



OBČINA **KOČEVJE**

»LEAVE NO ONE BEHIND«

Nikogar ne bomo pustili samega, da je onemogočen v mirnem sobivanju

in varnem uživanju svojih temeljnih pravic

BEČIR KEČANOVIĆ

OBČINSKI PROGRAM VARNOSTI

HORIZONTALNI MEHANIZEM

VKLJUČUJOČE IN VARNE DRUŽBE

PRIROČNIK

Ljubljana, marec 2024

OBČINSKI PROGRAM VARNOSTI:
HORIZONTALNI MEHANIZEM VKLJUČUJOČE IN VARNE DRUŽBE

Avtor: mag. Bečir Kečanović

Spremna beseda: dr. Albin Igličar, dr. Simon Slokan, dr. Vladimir Prebilič

Jezikovni pregled in oblikovanje naslovnice: Inštitut za razvoj vključujoče družbe – IRVD

Izdal in založil: Inštitut za razvoj vključujoče družbe – IRVD

Predstavniki: mag. Bečir Kečanović

Prva spletna izdaja, Ljubljana, 2024

Publikacija ni plačljiva.

Publikacija je dosegljiva na: http://www.irvd.si/OPV_prirocnik1.pdf

Raziskavo, ki je podlaga za izid publikacije, je finančno podprla Občina Kočevje.

© Inštitut za razvoj vključujoče družbe – IRVD | Vse pravice pridržane. Brez pisnega dovoljenja založnika je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, javna priobčitev, predelava ali druga uporaba tega avtorskega dela ali njegovih delov v kakršnemkoli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem, tiskanjem ali shranitvijo v elektronski obliki. Odstranitev tega podatka je kazniva.

Kazalo

Spremna beseda	4
Predgovor in zahvala avtorja.....	9
Povzetek	10
SUMMARY	11
1. UVOD.....	12
2. PRIPADNOST VREDNOTAM SKUPNOSTI	13
2.1. Povezave s trajnostnim razvojem: miroljubna, vključujoča in varna družba za vse	16
3. VERTIKALA JAVNE VARNOSTI	18
3.1. Javna varnost in javni red.....	19
3.2. Normativna integracija	20
3.2.1. S koherentnostjo OPV za vključujočo in varno lokalno skupnost.....	22
4. HORIZONTALNA RAVEN IN LEGITIMNOST OPV	22
4.1. Integralna razlaga.....	23
4.1.1. Koherentna osebnost in uporabna vrednost OPV.....	24
4.1.2. Odpravljanje nasprotij in obvladovanje procesnih tveganj.....	25
4.2. Odločanje, podprto z dokazi in načeli demokratičnosti	26
4.2.1. Ekstremne situacije in odločanje na podlagi taktičnega preudarka	26
4.3. Nerešena vprašanja usklajenosti državne in lokalne ravni v kriznih razmerah.....	29
4.4. Etična infrastruktura in notranje okolje s kontrolnimi mehanizmi	30
4.4.1 Vzpostavitev etične infrastrukture v podporo zagotavljanju javne varnosti	31
4.5. Smernice za izdelavo OPV	32
5. POVZETKI IZBRANIH VIROV O JAVNI VARNOSTI V LOKALNI SKUPNOSTI.....	33
5.1. Paradoks nasprotij, ki razkrivajo globoko vrzel med zakonsko ureditvijo in prakso	33
6. EMPIRIČNI DEL	35
6.1. Teoretična poenostavitev – model	35
6.1.1. Usklajenost in institucionalna (ne)učinkovitost	35
6.1.2. Programski in tehnološki potencial za človekove pravice in enakost spolov: enakovredna vloga žensk pri zagotavljanju miru in varnosti	36
6.2. Metode in cilji empiričnega dela	38
6.2.1. Občansko raziskovanje in iskanje rešitev, podprtih z dokazi.....	38
6.3. Rezultati empiričnega dela.....	41
7. KONČNA OCENA S PREDLOGI ZA POSODOBITEV	43
8. LITERATURA IN VIRI	46
8.1. Pravni viri in drugi splošni akti.....	48
8.2. Sodna praksa.....	49

SPREMNA BESEDA

Priročnik z naslovom Občinski program varnosti: horizontalni mehanizem vključujoče in varne družbe na prvo mesto ob pripadnosti vrednotam skupnosti postavlja potrebo po javni varnosti. Človekove potrebe po varnosti in pripadnosti spadajo ob fizioloških potrebah med prvobitne (primarne) dejavnike življenja v družbi. Šele na njihovi osnovi se nato porajajo potrebe po samozavedanju in samouresničitvi. Zaradi uresničevanja potreb, ki jih navzven izražamo kot interese, vstopamo v družbene odnose oziroma različne načine združevanja od primarnih in sekundarnih družbenih skupin do globalnih družb.

Za človeka je značilno, da si zavestno postavlja cilje in nato smotrno deluje za njihovo dosego. Tako racionalno delovanje se izraža tudi pri zadovoljevanju potrebe po varnosti. Zato na tem področju s strategijami, resolucijami in programi opredeljujemo osnovne cilje ter določamo načine in poti za doseganje teh ciljev. Iz programsko-političnih dokumentov se nato njihova vsebina v najpomembnejšem delu pretvarja tudi v neposredno zavezujoče pravne norme. Te institucionalizirajo osnovne vrednote skupnosti ter zagotavljajo predvidljivost in relativno stabilnost v stikih med ljudmi ter zagotavljajo zanesljive okvire za vključevanje v različne oblike organiziranih združenj državne in samoupravne narave.

Zavedanje o velikem pomenu varnosti za človekovo življenje se izraža že na začetku moderne dobe. Tako je v Deklaraciji o pravicah človeka in državljana (1789) med štirimi tako imenovanimi naravnimi pravicami ljudi – ob pravici do svobode, lastnine in upora – navedena tudi pravico do varnosti. V nadaljnjem zorenju pravne in politične misli se je razvil poseben pojem javne varnosti, ki ga kot generalno klavzulo navaja tudi Ustava RS. Ob naslonitvi na idejo naravnega prava in zdrav razum ter načelo sorazmernosti standard javne varnosti daje tudi usmeritve za odločanje državnih in občinskih organov, kadar je ogroženo življenje ljudi ali kadar je v nevarnosti obstoj družbene skupnosti.

V Sloveniji se prebivalci enega ali več naselij, ki so povezani s skupnimi potrebami in interesi, povežejo v občino kot samoupravno lokalno skupnost. Lokalna skupnost pomeni tudi okvir za uresničevanje človekove potrebe po pripadnosti in varnosti. Poleg družine in prijateljske skupine je namreč za veliko ljudi pomembna tudi navezanost na določen kraj oziroma njegove prebivalce. Tako postane pripadnost nekemu kraju posebna vrednota, ki jo krepijo skupne navade, običaji, nazori in poznanstva. V tem okviru se pokažejo potrebe po stanovanju, prehrani in sploh osnovni preskrbi, ki je s tem povezana. Sem prištevamo tudi potrebe po socialnem, zdravstvenem in otroškem varstvu, pa tudi nujnost elementarne pravne in politične varnosti. Zato vztrajno raste pomen lokalnih skupnosti pri zadovoljevanju potreb po pripadnosti, občutku varnosti in razbijanju anonimnosti množične družbe.

Nadaljnje izpolnjevanje potreb (višjega reda) po spoštovanju in samouresničevanju je navadno mogoče šele v širših družbenih skupnostih. Lokalni okviri so za njihovo celovito udejanjanje že preozki. Seveda pa nekatere elementarne oblike teh potreb lahko najdejo svojo uresničitev tudi v lokalni skupnosti. To so izobraževanje, kultura, poklicno udejstvovanje in osnovno politično odločanje na občinski ravni ter upravljanje tako imenovanih splošnih zadev celotne globalne družbe.

Vso to pestrost življenja zaobjame pravni sistem, ki v pravni državi zahteva, da ga spoštujejo tudi nosilci državne in lokalne oblasti. Potreba po pravni regulaciji bistvenih odnosov v lokalni skupnosti izvira iz narave teh odnosov, saj se uredijo v lokalni skupnosti eksistenčno pomembni pogoji življenja in dela. V krajevno pogojeni obliki združevanja ljudi se s pravno institucionalizacijo doseže relativna stabilnost in predvidljivost odnosov, ki so potencialno interesno konfliktni. Za jasnot ciljev in racionalno delovanje pri upravljanju varnosti pa ima za prebivalce v občini ter usmerjevalno-programski pomen Občinski program varnosti in seveda

z njim povezane določbe v pravno zavezujočih predpisih, tako na državni kot na lokalni ravni, torej od zakonov do občinskih odlokov.

Za Občinski program varnosti je zelo koristno, da se organsko vključuje v celotno normativno nadstavbo družbe. Čeprav nima narave splošnega pravnega akta, je koristno, da pri svojem nastajanju sledi usmeritvam Resolucije o normativni dejavnosti in njenim načelom samoomejevanja, sorazmernosti, odgovornosti, določnosti, dostopnosti, poenostavitve in transparentnosti. Na ta način program varnosti pripomore k normativni integraciji in s tem k skladnosti med različnimi vrstami družbenih norm.

To pomeni najprej, da normativni sistem temelji na večinsko sprejetih družbenih vrednotah, ki pogojujejo različne vrste družbenih norm, kot so morala, običaji, navade, pravila lepega vedenja, ter tudi pravna pravila. Potem je nujno, da so med seboj navedene vrste družbenih norm vsebinsko usklajene oziroma da med njimi ni nasprotij. Nadalje sledi zahteva, da je sam pravni sistem notranje skladen, da v njem ni protislovij, da je spoštovana hierarhija pravnega sistema in njegova globalna koherentnost. Za doseganje normativne integracije je zelo škodljivo, če zakoni, na primer, niso skladni z ustavo ali če obstaja vsebinsko protislovje (antinomija) med samimi zakoni enake formalne veljave. Seveda je za normativno in-

tegracijo potem nujna konsistentnost samega zakona oziroma njegova notranja usklajenost. Z zakoni morajo biti seveda skladni vsi podzakonski akti ter predpisi lokalnih skupnosti. Na koncu k normativni integraciji pripomore še skladnost posamičnih in konkretnih pravnih aktov s splošnimi in abstraktnimi pravnimi akti ter s tem povezana ustaljena sodna in upravna praksa. Subjektivni vidik integracije se kaže v ponotranjenosti (interiorizaciji) pravnih norm, njihovi navzočnosti v zavesti vsakega posameznika. Ponotranjeno dojetje in soglašanje s pravnimi normami je seveda mogoče, kadar izhaja iz splošno sprejetih običajnih vrednot in iz osnovne skladnosti interesov posameznika z objektivnimi splošnimi družbenimi interesi. Tedaj se pravne norme v znatnem delu prekrivajo z osebnimi nazori in vodijo za ravnanje posameznikov, kar jim posledično zagotavlja tudi splošno legitimnost.

Naslovna publikacija teoretično osmišljeno in praktično uporabno povezuje vse bistvene sestavine varnosti kot človekove potrebe in kot pravnega standarda. Ob upoštevanju vertikalnega in horizontalnega pristopa je še posebej osredotočena na specifične razmere v lokalnih okoljih. Za pripravo Občinskega programa varnosti knjiga pomembno prispeva k razumevanju soodvisnosti med politično-programskimi dokumenti in normativnimi pravnimi akti.

Zasl. prof. dr. Albin Igličar, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani

Živimo v času, ko so »osebna varnost«, »družbena varnost«, »varnost javnega prostora« in tako dalje med najpogostejšim dnevnim izrazjem, besednimi zvezami in najpomembnejšimi družbenimi temami. Pri njihovi interpretaciji in prenosu (implementaciji) v družbeno prakso se velikokrat pojavljajo pojmovne in vsebinske zlorabe, napačni pogledi, tolmačenja na podlagi osebnih percepcij, kar nas kot posameznike in skupnost čedalje bolj ovira na poti do strateških uspehov, napredka in kakovostnega življenja za vse. Če želimo biti uspešni pri teh velikih rečeh, je že na začetku pomembno, da vemo, kaj hočemo in kako se bomo tega lotili na najboljši možni način. Pred nami je tako priročnik z naslovom Občinski program varnosti: horizontalni mehanizem vključujoče in varne družbe, ki v svojem vsebinsko teoretičnem okviru predstavi temeljne pojme, ki se nanašajo na človekovo varnost, javno varnost in javni red, ob tem pa predstavi tudi strukturne povezave med etičnimi, pravnimi in političnimi standardi dobrega upravljanja ter tako prikaže pomenske in vsebinske razsežnosti omenjenih pojmov.

Dejstvo je, da je v sociološkem in družbenem smislu ter biti ena izmed temeljnih človekovih potreb potreba po varnosti oziroma zagotavljanju le-te, kar izhaja že iz primarnega vidika človekovega razvoja. Posledično to pomeni, da gre pri zagotavljanju potreb po varnosti posameznika hkrati za potrebo po varnosti v skupnosti oziroma družbi. V tem kontekstu sem prepričan, da vsak posameznik na primarni ravni lahko in mora prispevati k družbeni blaginji v najširšem smislu (varnostnem, ekonomskem, političnem, socialnem, izobraževalnem). Seveda je razumevanje povezano tudi z osebnostnim razvojem vrlin in kompetenc pri ljudeh – pri čemer je tudi za zagotavljanje varnosti pomembno, da imajo ljudje visoke moralno-etične standarde, spoštujejo družbene in formalne norme ter razumejo koncept družbene odgovornosti kot mehanizem pozitivnega prispevka razvoja na vseh področjih.

Zaradi zavedanja vseh omenjenih relacij v odnosu do varnosti, družbe in družbenih vred-

not je tako treba razumeti formalne skupnosti (OZN, države ...), da so na subnacionalni ravni (mednarodne konvencije, resolucije), nacionalni ravni (Ustava RS, zakonodaja) kot tudi lokalni ravni (Občinski program varnosti, v nadaljevanju OPV, odloki) uredili, v najširšem smislu, akte, ki omogočajo možnost sobivanja in občutka varnosti.

Sam priročnik se v tem okviru nanaša na zagotavljanje varnosti v okviru lokalnih skupnosti, saj je Občinski program varnosti, temeljni strateški in operativni dokument, namenjen prav tej tematiki. Dejstvo je, da se avtor priročnika zaveda, da nekatere lokalne skupnosti omenjene dokumente imajo zgolj zaradi zakonskih določb, dejanski vsebinski in operativni del pa bistveno ne pripomore k razvoju oziroma zagotavljanju varnosti. V priročniku je tako prikazan odličen model, ki predstavlja ocenjevanje tveganj na posameznih področjih, na podlagi katerih se lahko ovrednotijo posamezna tveganja ter na podlagi tega pripravijo ukrepi za izboljšanje stanja. Zavedanje, da gre v tem okviru za vsebinski prispevek k zagotavljanju varnosti v lokalnem okolju, mora postati bistvo OPV in lokalnih vodij.

Kot posamezniku, ki se pri strokovnem delu velikokrat srečujem z različnimi pojavnimi oblikami nasilja v družbi, še posebej pa v šolskem okolju, se mi zdi bistveno, da poudarim še empirični del priročnika. Dejstvo je, da v družbi še zmeraj premalo razumemo pomen in vpliv javnega prostora na šolski prostor oziroma dogajanje v njem ter obratno. Koncepti in odnosi v družbi imajo neposreden in stalen vpliv na interakcije in aktivnosti v šoli. Tako je bistveno zavedanje tudi/ali še posebej v okviru OPV, da morajo zagotavljanje splošne varnosti in posamezni ukrepi vedno zajemati tudi območja šolskega prostora oziroma tudi posredne aktivnosti, povezane s tem okoljem. Medvrstniško nasilje ni več domena samo šolskih hodnikov, dogaja se v okviru vseh družbenih okolij, na različne načine in z najhujšimi posledicami.

Priročnik Občinski program varnosti: horizontalni mehanizem vključujoče in varne družbe je odličen pripomoček, ki bo prav gotovo prispeval k razumevanju celovitosti

pomena zagotavljanja varnosti javnega prostora v lokalnih skupnostih. Istočasno pa bo zmeraj služil tudi kot opomnik pri iskanju virov, določil in ukrepov, pomembnih za razvoj omenjenega področja oziroma družbe. Saj

tako na teoretični kot empirični ravni prikaže vsebinska dejstva, ki lahko pripomorejo k izboljšanju zaznavanja dejavnikov tveganja in tudi učinkovito pripravljajo ukrepe za izboljšanje stanja.

Dr. Simon Slokan, glavni inšpektor Inšpektorata RS za šolstvo

Rojen v neki drugi državi in kot nekdanji pionirček, mladinec ter vojaški obveznik, ki je služenje domovini sicer opravil v samostojni in neodvisni Republiki Sloveniji, v šoli za častnike vojnih enot ter z določeno mero zgodovinskega spomina dojemam varnost bistveno drugače, kot jo danes dojema večji del slovenske družbe. Zakaj je tako? Če se oprem na lastne raziskave domoljubja med mladimi, moram ugotoviti, da je dojemanje varnosti opredmeteno kot naravno stanje. Z drugimi besedami, varnost obstaja sama po sebi in za njen obstoj ni treba prispevati. Pri tem prispevku je nujno opozoriti na še eno dodatno dejstvo: če so davkoplačevalci pripravljeni pod določenimi pogoji in ob obilici slabe volje prispevati finančna sredstva za sistem nacionalne varnosti, ki to zagotavlja, je popolno domovinsko pravico izgubilo dejstvo o lastni participaciji pri zagotavljanju varnosti. Še več! Prepričanje (pre)številih je, da ni nikarkršne odgovornosti pri zagotavljanju varnosti slehernega med nami in da je zanjo odgovoren tisti drugi. Hkrati je v vrednostnem sistemu, v katerem varnost predstavlja najbolj temeljno, nujno in prvinsko dobro, ta zdrsnila popolnoma v ozadje. Če vsem naštetim dejstvom ob bok postavimo še dejstvo vse bolj atomizirane družbe, temelječe na poudarjenem individualizmu, je jasno, da nastopi konflikt med konceptom individualne in nacionalne varnosti. Ta naj bi bila najnižji skupni imenovalec prve, a zdi se, da tega ni več mogoče doseči. Razlogi so že predstavljeni ...

