upravljanega področja. Javne agencije naj bi pri neodvisnem upravljanju področja skrbele tudi za usklajevanje javnih in zasebnih interesov.

Zakon o javnih agencijah (ZJA) opredeli javno agencijo kot statusno obliko osebe javnega prava, ki se ustanovi za opravljanje regulatornih, razvojnih ali strokovnih ter nadzorstvenih nalog v javnem interesu. Med merili za ustanovitev javne agencije so:

1. učinkovitejše in smotrnejše opravljanje nalog v javnem interesu kot bi bilo v primeru opravljanja nalog v upravnem organu;
2. da se opravljanje upravnih nalog v celoti ali v večji meri financira z upravnimi taksami oziroma plačili uporabnikov;
3. da ni potreben ali primeren stalen neposreden politični nadzor pristojnega ministrstva nad opravljanjem nalog.

Javno agencijo je možno torej ustanoviti za celotno področje zasebnega varovanja, lahko pa bi se ustanovila samo z namenom upravljanja področja strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja. Model javne agencije, ki bi se ukvarjala samo z upravljanjem strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja, naj bi dosegal naslednje cilje:

1. Vsi zainteresirani imajo možnost aktivnega (so)delovanja pri oblikovanju in izvajanju programov usposabljanj in izpopolnjevanj.
2. Ustanovitelj (država) mora poskrbeti, da so z normativno ureditvijo javne agencije (splošna in posebna zakonodaja, ustanovitveni akt) zajeti vsi segmenti modela sistematičnega usposabljanja.
3. Organi javne agencije so odgovorni za ustrezno razmerje med profesionalizacijo in komercializacijo.
4. Ustanovitveni akt predvideva ustanovitev ustreznih strokovnih teles za posamezne segmente modela sistematičnega usposabljanja.

Sistem usposabljanja, ki je bil predstavljen v teoretičnem delu, obsega naslednje temeljne faze:

- ANALIZO: Analiza delovnih mest, profilov; ugotavljanje potreb po usposabljanju in izpopolnjevanju.
- OBLIKOVANJE. Oblikovanje poklicnih standardov (sistem NPK).
- RAZVOJ. Izdelava programov usposabljanj in izpopolnjevanj, razvoj učnih gradiv, itd.
- IZVEDBA. Načrtovanje in izvedba usposabljanj in izpopolnjevanj.
- EVALVACIJA. Merjenje uspešnosti in učinkovitosti programa.

V točki 3.6, kjer sem predstavil in primerjal normativno ureditev »stare«, »predlagane« in »nove« ureditve strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja, sem v tabeli 3.1 prikazal porazdelitev pristojnosti in (so)delovanje različnih udeležencev (MNZ, zbornica, nosilci pooblastila) po naslednjih segmentih oziroma kriterijih: pristojnost za usposabljanje, sprejemanje programov, sprejemanje standardov (katalogi), organizacija in izvedba usposabljanj, seznam izvajalcev – posameznikov, zagotavljanje materialnih pogojev, izdajanje listin, predlaganje/določanje komisij, vodenje evidenc, določanje tarife, koordinacijski mehanizem (strokovni svet) in nadzor.

V celovitem modelu javne agencije za strokovno usposabljanje in izpopolnjevanje varnostnega osebja morajo biti zgoraj navedene pristojnosti urejene po logiki sistematičnega modela usposabljanja, da bi dosegli zgoraj navedene štiri cilje. Ureditev oziroma regulacija vseh elementov lahko temelji na zakonu o javnih agencijah, posebnem področnem zakonu, lahko pa je ustanovitvenemu aktu prepuščeno, da na primer določi namen javne agencije, razmerja med javno agencijo in ustanoviteljem, sestavo in pristojnost organov, razmerje javne agencije do drugih subjektov ter seveda sredstva in način financiranja javne agencije.

Glavni namen javne agencije za strokovno usposabljanje in izpopolnjevanje varnostnega osebja bi bil upravljanje sistema usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja z izvajanjem regulativnih, razvojnih in strokovnih nalog na tem področju.

Ustanovitelj javne agencije za strokovno usposabljanje in izpopolnjevanje varnostnega osebja bi bila v imenu države vlada.

Glavna organa javne agencije bi bila svet javne agencije in direktor. Poleg teh dveh organov bi agencija imela tudi druga strokovna telesa oziroma organe, ki bi izvajali strokovne in druge podporne naloge. V okviru strokovnih nalog bi se predvidele delovne skupine in komisije, ki bi pokrivala posamezne segmente oziroma področja dela, v okviru drugih podpornih nalog pa bi delovale strokovne in pomožne službe/oddelki/enote, ki bi podpirale delo delovnih skupin, komisij, direktorja in sveta javne agencije.

V smislu ureditve razmerja med ustanoviteljem in organi javne agencije, bi v tem modelu ustanovitelj imenoval direktorja in člane sveta iz vrst javnega sektorja (pristojno ministrstvo), druge člane sveta iz vrst zasebnega sektorja (predstavniki varnostnozasebnih podjetij, predstavniki uporabnikov, predstavniki združenj, itd.) pa bi izvolili predstavniki naštetih skupin z neposrednim in tajnim glasovanjem.