Sledi vprašanje, kdo je odgovoren, da imamo v Sloveniji opravka z varnostno nepismeno družbo. Preden prst usmerimo v druge in po navadi naše družbe za to stanje - seveda bi morali najprej priznati stanje varnostne nepismenosti, kar še ni dejstvo - okrivimo državo, ta je kriva

Dr. Vladimir Prebilič, župan Občine Kočevje

pravzaprav za vse, se je treba vprašati, kako je z našim vrednostnim sistemom v naših temeljnih gradnikih družbe, v naših družinah. Varnostna nepismenost je posledica odsotnosti zavedanja družbene participacije, nepripravljenosti za družbeno aktivacijo in popolnega distanciranja od političnega državnega zavedanja. Naj bom neposreden - nizka stopnja domovinske pismenosti, ki jo predstavlja poznavanje slovenskega naroda, njegove zgodovine, kulture in jezika, se odlikava v nizki stopnji državljske pismenosti, ki predvideva poznavanje delovanja države kot institucije ter vloge državljanke in državljana pri tem. Zato varnost, ki jo kot dobro hkrati zagotavljamo tako na institucionalni ravni (torej država) kot tudi na neinstitucionalni ravni (mi vsi), deli tragično usodo zavedanja ...

In prav v tem delu vidim veliko dodano vrednost priročnika. Ta spodbuja razpravo o varnosti, med vse nas vnaša zavedanje odgovornosti in opozarja na participativnost vseh. Kot lokalna skupnost in odločevalci v njej se tega zavedamo, zato smo projekt ter priročnik podprli, a pred nami vsemi ostaja pomembna naloga - prenesti ugotovitve, priporočila in predvsem napotke v življenje. Ne bo lahko, saj bo treba preseči absolutno preobsežno cono udobja, v kateri danes živimo predvsem v varnostnem vidiku, ter pasivnost spremeniti v aktivnost. A izzivi so zato, da se premagujejo, in ob strokovni pomoči, koordiniranju aktivnosti različnih deležnikov in z lastnim zgledom se zdi mogoče vnesti spremembe med članice in člane naše skupnosti. Ne zato ker je lahko, temveč zato ker je prav. Ker varnostno opolnomočena družba deluje bolje, je strpnejša, bolj vključujoča in predvsem bolj varna!

Zahvaljujem se avtorju in vsem deležnikom, ki so nam pri prvih korakih pomagali z veliko zavezo, da ne bo ostalo pri prvem koraku!

PREDGOVOR IN ZAHVALA AVTORJA

Ta priročnik je nastal na podlagi raziskave občinskega programa varnosti (OPV), opravljene skupaj z Občino Kočevje med septembrom 2023 in februarjem 2024. Avtor se zato tudi izpred Inštituta za razvoj vključujoče družbe najprej zahvaljujem županu dr. Vladimirju Prebiliču, da je pobudo za sodelovanje podprl in omogočil izvedbo raziskave.

Občina Kočevje je ena tistih naprednih lokalnih skupnosti v Sloveniji, ki javno varnost povezujejo s trajnostnim razvojem, pametno specializacijo in odpornostjo proti varnostnim grožnjam, podnebnim spremembam, naravnim in drugim nesrečam. To je pomembna iztočnica za posodobitev OPV, da je v skladu z namenom zakonodajalca obenem lahko horizontalni mehanizem vključujoče in varne občine. V empiričnem delu raziskave so poleg avtorja sodelovali Gregor Košir, podžupan Občine Kočevje; Igor Kalinič, poveljnik Gasilske zveze Kočevje; Mario Abram, načelnik, in Marjan Ferko, vodja policijskega okoliša Policijske postaje Kočevje; Peter Pirc, ravnatelj OŠ Zbora odposlancev Kočevje, ter Alenka Klepac, uslužbenka Ministrstva za vzgojo in izobraževanje RS, Urad za razvoj in kakovost izobraževanja, Sektor za

razvoj izobraževanja. Poseben prispevek v delu, kjer je predmet analize fokusno področje vzgojno-izobraževalnih zavodov s poudarkom na obvladovanju tveganj medvrstniškega in drugega nasilja nad otroki, je dal dr. Simon Slokan. V svoji nadzorstveni vlogi glavnega inšpektorja Inšpektorata RS za šolstvo je dr. Slokan naše raziskovalne aktivnosti redno spremljal in nas tako tudi usmerjal k doslednemu spoštovanju šolske zakonodaje in pravil šolskega reda. Vsem imenovanim gre zahvala, da so z medpodročno izmenjavo znanja in izkušenj prispevali k rezultatom in izidu tega priročnika.

Časovno se izid priročnika prekriva z deseto obletnico Inštituta za razvoj vključujoče družbe – IRVD. Vizija posodobljenega OPV s poudarkom na pripadnosti temeljnim vrednotam družbe in države, obrambe in varnosti Republike Slovenije je v priročniku primerljiva s poslanstvom IRVD, da si prizadeva za razvoj vključujoče in varne družbe. Pri tem so od njegove ustanovitve leta 2014 naprej sodelovali mnogi dobri ljudje, moški in ženske, ki so nas pri poslanstvu IRVD podpirali in spodbujali, da vztrajamo. Ob tej priložnosti se vsem iskreno zahvaljujem.

Bečir Kečanović, direktor IRVD

POVZETEK

Občinski program varnosti (OPV) je z zakonom določen programski dokument javne varnosti v lokalni skupnosti. Vizija posodobljenega OPV v tem priročniku pa v skladu z namenom zakonodajalca predpostavlja pripadnost vrednotam skupnosti ter usklajeno iskanje sinergij med normativnim okvirom in varnostnimi razmerami, tako kot jih občutijo predvsem prebivalci v lokalnem okolju. Ker so neposredno izpostavljeni varnostnim grožnjam, se sami najbolj zavedajo potrebe po učinkovitem zagotavljanju javne varnosti. Zato bi morali državni organi in organi lokalne samouprave prebivalcem prisluhniti in jih spodbujati, da na demokratičen način sodelujejo tudi pri izdelavi in izvrševanju OPV.

Za sodelovanje prebivalcev pri upravljanju javnih zadev je splošno pomembno načelo demokratičnosti. Demokratičnost s svobodo izražanja in različnostjo mnenj oziroma pluralnostjo zahteva enake možnosti, da vsakdo lahko sodeluje pri odločanju in tako vpliva na svoj družbeni položaj, pravice in dolžnosti v skupnosti. V zvezi s tem je treba posebej poudariti enakost spolov ter enakovredno vlogo žensk pri zagotavljanju miru in varnosti, saj je to eden od strateških dejavnikov vključujoče in varne družbe, skupne blaginje in kakovostnega življenja za vse.

Poslanstvo OPV je določeno z namenom zakonodajalca, da mora biti zagotavljanje javne varnosti v etičnem (vrednotnem), pravnem in političnem pogledu usklajeno na državni in lokalni ravni. Kot vodilo tega pristopa predlagamo razširjeni prevod drugega, takoj za univerzal-

nimi vrednotami in človekovimi pravicami najpomembnejšega trajnostnega načela »Leave No One Behind«: Nikogar ne bomo pustili samega, da je onemogočen v mirnem sobivanju in varnem uživanju svojih temeljnih pravic.

Metodološko je priročnik usklajen z razlago Ustavnega sodišča RS o skladnosti predpisov in drugih splošnih aktov ter pravnega reda kot celote. Glede umestitve v institucionalni okvir notranje varnosti je metodologija usklajena tudi z osrednjo zahtevo v krovnii politiki nacionalne varnosti Republike Slovenije za celovito in povezljivo doseganje obrambnih in varnostnih ciljev države. S tem namenom je v priročniku zajeta še etična infrastruktura, podprta z miselno-metodološko celoto strategij uporabne etike in njeno vlogo pri povečanju pripadnosti vrednotam skupnosti.

Sklicujoč se na temeljne družbene vrednote in načela demokratičnosti pri odločanju o javnih zadevah, je v priročniku poudarjena potreba po vključevanju javnosti in usklajenosti na državni in lokalni ravni. Z upoštevanjem splošnih standardov usklajenosti za razvoj (ang. *policy coherence for development*) so tako tudi končni predlogi za posodobitev OPV usklajeni in podprti z ustreznimi dokazi (ang. *evidence-informed policy making*). Z vsem tem je priročnik lahko uporabno gradivo za posodobitev OPV, da je obenem horizontalni mehanizem vključujoče in varne družbe tudi na drugih področjih odločanja o upravljanju javnih zadev na državni in lokalni ravni, tako v rednih kot izrednih razmerah in ekstremnih situacijah.

Gljučne besede: družbene vrednote, javna varnost, občinski program varnosti, trajnostni razvoj, vključujoča družba

SUMMARY

The municipal safety program (MSP) is a program document of public security determined by law in the local community. The vision of the updated MSP in this manual, in accordance with the intention of the legislator, presupposes belonging to the values of the community and coherence between the normative framework and security conditions, as they are felt especially by the residents. As they are directly exposed to security threats, they themselves are most aware of the need to effectively ensure public safety. Therefore, state authorities and local self-government bodies should heed to the residents and encourage them to democratically participate in the creation and implementation of the MSP.

The principle of democracy is generally important for citizens' participation in the management of public affairs. Democracy with both freedom of expression and diversity of opinion, or plurality, requires equal opportunities so that everyone can participate in decision-making and thus at the same time influence their social position, rights, and duties in the community. In relation to this it is worth emphasizing gender equality and the equal role of women in ensuring peace and security, as this is one of the strategic factors of an inclusive and safe society, common prosperity, and quality life for all.

The mission of MSP is determined by the intention of the legislator that the provision of public security in ethical (values), legal and political aspects must be in coherence with the state and local level. As a guideline for this approach, we propose an expanded translation of the second, right after the universal values and human rights,

the most important sustainable principle "Leave No One Behind": We will leave no one behind, we will not let anyone be robbed of their peaceful coexistence and fundamental rights.

Methodologically, the manual is in accordance with the interpretation of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia (RS) regarding the coherence of regulations and other general acts and the legal order as a whole. Regarding its placement in the institutional framework of internal security, the methodology is also coordinated with the central requirement in the national security policy of the RS for the comprehensive and connected achievement of the country's defensive and security goals. Taking all of this into consideration, the manual also covers the ethical infrastructure, supported by the strategies of applied ethics and its role in increasing of the feeling of belonging to the values of the community.

Referring to fundamental social values and principles of democracy in decision-making when it comes to public affairs, the manual emphasizes the need for public involvement and coherence at the national and local level. By following the general compliance standards for development (policy coherence for development) the final proposals for updating the MSP have been coordinated and are supported by relevant evidence (evidence-informed policy making). With all of this, the manual can be useful material for updating the MSP, as well as a horizontal mechanism of an inclusive and safe society in other areas of decision-making when it comes to the management of public affairs at the state and local level, both in regular, emergency, and extreme situations.

Keywords: social values, public safety, municipal safety program, sustainable development, inclusive society

1. UVOD

Ureditev občinskega programa javne varnosti v Zakonu o občinskem redarstvu (ZORed) iz leta 2006 je kratka in dokaj enostavna, zajema le štiri zakonske določbe o usklajenem delovanju državnih organov in organov lokalne samouprave pri zagotavljanju javne varnosti v lokalni skupnosti. To je seveda poenostavljena razlaga, ko zakonsko besedilo le preberemo in se z njim vsebinsko ne ukvarjamo. S to razlago ne moremo do uporabnih rešitev, kako občinski program varnosti (OPV) praktično umestiti v skupni okvir pravnega reda in politike države o nacionalni varnosti ter v vsakdanje življenje ljudi z varnostnimi razmerami in potrebami lokalne skupnosti.

Ko v tem priročniku govorimo o uporabi, praktični vrednosti OPV pomeni, da zakonsko ureditev razlagamo v razmerju do vrednot skupnosti, namena zakonodajalca in politike države o nacionalni varnosti, pri čemer referenčni okvir predstavljajo varnostne razmere in stvarne potrebe občin po javni varnosti. To pa ni več enopomensko branje zakona, temveč globlji vpogled v delujočo celoto OPV kot strateškega dokumenta javne varnosti, tako v rednih kot izrednih oziroma kriznih razmerah in ekstremnih situacijah. Ker je treba zakon praktično (operativno) razumeti in ga izvrševati v vsakdanjem življenju ljudi, upoštevajoč temeljne družbene vrednote, pravni red in politiko države o nacionalni varnosti, varnostne razmere in konkretne potrebe občine pri zagotavljanju javne varnosti, je normativni okvir OPV v tem uporabnem, praktičnem pogledu neprimerljivo širši od jezikovne razlage zakonskih določb. V ozadju tega celovitega in povezljivega, *koherentnega* pristopa je miselno-metodološka celota strategij, ki jih praviloma uporabljamo skladno z namenom zakonodajalca. Šele na ta način, ko je proces razumevanja in uporabe zakonskih določb z razširjenim pogledom in integralno razlago usmerjen v iskanje sinergij med normativnim in družbenim okvirom, lahko pridemo do rešitev, pri katerih se z mislijo na uporabno vrednost OPV prepletajo etične, pravne in politične

razsežnosti javne varnosti na državni in lokalni ravni. V skupnem izhodišču obeh, državne in lokalne ravni pa so nacionalni interesi in strateški cilji Slovenije, za katere je določeno, da izhajajo iz vrednot, zapisanih v Ustavi RS.¹

S pripadnostjo vrednotam skupnosti ter z integralno razlago pravnega reda in politike države o nacionalni varnosti v priročniku izhajamo iz zahtev zakonodajalca v določbah o OPV, da morajo pristojni organi države in lokalne samouprave skladno s svojimi zakonskimi dolžnostmi in strateškimi varnostnimi cilji Slovenije opredeliti vire ogrožanja in varnostna tveganja, analizirati varnostno okolje, določiti izhodišča za odzivanje na varnostne grožnje in tveganja ter sistemske in organizacijske rešitve za usklajeno delovanje pri zagotavljanju notranje oziroma javne varnosti na državni in lokalni ravni. Ker javna varnost v širšem okviru skupne varnosti EU na neki način celo presega pojmovni okvir notranje varnosti držav članic, se poleg teoretičnih virov in zakonskih določb slovenskega pravnega reda sklicujemo na evropski pravni red ter sodno prakso Sodišča EU in Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP). Tako je vsaj v kratkem prikazano, kako so pojmi *nacionalna varnost*, *notranja varnost*, *varnost države* in *javna varnost*, *javni red* in *javno zdravje* z vidika uporabne vrednosti OPV formalno sicer oddeljena, institucionalno pa praviloma usklajena (koherentna) celota temeljnih družbenih vrednot (etike), prava in politike države o nacionalni varnosti tudi v odnosu do vrednot EU ter skupne zunanje, varnostne in obrambne politike.

Z uporabo miselno-metodološke celote strategij je v priročniku zajet namen, da država in občine s posodobljenim OPV usklajeno opravijo kakovostno preobrazbo (transformacijsko načelo) od stare k novi in učinkovitejši paradigmi javne varnosti. Thomas Kuhn v knjigi *Struktura znanstvenih revolucij* pravi, da miselno-metodoloških celot strategij (*paradigm*) niti načelno niti objektivno ni mogoče

1 Ustava Republike Slovenije; Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije, ReSNV-2.

ločevati na teoretični in praktični (empirični) del. Če povzamemo njegove besede, bi lahko rekli, da teoretični oziroma normativni vidik OPV z vertikalno javne varnosti od vrha navzdol »interveniira« v varnostne razmere lokalnega okolja (empirija), da jih z oceno varnostnih tveganj in uresničevanjem varnostnih potreb naredi pomenljive, predvidljive in obvladljive. Vertikalna »intervencija« v empirijo uspeva paradigmam predvsem z vzorci uporabe teorij v tipičnih primerih, ki z izkustvom postanejo modeli za učinkovito reševanje podobnih problemov in izzivov.²

Stališče do neločljivosti teorije in prakse je značilnost tistega prelomnega obdobja v znanosti in filozofiji 20. stoletja, po katerem tradicionalni način razmišljanja ne more več ponuditi uporabnih odgovorov na kompleksne probleme in izzive sveta. Pri obeh, znanosti in filozofiji se je tako povečalo zanimanje za interdisciplinarno, medpodročno in povezljivo izmenjavo znanja in izkustva z različnih področij. V izhodišču je integralna teorija, ki v harmonično celoto vesoljne modrosti vključuje (integrira) znanost, umetnost in etiko ali filozofijo morale. Ta osnovni algoritem od enega do drugega področja na uporaben, aplikativen način povezuje različne discipline, od fizike do duhovnosti, od biologije do estetike, od sociologije do kontemplativne molitve in integralne duhovnosti.³ Na isti način je integralna teorija vstopila v uporab-

no etiko (ang. *applied ethics*), pravo in politiko, integralno medicino, psihologijo in psihoterapijo ter integralno upravljanje poslovnih združb. Z razvojem znanosti, še posebno biomedicine in novih tehnologij, in na drugi strani z razraščanjem problemov in izzivov svetovnih razsežnosti je ta celostni in povezljivi, integrativni pristop vse bolj uveljavljen na različnih področjih, začeni z integralno razlago in koherentnim uresničevanjem Agende za trajnostni razvoj sveta 2030.⁴

Svetovni cilji trajnostnega razvoja so s prenosom (implementacijo) v pravno ureditev in politiko države o nacionalni varnosti Republike Slovenije sestavni del normativnega okvira in so zato zajeti tudi v predlogih za posodobitev OPV. To je treba poudariti že zaradi zasnove raziskovalnega pristopa (modela) v tem priročniku, ki z načeli demokratičnosti in odprte znanosti vključuje prebivalce (občane) in občansko znanost (ang. *citizen science*). Z vpetostjo med profesionalno znanostjo in vsakdanjim življenjem je občanska znanost uveljavljena v svetu, Evropski uniji in članicah, vključno s Slovenijo.⁵ S širokimi možnostmi, da skladno z načeli odprte znanosti deluje pod okriljem profesionalne znanstvenoraziskovalne dejavnosti, je občanska znanost lahko dragocen vir (spo)-znanja in izkustva za trajnostni razvoj, produktivnost in ustvarjanje priložnosti za države članice in Unijo prihodnosti.⁶

2. PRIPADNOST VREDNOTAM SKUPNOSTI

Pripadnost vrednotam skupnosti je večstransko vprašanje javne etike oziroma družbene morale, prava in političnega upravljanja javnih zadev. Z vidika bioloških in psihosocialnih virov motivacije, bolečine in

ugodja, strahu pred nevarnostjo in izgubo so vrednote med najmočnejšimi dejavniki prilaganja (*adaptacije*) in povečevanja odpornosti (ang. *resilience*) za preživetje, varnost in uspešno delovanje ljudi v vsakdanjem življenju. V pove-

2 Kuhn, 1998.

3 Pavliha, Ošljaj, 2013.

4 *Koherentnost* ali *uskklajenost* je osrednje sistemsko vprašanje usklajenosti politik in institucionalne ravni v 17. cilju Agende 2030; Monkeltaan, 2019, nav., v: Kečanovač, 2020, str. 42.

5 Zakon o znanstvenoraziskovalni in inovacijski dejavnosti, ZZrId.

6 Gold, Arias, Haklay idr., 2023.

zavi z namenom tega priročnika to pomeni, da je pripadnost vrednotam motivacijski dejavnik javne varnosti, razumne previdnosti (ang. *precautionary principle*) in sorazmernosti pri obvladovanju varnostnih tveganj ter določanju ukrepov OPV za povečanje odpornosti občine in njenih prebivalcev, fizičnih in pravnih oseb proti nasilju in kriminalu, podnebnim spremembam, naravnim in drugim nesrečam.⁷ Drugače povedano, če hočemo, da ima OPV uporabno vrednost v družbeni praksi, ni dovolj le branje zakonskih določb in formalno sklicevanje na vrednote nacionalne varnosti, temveč je potrebna trdna namera z notranjo in zunanjo motivacijo, ki izvira iz pripadnosti vrednotam, da je *moje mesto*, kot pravi kampanja Združenih narodov, pripravljeno in odporno na varnostne grožnje in podnebne spremembe, naravne in druge nesreče: *My city is getting ready*.⁸

Opredelitev vrednot postavlja vprašanja, zakaj se z njimi (vrednotami) sploh ukvarjamo, kdaj neki pojav oziroma ravnanje v vrednotenem smislu učinkuje *dobro* ali *slabo*. O pripadnosti vrednotam pa je že Aristotel dejal, da je poleg vzgoje in izobraževanja treba ljudi, še posebno mlade nenehno pozivati tudi k ravnanju iz plemenitih nagibov. V njegovih časih je veljalo, da je pripadnost skupnosti med ključnimi pogoji za preživetje posameznika. Za Aristotela je pripadnost vrednotam skupnosti izraz vrlin znanja in praktične modrosti njenih pripadnikov (etika vrlin, ang. *virtue ethics*), da v skupnosti iščejo pot do samouresničitve in najvišje možne sreče (*eudaimonia*).⁹ Aristotelu gre tudi zasluga, da je njegov moralni nauk eden od dveh temeljev sodobnih dognanj o duševnem in socialnem blagostanju ter družbi blagostanja. Danes bi sicer težko rekli, da človek ne more preživeti brez skupnosti, a če pogledamo,

kako smo življenjsko odvisni, denimo, od vrednot javnega zdravja, javnega šolstva, javne infrastrukture in preskrbe z energijo, vodo in hrano, ne nazadnje od javne varnosti in javnega reda, nismo daleč od Aristotelovih časov, ko je bila pripadnost vrednotam skupnosti ključna za blaginjo in preživetje posameznika. Musek o družbi blagostanja in modrosti pravi, da sta integracija vrednot in znanja v vzgojo in izobraževanje ter medgeneracijski prenos vrednot in znanja temeljena pogoja za vzpostavitev stabilne družbe prihodnosti.¹⁰ Če se v zvezi s tem omejimo na ustavne vrednote, ki so temeljne družbene vrednote, Igličar ugotavlja, da delujejo kot povezovalne silnice in motivacijski dejavniki družbenega delovanja v smeri pričakovanega ali »normalnega« vedenja, kar se na zunaj kaže kot odgovornost ene osebe do druge in do skupnosti.¹¹

Delovanje s pripadnostjo vrednotam skupnosti formalno določajo družbene norme in standardi dolžnega ravnanja (*deontološka etika*). V povezavi s tem so v vrednotnem sistemu in normativnem okviru od enega do drugega področja ustanove ali organizacije različne sestavine in funkcije tako imenovane etične infrastrukture, na primer notranja politika in kodeks z najpomembnejšimi načeli (*etika principalizma*) za povečanje odpornosti proti neetičnim in drugim odklonskim ravnanjem, sistem notranjega nadzora in obvladovanja tveganj, pooblaščen osebe ali notranje organizacijske enote, ki spremljajo uresničevanje etičnih standardov ter proaktivno preprečujejo neetična in druga odklonska dejanja. Sodobne organizacije si tako prizadevajo, da s *koherentnim* pristopom uporabne etike, prava in notranje politike vodenja (*etično voditeljstvo*) povečujejo odpornost tudi na najhujše varnostne grožnje, ker se zavedajo,

7 Splošna potreba po povečanju odpornosti v skladu z načelom razumne previdnosti (ang. *precautionary principle*) je s pandemijo covid-19 dobila nove razsežnosti. Ustavno sodišče RS v odločbi U-I-83/20 opozarja na razumno mero previdnosti pri ukrepih za preprečevanje širjenja nalezljive bolezni covid-19. Ustavni sodnik Rajko Knez temu v svojem pritrilnem ločenem mnenju dodaja, da mora država v skladu z načelom previdnosti sprejeti pravočasne in zadostne (previdnostne, ne le preventivne) ukrepe, ki naj ustavne vrednote zdravja in življenja ljudi čim bolj zavarujejo; Knez, R., pritrilno ločeno mnenje, U-I-83/20.

8 UNDRR, MCR2030, e-vir.

9 Aristotel, 1994.

10 Musek, J. 2014, str. 51–53, 111–134.

11 Igličar, 2020, str. 26–39.

da s pripadnostjo lahko učinkoviteje varujejo svoje vrednote in resurse pred nastankom posledic. S tem obenem povečujejo dodano vrednost, svoj ugled in poslovno uspešnost. Namen vseh teh sestavin in funkcij etične infrastrukture je v tem, da s pripadnostjo vrednotam in povečanjem odpornosti proti odklonskim dejanjem hkrati prispevaajo k lastni odličnosti, strateškim uspehom in ustvarjanju dodane vrednosti.¹²

Za javno varnost, ki je vrednota sama po sebi, velja, da je v državnem pravu med najpomembnejšimi ustavnimi vrednotami. Poleg tega da služi varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin je javna varnost obenem legitimni cilj javnega interesa na področju obrambe in notranje varnosti države. Institucionalno vrednota javne varnosti temelji na močnih, kakovostnih in vključujočih institucijah,¹³ ki so tako pomembne za obstoj in preživetje skupnosti, da jih ljudje doživljajo kot nekaj, kar je vredno samo po sebi (*notranja motivacija, intrinzične vrednote*) ali ker v svoji vlogi služijo ohranjanju in varovanju temeljnih družbenih vrednot, zlasti v kriznih oziroma izrednih razmerah in ekstremnih situacijah (*ekstrinzične vrednote, zunanja motivacija*).¹⁴

Kolikor si resnično prizadevamo, da vrednote učinkujejo v smeri zelenih ciljev pričakovanega delovanja in odgovornosti, najsibo v medčloveških odnosih ali v odnosu do družbene skupnosti, je pogoj, da jih ljudje ponotranjijo, se z njimi poistovetijo (*moralna identiteta*), jih, v literarnem jeziku povedano, ljubijo in jim izkazujejo pripadnost. Tako, denimo, pripadnost vrednotam domovine ali domoljubje opredeljuje bistvo osebne navezanosti, identitete in lojalnosti državi oziroma družbeni skupnosti. To je vrlna aktivnega državljanstva, ki domoljubje povezuje z vestjo ter praktično etiko človeka in

državljana.¹⁵

Rezultati raziskave *Krepitev domoljubne in državljanske zavesti med mladimi* iz leta 2023 kažejo, da je domoljubje lahko tudi problematičen koncept. Problemi, napetosti in izzivi so prepoznavni v strokovnih in akademskih razpravah o državljanski vzgoji in etiki ter v vsakdanji šolski praksi, ne nazadnje v medvrstniškem nasilju in drugih odklonskih pojavih v vzgojno-izobraževalnih ustanovah.¹⁶ Vzemimo, na primer, pojav radikaliziranih oseb in gibanj, ki se pod pretvezo domoljubja zatekajo k nasilnemu, ekstremističnemu delovanju, po katerih se zgledujejo mladi ljudje. V ozračju tako polarizirane družbe, družbe, prežete z nestrpnostjo in sovraštvom, tovrstni zgledi po izkušnjah držav, ki so se na najbolj tragičen način spopadle s temi problemi, predstavljajo izrazito varnostno tveganje za skrajno nasilje v šolskem prostoru. Zato v celoti pritrjujemo ugotovitvam raziskave o vrednotah in domoljubju pri mladih, da je še največ odprtega prostora za državljansko etiko na področju varnostne pismenosti, torej pri razumevanju koncepta in temeljnih družbenih vrednot, obvladovanja groženj ter vloge in odgovornosti celotne družbe in države za javno varnost. Raziskovalci v navedeni raziskavi o vrednotah in domoljubju opozarjajo, da se s temi vprašanji ne ukvarja niti izobraževalni sistem. Prav obratno, sistem s svojo pasivnostjo spodbuja k razmišljanju, da je varnost zagotovljena sama po sebi, tako rekoč samoumevno dejstvo, brez povezav med odgovornostjo posameznikov do varnosti in drugih vrednot družbene skupnosti.¹⁷

Etika domoljubja je s pripadnostjo temeljnim družbenim vrednotam sidrišče ustavnega patriotizma. To je področje uporabne državljanske etike s posebnim izzivom demokratične in pravne države, kako naj se odziva na potrebo

12 O pripadnosti in etični infrastrukturi v podporo doseganju strateških ciljev, na primer, Strategija Biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani 2022–2027.

13 Standard »močne, kakovostne in vključujoče institucije« je ob smiselni razlagi 16. cilja Agende 2030 ter povezav krovne politike države o nacionalnih varnosti Republike Slovenije s trajnostnim razvojem vezni člen tudi z gospodarskim razvojem države (ReSNV-2).

14 O notranji in zunanji motivaciji, Rupnik Vec, 2020, str. 134–150.

15 Prebilič, Juvan, 2015.

16 Prim. Jeriček Klanšek idr., NIJZ, 2023.

17 Prebilič idr., 2023.

po razmejitvi (demarkaciji) odklonskih pojavov skrajnega nacionalizma, nestrpnosti in sovraštva, nasilja in kriminala, nasilne radikalizacije in ekstremizma, ki se razrašajo tudi pod pretvezo domoljubja. V zvezi s tem je koncept ustavnega patriotizma, ki ga v nemškem izvorniku označuje termin *Verfassungspatriotismus*, še vedno med prvostvornimi temami etike domoljubja, aktivnega državljanstva in odnosa do vrednot ustave. Avtorstvo pripisujejo Jürgenju Habermasu, ki je sicer veliko pripomogel k razvoju tega koncepta, vendar izvorni avtor ustavnega patriotizma je Dolf Sternberger, prav tako nemški mislec in politični teoretik.¹⁸

Pripadnost vrednotam skupnosti je v tem priročniku osrednji motivacijski dejavnik javne varnosti in OPV, neločljivo povezan z uporabno etiko in etično infrastrukturo, kontrolnim okoljem in sistemom obvladovanja tveganj v državnih organih in organih lokalne samouprave. V tem okviru so razvejene strukturne povezave

OPV tudi do posameznih ustanov in njihovih specifičnih vrednot, denimo vrednot znanja in duševne blaginje otrok ter mladostnikov v vzgojno-izobraževalnih zavodih na območju občine. Te povezave so s pripadnostjo vrednotam moralno-etične silnice OPV, da v vlogi programskega dokumenta javne varnosti dejansko pripomorejo k povečanju odpornosti proti nasilju in kriminalu v lokalnem okolju. S tem namenom je OPV opredeljen v kriminalitetni politiki države s smernicami in ukrepi za preprečevanje nasilja in zatiranje kriminalitete: »Vzgojno-izobraževalni zavodi so prostorsko in varnostno vpeti v lokalne skupnosti. Zagotavljanje varnega in spodbudnega učnega okolja je tesno povezano z zagotavljanjem javne varnosti v lokalnem okolju, zato je skupnostni pristop, ki vključuje sodelovanje zaposlenih v vzgojno-izobraževalnih zavodih, staršev, lokalnih oblasti, policije in drugih deležnikov, nujen del programov javne varnosti v lokalnih skupnostih.«¹⁹

2.1. Povezave s trajnostnim razvojem: miroljubna, vključujoča in varna družba za vse

Trajnostni razvoj s povezavami med gospodarstvom in nacionalnovarnostnim sistemom je eden od strateških ciljev Slovenije v politiki države o nacionalni varnosti (ReSNV-2). Njena zahteva po celovitem in povezljivem uresničevanju strateških ciljev nacionalne varnosti je povsem primerljiva s sistemskimi vprašanji 17. cilja Agende 2030 o koherentnem uresničevanju ciljev trajnostnega razvoja.²⁰

Vrednotni okvir miroljubne in vključujoče, pametne in varne družbe z močnimi, kakovostnimi in vključujočimi institucijami je na svetovni ravni opredeljen v 16. cilju Agende 2030. Ta cilj že v naslovu poudarja, da je treba *Spodbujati miroljubne in vključujoče družbe za trajnostni razvoj, vsem omogočiti dostop do pravnega varstva ter oblikovati učinkovite, odgovorne in vključujoče ustanove na vseh ravneh*. Z vidika temeljnih družbenih

vrednot, ustavnega reda in politike države o nacionalni varnosti Slovenije je vrednotno izhodišče miroljubne, vključujoče in varne družbe določba tretjega odstavka 124. člena Ustave RS: »Pri zagotavljanju varnosti izhaja država predvsem iz mirovne politike ter kulture miru in nenasilja«. Ustava v 124. členu ureja področje obrambe, tretji odstavek istega člena pa govori o varnosti in določa, da država pri zagotavljanju varnosti izhaja predvsem iz mirovne politike ter kulture miru in nenasilja.

Ustavno sodišče RS z razlago tretjega odstavka 124. člena Ustave ugotavlja, da je v tem vrednotnem okviru treba obrambo države razumeti v širšem smislu, in sicer kot pozitivno dolžnost države, da aktivno spremlja stanje na področju obrambe in varnosti države ter v zvezi s tem sprejema potrebne ukrepe, ki po eni strani trajno in

18 Sternberger, v: Primorac, 2004, str. 123–132.

19 Predlog ReNPPZK24-28, 6.1.3. Rešitve, 2024.

20 Agenda 2030, 17. cilj; OECD, 2023; EU *Policy coherence for development*, e-vir, 2024.

neprekinjeno zagotavljajo obrambno sposobnost, po drugi pa v duhu politike miru in nenasilja pripomorejo k ohranjanju miru (preventivna funkcija obrambe). Upoštevaajoč, da država na podlagi prvega odstavka 3. a člena Ustave lahko vstopi v obrambno zvezo z državami, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države, ustavni koncept obrambe in varnosti, mirovne politike ter kulture miru in nenasilja vključuje dolžnost države, da spoštuje sprejete mednarodne obveznosti, tako glede stanja svojega obrambnega sistema kot tudi glede sodelovanja v mednarodnih prizadevanjih za širše regionalno ali globalno preprečevanje oboroženih konfliktov ter za zagotavljanje in vzdrževanje miru.²¹

Za koncept miroljubne, vključujoče in varne družbe utemeljeno lahko rečemo, da v Sloveniji izhaja iz vrednot ustavnega reda in politike države o nacionalni varnosti ter sprejetih mednarodnih obveznostih države, vključno s svetovnimi cilji in programom ukrepov za trajnostni razvoj sveta. Enako se temeljne družbene vrednote in cilji trajnostnega razvoja prepletajo v strateških dokumentih trajnostno ozaveščenih občin v Sloveniji. Med njimi je, kot smo že omenili, Občina Kočevje s svojo Strategijo vzpostavitve pametne občine, v kateri ima OPV osrednje mesto pri zagotavljanju javne varnosti v lokalni skupnosti.²²

Če Strategijo vzpostavitve pametne občine Kočevje vzamemo kot platformo, ki na lokalni ravni podpira povezovanje javne varnosti s trajnostnim razvojem, pri čemer je OPV hkrati lahko horizontalni mehanizem vključujoče in varne družbe, nam pogled *od spodaj navzgor* (ang. *bottom up*) do vrhnje ravni ustavnega reda in nacionalne varnosti pokaže, da ReSNV-2 na enak način opredeljuje strukturne povezave s trajnostnim razvojem v naslednjem zaporedju:

Zunanja politika

»V mednarodnih odnosih se bo Republika Slovenija zavzemala za mirno reševanje sporov med državami, krepitev sodelovanja in zaupanja med njimi, spoštovanje mednarodnega prava

ter dosledno spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Aktivna bo v prizadevanjih za nizkoogljični trajnostni razvoj mednarodne skupnosti.«

Odzivanje na krizna žarišča, enakost spolov in enakovredna vloga žensk

»Pri odzivanju na krizna žarišča bo Republika Slovenija v okviru celovitega pristopa uresničevala cilje trajnostnega razvoja ter bo pri svojih mirovnih, razvojnih in humanitarnih prizadevanjih težiščno pozornost namenjala pomoči pri doseganju enakosti spolov in krepitvi vloge žensk ter na ta način konkretno pripomogla k družbenemu razvoju, miru, stabilnosti in varnosti, okrepitvi gospodarstva ter vzpostavitvi odprtih družb v državah v razvoju.«

Odzivanje na globalna finančna, gospodarska, tehnološka in socialna tveganja

»Republika Slovenija si bo prizadevala za večjo gospodarsko razvitost in blaginjo, izboljšanje kakovosti življenja njenih prebivalcev, zagotavljanje trajnostnega razvoja na gospodarskem in socialnem področju ter spodbujanje ustvarjalne, na tehnologiji temelječe in odprte družbe.«

Obvladovanje naravnih in drugih nesreč

»Ob sočasnem zagotavljanju čim boljše odzivnosti sil za zaščito, reševanje ter pomoč ob naravnih in drugih nesrečah bo večja pozornost kot doslej namenjena preventivnim dejavnostim, kot so potresno odporna gradnja, premišljeni posegi v prostor, trajnostno urejanje prostora, ukrepi za zmanjšanje posledic toče in suše ter preventivni protipožarni ukrepi na požarno najbolj ogroženih območjih zahodnega dela države.«

Odzivanje na omejenost naravnih virov in degradacijo življenjskega okolja

»Pri skrbi za družbeni razvoj se bo upoštevalo vsa zakonsko opredeljena načela varstva okolja, zagotavljalo vključevanje okoljskih vsebin in načel trajnostnega razvoja v programe drugih resorjev ter krepilo zavest državljanov o

21 Ustavno sodišče RS, odločba U-I-483/20, datum: 1. 4. 2021.

22 Strategija vzpostavitve pametne občine Kočevje, 2021.

pomenu varovanja okolja. Republika Slovenija bo vplivala na zmanjševanje onesnaženosti okolja tudi s spodbujanjem uvajanja visoko razvitih tehnologij.«

S povezovanjem temeljnih družbenih vrednot (etike), pravnega reda in politike države o nacionalni varnosti s cilji trajnostnega razvoja se vizija posodobljenega OPV navezuje še na Strategijo razvoja Slovenije 2030 in Slovensko strategijo pametne specializacije ter strateška razvojna in inovacijska partnerstva (SRIP), zlasti na SRIP Pametna mesta in skupnosti (PMiS) – vertikalna varnost.²³ V odnosu do strategij razvoja in pametne

specializacije je OPV povezan tudi z načeli odprte znanosti in občanskega raziskovanja v lokalnem okolju. Na obrambnem in varnostnem področju je občansko raziskovanje od nekdaj nenadomestljiv potencial obrambne in varnostne kulture. Ugotovitev izhaja iz človekove naravne težnje po opolnomočenju in enakovredni vlogi v skupnosti, saj smo ljudje kot družbena bitja avtonomni subjekti in dejavniki sprememb v svojem življenjskem okolju. Občanska znanost oziroma občansko raziskovanje se tako vključuje v duhovno delovanje človeka kot zavestnega bitja, s tem pa nastajajo spremembe tudi v kulturi in družbeni strukturi.²⁴

3. VERTIKALA JAVNE VARNOSTI

Pojmovno je »javna varnost« neke vrste jezikovna dvoživka, vpeta med idejo naravnega prava in družbenim oziroma javnim redom. Z idejo naravnega prava je javna varnost izraz razumnosti, dobrina in načelo pravičnosti, ki izhaja iz razumne potrebe po varnosti ljudi in skupnosti. Razumnost je tisto, kar človeku omogoča, da na stanje stvari in naravnem svetu in družbenem kontekstu gleda z lastnimi očmi. Upošteva jo, kar razumen človek lahko vidi z lastnimi očmi, pridemo do načel javnosti, svobode izražanja in različnosti mnenj. To je bistvo demokratičnega pluralizma vrednot in ciljev v javnem prostoru, kjer vsako mnenje šteje, in deliberativne (posvetovalne, participativne) demokracije.²⁵ Če v epistemski in normativni okvir teh načel postavimo proces priprave, sprejemanja, izvrševanja in nadzora OPV, smo že pri enakih možnostih za demokratično sodelovanje državljanov in drugih

prebivalcev Slovenije, fizičnih in pravnih oseb pri zagotavljanju javne varnosti.²⁶

Pojem družbenega reda od starodavnih časov predpostavlja določene mehanizme za obrambo *skupnega dobrega*, s katerimi se skupnost in njeni pripadniki branijo pred nevarnostjo usodnega kaosa, ki je arhetipska podoba zla. Med redom in kaosom, se pravi med *dobrim* in *zlom*, je odprt prostor *vesti*, moralne presoje in svobodne izbire. V izročilu moderne demokratične, socialne in pravne države je to prostor svobode pod vladavino prava, kjer se vsakdo po svoji vesti odloča, deluje in prevzema odgovornost za svoja dejanja. S poudarkom vesti in odgovornosti za skupno dobro, temeljne družbene vrednote in javni red je »javna varnost« v pravnem redu Republike Slovenije ustavni standard ali generalna klavzula.²⁷ V tej vlogi je javna varnost spoznavno in normativno merilo zdravorazumske presoje ter odločanja

23 Inštitut »Jožef Stefan«, SRIP PMiS – vertikalna varnost, e-vir, 2022.

24 Mlinar, 2020, I, str. 15, 37.

25 O deliberativni/posvetovalni demokraciji in demokratičnem pluralizmu vrednot, Žagar, 2013.

26 Zakon o organiziranosti in delu v policiji, ZODPol, člen 35, tretji odstavek: »Polijske uprave in območne policijske postaje ter organi, organizacije in institucije [...] sporazumno ustanavljajo svete, sosvete, komisije ali druge dogovorjene oblike partnerskega sodelovanja za zagotavljanje večje varnosti. V ustanovitvenem aktu se določijo področje, območje in način njihovega delovanja«.

27 O generalnih klavzulah, Vrhovno sodišče RS, Sklep z dne 10. 10. 2023, ECLI:SI:VSRS:2023:III.IPS.19.2022: sodna razlaga ob iztočnicah za splošno razumevanje generalnih klavzul vsebuje razlagalne smernice, kako tehtati razmerje med *javnim zdravjem* in *javno varnostjo* tudi v smislu obstoja države oziroma ustavnega standarda ali generalne klavzule *varnost države*: »Obstoj države zaradi izbruha epidemije nalezljivih boleznih SARS-CoV-2 (covid-19) ni bil ogrožen. Osebnost negotovost posameznikov, ki so bili soočeni z epidemijo ne more biti merilo za določanje izrednih razmer«; prav tam, tč. 9.

občinskih in državnih organov, na primer župana in predstojnika policijske enote pri oceni varnostnih razmer ter pri pripravi programskih smernic OPV z ukrepi za uresničevanje varnostnih potreb občine.²⁸ Pri tem moramo upoštevati, da OPV v svoji vlogi programskega dokumenta ni podlaga za posege v človekove pravice. Tovrstni posegi so izključno predmet urejanja v zakonodaji, na primer o nalogah in pooblastilih policistov²⁹ ali občinskih redarjev.³⁰

V konkretnih primerih je »javna varnost« prav tako v vlogi ustavnega standarda ali generalne klavzule,³¹ tokrat z zahtevo, da morajo biti ukrepi in dejanja pooblaščenih uradnih oseb, s katerimi v takih primerih posegajo v človekove pravice, nujni in neizogibni za varnost življenja

in osebno varnost ljudi, druge temeljne vrednote in legitimne interese demokratične skupnosti. Glede tega je precej težav pri razumevanju pojma javna varnost, v nekaterih področnih zakonih je zaradi tega nerešeno celo vprašanje skladnosti posegov v človekove pravice in temeljne svoboščine z Ustavo RS. To sicer ne vpliva na sam postopek izdelave in uporabe OPV, ker je zakonodajalec z uporabo generalnih klavzul »javna varnost« in »javni red« od vrha navzdol dosledno poskrbel za usklajenost ZORed z Ustavo.³² Na horizontalni ravni OPV pa je lahko vertikalno neskladje posamičnega zakona z Ustavo RS hkrati vzrok neskladja (inkohherentnosti) ukrepov za zagotavljanje javne varnosti na horizontalni ravni.³³

3.1. Javna varnost in javni red

Upoštevač načela ustavnosti in zakonitosti (153. člen Ustave RS) ter doslednosti (konsistentnosti) pravne razlage, sta »javna varnost« in »javni red« formalno oddeljena in različna, vsak v svoji vlogi pravno zavezujoča pojma, ustavnopravna standarda oziroma generalni klavzuli.³⁴

V primeru neposrednega ogrožanja življenja

ljudi, njihove osebne varnosti in premoženja ter vitalnih interesov, na primer kritične infrastrukture skupnosti, ko »javni red« ne more več ponuditi uporabnih odgovorov, kako ravnati, da preprečimo ali odvrnemo najhujše, je »javna varnost« edino merilo presoje in ukrepanja, da se zavaruje *skupno dobro* oziroma *javni interes*. S tem smo se, na kratko povedano, soočili med

28 Zakon o občinskem redarstvu, ZORed, členi 6–9.

29 Zakon o nalogah in pooblastilih policije, ZNPPol.

30 ZORed, členi 3–5, 10–16.

31 VSRS Sklep III Ips 19/2022, tč. 13: »pravna razlaga generalne klavzule ne išče pomena, ki ga je zakonodajalec imel v mislih, temveč nujno išče smisel prava, ki je z vrednotenjem usmerjeno k vrednotam pravne varnosti in pravičnosti.«

32 ZORed v uvodnih določbah, pri samem namenu zakonodajalca izrecno navaja in jasno ločuje generalni klavzuli **javna varnost** in **javni red**: »V okviru in v skladu s predpisi iz prejšnjega odstavka in z občinskim programom varnosti iz 6. člena tega zakona skrbi občinsko redarstvo za javno varnost in javni red na območju občine [...]; 3. člen, drugi odstavek ZORed.

33 Na primer v horizontalnem razmerju med ZORed in Zakonom o javnih zbiranjih (ZJZ). Ta bi v vlogi področnega zakona o javnih zbiranjih moral upoštevati voljo ustavodajalca po 42. členu Ustave RS, da je ustavno pravico zbiranja in združevanja dopustno omejiti le, »če to zahteva varnost države ali javna varnost ter varstvo pred širjenjem nalezljivih boleznik«. Tega zakonodajalec očitno ni upošteval, saj ZJZ »javne varnosti« ne omenja niti v določbah z vsemi možnimi omejitvami človekovih pravic in temeljnih svoboščin pri javnih zbiranjih.

34 Sodba Sodišča EU (veliki senat) z dne 02.05.2018, ECLI:EU:C:2018:296, združeni zadevi C-331/16 in C-366/16, točka 41. in 42.: »pojmem „javni red“ [...] uporaba tega pojma vsekakor predpostavlja – razen socialne motnje, ki jo pomeni vsaka pravna kršitev – resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki ogroža temeljne interese družbe [...] V zvezi s pojmom „javna varnost“ iz sodne prakse Sodišča izhaja, da ta pojem pokriva tako notranjo kot zunanjo varnost države članice [...]. Notranja varnost je lahko ogrožena zlasti z neposredno grožnjo za mir in fizično varnost prebivalstva [...]. Zunanja varnost pa je lahko ogrožena zlasti s tveganjem resnih motenj v zunanjih odnosih te države članice ali mirnem sožitju med narodi [...]«; prav tam.

krizo z epidemijo nalezljive bolezni covid-19. V takšnih razmerah in ekstremnih situacijah 42. člen Ustave RS določa, da sme zakonodajalec omejiti človekove pravice zbiranja in združevanja, kadar to zahteva »varnost države« ali »javna varnost« ter »varstvo pred širjen-

jem nalezljivih bolezni«. V praksi, še zlasti v ekstremnih situacijah in skrajno negotovih, kriznih oziroma izrednih razmerah se »javna varnost« in »javni red« tako tesno prekrivata in dopolnjujeta, da se včasih na prvi pogled niti ne razlikujeta.³⁵

3.2. Normativna integracija

Normativna integracija je celosten in povezljiv, koherenten proces umestitve OPV v normativni okvir temeljnih družbenih vrednot ter norm, etičnih, pravnih in političnih dejavnikov javne varnosti. Teorija temu pravi institucionalni vidik normativne integracije. Subjektivni vidik tega procesa je socializacija in ponotranjanje (internalizacija) vrednot ter norm v zavesti posameznika.³⁶ Z institucionalnega vidika velja upoštevati, da je javna varnost že umeščena (integrirana) in opredeljena v sistemu in varnostni infrastrukturi notranje varnosti države, vključno s sistemom kriznega upravljanja.³⁷ S tem namenom krovna politika države o nacionalni varnosti (ReSNV-2) določa: »Slovenija notranjo varnost zagotavlja z delovanjem institucij javne varnosti, policije, državnega tožilstva, inšpekcijskih in nadzornih organov, obveščevalno-varnostnih služb, drugih državnih organov, organizacij z javnimi pooblastili, zasebnih varnostnih družb in drugih organizacij zasebnega prava ter organov lokalne samouprave na temelju njihovega medsebojnega sodelovanja, tako v Republiki Sloveniji kot na mednarodni ravni. Pri upravljanju javne varnosti se na ta način vzpostavlja tudi sodelovanje z organizacijami, združenji in iniciativami državljanov oziroma

prebivalcev v lokalni skupnosti.«³⁸

V delu, kjer politika države o nacionalni varnosti opredeljuje krizno odzivanje na grožnje javni varnosti, je poudarek na kompleksnosti tega področja. Zato ReSNV-2 zahteva, da se zagotovi tudi ustrezna raven partnerstva ter skladnost politik in strategij različnih resorjev, ki lahko prispevajo k usklajenemu zagotavljanju javne varnosti na državni in lokalni ravni. Posebno pozornost pa je treba nameniti varovanju demokratične ustavne ureditve s spremljanjem, preprečevanjem in zatiranjem kaznivih dejanj zoper suverenost Republike Slovenije in njeno demokratično ustavno ureditev.³⁹

Za sistem javne varnosti lahko rečemo, da je v okviru politike države o nacionalni varnosti načeloma usklajen. V pravnem redu pa so nerešena vprašanja usklajenosti, denimo pri zakonu o javnih zbiranjih (ZJZ) z 42. členom Ustave. Naključna analiza javnih zbiranj je pokazala, da javne varnosti ni med merili, s katerimi ZJZ določa omejitve pravic iz 42. člena Ustave RS. Zakonodajalec sicer na več mestih uporablja splošni pojem *varnost*, vendar to ni ustavni standard ali generalna klavzula »javna varnost« v 42. členu Ustave RS. Vrhovno sodišče RS ugotavlja, da 42. člen Ustave

35 *Naprej*, Ekstremne situacije in odločanje na podlagi taktičnega preudarka.

36 Igličar, 2023, str. 97–105.

37 Glede vertikalnega in horizontalnega pristopa, celovitosti in povezljivosti sistema nacionalne varnosti in kriznega upravljanja, na primer Prezelj, 2005.

38 ReSNV-2, *Sistem notranje varnosti*.

39 ReSNV-2, *Odzivanje na grožnje javni varnosti*; izvedbeno, na primer ZODPol, čl. 35: »partnersko sodelovanje za zagotavljanje večje varnosti«. ZORed sicer tovrstnega sodelovanja posebej ne ureja, vendar je to ob smiselni razlagi ustavnega položaja lokalne samouprave in prebivalcev občin ustavna pravica, ki izhaja neposredno iz načel demokratičnosti, enakosti in sodelovanja pri upravljanju javnih zadev, zato za OPV zadošča, kar glede partnerstev na področju javne varnosti določa navedeni, 35. člen ZODPol. Seveda pa bi bilo z vidika demokratičnosti primernejše, da bi tovrstna partnerstva urejal Zakon o lokalni samoupravi (ZLS) v določbah o vključevanju prebivalcev v upravljanje javnih zadev.