Število članov sveta bi se določilo glede na število interesnih skupin v zasebnem sektorju – predstavniki uporabnikov storitev. Število predstavnikov zasebnega sektorja oziroma predstavnikov interesnih skupin ne bi smelo biti manjše od tretjine ter ne večje od polovice članov sveta. Po mojem mnenju bi se na ta način zagotovila prevlada predstavnikov javnega sektorja oziroma nosilcev javnega interesa. Svet bi poleg ustreznih nadzorstvenih pristojnosti odločal o določenih zadevah (splošni akti, program dela, finančni načrt, letno poročilo, itd.).

Direktor javne agencije bi imel običajne zastopniške in poslovodske pristojnosti. Direktor bi organiziral in vodil delo oziroma koordiniral delo strokovnih teles. Direktor bi bil odgovoren pristojnemu ministru (MNZ) in vladi.

V okviru strokovnih teles oziroma organov bi bile začasne in/ali stalne delovne skupine in komisije (strokovne naloge) sestavljene po principu udeležbe zainteresiranih (zaposleni + predstavniki zasebnega sektorja), strokovne in pomožne službe/oddelki/enote (podporne naloge) pa bi bile organizirane kot notranje organizacijske enote javne agencije.

V tabeli 5.1 je podana možna razdelitev nalog in pristojnosti med ustanoviteljem ter različnimi organi javne agencije.

Tabela 5.1: Razdelitev nalog in pristojnosti med ustanoviteljem ter različnimi organi javne agencije.

	Ustanovitelj	Svet	Direktor	Delovna skupina	Komisija	Služba
Ugotavljanje potreb				x		x
Sprejemanje standardov – katalogov		x	x	x		x
Razvoj programov				x		x
Sprejemanje programov		x	x			
Načrtovanje usposabljanj			x			x
Izbor izvajalcev (organizacij)					x	
Izbor izvajalcev (strokovnjakov)					x	
Zagotavljanje materialnih pogojev	x					
Izvedba usposabljanj						
Izpitne komisije					x	
Izdajanje listin			x			
Vodenje evidenc						x
Določanje tarife	x	x				
Evalvacija				x		x
Nadzor nad delom		x	x		x	

V tabeli ni jasno definirano področje *izvedbe usposabljanj in izpopolnjevanj*. V modelu, ki ga predlagam, bi se usposabljanja in izpopolnjevanja lahko izvajala v dveh oblikah:

- kot izvajalec nastopa organizacija, ki je pridobila pooblastilo za izvajanje programov in
- kot izvajalci nastopajo posamezniki oziroma strokovnjaki, ki so pridobili licenco za izvajanje celotnih programov ali pa za izvajanje posameznih splošnih in specifičnih področij programov.

Prva oblika je torej oblika, ki jo uvaja »nova ureditev« in omogoča različnim organizacijam (fizičnim in pravnim osebam), da konkurirajo za pridobitev pooblastila za izvajanje programov usposabljanj. Z drugo obliko pa bi lahko zagotovili ustrezne strokovnjake, predvsem specialiste, za tista področja, ki so ozko specializirana in na trgu ne obstaja zadostno število organizacij za usposabljanje, ki bi lahko ponudila tako specifična znanja.

Iz tabele je razvidno, da model predvideva udeležbo predstavnikov civilne družbe oziroma vseh zainteresiranih v svetu javne agencije, delovnih skupinah in komisijah. Menim da bi na takšen način lahko vsem omogočili aktivno vplivanje in (so)delovanje pri oblikovanju in izvajanju programov usposabljanj in izpopolnjevanj.

Zakon o javnih agencijah določa, da mora ustanovitelj v skladu z ustanovitvenim aktom zagotoviti javni agenciji potrebne prostore, opremo in sredstva za začetek dela. Prostori in oprema ostanejo v lasti ustanovitelja in se prenesejo v uporabo in upravljanje javne agencije. V tem modelu bi torej ustanovitelj zagotovil vso potrebno infrastrukturo, ki bi jo upravljala agencija, uporabljali pa bi jo tudi izvajalci. Ker pri usposabljanju in izpopolnjevanju varnostnega osebja obstajajo, podobno kot pri usposabljanju v policiji, posebne zahteve glede prostorov, opreme in sredstev, bo v nadaljevanju večji poudarek pri zagotavljanju ustreznih infrastrukture namenjen modelu javno-zasebnega partnerstva.

Glavni prihodki za delo javne agencije:

- sredstva proračuna (plače zaposlenih);
- prihodki, pridobljeni s prodajo storitev (izvajanje usposabljanj in izpopolnjevanja);
- drugi prihodki (organizacija strokovnih srečanj, raziskovalno delo, publicistika, itd.).

Iz teoretičnega dela naloge izhaja, da nadzor nad zakonitostjo, namembnostjo, učinkovitostjo in uspešno rabo sredstev agencije opravljajo različne institucije:

- računsko sodišče: javna sredstva;
- pristojno ministrstvo (MNZ): delo in poslovanje;
- ministrstvo za finance: finančno, materialno in računovodsko poslovanje;
- ministrstvo, pristojno za upravo: upravni postopek.

Iz tabele je razvidno, da sta za nadzor nad delom odgovorna predvsem svet javne agencije in direktor. Model predvideva, da nadzorno funkcijo lahko opravlja tudi določena komisija. Na ta način se lahko zagotovi, da obstaja več elementov (samo)kontrole oziroma, da različni podsistemi nadzorujejo drug drugega. Menim, da bi, pod pogojem transparentnosti dela vseh organov, na takšen način bila zagotovljena visoka profesionalnost dela oziroma onemogočena prevlada interesov določene interesne skupine.