RS ureja pravico do zbiranja in združevanja, ki učinkuje tako vertikalno (to je v razmerju do države oziroma njenih pristojnih organov) kot horizontalno (to je v razmerju do drugih posameznikov). V vertikalnem pogledu gre za (negativno) obveznost države, da ne sme na ustavno nedopusten način prepovedovati ali kakorkoli omejevati teh pravic.⁴⁰

Tradicionalno je policija tista, ki je pristojna za javno varnost, vzdrževanje javnega reda in uveljavljanje zakonov na ozemlju države.⁴¹ Z istim namenom imajo občinski redarji enaka pooblastila, da lahko ukrepajo pri zagotavljanju javne varnosti in javnega reda na območju ene ali več občin.⁴² Vrhovno sodišče RS glede javne varnosti ugotavlja: »Pojem javne varnosti v najširšem pomenu obsega varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter javni oziroma ustavni red države; ima torej širši ustavnopravni pomen. V doktrini policijskega prava je javna varnost stanje v družbi, v katerem sicer prihaja do nasilja in protipravnega vedenja, pri čemer si država in njeni organi oblasti prizadevajo, da tako ravnanje in vedenje zakonito preprečujejo in ga omejujejo na najmanjšo možno mero. V državnem pravu se pojem javne varnosti uporablja v obliki generalnih (policijskih) klavzul, ki so ustavna in zakonska podlaga za ukrepanje, ko je to nujno in neogibno za preprečitev ali obvladovanje pojavov (ekstremnih situacij in kriznih oziroma izrednih razmer), ki odstopajo od „normalnih razmer“ in jih z zakonom ni moč predvideti.«⁴³

Podrobnejša razlaga, kaj »javna varnost« pomeni v evropskem pravu, skupni zunanji, varnostni in obrambni politiki Unije in članic bi

daleč preseгла okvir tega priročnika. Zato se poleg teoretičnih virov, navedenih v opombi pod črto,⁴⁴ v kratkem sklicujemo na prakso Sodišča EU. Sodišče EU ugotavlja, da se pojem »javna varnost« nanaša tako na notranjo kot zunanjo varnost države članice. Notranja varnost je lahko ogrožena zlasti z neposredno grožnjo za mir in fizično varnost prebivalstva v državi članici. Zunanja varnost pa je lahko ogrožena zlasti s tveganjem resnih motenj v zunanjih odnosih te države članice ali mirnem sožitju med narodi.⁴⁵

Ne nazadnje, iz Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic (EKČP) in prakse Evropskega sodišča za človekove pravice izhaja, da je »javna varnost« eno od glavnih meril presoje, kdaj in pod katerimi pogoji sme javna oblast omejiti človekove pravice. Drugi odstavek 8. člena EKČP v zvezi s pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja določa: »Javna oblast se ne sme vmešavati v izvrševanje te pravice, razen če je to določeno z zakonom in nujno v demokratični družbi zaradi državne varnosti, javne varnosti ali ekonomske blaginje države, zato, da se prepreči nered ali kaznivno dejanje, da se zavaruje zdravje ali morala, ali da se zavarujejo pravice in svoboščine drugih ljudi.«⁴⁶

Z normativnim okvirom in načinom zagotavljanja javne varnosti je v zgornjem besedilu od najvišje ustavne ravni in politike države o nacionalni varnosti navzdol izrisana vertikala javne varnosti, po kateri poteka umestitev (normativna integracija) OPV v lokalno okolje in varnostne razmere občine.⁴⁷ Teoretični viri s strateškim znanjem, *kdaj in kako*, ter vizijo posodobljenega OPV uporabniku priročnika omogočajo, da lahko to strateško orodje javne varnosti v lokalni skupnosti ob dolžnem spoštovanju ustavnih vrednot,

40 Vrhovno sodišče RS, Sodba z dne 20. 6. 2019, ECLI:SI:VSRS:2019:III:IPS.160.2018.

41 Ustavno sodišče RS, odločbi, št. U-I-56/21-16 z dne 7. 12. 2023 in U-I-809/21 z dne 23. 6. 2022.

42 ZOred v drugem odstavku 10. člena celo izrecno določa, da občinski redarji pri uporabi pooblastil v določenih primerih, če sam (ZOred) ne določa drugače, ravna po določbah zakona o pooblastilih policije.

43 Vrhovno sodišče RS, sodba z dne 30. 11. 2006, ECLI:SI:VSRS:2006:I:IPS.48.2006.

44 Vedder, A. (eds.), 2019.

45 Sodišče EU, ECLI:EU:C:2018:296.

46 Evropsko sodišče za človekove pravice, *Praktični vodnik po merilih dopustnosti*, 2022.

47 *Vertikala javne varnosti* je na tem mestu izposojen pojem, smiselno prirejen razlagi fokusnega področja varnosti v zvezi s Strategijo pametne specializacije Slovenije ter njenim Strateškim razvojnim inovacijskim partnerstvom (SRIP) – Pametna mesta in skupnosti (PMIS); Inštitut »Jožef Stefan«, SRIP PMIS – vertikala varnost, e-vir.

zakonske ureditve in politike države o nacionalni varnosti na pregleden in koherenten način umesti (integrira) v lokalno okolje in varnostne razmere na območju občine. Pogojenost politike države z naravo prava⁴⁸ v tem procesu normativne in-

tegracije zadev javne varnosti, ki jih je država z določbami o OPV prenesla na lokalno samoupravo, pa obenem zahteva, da državni organi na tem področju opravljajo tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo dela organov lokalne skupnosti.⁴⁹

3.2.1. S koherentnostjo OPV za vključujočo in varno lokalno skupnost

OPV je skladno z namenom zakonodajalca v ZORed po vertikali javne varnosti vpet (integriran) v celoto pravnega reda in sistema nacionalne varnosti, horizontalno pa v lokalno okolje in varnostne razmere na območju občine.⁵⁰ Glede umeščenosti OPV v sistem notranje varnosti je načelo koherentnosti z zahtevo po usklajenem uresničevanju nacionalnih interesov in varnostnih ciljev vgrajeno v krovno politiko države o nacionalni varnosti.⁵¹ Kako je splošno pomembno, da je odziv na varnostne grožnje z vključevanjem strokovne in širše javnosti vnaprej načrtovan in koherenten, se je pokazalo med krizo zaradi epidemije covida-19. Tudi številni drugi primeri, ko je bilo nujno treba poskrbeti za varnost življenja ljudi, še posebno otrok, žensk, starejših in invalidov opozarjajo, da je koherentnost lahko odločilna že pri

načrtovanju odziva na varnostne grožnje v strateških in programskih dokumentih o upravljanju javne varnosti, varnosti pred naravnimi in drugimi nesrečami.⁵²

Ker je Slovenija polnopravna članica EU, je treba koherentnost OPV vsaj okvirno razumeti tudi v povezavi s pravnim redom EU, vključno z vlogo Sodišča EU.⁵³ To izhaja tako iz Ustave RS⁵⁴ kot iz politike države o nacionalni varnosti (ReSNV-2): »Republika Slovenija bo svoje življenjske in strateške interese uveljavljala z uresničevanjem nacionalnovarnostnih ciljev preko celovitega in povezljivega delovanja vseh subjektov [...] na področju nacionalne varnosti [...] z nacionalnimi potrebami in ob upoštevanju načel obrambnega načrtovanja v Natu in Evropski uniji ter usklajenost in povezljivost obrambnega podsistema z drugimi podsistemi nacionalne varnosti RS«. ⁵⁵

4. HORIZONTALNA RAVEN IN LEGITIMNOST OPV

ZORed v horizontalnem pogledu določa pravila postopka izdelave, sprejemanja, izvrševanja in nadzora OPV. Ko je OPV izdelan z vsemi potrebnimi sestavinami, od ocene varnostnih tveganj do izvrševanja, spremljanja in nadzora nad posameznimi ukrepi, ga župan predlaga v obravnavo občinskemu svetu.

Predlog mora biti izdelan na podlagi posodobljene ocene varnostnih razmer. Hkrati je treba poskrbeti, da je OPV usklajen s predpisi, programskimi dokumenti ministrstva za notranje zadeve in policije na področju javne varnosti ter s stvarnimi potrebami varnosti v občini. Za ta vidik usklajenosti praviloma skrbijo župan

48 Igličar, 2023, str. 102–105.

49 Ustava RS, člen 140; ZORed, 30. člen, prvi odstavek, ki določa, da nadzorstvo nad zakonitostjo dela občinskih organov, uprav in redarstev pri izvrševanju tega zakona opravlja ministrstvo za notranje zadeve.

50 Za razlago vertikalne in horizontalne skladnosti ter koherentnosti pravnega reda kot delujoče celote, glejte: Ustavno sodišče RS, odločba U-I-303/08 z dne 11. 2. 2010.

51 ReSNV-2.

52 Kečanovič, Poldrugovac, 2023, str. 132–133; *naprej*, nerešena vprašanja v kriznih razmerah in ekstremnih situacijah.

53 Sodna praksa Sodišča EU v zadevah javne varnosti, *zgoraj*; širše, na primer Duič, 2015; prim. Kukovec, 2022.

54 Ustava RS, 3. a, 8. in 153. člen; v istem okviru velja poudariti temeljno usmeritev ustavodajalca v 124. členu Ustave, da Republika Slovenija pri zagotavljanju varnosti izhaja iz mirovne politike ter kulture miru in nenasilja.

55 ReSNV-2: *Nacionalnovarnostni cilji Republike Slovenije; Obrambna politika.*

in vodja organizacijske enote policije, pristojne za območje občine. Strokovno pomoč pri pripravi in izvajanju OPV pa zagotavlja ministrstvo za notranje zadeve. Da bi vsem tem deležnikom olajšal delo, jim je zakonodajalec prepustil odločitev, kako na najboljši možni način tudi v teritorialnem pogledu poskrbeti za učinkovito in ekonomično zagotavljanje javne varnosti. S tem namenom ZORed omogoča, da lahko dve ali več občin sprejmejo skupni OPV.⁵⁶

Analiza horizontalne ravni je osredotočena na glavno vprašanje, kako vertikala javne varnosti od vrha navzdol (ang. *top down*) vpliva na pripravo, sprejemanje, izvrševanje in prilagajanje oziroma posodabljanje OPV. Ker mora tudi ta proces potekati usklajeno, koherentnost OPV na horizontalni ravni ni odvisna le od vertikale javne varnosti in določb ZORed. Na strateški točki, kjer se vertikalna in horizontalna raven prekrivata, se koherentnost začne s spoznavnimi in moralnimi vrtilinami ali uporabno etiko *koherentne osebnosti* oziroma *osebe z integriteto*, to pomeni s pripadnostjo vrednotam in odgovornostjo do soljudi in do skupnosti.⁵⁷ Če so temeljne vrednote in pravi-

la skupnosti idealna sestavina, so spoznavne in moralne vrtiline ali kreposti njenih članov v odnosih drug do drugega in do skupnosti realna oziroma personalna sestavina normativne okvira (OPV).⁵⁸

Na horizontalni ravni je treba ugotoviti, kakšno je stanje pripadnosti vrednotam, s kakšnim znanjem, izkustvom in kompetencami so opremljeni deležniki v procesu izdelave, sprejemanja, izvrševanja in nadzora, da je OPV usklajen s pravnim redom in politiko države o nacionalni varnosti, kakovosten in z dokazi podprt programski dokument javne varnosti občine. To je subjektivni vidik normativne integracije, za katerega ob pogoju uspešne socializacije velja predpostavka ponotranjenosti (internalizacije) vrednot in norm, se pravi njihove navzočnosti v zavesti in odnosu posameznika do drugih ljudi in skupnosti. Na to osebno dojetje vrednot in norm se navezuje vprašanje o legitimnosti odločanja in delovanja v javnih zadevah. Z legitimnostjo stoji ali pade prepričanje in javno mnenje o veljavnosti prava, vrednot in načel, iz katerih praviloma izvirajo posamezne odločitve v javnih zadevah.⁵⁹

4.1. Integralna razlaga

Horizontalno se OPV z vpetostjo v realno okolje, varnostne razmere in družbene odnose od enega do drugega področja in območja občine poleg vertikale javne varnosti navezuje še na druge vertikale področnih zakonov in politik države, denimo javnega zdravja, javnega šolstva, obrambe in varnosti pred naravnimi in drugimi nesrečami in tako dalje. Vse te vertikale so sicer formalno oddeljene z resorno delitvijo pristojnosti po posameznih ministrstvih, državnih organih in organih lokalne samouprave. Skupna dolžnost vseh institucionalnih deležnikov državne in lokalne ravni pri zagotavljanju javne varnosti v praksi, zlasti ko gre za odzivanje na eks-

tremne situacije, krizne oziroma izredne razmere pa je v tem, da (so)delujejo kot usklajena, integralna celota nacionalne varnosti.⁶⁰

Integralna razlaga potrjuje, da za horizontalno raven OPV ne zadošča le poznavanje posameznih določb ZORed. Tudi predpostavka, da je za usklajenost zakonske ureditve OPV poskrbel zakonodajalec, tako kot pri vertikalni javni varnosti, na horizontalni ravni ni več samoumevna. Horizontalno usklajenost zakonov ne presojata Ustavno sodišče, razen takrat, ko bi neskladje pomenilo kršitev načel pravne države. Vse dokler ga je mogoče odpraviti z razlagalnimi pravili, je neskladje treba odpraviti s konsistent-

56 ZORed, člani 6–8.

57 **Zgoraj**, pripadnost vrednotam skupnosti.

58 Igljčar, 2023, str. 97–98.

59 Igljčar, 2023, str. 102.

60 ReSNV-2.

no razlago in uporabo načel pravne države.⁶¹

Upoštevajoč prakso Ustavnega sodišča glede usklajenosti (koherentnosti) pravnega reda kot delujoče celote, sta zakonitost in kakovost OPV odvisna od konsistentne razlage in doslednosti v prizadevanju za popolno ujemanje z vertikalno usklajenostjo, in sicer ne samo vertikalne javna varnost, ampak tudi vseh drugih področnih vertikal, na primer vzgoje in izobraževanja, ki se od vrha državne ravni navzdol stekajo v horizontalno raven in družbeni kontekst. Besedilo 153. člena Ustave RS, ki zahteva usklajenost predpisov in pravnega reda kot koherentne celote, določa, da morajo tudi posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu. To pomeni, da koherentnost v praksi ni odvisna le od normativnega okvira, temveč tudi od uporabnega znanja in izkušenj, spoznavnih in moralnih vrlin ali kreposti odločevalcev in drugih deležnikov v procesu OPV. Kot rečeno, ne gre le za golo branje štirih enostavnih določb ZORed, z integralno razlago je treba zajeti še vse tiste področne vertikale zakonske ureditve in sektorskih politik države, poleg že omenjenih, denimo, zakonske določbe

o nalogah in pooblastilih župana in predstojnika območne policijske enote ter ministrstva za notranje zadeve v področnih zakonih, ki se po vertikalni javni varnosti od vrha navzdol prav tako stekajo v horizontalni proces OPV in varnostne razmere na območju občine.⁶²

Če naključno odberemo in analiziramo še druga področja, njihove področne vertikale in horizontalne interakcije, na primer v razmerju javna varnost - turizem - dediščina, tako kot je to smiselno opredeljeno v Strategiji vzpostavitve pametne občine Kočevje, ugotovimo, da je za uporabno vrednost OPV poleg določb ZORed treba zagotoviti horizontalno skladnost (koherentnost) med področno zakonodajo in varnostnimi potrebami občine po posameznih področjih (turizma in dediščine) ter po njihovih strukturnih povezavah. Ko po istem zaporedju analiziramo, kar je v zvezi z OPV pomembno za učinkovitost ukrepov po posameznih ustanovah na območju občine, na primer vzgojno-izobraževalnih zavodih, smo spet pred področno vertikalo, tokrat zakonodaje o vzgoji in izobraževanju ter o delovanju policije, občinskega redarstva, pa tudi zasebnih varnostnih organizacij pri preprečevanju ter odvratanju nasilja in kriminala v lokalnem okolju.⁶³

4.1.1. Koherentna osebnost in uporabna vrednost OPV

Koherentnost se z usklajenostjo intuitivnega in analitičnega, »hitrega in počasnega« razmišljanja kaže kot neke vrste bioetični standard koherentne osebnosti ali osebe z integriteto. Ta osebnostni vidik koherentnosti se navezuje tudi na vlogo mentalnih bližnjic (*hevristik*) zaznavanja, vrednotenja in presoje, ki na neki točki odločanja praviloma morajo biti usklajene s pravili in dokaznimi standardi, da je končna odločitev verodostojna, se pravi z dokazi podprta in preverljiva.

Pretirana čustvena navezanost ali odpor do

koga ali česa, oseb ali stvari, ki jo ustvarja hitro oziroma intuitivno razmišljanje, lahko vodi v mentalno past pretirane čustvene koherence, kar je v psihologiji in kriminalistiki znano kot »halo efekt«. To je oznaka za pristranskost, ki ima velik in najpogosteje negativen vpliv na oblikovanje stališč ter odnosa do ljudi in okoliščin že v spoznavni (epistemski) fazi presoje in odločanja. Gre za učinke epistemske pristranskosti, ki je tudi med prvimi in najpogostejšimi vzroki diskriminacije v odnosu do določenih oseb, pripadnikov manjšin in šibkejših skupin. Z drugimi besedami, ni nujno, da je vse, kar se nam dozdeva kot vrlina koher-

61 U-I-303/08.

62 ZORed, členi 6–8.

63 Npr. povezava z določbo 60. e člena Zakona o osnovnih šolah (ZOsn) o pravilih šolskega reda: »šola v pravilih šolskega reda natančneje opredeli dolžnosti in odgovornosti učencev, načine zagotavljanja varnosti, pravila obnašanja in ravnanja [...] Pri pripravi pravil šolskega reda sodelujejo strokovni delavci šole ter učenci in starši«.

entne osebnosti ali osebe z integriteto resnično vredno tega spoznavnega in moralnega standarda. Kombinacija hitrega razmišljanja (*sistem 1*), ki išče koherenco, in počasnega razmišljanja (*sistem 2*), ki je leno, kaže na to, da lahko pretirana čustvena koherenca niti ne dopušča možnosti oziroma tveganja, da nam dejansko manjkajo informacije, ki so ključne za končno presojo. To so tipične okoliščine pre nagljenega sklepanja in stereotipov, ki prej ali slej privedejo do negativnih posledic. Da se temu izognemo, na primer pri izdelavi OPV, je treba prekiniti koherenco med sosledjem napak. Zato si moramo vnaprej ustvariti svoje mnenje. Z neodvisnimi ocenami in izmenjavo poštenih argumentov pa pridobiti čim več uporabnih informacij in preverljivih dejstev.⁶⁴ V nasprotnem je lahko OPV povsem neuporaben ali celo diskriminatoren programski dokument javne varnosti. Da bi se temu izognili, je treba ob doslednem spoštovanju namena zakonodajalca v ZORed in smernic za izdelavo OPV upoštevati še nomotehnične smernice za kakovost normativne dejavnosti.⁶⁵

Predpostavka koherentne osebnosti ali osebe

z integriteto sama po sebi torej ni dovolj. Ob naravnih pogojih razumnosti ali usklajenosti razmišljanja, *hitrega in počasnega*, pri izdelavi in izvrševanju OPV standard koherentne osebnosti zahteva odgovore o pripadnosti vrednotam ustavnega reda in nacionalne varnosti, kar je poleg institucionalizacije najpomembnejši pogoj (socializacija) normativne integracije in uporabne vrednosti OPV. To je obenem zahteva odličnosti, ki je praviloma rezultat najboljših lastnosti, vrlin oziroma kreposti koherentne osebnosti ali osebe z integriteto na kateremkoli področju. V povezavi z OPV so te lastnosti ali značajske poteze smiselno zajete v določbi zadnjega odstavka 153. člena Ustave RS, da morajo posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu. To pa zahteva pripadnost vrednotam (uporabna etika in moralne vrline), uporabno znanje in izkustvo (epistemske vrline), podprto z resnično metavrline ali organizacijskim načelom koherentne osebnosti.⁶⁶

4.1.2. Odpravljanje nasprotij in obvladovanje procesnih tveganj

Pri nasprotjih ali neskladju (inkoherentnosti) v postopku za izdelavo in izvrševanje OPV je ob predpostavki, da ta postopek vodijo in ga usmerjajo institucionalni deležniki s profesionalno držo koherentne osebnosti, potrebno z dosledno (konsistentno) razlago zakona poskrbeti še za oceno tveganj in poiskati ustrezne rešitve, da se nasprotja ali neskladja sprti odpravijo, preden nastanejo neželene posledice. Glede tega je Resolucija o normativni dejavnosti (ReNDej), za katero se napačno domneva, da je namenjena le pripravi in sprejemanju pravnih predpisov, standard kakovosti

tudi za vse druge splošne akte, področne politike, strategije in programske dokumente, vključno z OPV. S tem namenom ReNDej določa, da je treba z analizo tveganj vnaprej oceniti in predvideti neželene dogodke oziroma pojave in njihove možne posledice na predlagane rešitve. Z analizo je treba prepoznati (identificirati) tveganja, oceniti verjetnost in stopnjo njihovega vpliva na nastanek neželenih posledic, oceniti verjetnost in učinke posledic ter poiskati ustrezne rešitve, da jih preprečimo.⁶⁷

64 Kahneman, 117–126; *naprej*: Odločanje, podprto z dokazi in načeli demokratičnosti; Etična infrastruktura; Empirični del, Občansko raziskovanje in iskanje rešitev, podprtih z dokazi.

65 ReNDej: »uveljaviti in izvajati pogljobljeno presojo posledic [...] in določiti standarde sodelovanja javnosti, da se dosega boljše kakovost, čim večja družbena sprejemljivost in utemeljenost (legitimnost) predpisov«.

66 Kečanović, 2020, str. 49.

67 ReNDej: smernice za oceno tveganj in posledic, št. 1/e.

4.2. Odločanje, podprto z dokazi in načeli demokratičnosti

Z vertikalno in horizontalno usklajenostjo (koherentnostjo) smo prišli do odločanja v procesu priprave, sprejemanja in izvrševanja OPV. Z načelom koherentnosti, tako kot Ustavno sodišče v odločbi U-I-303/08 razlaga določbe 153. člena Ustave, si Evropska komisija pri skupnem odločanju prizadeva odpravljati nasprotja in ustvarjati sinergije, da poveča učinkovitost pri doseganju razvojnih ciljev Unije in članic. S politiko koherentnosti za razvoj (ang. *policy coherence for development*) so tako zajete tudi smernice za boljše predpise in druge splošne akte (ang. *better regulation*), podprte z dokazi (ang. *evidence-informed policy making*).⁶⁸

V primerjavi z znanstvenim delom, denimo na področju medicine, kjer odločitve temeljijo na dokazih (ang. *evidence-based medicine*), je uporaba dokazov v vsakdanjem življenju drugačna. Vzemimo, na primer, situacije, s katerimi se v medicinski praksi dnevno srečujejo zdravniki. Te življenjske situacije nikoli niso enake kot v kontroliranem okolju medicinskih laboratorijev, ampak so edinstven in dinamičen preplet mnogoterih okoliščin z različnimi dejavniki, od značilnosti pacientov in narave njihove bolezni do notranjega in zunanjega okolja oziroma konteksta. Koncept na dokazih temelječe medicine s potrebnim

razlikovanjem znanstvenega in empiričnega okvira je bil prenesen tudi na področje oblikovanja javnih politik, predpisov in drugih splošnih aktov, kar pomeni, da v ta okvir sodi tudi OPV. Razlikovanje pri sprejemanju političnih odločitev je pogojeno s samo naravo politike, predpisov in drugih splošnih aktov.⁶⁹ Vsekakor tudi s tem, kar Igljičar ugotavlja glede pogojenosti politike z naravo prava. Z demokratičnim pluralizmom, vključevanjem strokovne in širše javnosti politične in druge odločitve v javnih zadevah še dodatno pridobivajo na legitimnosti.⁷⁰

Število možnih odločevalcev in drugih deležnikov pri oblikovanju in sprejemanju političnih odločitev, predpisov ter drugih splošnih aktov je, tako kot pri OPV, od primera do primera različno, včasih skoraj nepredvidljivo. Ob vseh ocenah z razlogi za sprejetje konkretnega predpisa, področne politike ali programskega dokumenta, denimo OPV, morajo odločevalci praviloma upoštevati načela demokratičnosti in enakosti, da lahko vsakdo pod enakimi pogoji sodeluje pri odločanju in tako vpliva na svoj družbeni položaj, pravice in dolžnosti v družbeni skupnosti. To seveda ne pomeni, da odločevalci lahko ignorirajo razpoložljive dokaze, pri OPV denimo tiste, na katerih temelji varnostna ocena.⁷¹

4.2.1. Ekstremne situacije in odločanje na podlagi taktičnega preudarka

Ekstremnimi situacijami so v zvezi z namenom tega priročnika mišljeni pojavi in ravnanje ljudi, ki so zaradi izrazite negotovosti in varnostnih groženj relevantni z vidika javne varnosti, tako kot v navedeni sodbi iz leta 2006 ugotavlja Vrhovno sodišče RS: »V državnem pravu se pojem javne varnosti uporablja v obliki generalnih klavzul, ki služijo

kot ustavna in zakonska podlaga za ukrepanje, ko je to nujno in neogibno potrebno za preprečitev ali obvladovanje pojavov, ki odstopajo od „normalnih razmer“ in jih z zakonom ni moč predvideti.«⁷² V tem okviru so ekstremne situacije najpogosteje hipne, viri informacij in časovni intervali za učinkovit odziv izjemno omejeni, ukrepanje pa je zaradi izrazitosti var-

68 EU, Policy coherence for development, e-vir.

69 Kečanovič, Poldrugovac, str. 132–135.

70 Igljičar, 2023, str. 103–104.

71 Prim., ReNDej, V. poglavje, Priprava predpisov: »Dejstvo, da predpise sprejemajo politični organi, ne odvezuje, da predlagane in sprejete odločitve ne bi bile v skladu s pravili stroke, tako področne kot pravne.«

72 Vrhovno sodišče RS, ECLI:SI:VSRS:2006:1.IPS.48.2006.

nostnih tveganj in ogroženosti življenja ljudi, človekovih pravic in javnega reda ter drugih temeljnih vrednot in legitimnih interesov skupnosti nujno in neodložljivo.⁷³

V ekstremnih situacijah, ko je »javni red« sam ogrožen tako, da ne more več ponuditi uporabnih odgovorov, kako ukrepati, narava stvari pa z varnostnimi tveganji zahteva, da ni mogoče odlašati, ideja naravnega prava z razumnostjo narekuje, da mora obstajati še nekaj, neki standard ali merilo razumne presoje, kako ravnati, dokler se pozitivno (javno, državno) pravo ne prilagodi novim razmeram, da se ponovno vzpostavijo kolikor toliko normalne razmere javnega reda. To vprašanje se najpogosteje pojavlja takrat, ko so življenje ljudi, premoženje in druge temeljne vrednote skupnosti tako izrazito (ekstremno) ogrožene, da zdrav razum in varnostne razmere ne dopuščajo odlašanja z iskanjem, katera norma javnega reda bi v teh ekstremnih okoliščinah lahko prišla v poštev. Če se v zvezi s tem na kratko vrnemo h kriznim razmeram zaradi epidemije covid-19, iz razlage Ustavnega sodišča lahko razberemo, kako je v vmesnem času, ko pravil javnega reda še nimamo, treba ravnati, dokler se pravo oziroma javni red ne prilagodi stvarnim razmeram: »Zato sta potrebni periodično preverjanje stanja in prilagajanje (z razumno mero previdnosti) omejujočih ukrepov.«⁷⁴

Z drugimi besedami povedano, odlašanje v ekstremnih situacijah je nerazumno, saj so posledice lahko usodne. Ali je lahko odlašanje v ekstremnih situacijah tudi protipravno, je stvar naknadnega preverjanja. V ekstremnih situacijah je pogosto tako, da poglobljena analiza prava in pravil javnega reda zaradi preteče

nevarnosti pride na vrsto, ko ni več nujnih razlogov za ukrepanje na podlagi ustavnega standarda oziroma generalne klavzule javna varnost. Če nevarnost obstaja, jo je treba preprečiti nemudoma, preden se zgodijo posledice za življenje in osebno varnost ljudi oziroma kršitev javnega reda. Zato ideja naravnega prava z razumnostjo narekuje takojšnje ukrepanje, da se brez odlašanja zavarujejo človekove pravice, demokratični družbeni red ali druge temeljne vrednote skupnosti, ki so v ekstremnih situacijah neposredno ogrožene. Kdo pri zdravi pameti bi v takšnih situacijah od pristojnega državnega organa ali organa lokalne samouprave zahteval, da, medtem ko je neposredno ogroženo življenje ljudi ali obstoj družbene skupnosti, z »lekarniško žličko« tehta, katero pravilo javnega reda je ali morda bo kršeno. Katero pravilo oziroma merilo naj potemtakem pristojni državni organ ali organ lokalne samouprave uporabi, da se lahko ustrezno odzove? Edino merilo, po katerem je v takšnih situacijah mogoče presojati in ukrepati, da se zavarujejo človekove pravice, javni red in druge temeljne vrednote demokratične skupnosti, je ustavni standard ali generalna klavzula javna varnost, ki z idejo naravnega prava pomeni ukrepanje z razumno previdnostjo (ang. *precautionary principle*) in sorazmernostjo.⁷⁵

Če nujne razloge za odločanje in ukrepanje primerjamo z zakonsko ureditvijo policijskih nalog in pooblastil, se bistvo presoje in odločanja v ekstremnih situacijah na podlagi ustavnega standarda ali generalne klavzule javna varnost odraža v taktičnem preudarku policije. Ta v okviru načela zakonitosti temelji na isti naravnopravni ideji razumnosti, se pravi na tem, kar razumen človek vidi z lastnimi očmi: »Policisti pri

73 Prim. Sodišče EU, ECLI:EU:C:2018:296, združeni zadevi C-331/16 in C-366/16.

74 U-I-83/20, tč. 56.

75 O načelu previdnosti (angl. *precautionary principle*); Ustavno sodišče RS, U-I-83/20 in U-I-304/04 z dne 17. 2. 2005; glejte tudi pritrilno ločeno mnenje ustavnega sodnika Rajka Kneza k odločbi U-I-83/20. Načelo sorazmernosti pa je predmet razlage v številnih odločbah Ustavnega sodišča. Med tistimi, ki sorazmernost obravnavajo v povezavi z negotovimi, kriznimi razmerami in ekstremnimi situacijami zaradi epidemije covid-19, glejte U-I-79/20-24 z dne 13. 5. 2021, tč. 97: »Opozoriti je sicer treba, da načelo sorazmernosti (ki obsega zahtevo po primernosti, nujnosti in ožji sorazmernosti oziroma proporcionalnosti ukrepov, s katerimi se posega v človekove pravice in temeljne svoboščine) ne zavezuje le zakonodajalca, temveč tudi vse državne organe, ki zakon uporabljajo (tako da sprejemajo podzakonske predpise, izdajajo posamične in konkretne pravne akte ali da na podlagi zakona opravljajo materialna dejanja).«

opravljanju policijskih nalog ocenjujejo, katere odločitve, policijska pooblastila ali uradna dejanja bodo za učinkovito preprečevanje in odpravljanje nevarnosti izvedli, glede na dejstva in okoliščine, ki so jim bile znane v trenutku ocenjevanja.⁷⁶

V ekstremnih situacijah, ki odstopajo od normalnih razmer in pravil javnega reda, morajo policisti najprej poskrbeti za življenje in osebno varnost ljudi. Šele po tem lahko nadaljujejo poizvedovanje in zbiranje dokazov, seveda kolikor okoliščine in varnostna tveganja to dopuščajo, da ugotovijo, katera konkretna norma javnega reda je bila v danem primeru kršena. Ko v skladu s tem, kar zakon določa pri taktičnem preudarku ocenijo, da je neka ekstremna situacija lahko usodna za ljudi, demokratični družbeni red, obstoj skupnosti in preživetje prebivalcev, so policisti dolžni ukrepati že ob najmanjšem sumu, da neki pojav ali ravnanje predstavlja tveganje za življenje ljudi, človekove pravice ali druge temeljne vrednote in legitimne interese skupnosti.

Tipičen primer ukrepanja na podlagi suma so situacije, ko policisti ocenijo, da neka oseba z vedenjem, ravnanjem ali zadrževanjem na določenem kraju ali ob določenem času vzbuja sum, da bo izvršila, izvršuje ali je izvršila kaznivo dejanje ali prekršek. Če so okoliščine takšne, da obstaja še nevarnost napada ali samopoškodbe, so policisti dolžni opraviti varnostni pregled osebe v postopku, njenih stvari in prevoznega sredstva. Zakon sicer pravi, da »smejo«, vendar v tistem trenutku, ko na podlagi taktičnega preudarka ocenijo, da gre za nevarne okoliščine, beseda »smejo« ni več stvar svobodnega odločanja, temveč uradna dolžnost policistov, da varujejo življenje in osebno varnost ljudi, vključno z lastnim življenjem in osebno varnostjo uradnih oseb.⁷⁷ Ta dokaj poenostavljena razlaga ukrepanja policistov na podlagi taktičnega preudarka nazorno pokaže, zakaj je ustavni stan-

dard ali generalna klavzula javna varnost v »praznem prostoru« med naravnim pravom in javnim redom glavno merilo presoje in ukrepanja z razumno previdnostjo in sorazmernostjo.⁷⁸

Enako vlogo, kot v primeru policijskih pooblastil, ima taktični preudarek pri opravljanju nalog in uporabi pooblastil občinskih redarjev.⁷⁹ Nekoliko drugače, a vendarle z istim namenom zagotavljanja javne varnosti, preprečevanja nasilja in kriminala v lokalni skupnosti je pri taktičnem preudarku ali politični diskreciji župana in občinskega sveta, ko na podlagi ocene varnostnih razmer odločajo o OPV. Razlika je sicer v tem, da je ukrepanje policistov oziroma redarjev večinoma hipno in neodložljivo, strukturiranje podatkov z uporabo miselno-metodološke celote strategij taktičnega preudarka pa je v osnovi enako pri odločanju o OPV. Tudi v tem primeru so odločitve, katera varnostna tveganja in ukrepi so skladni z načeli razumne previdnosti in sorazmernosti ključne za učinkovito preprečevanje nasilja in kriminala v lokalnem okolju in vsakdanjem življenju ljudi.⁸⁰

Odločitve v postopku za izdelavo, sprejetje in izvrševanje OPV se sprejemajo z daljšim premislekom ob bistveno večjih možnostih za pridobivanje preverjenih podatkov in dejstev, na podlagi katerih odločevalci, župan in občinski svet vrednotijo in ocenjujejo varnostna tveganja, da so lahko njihove končne odločitve čim bolj pretehtane in utemeljene. Kar je pri taktičnem preudarku skupno vsem odločevalcem, tako pri ukrepanju v konkretnih primerih kot pri izdelavi in sprejemanju OPV, pa je namen, da zagotavljanje javne varnosti ob upoštevanju zakonskih določb in varnostnih razmer poteka z razumno previdnostjo in sorazmernostjo, kakovostno in učinkovito. V vsakem primeru gre torej za odločanje o tveganjih in ukrepih, ki so nujni in

76 Zakon o nalogah in pooblastilih policije, ZNPPol, 7. člen.

77 ZNPPol, 40. in 51. člen.

78 Načelo sorazmernosti je med najpomembnejšimi načeli uporabe policijskih pooblastil (ZNPPol, člen 16).

79 ZORed v prvem odstavku 10. člena taksativno našteva, katera so pooblastila občinskih redarjev. V drugem odstavku 10. člena ZORed pa je določeno: »Če s tem zakonom ni drugače določeno, se za izvajanje pooblastil iz prejšnjega odstavka uporabljajo določbe zakona, ki ureja naloge in pooblastila policije«; pomeni vključno oziroma začeni s taktičnim preudarkom iz 7. člena ZNPPol.

80 O strukturiranju podatkov in oceni tveganj v postopku izdelave in sprejemanja OPV, *naprej*, empirični del priročnika.

neogibni za javno varnost, da se življenje ljudi, človekove pravice in druge temeljne vrednote

skupnosti učinkovito zavarujejo pred nasiljem in kriminalom, preden nastanejo posledice.