5.3 MODEL 2: JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO NA PODROČJU ZASEBNEGA VAROVANJA

V teoretičnem delu naloge je bilo javno-zasebno partnerstvo predstavljeno kot tretja razvojna stopnja novega javnega menedžmenta, ki predstavlja vključevanje predstavnikov civilne družbe oziroma oblikovanje celovitega režima partnerskih odnosov med javnim in zasebnim sektorjem – partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem (angl. *Public Private Partnership, PPP*).

Teoretične in operacionalne opredelitve javno-zasebnega partnerstva so številne, rdeča nit vseh opredelitev pa je, da gre za dolgoročno, pogodbeno ali institucionalno sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem, katerega namen je izvajanje javnih nalog, pri katerih se potrebna sredstva skupno upravljajo in se projektna tveganja porazdelijo ustrezno med partnerjema.

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu določa, da se javno-zasebno partnerstvo lahko oblikuje kot zasebno vlaganje v javne projekte ali kot javno sofinanciranje zasebnih projektov, ki so v

javnem interesu. Zakon deli partnerstva na dve skupini, pogodbeni in institucionalni. Pri pogodbenih partnerstvih gre za odnos med partnerjema, ki temelji na pogodbi, pri institucionalnih partnerstvih pa gre za odnos med partnerjema, ko partnerja sodelujeta znotraj nekega področja in v ta namen uporabljata skupno ustanovo. Predmet javno-zasebnega partnerstva pa je lahko tudi javno pooblastilo, če je nujno vezano na izvajanje javno-zasebnega partnerstva.

Teoretično in praktično izvedljiv model javno-zasebnega partnerstva na področju zasebnega varovanja oziroma na področju usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja vidim v izgradnji centra za usposabljanje, v izvajanju javnega pooblastila in izvajanju partnerstva z ustanovitvijo pravne osebe.

Pri predstavitvi modela javne agencije ni bil velik poudarek na zagotavljanju prostorov, sredstev in opreme za izvajanje usposabljanj, temveč na ustreznem modelu upravljanja področja. Podrobna analiza programov usposabljanj in izpopolnjevanj na področju zasebnega varovanja, ki temeljijo na NPK, kaže na to, da izvajanje tovrstnih programov usposabljanj zahteva tudi ustrezne prostore, opremo in sredstva za uspešno izvajanje usposabljanj. Najbolj občutljivo področje usposabljanja je področje uporabe prisilnih sredstev. Za primer lahko navedem, kakšno infrastrukturo potrebuje policija za usposabljanja na področju prisilnih sredstev: športni objekti z borilnicami za vadbo samoobrambe, odprta in zaprta strelišča za vadbo rokovanja in uporabe strelnega orožja, poligoni za vadbo izvajanja intervencij in varovanja javnih zbiranj, itd. Primerljive zahteve obstajajo tudi na področju zasebnega varovanja. Še več, na področju zasebnega varovanja obstajajo tudi posebne tehnične zahteve, na primer na področju tehničnega varovanja (tehnični varnostni sistemi) in delovanja varnostno nadzornih centrov.

Visoka stopnja usposobljenosti varnostnega osebja vsekakor predstavlja javni interes. Zato bi bila izgradnja ustrezne infrastrukture oziroma centra za usposabljanje in izpopolnjevanje na področju zasebne varnosti primeren projekt javno-zasebnega partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem. Pravno gledano, bi lahko bil projekt izgradnje centra za usposabljanje umeščen v obliko pogodbenega partnerstva (javno-naročniško partnerstvo, koncesijsko partnerstvo), lahko pa bilo tudi kombinirano s statusnim partnerstvom (ustanovitev pravne osebe) in podelitvijo javnega pooblastila na področju usposabljanja varnostnega osebja. Možne so torej naslednje oblike:

1. center za usposabljanje upravlja javna agencija (model I);
2. center za usposabljanje je del MNZ , uporabljajo ga različne institucije za potrebe usposabljanja na področju varnosti (zasebnovarnostna podjetja, policija, vojska, občinsko redarstvo, itd.);
3. center za usposabljanje je samostojna pravna oseba, ki trži prostor, opremo in sredstva javnim in zasebnim organizacijam;
4. center za usposabljanje je ustanovljena skupna pravna oseba, ki ji je dodeljeno pooblastilo za izvajanje usposabljanj in izpopolnjevanj na področju zasebnega varovanja (model II).

Ad1 Center za usposabljanje upravlja javna agencija (model I). V tem primeru bi se partnersko sodelovanje izvajalo kot zasebno vlaganje v javne projekte. V prvi vrsti bi se v taksnem centru izvajala obvezna usposabljanja in izpopolnjevanja, center pa bi lahko koristila tudi zasebnovarnostna podjetja za izvajanje drugih internih oblik usposabljanj in izpopolnjevanj. Prav tako bi lahko center za usposabljanje uporabljala različna združenja (zbornica, sindikati) za izvedbo različnih izobraževalnih dogodkov (konference, promocije dejavnosti, itd.). Prednost tega modela je ta, da vsebuje vse kriterije optimalnega modela regulacije z vidika upravljanja področja. Država z zakonsko ureditvijo javnih agencij postavlja okvir za sodelovanje različnih udeležencev pri oblikovanju in izvajanju programov usposabljanj. Prav tako model zagotavlja ustrezno razmerje med profesionalizacijo, saj država s postavljanjem visokih standardov za usposabljanje zagotavlja čim višjo profesionalizacijo, način izvajanja usposabljanj (organizacije in posamezniki) pa zagotavlja tudi določeno stopnjo komercializacije. Model ponuja tudi ustrezno udeležbo predstavnikov civilne družbe v svetu javne agencije, delovnih skupinah in komisijah. Pomanjkljivost tega modela je, da ne poda celovitega odgovora glede uresničljivosti (pogoji). Zakon določa, da mora ustanovitelj v skladu z ustanovitvenim aktom zagotoviti javni agenciji potrebne prostore, opremo in sredstva za začetek dela. V začetni fazi torej breme zagotavljanja ustrezne infrastrukture pade samo na državo.