4.3. Nerešena vprašanja usklajenosti državne in lokalne ravni v kriznih razmerah

Z analizo vertikale javna varnost so ugotovljena določena neskladja v pravnem redu (*antinomija*),⁸¹ ki predstavljajo sistemsko tveganje za ponavljajoče se kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin, denimo pri omejitvah javnih zbiranj z ukrepi na državni in lokalni ravni v času kriznih oziroma izrednih razmer.⁸² Ta ugotovitev izhaja iz dejstev in ocene stanja, na podlagi katere je bil sprejet Zakon o ureditvi nekaterih vprašanj v zvezi z določenimi prekrški, storjenimi v času veljavnosti ukrepov zaradi preprečevanja širjenja nalezljive bolezni covid-19 (ZUVPNB).⁸³ Analiza zakonodajnega gradiva z oceno stanja in razlogov za sprejetje ZUVPNB je pokazala, da je sicer namen zakonodajalca odpraviti posledice določenih kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin skladen z ugotovitvami Ustavnega sodišča v odločbah iz obdobja krize zaradi epidemije covid-19, vendar najpomembnejši vzroki za kršitve, na katere zakonodajalec utemeljeno opozarja, ostajajo nerešeni.⁸⁴

Z nerešenimi vprašanji v pravni ureditvi ni izključeno niti tveganje diskriminacije in izključevanja šibkejših v kriznih oziroma izrednih razmerah ter ekstremnih situacijah. Urad Združenih narodov za zmanjšanje tveganj nes-

reč (UNDRR) v globalni študiji o ogroženosti in nesrečah iz leta 2023 ugotavlja, da je samo 8 odstotkov invalidov poročalo o tem, da lokalni načrti za zmanjšanje tveganja nesreč obravnavajo njihove posebne potrebe. To je skrb vzbujajoč podatek o izključevanju šibkejših pri zagotavljanju javne varnosti, varnosti pred naravnimi in drugimi nesrečami v ekstremnih situacijah, kriznih oziroma izrednih razmerah. Zato v priločniku znova poudarjamo, da je treba pri posodobitvi OPV upoštevati načelo enakosti, s posebnim poudarkom na enakosti spolov in enakovredni vlogi žensk pri zagotavljanju miru in varnosti. UNDRR v navedeni študiji poziva k vključevanju invalidov v okvir prizadevanj za vključujoča in odporna mesta ter skupnosti. V vsakem primeru gre zato, kar je navedeno v prvem odstavku poglavja o vrednotah skupnosti, da je *moje mesto* s pripravljenostjo in odpornostjo na varnostne grožnje varno za vse: *My city is getting ready*. Z upoštevanjem pravil in usklajenim delovanjem je zato treba v vseh pogledih poskrbeti, da so mesta in skupnosti bolj vključujoči, odporni in pripravljeni na nesreče ter da obravnavajo potrebe vseh svojih državljanov in prebivalcev po varnosti na vseh ravneh in področjih obvladovanja varnostnih tveganj, še posebej šibkejše osebe, vključno z invalidi.⁸⁵

81 O *antinomiji*, Ustavno sodišče, U-I-303/08, točka 4 in njena navezna opomba pod črto, št. 1.

82 ZJZ, *zgoraj*.

83 Uradni list RS, št. 109/2023.

84 Gradivo zakonodajnega postopka za sprejetje ZUVPNB, EPA 786-IX, arhiv Državnega zbora RS.

85 United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR), 2023.

4.4. Etična infrastruktura in notranje okolje s kontrolnimi mehanizmi

Etična infrastruktura je vsota ključnih sestavin in funkcij, s katerimi uporabna etika ali etika na delu po posameznih področjih, na primer medicinskem, izobraževalnem in šolskem področju, v javni, državni in občinski upravi, vojski, policiji, inšpekcijskih službah, občinskem redarstvu in tako dalje podpira pripadnost vrednotam in etično ravnanje. S tem namenom je bil model etične infrastrukture že pred desetletji na svetovni ravni uveljavljen kot podlaga za celovit in povezljiv pristop k spodbujanju uporabne oziroma področne etike v javnem in zasebnem sektorju.⁸⁶

Napredne organizacije opredeljujejo etično infrastrukturo kot enega od stebrov v svojih izhodiščnih dokumentih z vizijo, poslanstvom in pripadnostjo vrednotam za doseganje strateškega uspeha. Dober primer takega pristopa je Strategija Biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani, ki med glavne aktivnosti za doseganje strateškega uspeha v obdobju 2022–2027 na prvo mesto postavlja vzpostavitev etične infrastrukture in krepitev pripadnosti.⁸⁷ Strateške povezave med kulturo etičnega voditeljstva in etično infrastrukturo s pripadnostjo vrednotam organizacije, njeni družbeni odgovornosti v odnosu do širše skupnosti vzpostavljajo pametno, vključujoče in varno delovno okolje, spodbujajo k dobrim medosebnim odnosom, etičnemu komuniciranju in obvladovanju psihosocialnih dejavnikov tveganja, denimo z namenom varnosti in zdravja na delovnem mestu ali v zvezi z delom.⁸⁸

V prispodobni imunskega sistema je etična infrastruktura zasidrana (integrirana) v organizacijsko okolje, da je organizacija s pripadnostjo vrednotam lahko učinkovitejša pri obvladovanju neželenih pojavov, nasilja in drugih odklonskih dejanj, ki ogrožajo njene vrednote, interese

in cilje. Obenem etična infrastruktura s svojimi sestavinami in funkcijami podpira kakovost in odličnost poslovanja v notranjem in zunanjem okolju organizacije oziroma ustanove. Z vzpostavitvijo etične infrastrukture in njenimi povezavami z OPV se tako poleg pravnih in organizacijskih (institucionalnih) norm v skupni okvir javne varnosti integrirajo etična pravila, s katerimi se utrjuje (mobilizira) tiste povezovalne silnice in motivacijske dejavnike pričakovanega delovanja in odgovornosti, ki spodbujajo pripadnost (moralno identiteto) in etično vedenje ene osebe do druge, vseh skupaj pa do vrednot skupnosti.⁸⁹

Etična infrastruktura občin po začetnem optimizmu, da se Slovenija glede tega brez zadržkov lahko primerja z etičnimi smernicami Sveta Evrope, ni zaživila.⁹⁰ Naključje, da je prvi priročnik o etiki in etičnem upravljanju občin izšel leta 2006, ko je stopil v veljavo ZORed, je z današnjega vidika bolj nesrečno naključje. Nekatere občine, ki so bile zaradi pomanjkanja strokovne podpore pri vzpostavitvi etične infrastrukture in izdelavi OPV prepuščene same sebi, so bile na neki način prisiljene za ta namen najemati zunanje storitve. To, da zunanji izvajalci niso poskrbeli, da so občine, vodstvo in zaposleni usposobljeni za samostojno delo z OPV, je med ključnimi vzroki, da ZORed v tem delu še vedno ni zaživel v praksi. V osnovi gre za iste vzroke kot pri ugotovitvah navedene raziskave o državljski etiki in domoljubni zavesti pri mladih. Če se sistem z vsemi predpisanimi sestavinami in funkcijami etične infrastrukture ne more poenotiti, kaj je treba narediti, da vrednote in norme zaživijo v praksi, je logično vprašanje, ali potemtakem lahko pričakujemo, da uslužbenci in prebivalci občine razvijejo občutek pripadnosti in odgovornosti za te iste vrednote in norme v družbeni praksi.⁹¹

86 V Sloveniji, na primer z Resolucijo o preprečevanju korupcije, RePKRS, 2004.

87 Strategija Biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani 2022–2027, str. 7–9.

88 Prim. Zakon o varnosti in zdravju pri delu, ZVZD-1, 24. člen: »Delodajalec mora sprejeti ukrepe za preprečevanje, odpravljanje in obvladovanje primerov nasilja, trpinčenja, nadlegovanja in drugih oblik psihosocialnega tveganja na delovnih mestih, ki lahko ogrozijo zdravje delavcev.«

89 Igljčar, 2020.

90 Prvi koraki, ki so bili narejeni v tej smeri, v: Vljaj idr., 2006.

91 Prirejeno po: Prebilič idr., 2023.

4.4.1 Vzpostavitev etične infrastrukture v podporo zagotavljanju javne varnosti

Upoštevaajoč, da so osnovne sestavine in funkcije etične infrastrukture opredeljene v Resoluciji o preprečevanju korupcije iz leta 2004 (RePKRS), je za začetek dovolj nekaj osnovnega znanja o uporabni etiki in nekaj več odločnosti glede pripadnosti vrednotam skupnosti. RePKRS pravi, da je treba vzpostaviti in uresničevati etične standarde, kar poleg kodeksa etike pomeni določiti osebo oziroma kolektivni organ, na primer delovno skupino, komisijo za etiko in podobno, ki nato spremlja uresničevanje etičnih načel, odloča o prijavih kršitev in tveganjih neetičnih ravnanj. Osnovne sestavine in funkcije etične infrastrukture je treba povezati, jih na usklajen način integrirati v organizacijsko okolje z delujočimi povezavami do notranjih kontrolnih mehanizmov za povečanje odpornosti proti kršitvam etičnih, pravnih in drugih standardov pričakovanega delovanja in odgovornosti, ki skupaj sestavljajo normativni okvir uporabne etike v določeni ustanovi oziroma organizaciji. V tem okviru je nujno etične norme in standarde pripadnosti vrednotam z miselno-metodološko celoto uporabne etike uporabljati z namenom, da se na vseh ravneh organizacije okrepi praktična etika ali etika v praksi.

Čeprav sta uporabna etika in praktična etika na neki način sopomenki, ker je tudi sama neposredno vpeta v konkretno okolje in etično prakso, je po drugi strani uporabna etika vendarle povezana z normativno etiko in metaetiko, ki sta prav tako oddeljeni kategoriji filozofije morale ali moralne teorije.⁹² Z drugimi besedami, uporabna etika je po posameznih področjih z etično infrastrukturo moralna vez normativne integracije in socializacije vrednot, da jih ljudje lahko na usklajen način ponotranjijo in se kot koherentne osebnosti ali osebe z integriteto v praksi odgovorno ravna po določenih vedenjskih normah ali pravilih ravnanja v odnosu drug do drugega in do skupnosti.⁹³

Do etike v praksi pridemo, ko ljudje normativne sestavine in funkcije etične infrastrukture s socializacijo ponotranjijo in se po njih ravna v vsakdanjem življenju. Če se tega lotijo na pravi način, se kmalu pokažejo priložnosti za praktično etiko v medosebnih odnosih, pri doseganju zelene odličnosti in kakovosti delovanja v smeri zelenih ciljev in strateških uspehov. Kajti ko ljudje vrednote in etična načela ponotranjijo, se pri priložnostih za skupno dobro in odločitvah za kakovostno življenje v prvi vrsti ravna po svojih notranjih motivacijskih mehanizmih, se pravi po lastni vesti in svobodni izbiri, brez potrebe, da jih kdo k temu usmerja z grožnjo zunanje prisile. Na tej ravni moralne (etične) zavesti se dogaja, da ljudje po istih miselno-metodoloških strategijah uporabne etike hkrati ravna po etičnih in pravnih normah. To je stanje pravne kulture in moralne vesti, ko se pripadnost vrednotam skupnosti v prisposobi harmoničnega toka zlije z ideali svobode pod vladavino prava in pravne države.

Vzpostavitev etične infrastrukture je tudi priložnost za »sezonsko« čiščenje odvečnega administriranja z nepotrebnim podvajanjem postopkov, ki jih zavezancem vsak na svojem področju nalagajo različni nadzorni organi. Institucionalna različnost nadzornih organov, po resornem načelu primerljiva z različnostjo področnih vertikal, ki od vrha navzdol potekajo do horizontalne ravni OPV, ne pomeni, da različnih obveznosti v praksi ni dopustno povezovati in uresničevati na koherenten, bolj ekonomičen in bolj kakovosten način. Vzemimo, na primer, vrsto različnih zahtev v področnih predpisih za obvladovanje tveganj in izdelavo vseh mogočih registrov. Z vzpostavitvijo etične infrastrukture vodstvo organizacije skupaj z zaposlenimi vedno lahko sprejme avtonomno notranjo odločitev – denimo politiko pripadnosti vrednotam in odpornosti proti neetičnim ravnanjem – da balast administrativnih podvajanj počis-

92 Strahovnik, 2016.

93 Zgoraj, Koherentna osebnost in uporabna vrednost OPV.

tijo in nato usklajeno, na bolj pregleden, bolj ekonomičen in učinkovitejši način uresničujoje iste zakonske obveznosti. Vizija posodobljenega OPV ima na tem področju kar nekaj možnosti in priložnosti za doseganje strateškega uspeha, tako na področju javne varnosti, preprečevanja nasilja in kriminala kot pri razvoju vključujoče in varne družbe za vse.

Prvi korak k vzpostavitvi etične infrastrukture je kodeks z najpomembnejšimi načeli pripadnosti vrednotam in etičnega vedenja. Pri tem ni treba pretiravati, še manj »črkobralsko« podvajati načela, ki so že določena s pravnimi predpisi. Dobro pripravljen kodeks etike v smislu uporabne etike principalizma se temu podvajanju enostavno lahko izogne z naveznimi določbami o dolžnem spoštovanju (deontološka etika) vrednot pravnega reda in pravne države. Tako se v dobrem in razmeroma kratkem kodeksu etike hkrati zrcalijo temeljne družbene vrednote in načela področne etike, na primer uporabne etike lokalne samouprave in etičnega upravljanja občin, akademske etike ali etike vzgojno-izobraževalnih zavodov in znanstvenoraziskovalne dejavnosti z opredelitvami, kaj je pričakovano delovanje in kako ravnati pri obvladovanju tveganj, denimo medvrstniškega nasilja, nasilja v delovnem okolju in šolskem prostoru.

Naslednji korak pri vzpostavitvi etične infrastrukture je to, kar v svojih smernicah prav tako določa politika države za etično ravnanje

in preprečevanje korupcije v javnem sektorju (RePKRS) iz leta 2004, da je treba določiti eno ali več oseb za spremljanje uresničevanja etičnih načel, pravočasno opozarjanje in obvladovanje tveganj neetičnih in drugih odklonskih dejanj in dajanje blagohotnih pozivov, tako kot je v zvezi s pripadnostjo vrednotam v svojem času govoril Aristotel, da je treba ljudi, zlasti mlade nenehno pozivati k ravnanju iz plemenitih nagibov. Če to povežemo z OPV, že imamo sistemski ukrep za povečanje pripadnosti vrednotam, spremljanje in obvladovanje psihosocialnih dejavnikov tveganj ter preprečevanje nasilja v učnem in delovnem okolju vzgojno-izobraževalnih zavodov. Če sestavine in funkcije etične infrastrukture skupaj z mehanizmi notranje varnosti pokažejo, da je vir tveganj v zunanjem, na primer družinskem okolju ali javnem prostoru, se isti ukrep za obvladovanje tveganj s pomočjo OPV hitro lahko razširi in prenese, denimo, na vlogo varnostnega sosveta ali drugo obliko demokratičnega odločanja o javni varnosti in preprečevanju nasilja v skupnosti po določbah področne zakonodaje. Tako se v razmeroma kratkem času od vzpostavitve etične infrastrukture s povezavami med notranjim in zunanjim okvirom OPV vzpostavijo tudi mehanizmi zavor in ravnovesij z etičnimi, pravnimi in političnimi dejavniki usklajenega (koherentnega) zagotavljanja javne varnosti ter razvoja vključujoče in varne družbe na državni in lokalni ravni.

4.5. Smernice za izdelavo OPV

Tehnično je izdelava OPV podrobneje razdelana v Smernicah, ki jih je na podlagi 6. člena ZORed izdala organizacijska enota ministrstva za notranje zadeve.⁹⁴ V uvodu Smernic je zapisano, da je OPV strateško pomemben dokument občine. Nato Smernice opredeljujejo izhodišča za zagotavljanje javne varnosti, cilje in ukrepe za doseganje teh ciljev, nosilce oziroma odgovorne službe ter za oceno finančnih posledic. V Smernicah je določen

okvir za izdelavo varnostne ocene. V uvodnem delu je posebej izražen namen, da se z OPV vzpostavlja partnerski odnos med občinskim redarstvom in policijo pri opravljanju nalog javne varnosti, ki so opredeljene v 3. členu ZORed.⁹⁵

Uvodni razlagi Smernic sledi prikaz strukture oziroma vsebine OPV, vzorec izjave o usklajenosti med občino in lokalno policijsko enoto ter ocena varnostnih razmer, ogroženosti in varnostnih tveganj. V naslednjem poglavju so

⁹⁴ Smernice za izdelavo občinskega programa varnosti, 2015.

⁹⁵ Smernice, str. 3.

opredeljeni strateški in operativni cilji. Poglavje o izvajanju in nadzoru nad uresničevanjem OPV razčlenjuje vzajemne pristojnosti državnih organov in občinskih služb. Na koncu je poglavje z okvirno opredelitvijo ocene finančnih posledic OPV.

Čeprav so izdane leta 2015, ko je bila Agenda o trajnostnem razvoju sveta do leta 2030 šele sprejeta, prenova državne politike o nacionalni varnosti iz leta 2019 (ReSNV-2) pa v povojih, Smernice glede samega pristopa k zagotavljanju javne varnosti še vedno ustrezajo namenu zakonodajalca v določbah o OPV. Precej slabša je preglednost in kakovost Smernic po posameznih področjih oziroma poglavjih. Iz vsebin o obvladovanju tveganj ni jasno, kateri standard se uporablja in kako ga uporabljati. Smernice v nasprotju z namenom, da kot metodološki pripomoček služijo za izdelavo OPV, po nepotrebem široko vključujejo pravila o organizaciji in delu občinskega redarstva s povzetki številnih zakonov in drugih splošnih aktov. To je sicer pomembna materija, vendar nekako ne sodi v

metodološke smernice, kvečjemu v učno gradivo in sezname (registre) organizacijskih aktov občinskega redarstva. Tako obsežno podvajanje seznamov zakonov, podzakonskih predpisov in drugih splošnih aktov ni niti običajno niti uporabno, saj po nepotrebem ustvarja odvečna bremena z dvojnimi evidentiranjem in administriranjem, pri čemer je podano tudi tveganje pravne varnosti, ki izvira iz dejstva, da metodološke smernice težko sledijo dinamičnim spremembam in veljavnosti tako širokega spektra predpisov, na katere se sicer sklicujejo. To je eden od glavnih razlogov, zaradi katerih je pred posodobitvijo OPV treba posodobiti smernice za njegovo izdelavo.