Ad2 Center za usposabljanje je del MNZ. Tudi v tem primeru bi šlo za zasebno vlaganje v javne projekte. Center za usposabljanje bi bil formalno del MNZ, ki bi ga upravljal, uporabljale pa bi ga lahko zainteresirane organizacije, ki izvajajo različne izobraževalne programe, programe usposabljanja in izpopolnjevanja na področju varnosti. Prostore bi lahko najemala javna agencija (model I) ali pa nosilci javnega pooblastila za izvajanje usposabljanja

varnostnega osebja. Zaradi narave in podobnosti vsebin programov usposabljanj bi lahko center koristile tudi druge institucije kot so vojska, carina, občinska redarstva, itd. Prednost tega modela je, da je predvsem osredotočen na zagotavljanje ustreznih pogojev za izvajanje različnih usposabljanj. Infrastruktura bi se primarno uporabljala za izvajanje usposabljanj na področju zasebnega varovanja. V smislu racionalizacije stroškov pa bi lahko center uporabljale tudi druge državne institucija ali zasebne izobraževalne organizacije ob ustreznem plačilu najema. Poleg tega, da ta model ponuja možnost uporabe infrastrukture različnim zainteresiranim udeležencem, pa ne ponuja jasnega odgovora glede kriterijev za uporabo oziroma oddajanje v najem. Ker bi bil center organizacijsko vključen v MNZ, ni jasno, kako bi pri odločanju o uporabi lahko sodelovali predstavniki civilne družbe.

Ad3 Center za usposabljanje je samostojna pravna oseba. V tem primeru bi lahko šlo za javno sofinanciranje zasebnih projektov, ki so v javnem interesu. Zasebni partnerji, ki bi sodelovali pri izgradnji in upravljanju takšnega centra, bi se morali s pogodbo zavezati, da bodo omogočili uporabo (najem) centra za usposabljanje predvsem nosilcem javnih pooblastil na področju usposabljanja varnostnega osebja, lahko pa tudi drugim zgoraj navedenim institucijam. Tudi ta model je osredotočen na zagotavljanje ustrezne infrastrukture oziroma pogojev za izvajanje usposabljanj. Prednost tega modela je, da bi lahko takšna samostojna pravna oseba poleg zagotavljanja izvajanja javnega interesa (pogodba z državo) lahko prostore in opremo ponujala na izobraževalnem trgu. V primerjavi z modelom Ad2 bi bilo upravljanje prepuščeno samostojni pravni osebi. Pomanjkljivost tega modela bi lahko bila v tem, da bi to obliko ali model lahko zlorabile določene politične elite in sicer tako, da bi takšna »politično sponzorirana« samostojna pravna oseba poleg izvajanja javnega interesa skrbela tudi za »sponzoriranje političnih kampanj« s sredstvi, pridobljenimi na podlagi trženja infrastrukture na trgu.

Ad4 Center za usposabljanje je ustanovljena skupna pravna oseba, ki ji je tudi dodeljeno pooblastilo za izvajanje usposabljanj in izpopolnjevanj na področju zasebnega varovanja (model II). Ta oblika je verjetno najbolj kompleksna od vseh naštetih možnosti. V tem primeru bi najprej šlo za partnersko izgradnjo infrastrukture (pogodbno partnerstvo), v naslednji fazi pa bi se ustanovila skupna pravna oseba, ki bi upravljala center za usposabljanje (institucionalno partnerstvo), istočasno pa bi se tej pravni osebi lahko dodelilo izključno pooblastilo za izvajanje usposabljanj in izpopolnjevanj varnostnega osebja. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu predvideva kapitalske pravnoorganizacijske oblike oziroma druge

pravnoorganizacijske oblike za ustanovitev pravne osebe v okviru javno-zasebnega partnerstva. Novo ustanovljena pravna oseba bi lahko bila podjetje, ki se izključno ukvarja z izobraževalnimi storitvami, verjetno pa bi lahko takšna skupna pravna oseba imela tudi obliko oziroma status javne agencije, kot jo predvideva model I. Prednost tega modela je v tem, da država in civilna družba sodelujeta pri zagotavljanju ustrezne infrastrukture za izvajanje usposabljanj in pri upravljanju področja. Pomanjkljivosti tega modela vidim v tem, da je zakonodajni okvir javno-zasebnega partnerstva (pogodbeno partnerstvo, institucionalno partnerstvo) dokaj zapleten. Če bi se tej novi pravni osebi dodelilo izključno pooblastilo za izvajanje usposabljanj, bi se lahko porušilo ravnotežje med profesionalizacijo in komercializacijo.

6 SKLEP

Namen magistrskega dela je bil poiskati optimalen model regulacije strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja na področju zasebnega varovanja oziroma odgovoriti na vprašanje: Kakšne naj bi bile optimalne oblike sodelovanja med zasebnim in javnim sektorjem na področju strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja oziroma kateri model regulacije (strategije, ukrepi, organizacijske oblike) zagotavlja takšno sodelovanje, da bi upoštevali in dosegli cilje in interese vseh vpletenih akterjev?

Sinteza ugotovitev analize širšega teoretičnega okvirja iskanja rešitev je bila podana v petem poglavju, v tem delu pa podajam verifikacijo hipotez.

H1.0 - Najbolj ustrezna oblika sodelovanja med zasebnim in javnim sektorjem na področju strokovnega usposabljanja je tista oblika, ki vsem zainteresiranim udeležencem omogoča (so)delovanje pri oblikovanju in izvajanju programov usposabljanj.

Sistematično sodelovanje med državo in civilno družbo lahko poteka v obliki sociopolitičnega upravljanja ali v obliki novega konstitucionalizma. Sodelovanje oziroma partnerstvo med državo in civilno družbo poteka bodisi z delegiranjem funkcij državnih organov na organizacije civilne družbe bodisi s kooptiranjem predstavnikov civilne družbe v procese odločanja državnih organov. Analiza razvoja regulacije področja strokovnega usposabljanja varnostnega osebja je pokazala, da se je v Sloveniji zgodil očiten premik od modela socialno političnega upravljanja, ko je bilo področje usposabljanja v celoti prepuščeno zasebnovarnostnim podjetjem (od leta 1994 do 2004) in Zbornici za zasebno varovanje (od leta 2004 do 2007) k modelu novega konstitucionalizma, ko pristojnosti za področje usposabljanja prevzame MNZ (od leta 2007 naprej). Država, kot prvi varuh javnega interesa, je zaradi čedalje večjega pritiska javnosti morala ukrepati oziroma prevzeti aktivnejšo vlogo pri regulaciji področja usposabljanja varnostnega osebja. Tudi analiza primerjalnih ureditev je pokazala, da je vzorec močne regulacije področja strokovnega usposabljanja povezan z aktivnejšo regulativno vlogo države, saj sta učinkovitost in uspešnost strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja pozitivno povezani s tipom pravnega okvirja, vrstami

nadzornih institucij, vrstami oziroma oblikami nadzora, ki ga te institucije opravljajo ter nosilcem (izvajalcem) strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja.

S hipotezo H1.0 lahko potrdim, da je najbolj ustrezna oblika sodelovanja med zasebnim in javnim sektorjem model novega konstitucionalizma, s katerim država predvsem skrbi za varovanje javnega interesa (čim višji standardi usposabljanja), medtem ko je izvajanje usposabljanj prepuščeno zasebnim organizacijam pod budnim nadzorom države.

Optimalna oblika sodelovanja predvideva tudi ustrezno zastopanost predstavnikov zasebnega sektorja v organih in telesih države, pristojnih za področje zasebnega varovanja. Država mora torej pri oblikovanju sistema usposabljanja uporabiti tiste strategije in ukrepe, ki bodo prispevali k visoki ravni strokovne usposobljenosti. Posamezni cilji in interesi vseh vpletenih akterjev pa bodo v večji meri doseženi, če lahko aktivno sodelujejo pri oblikovanju in izvajanju sistema usposabljanja. Model javne agencije za področje usposabljanja in izpopolnjevanja predvideva uravnoteženo sodelovanje vseh zainteresiranih pri upravljanju sistema usposabljanja in izpopolnjevanja.

H1.1 – *Optimalno uveljavitev interesov vseh deležnikov lahko zagotovi samo država.*

Država oziroma zakonodajalec postavlja normativno ureditev zasebnega varovanja in v okviru tega tudi področje strokovnega usposabljanja. Zakoni in podzakonski predpisi natančno določajo ureditev področja oziroma oblike sodelovanja. Hipotezo H1 lahko v celoti potrdim. Analiza normativne ureditve področja v Sloveniji in analiza primerjalnih ureditev jasno kažeta na to, da je učinkovito in uspešno zagotavljanje zasebne varnosti pozitivno povezano s stopnjo regulacije oziroma s pravnim okvirjem ureditve področja zasebnega varovanja in področja usposabljanja varnostnega osebja. Najbolj jasni vzorci regulacije strokovnega usposabljanja so v državah, kjer je področje usposabljanja in izpopolnjevanja zajeto v posebni zakonodaji oziroma zakonodaji, ki celovito in sistematično ureja področje zasebnega varovanja. Model javne agencije za področje usposabljanja in izpopolnjevanja predvideva oziroma dopušča možnost natančne pravne ureditve v okviru posebnega področnega zakona (Zakon o zasebnem varovanju), v okviru določb Zakona o javnih agencijah in v ustanovitvenem aktu.

H1.2 – Poleg države zagotavlja optimalno uveljavitev interesov vseh udeležencev ustrezno razmerje med profesionalizacijo in komercializacijo sistema usposabljanja.

Profesionalizacija pomeni dvigovanje ravni strokovne usposobljenosti in vodi h kakovostnejšemu izvajanju varnostnih storitev in posledično k manjšemu številu kršitev človekovih pravic z neustrezno uporabo fizične sile. Komercializacija prispeva k dvigovanju kakovosti ponudbe izvajalcev, problem pa lahko nastane, če obstaja monopol na tem področju, saj lahko interes po večjem zaslužku zasenči interes ponujanja kakovostnih storitev. Zato mora država pri oblikovanju sistema usposabljanja najprej zagotoviti oziroma postaviti čim višje kakovostne standarde na področju usposabljanja, nato pa zagotoviti še izvajanje usposabljanja čim večjemu številu ustreznih izvajalcev. Analiza razvoja strokovnega usposabljanja v Sloveniji in analiza primerjalnih ureditev nakazujeta na to, da stroka sama ne teži k profesionalizaciji, saj se skoraj vse iniciative na mednarodni ravni nanašajo le na minimalne standarde usposabljanj. Izvajalce usposabljanj, predvsem v kontekstu modela sociopolitičnega upravljanja, ne zanima kakovost usposabljanj, temveč predvsem kvantiteta usposabljanj in posledično zaslužek. Potrditev hipoteze H1.2 vidim v tem, da v skladu s hipotezo H1.1, država z modelom regulacije področja strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja zagotovi ustrezno razmerje med profesionalizacijo in komercializacijo. V modelu javne agencije za področje usposabljanja in izpopolnjevanja je predvideno, da se profesionalizacija zagotavlja s prevlado predstavnikov javnega sektorja v organih in telesih javne agencije, komercializacija pa se zagotavlja za omogočanjem izvajanja usposabljanj čim večjemu številu ustreznih izvajalcev (organizacij in strokovnjakov posameznikov).

H1.3 – H1.1 in H1.2 ni mogoče uresničiti brez aktivne vloge ustreznih strokovnih teles.

Strokovna telesa predstavljajo stično točko vseh udeležencev, kjer lahko aktivno vplivajo na oblikovanje in izvajanje programov usposabljanj. V teoretičnem delu naloge je bilo poudarjeno, da ima lahko prevlada enih ali drugih predstavnikov javnega in zasebnega sektorja v katerem koli modelu (socialno politično upravljanje, novi konstitucionalizem) negativne učinke.

*»...[če v teh procesih prevlada državna ali javna uprava nad civilno družbo, pride do politizacije civilne družbe, če pa prevlada civilna družba, lahko korporativizem (in distributivne koalicije, ki stojijo za njimi) postavi pod vprašaj obstoj javnega interesa, brez katerega nista mogoči niti minimalna socialna integriteta niti politična legitimnost države.«
(Rus 2001, 106)*

Slovenske izkušnje kažejo na to, da se je v preteklosti v okviru modela socialno političnega upravljanja zgodilo prav to, da so apetiti določenih interesnih skupin zasebnega sektorja (kvantiteta usposabljanj in zaslužek) postavili pod vprašaj vlogo javnega sektorja (kakovost usposabljanj). Ko je država prevzela vaje v svoje roke, je zelo hitro ugotovila, da predstavniki MNZ in policije nimajo dovolj znanj (npr. tehnični varnostni sistemi), da bi lahko v celoti oblikovali in izvajali programe usposabljanj na področju zasebnega varovanja. Predlog nove ureditve je predvideval uvedbo strokovnega sveta, ki bi bil sestavljen iz predstavnikov javnega in zasebnega sektorja, vendar končna nova ureditev ni več vsebovala določb o strokovnem svetu. Zaradi tega hipotezo H1.3 lahko v celoti potrdim. Model javne agencije za področje usposabljanja in izpopolnjevanja predvideva oziroma dopušča možnost udeležbe predstavnikov civilne družbe oziroma vseh zainteresiranih v svetu javne agencije, delovnih skupinah in komisijah. S tem se vsem zainteresiranim omogoča aktivno vplivanje in (so)delovanje pri oblikovanju in izvajanju programov usposabljanj in izpopolnjevanj. Ob pogoju transparentnosti dela vseh organov in teles agencije se lahko zagotovi tudi večja (samo)kontrola oziroma visoka profesionalnost dela oziroma se onemogoči prevlada interesov določene interesne skupine.

Ugotovitve svojega raziskovanja sem upošteval pri oblikovanju modelov regulacije strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja v 5. poglavju.

Model 1: Javna agencija za zasebno varovanje oziroma za področje strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanje varnostnega osebja predstavlja predvsem možno organizacijsko obliko za neodvisno upravljanje področja strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja.

Model 2: Javno-zasebno partnerstvo na področju zasebnega varovanja nakazuje možnosti uporabe koncepta javno-zasebnega partnerstva na področju strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja, in sicer v smislu partnerskega zagotavljanja potrebne

infrastrukture in izvajanja javnega pooblastila na področju usposabljanja v obliki skupne nove pravne osebe.

S tem smo omogočili tudi odgovor na osnovno vprašanje: Kakšne naj bi bile optimalne oblike sodelovanja med zasebnim in javnim sektorjem na področju strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja oziroma kateri model regulacije (strategije, ukrepi, organizacijske oblike) zagotavlja takšno sodelovanje, da bi upoštevali in dosegli cilje in interese vseh vpletenih akterjev?

7 LITERATURA

1. Balažič, Viktor. 1998. Mednarodni primerjalni prikaz organizacije zasebnega varovanja in detektivske dejavnosti. *Zasebno varovanje in detektivska dejavnost: novi izzivi*, 27–44. Zbornik posveta. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.
2. Bohinc, Rado. 2005. *Osebe javnega prava: javni zavodi, javna podjetja, javne agencije, javni skladi*. Ljubljana: GV Založba.
3. Bohinc, Rado in Tičar, Bojan. 2007. *Upravno pravo – splošni del*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
4. Bohinc, Rado, Aleksij Mužina in Bojan Tičar. 2007. *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) s pojasnili*. Ljubljana: Nbra.
5. Born, Hans, Caparini, Marina in Cole, Eden. 2006. European Committee on Crime Problems / Council of Police Matters: *Regulating Private Security Companies in Europe: Status and Prospects*, Draft Report by DCAF. Strasbourg: Council of Europe.
6. Božič, Zvezdan. 1999. Zasebno varovanje v Republiki Italiji. *Nove možnosti zasebnega varstva v Sloveniji*, 13–20. Zbornik. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola in Društvo za zasebno varstvo in državljansko samovarovanje.
7. Brezovar, Borut. 1998. Spoštovanje pravnega reda, vrednot in profesionalizem zaposlenih v dejavnostih varovanja in detektivski dejavnosti. *Zasebno varovanje in detektivska dejavnost: novi izzivi*. Zbornik posveta. Portorož, Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.
8. Butler, S. 1991. Privatization for Public Purposes. V Gormeley, T., William Jr., (ur.). *Privatization and Its Alternatives*, 17–24. Madison: University of Wisconsin Press..
9. Button, Mark. 2007. Assessing the Regulation of Private Security across Europe. *European Journal of Criminology*. Volume 4 (1): 109–128.
10. Čas, Tomaž. 1999. Zasebna varnost kot sestavina nacionalne varnosti Republike Slovenije. Doktorsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
11. Čas, Tomaž. 2006. *Zasebno varovanje za uporabnike varnostnih storitev*. 1. izd. Radlje ob Dravi: Atelje Kresnik.
12. Djurić, Melita. 1998. Zasebno varovanje v Veliki Britaniji. *Zasebno varovanje in detektivska dejavnost: novi izzivi*, 75–91. Zbornik posveta Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana.
13. Gerksič Lah, Maja. 2005. Standardizacija in področje zasebnega varovanja. Zbornik II. *Dnevi zasebnega varovanja*, 31–40. Strokovni posvet. Celje: Zbornica Republike Slovenije za zasebno varovanje.
14. Gormeley, T., William, Jr. 1994. Privatization Revisted, *Policy Studies Review*, 13, 3/4, 215–234.

15. Gostič, Štefan. 2001. Zasebno varstvo v Evropi – po posvetu v Madridu. *Normativna in funkcionalna ureditev zasebnega varstva – med željami in možnostmi*, 49–59. Zbornik. Ljubljana: Društvo za zasebno varstvo in državljansko samovarovanje in Visoka policijsko-varnostna šola.
16. Gostič, Štefan in Kečanović, Bečir. 2004. *Zakon o zasebnem varovanju s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
17. Hakala, Jorma. 2007. The regulation of manned private security: A transnational survey of structure and focus. Helsinki: City University, School of Social Sciences, Department of Sociology. Dostopno preko:
http://smooz.4your.net/asisonline/files/article_on_regulation_survey.pdf
18. Hakala, Jorma. 2008. Why regulate manned private security? A report on the reasons and requirements for private security regulation as expressed by representatives of governments, industry associations and academia. Helsinki. Dostopno preko:
http://www.coess.org/pdf/why_regulate_private_security.pdf
19. Jarc, Srečko. 2006. Zasebno varovanje – Normativna ureditev in dejavnosti. *Revija varnost*. Letnik LIV, št.1. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
20. Kavčič, Saša. 2006. Izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje varnostnikov. Diplomsko delo visokošolskega študija. Ljubljana: Fakulteta za policijsko-varnostne vede.
21. Kovač, Polonca. 2002. Podjetniška načela v upravljanju slovenske javne uprave. V Ferfila, B. (ur.). *Ekonomski vidiki javne uprave*. Knjižna zbirka profesija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
22. Kranjc, Vesna, Kerševan, Erik, Plauštajner, Konrad, Prelič, Saša in Ekart, Maja. 2009. *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) s komentarjem*. 1. natis. Ljubljana: GV Založba.
23. Lawson, Thomas. 1999. A structural model of socio-political governance with an example of application in the United States. IRSPM III.
24. Mackay, Christopher. 1999. Refounding public administration. IRSPM III.
25. Meško, Gorazd. 1997. Zasebna varnost – filozofija, praksa in dileme. V *Zasebno varovanje in detektivska dejavnost: dileme in perspektive*, 251–262. Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana.
26. Možina, Stane. 2009. Učenje, izobraževanje, usposabljanje in razvoj kadrov. V: Svetlik, Ivan in Zupan, Nada (urednika). *Menedžment človeških virov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
27. Oppen, M. in Wegener, A. 2001. Public Private Partnership, IRSPM V, Barcelona.
28. Pečar, Janez. 1997. Varnostno-politični in nadzorstveni pogledi na zasebno varstvo. *Zasebno varovanje in detektivska dejavnost: dileme in perspektive*, 11–22. Zbornik posveta. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.
29. Pečar, Janez. 2001. Privatizacija in komercializacija policijskih dejavnosti v dihotomiji: Državno – zasebno. V *Normativna in funkcionalna ureditev zasebnega varstva – med željami*, 11–25.

- Društvo za zasebno varstvo in državljansko samovarovanje. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.
30. Pintar, Jernej. 2009. *Javno zasebna partnerstva: Kaj? Kako? Zakaj?*. Nova Gorica: Educa, Melior.
 31. Pirnat, R. 2002. Javne agencije – nova organizacijska možnost za izvajanje upravnih storitev. *Dnevi slovenske uprave*, str. 58, Koper.
 32. Pollitt, Christopher in Bouckaert, Geert. 2004. *Public Management Reform: A comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
 33. Rus, V. 1990. *Socialna država in družba blaginje*. Ljubljana: Domus.
 34. Rus, V. 1993. Privatizacija kot most med socialno državo in družbo blaginje. V Beltram, P. (et. al.). *Privatizacija na področju družbenih dejavnosti – možnosti in omejitve*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
 35. Rus, V. 1996. Uvod. V Rus, V. (ur.). *Privatizacija šolstva, zdravstva in kulture*. Knjižna zbirka Teorija in praksa. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 36. Rus, V. 2001. *Podjetizacija in socializacija države*. Knjižna zbirka Teorija in praksa. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 37. Rus, V. 2003. Sociološki vidiki prehoda iz moderne v postmoderno državo. *Teorija in praksa*. Let. 40, 1, 5–16.
 38. Rus, V. 2004. Novi javni menedžment. *Neprofitni menedžment*. Let. 2, št. 3/6 (november), 7–21.
 39. Samson, Colin. 1994. The Three Faces of Privatization. *Sociology*, 28, 1, 79–97.
 40. Savas, E. S. 1987. *The Key to Better Government*. New Jersey: Chatham House.
 41. Savas, E. S. 2000. *Privatisation and Public – Private Partnership*. New York, London: Chatham House Publishers.
 42. Sotlar, Andrej. 2008. Policisti in varnostniki v procesu izvajanja policijske dejavnosti – med tekmovanjem, konfliktom, sodelovanjem in partnerstvom. *Varstvoslovje*. Revija za teorijo in prakso zagotavljanja varnosti. let. 10, št. 1, str. 129–155.
 43. Stenning, P., Shearing, C. D., 1980. The Quiet Revolution: The Nature Development and General Legal Implications of Private Security in Canada. *Criminal Law Quarterly*, 22, 220–248.
 44. Škrabar, Bernarda, Virjent, Bojana, Sotlar, Andrej. 2006. Zasebna varnost v Nemčiji. Zbornik *Slovenski dnevi varstvoslovja*. Ljubljana: Fakulteta za policijsko-varnostne vede.
 45. Torres, Gerver in Mathur, Sarita. 1996. *The Third Wave of Privatization*. The World Bank. Washington, D.C.
 46. Vidič, Branko. 1999. *Evalvacija procesov privatizacije na področju varnosti*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 47. Vidič, Branko. 2000. Evalvacija zasebno-varnostne dejavnosti v Sloveniji. V *Dnevi varstvoslovja*, 507–526. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.

48. Virjent Novak, Bojana. 1998. Zasebno varovanje v Zvezni Republiki Nemčiji. *Zasebno varovanje in detektivska dejavnost: novi izzivi*, 347–354. Zbornik posveta. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.
49. Virjent, Bojana. 1999. Osnos zasebno – državno varstvo – študija primera Zvezne Republike Nemčije. *Nove možnosti zasebnega varstva v Sloveniji*, 289–298. Zbornik. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola in Društvo za zasebno varstvo in državljansko samovarovanje.
50. Vršec, Milan. 1993. *Varnost podjetja*. Ljubljana: Viharnik.
51. Vukovič, Goran in Miglič, Gozdana. 2006. *Metode usposabljanja kadrov*. Kranj: Moderna organizacija.
52. Zalar, Boštjan. 1997. »(Ne)Legitimnost privatizacije državnega aparata prisile«. *Zasebno varovanje in detektivska dejavnost: dileme in perspektive*, 37–56. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.
53. Zalar, Boštjan. 1999. *Privatizacija in človekove pravice*. Zbirka znanstvena knjižica. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
54. European Vocational Training Manual for Basic Guarding. 1999. EPSSET. European Private Security Services – Education and Training. Final Report on Project Leonardo NL/96/2/1136/PI/II.1.1.b/FPC.
55. Transnational Modules for Security Staff Training – SYNEUSEC. 2002. Leonardo da Vinci Project (European Commission, GD Education).
56. Defining European Standards for Security Staff Qualification – DESSQual. 2005. Leonardo da Vinci Project. Dostopno na <http://www.dessqual.de/>.
57. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (JZP). Ur. l. RS št. 127/2006.
58. Zakon o javnih agencijah (ZJA). Ur. l. RS št. 52/2002.
59. Zakon o zasebnem varovanju (ZZasV). Ur. l. RS št. 126/2003.
60. Zakon o zasebnem varovanju (ZZasV-NPB2). (Aktualno od 4. 11. 2008, dostopno na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&type=98&mandate=-1&vt=7&unid=UPB|29979EAEFFA5BE64C12574F60047B55F&showdoc=1>
61. Zakon o nacionalnih poklicnih kvalifikacijah (ZNPk-UPB2). Ur. l. RS št. 1/2007.
62. Pravilnik o izvajanju javnih pooblastil na področju zasebnega varovanja. Ur. l. RS št. 131/2002.
63. Pravilnik o programih in načinu izvajanja strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja (Predlog predpisa dostopen na: http://www.mnz.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/predlogi_predpisov/, 21. 11. 2008).
64. Pravilnik o programih in načinu izvajanja strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja. Ur. l. RS št. 110/2008.
65. Pravilnik o nadzoru nad izvajanjem zakona o zasebnem varovanju in obveznem organiziranju službe varovanja. Ur. list RS, 90/1998.

66. European Parliament Resolution on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Procurement and Concessions, P6 TA (2006) 0462.
67. Green Paper on Public-Private Partnership and Community Law on Public Contracts and Concessions, COM (2004) 0327 FINAL, 30. 4. 2004.