Ne glede na vse našteje slabosti, je treba še enkrat poudariti, da so Smernice iz leta 2015 v osnovi še vedno veljavni akt z robustnim zakonskim okvirom v ZORed. Ta pa je nedvomno trdna podlaga tudi za posodobitve OPV, vključno z najnovjšimi izzivi občin na področju trajnosti, pametnih, vključujočih in varnih mest ter skupnosti.

5. POVZETKI IZBRANIH VIROV O JAVNI VARNOSTI V LOKALNI SKUPNOSTI

Teoretičnih virov in razprav o OPV je kar veliko. Iskalnik aplikacije Google učenjak z besedno zvezo pod navednicami »občinski program varnosti« pokaže okoli 54 zadetkov. Iskalnik *Cobbis* z isto besedno zvezo brez navednic pokaže 1.468 zadetkov. Večinoma gre za starejše

vire in elaborate, ki niso enostavno dostopni javnosti. Da se izognemo preobsežnemu in za namen tega priročnika odvečnemu analiziranju, so v nadaljevanju povzete izbrane strokovne razprave in podatki, ki predstavljajo tehtne argumente k oceni uporabne vrednosti OPV.

5.1. Paradoks nasprotij, ki razkrivajo globoko vrzel med zakonsko ureditvijo in prakso

Katja Eman in soavtorja v prispevku o uresničevanje ciljev trajnostnega razvoja pri zagotavljanju varnosti v mestni občini Murska Sobota z vidika 17. cilja Agende 2030 ugotavljajo, da je OPV temeljni strateški dokument, v katerem so opredeljena izhodišča za zagotavljanje varnega in kakovostnega življenja prebivalcev lokalne skupnosti. Med pomembnimi

oblikami sodelovanja navajajo varnostne sosvete, ki so v vlogi posvetovalnih teles pomemben dejavnik pri reševanju varnostne problematike v lokalnih skupnostih. V zvezi s tem ugotavljajo, da ima Policijska uprava Murska Sobota ustanovljenih trinajst posvetovalnih teles, vključno s svetom za izboljšanje varnosti. Zadnja novost na tem področju je ustanovitev varnostnega

sosveta romske skupnosti v Pomurju decembra 2021.⁹⁶

Urška Pirnat se pri OPV in varnostnih sosvetih v doktorskem delu o odzivih na kriminaliteto v urbanih lokalnih skupnosti sklicuje na avtorje, ki zadevno tematiko obravnavajo s pravnega in strokovnega varnostnega vidika. V nasprotju z avtorico Eman in soavtorjema ocenjuje, da je občinski program zgolj formalnost. Tako tudi varnostni sosveti po ugotovitvah Pirnatove v praksi niso zaživelj.⁹⁷

Paradoks med ugotovitvami avtorice Urške Pirnat na eni strani ter Katje Eman in soavtorjev na drugi strani se v prispevku Petre Posega iz leta 2016 kaže kot logično sosledje odklonilnega odnosa do zakonodaje in namena zakonodajalca, ne le v zvezi z OPV, ampak tudi pri zakonski ureditvi partnerstev na področju javne varnosti v obliki svetovetov. Njena raziskava z analizo stanja OPV po občinah nazorno pokaže, da je paradoks med ugotovitvami avtoric Pirnat in Eman le navidezen. Avtorici in avtorja le z različnih zornih kotov ugotavljajo: 1) OPV je v skladu z namenom zakonodajalca pomemben strateški dokument občine (Katja Eman in soavtorja); 2) OPV je v praksi zgolj formalnost (Urška Pirnat). Avtorica Posega po uvodni analizi določb ZORed pa ugotavlja, da je odnos do tega, kar zakonodajalec zahteva v zvezi z OPV, v večini občin ničn.⁹⁸

Raziskavo OPV je avtorica Petra Posega zasnovala na podlagi varnostnih razmer s povečano nevarnostjo terorističnih napadov v Evropi. Kot strokovnjakinja in predstavnica civilne družbe je tedaj sodelovala v nacionalni mreži in mreži EU za izboljšanje varnosti proti nasilni radikalizaciji in terorizmu v lokalnih skupnostih. Skupno število občin, ki je izrazilo pripravljenost za sodelovanje, upoštevajoč torej pereče varnostne izzive in različne vidike ogrožanja glede

na izbrani demografski profil občin, je bil odziv lokalnih skupnosti v Sloveniji z vidika razumne potrebe po povečanju odpornosti proti nasilni radikalizaciji in terorizmu osupljivo negativen. Od 212 občin je pripravljenost za sodelovanje v raziskavi, ki je bila v celoti pripravljena, ponujena in izvedena kot prostovoljska in neodplačna storitev, pokazalo borih 18,4 odstotkov občin.

Rezultati raziskave so pokazali tudi, da so določbe ZORed o OPV od občine do občine premalo razumljene ali povsem napačno interpretirane. Še pri tistih občinah, ki so pokazale pripravljenost na sodelovanje, je bilo očitno, da se nekatere ne zavedajo niti svojih zakonskih obveznosti pri izdelavi OPV, kaj šele potreb po vključevanju in sodelovanju demokratične javnosti za zagotavljanje javne varnosti na njihovem območju. Občine, ki so se odzvale na povabilo k sodelovanju in pokazale, da jim ni vseeno za varnost življenja in premoženja njihovih prebivalcev, so korektno opozorile, da se pri OPV soočajo s finančnimi težavami in pomanjkanjem ustreznega kadra. Poudarjena je bila tudi odvečna birokratizacija in zapletenost vzorca oziroma metodologije Smernic. Več kot polovica sodelujočih občin je odkrito navedla, da ne vedo niti tega, kateri državni organ je zadolžen za podporo in strokovni nadzor pri OPV. Drugi najpogostejši odgovor je bil, da se s tem ne ukvarja nihče.⁹⁹

Prepričanje, da je javna varnost samoumevna dobrina, se je doobra zamajalo ob poslabšanju varnostnih razmer, nasilja in kriminala. Tega seveda ni moč izkoreniniti. Toda, tako kot v navedeni sodbi ugotavlja Vrhovno sodišče RS: »javna varnost je stanje v družbi, v katerem se sicer pojavlja nasilje in protipravno vedenje, pri čemer si država in njeni organi oblasti prizadevajo, da tako ravnanje in vedenje zakonito preprečujejo in ga omejujejo na najmanjšo možno mero.«¹⁰⁰

96 Eman, Ivančič, Bagari, 2022, str. 70–71.

97 Pirnat, 2021.

98 Posega, 2016.

99 Prav tam.

100 Vrhovno sodišče RS, sodba z dne 30. 11. 2006, ECLI:SI:VRSR:2006:IP5.48.2006.

6. EMPIRIČNI DEL

Empirični del je nadaljevanje tega priročnika. Poseben poudarek je na preprečevanju nasilja nad otroki in mladostniki. Pri sestavi raziskovalne skupine je v tem delu upoštevan namen zakonodajalca, da je OPV strateški dokument javne varnosti v lokalni skupnosti, pri katerem poleg državnih organov in organov lokalne samouprave

sodelujejo predstavniki strokovne in širše javnosti. To, kar s tem vključujočim pristopom pomeni uporabna vrednost OPV, je s predpostavko prehoda od stare k novi paradigmi javne varnosti hkrati teoretična poenostavitev ali model horizontalnega mehanizma za usklajen razvoj vključujoče in varne družbe na državni in lokalni ravni.¹⁰¹

6.1. Teoretična poenostavitev – model

Teoretični model z vizijo posodobljenega OPV si v prisposodi delujočih možganov lahko razlagamo kot koherentno celoto živčnih celic (nevronov) in njihovih povezav z živčnimi končiči (sinapse). Ko v to poenostavljeno kognitivno shemo od vrha navzdol »interveneramo« s tem, kar je v prejšnjih poglavjih pokazala analiza normativnega okvira z etično infrastrukturo, ki v povezavi z vizijo posodobljenega OPV podpira (socializira) pripadnost vrednotam, se z integralno razlago izriše družbeni ekosistem vrednot in uporabne etike, pravnega reda in področnih politik države o javni varnosti in trajnostnem razvoju. V njegovih »subkortikalnih« plasteh je gosto prepletena mreža formalnih in neformalnih, strukturnih povezav OPV s področnimi vertikalami, na primer zakonodaje in politike države na področju vzgoje in izobraževanja, varovanja človekovega dostojanstva na delovnem mestu in obvladovanja psihosocialnih dejavnikov v delovnem okolju, javnega zdravja in duševnega blagostanja prebivalstva, javne preskrbe z varno hrano in vodo, varstva naravne in kulturne dediščine in podobno. To je hkrati zrcalna slika tistih pretanjenih povezav in stičnih točk, interakcij med resornimi ministrstvi, državnimi organi in

organi lokalne samouprave, ki se navzven kažejo kot institucionalne in socialne interakcije, v katerih nastajajo praviloma usklajene (koherentne) odločitve.

Z vrhnje plasti ali državne ravni ekosistema javne varnosti in trajnostnega razvoja se navzdol do lokalne ravni spuščajo področne vertikale, tako kot je pri analizi normativnega okvira OPV ugotovljeno za vertikalno javna varnost, za katero je po resornem načelu pristojno ministrstvo za notranje zadeve. Kar je pri tem ključno za uporabno vrednost OPV, je večkrat poudarjena zahteva po usklajenosti ali koherentnosti, ki obenem preprečuje, da se ne bi formalno sicer oddeljene vertikale zapirale v silos svojega področja. Že najmanjši pojav takšnega zapiranja (eksces) bi lahko povzročal sistemsko, kaskadno in kumulativno tveganje, da se pretrgajo tiste življenjsko pomembne vezi OPV z drugimi vertikalami, na primer med javno varnostjo ter varnostjo pred naravnimi in drugimi nesrečami, vzgojo in izobraževanjem, javnim zdravjem, družinskim in socialnim, prostorskim, okoljskim, turističnim in dediščinskim ali katerimkoli drugim področjem in varnostnimi razmerami v občini.

6.1.1. Usklajenost in institucionalna (ne)učinkovitost

Pretrgane ali neusklajene povezave OPV s področnimi vertikalami lahko v isti prisposodi delujočih človeških možganov primerjamo z možgansko kapjo. Ta groba prim-

erjava ponazarja, kar sicer v obdobjih poročilih o (ne)uresničevanju Strategije razvoja Slovenije 2023 opozarja Urad za makroekonomske analize in razvoj – UMAR: da Slovenija zaradi neuskla-

101 Zgoraj, pripadnost vrednotam, nacionalna varnost in trajnostni razvoj.

jenosti ključnih dejavnikov kakovostnega upravljanja države iz leta v leto nazaduje pri institucionalni konkurenčnosti. V poročilu o razvoju za prvo polovico leta 2023 UMAR ugotavlja, da se je institucionalna konkurenčnost po velikem upadu ob prvem valu epidemije covid-19 leta 2022 nekoliko izboljšala, a še vedno zaostaja za povprečjem EU.¹⁰²

Po kazalnikih kakovosti delovanja institucij se Slovenija uvršča v drugo polovico držav EU, zaostanek je največji pri kazalnikih participacije in odgovornosti. Zaupanje v institucije države je bilo v zadnjem desetletju vseskozi relativno majhno in precej pod povprečjem EU, kljub povečanju v letu 2022 se je že na začetku leta 2023 ponovno zmanjšalo. To se odraža tudi v zadovoljstvu z delovanjem demokracije, ki se je po izrazitem povečanju leta 2022 v letu 2023 nekoliko zmanjšalo in ostaja pod povprečjem EU. Vključevanje javnosti v vse stopnje priprave ter spremljanja politik in predpisov prav tako kaže na pomanjkljivosti. Kot dober primer za tesnejše povezovanje države z deležniki, vključno z agilnim odzivanjem na spreminjajoče se potrebe in okoliščine, UMAR navaja strateška razvojno-inovacijska partnerstva (SRIP).¹⁰³ Strateško upravlja-

nje javnih institucij, merjeno z indeksom izvršne zmogljivosti, se sicer počasi izboljšuje, a ostaja slabše ocenjeno kot v večini držav članic EU. Na oceno je v zadnjih letih močno vplivala premalo učinkovita strateška zmogljivost (na primer usklajenost razvojnih aktivnosti z nacionalnimi in drugimi strategijami) in pomanjkanje organizacijskih reform, kar je omejevalo učinkovito uresničevanje strategij.¹⁰⁴

Podobno kot UMAR pri svojih ugotovitvah o pomenu usklajenosti za institucionalno konkurenčnost države, predlagatelj kriminalitne politike države 2024-2028 v razdelku o varnosti v lokalni skupnosti ugotavlja, da je treba povečati učinkovitost pri zagotavljanju javne varnosti, varnosti pred nasiljem in kriminalom. To utemeljuje z naslednjo oceno: »Vsako lokalno okolje ima svojo edinstveno strukturo, dinamiko in niz varnostnih izzivov, ki izhajajo iz različnih dejavnikov, kot so demografska sestava, gospodarska struktura, kulturni vzorci, zgodovinske okoliščine in zemljepisne značilnosti. Razumevanje teh posebnosti in prilagajanje strategij na podlagi teh edinstvenih značilnosti sta ključna za razvoj učinkovitih in ciljno usmerjenih varnostnih rešitev.«¹⁰⁵

6.1.2. Programski in tehnološki potencial za človekove pravice in enakost spolov: enakovredna vloga žensk pri zagotavljanju miru in varnosti

Upoštevalo Strategijo vzpostavitve pametne občine Kočevje, ki s posebnostmi svojega lokalnega razvoja smiselno izhaja iz Strategije razvoja Slovenije 2030 in Strategije pametne specializacije,¹⁰⁶ se vizija posodobljenega OPV v tem pogledu navezuje na koncept trajnostnih in vključujočih, varnih in pametnih mest in skupnosti, kjer je ravno pri

pametnosti poudarek na industriji in družbi 5.0, novih tehnologijah, digitalizaciji, robotizaciji in umetni inteligenci. Na državni ravni se ta vidik kaže, denimo, v razmerju državne politike o nacionalni varnosti do Strategije trajnostnega razvoja Slovenije 2030 in pametne specializacije s fokusnim področjem SRIP PMiS – vertikalna varnost.¹⁰⁷

102 UMAR, 2023, str. 113–118;

103 Prim., Inštitut »Jožef Stefan«, SRIP PMiS – vertikalna varnost, e-vir.

104 UMAR, 2023, str. 115.

105 Predlog ReNPPZK24-28, str. 20.

106 Strategija za vzpostavitev pametne občine Kočevje, str. 5, 7.

107 Med primeri dobre prakse na tem področju je tako zajet tudi SRIP PMiS – vertikalna varnost, ki povezuje podjetja, institucije znanja in državo v okvir pametne specializacije; povzeto po: Inštitut »Jožef Stefan«, SRIP PMiS – vertikalna varnost, e-vir.

Po istem metodološkem vzorcu je iz Strategije vzpostavitev pametne občine Kočevje, v kateri je OPV osrednjega pomena za področje varnosti, razvidno, da pametna občina na varnostnem področju prav tako računa s tehnološkim napredkom in novimi tehnologijami. Pri tem seveda ne gre samo za vprašanje pričakovanih koristi, ampak tudi za tveganja in groženje, ki jih prinašajo nove tehnologije, vključno s kibernetskim kriminalom in spletnim nasiljem, kar po drugi strani odpira prav tako široko paleto vprašanj o kibernetski varnosti.

V času, ko je ZORed z določbami o OPV leta 2006 začel veljati, si nihče ni predstavljal, kako bo bliskovit razvoj novih tehnologij prodril na vsa področja zasebnega in javnega življenja. Čeprav zakonodajalec tega ni mogel predvideti, je zakonske določbe pripravil tako, da ima OPV danes v primerjavi s podobnimi modeli, podprtimi z novimi tehnologijami, celo večjo uporabno vrednost kot takrat, ko je ZORed začel veljati. Tako bliskovitega razvoja novih tehnologij ni bilo mogoče predvideti niti leta 2015, ko so bile sprejete Smernice za izdelavo OPV. Zato tudi normativna analiza v tem delu ni mogoča, ker ni kaj analizirati, saj je bila šele pred kratkim na ravni Evropske unije sprejeta regulativa, ki kolikor toliko daje splošne smernice državam članicam, kako urejati uporabo algoritmov in umetne inteligence. Za posodobitev OPV pa je treba o tem že zdaj razmišljati. To je namreč eden od ključnih izzivov in priložnosti, da se z obdelavo velikih podatkov, digitalizacijo in umetno inteligenco povečata zmogljivost in učinkovitost OPV, po drugi strani pa da se odpravijo administrativne ovire in zmanjšajo stroški pri zagotavljanju javne varnosti na državni in lokalni ravni.

Pri perečih izzivih javne varnosti na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin OPV lahko z ustreznimi posodobitvami za vključujočo in varno družbo izjem-

no pripomore k usklajenemu in praktičnemu uresničevanju najnovejših zahtev glede enakosti spolov in enakovredne vloge žensk pri zagotavljanju miru in varnosti, preprečevanja nasilja nad otroki, ženskami in deklicami, starejšimi, invalidi ter drugimi šibkejšimi osebami in skupinami na lokalni (horizontalni) ravni. Vključevanje vidika spola v proces zagotavljanja varnosti in povečanja odpornosti z etično infrastrukturo podpira vrednote in sprejete mednarodne obveznosti države tudi iz skupne zunanje, varnostne in obrambne politike države ter kulture trajnega miru in nenasilja, vključujoče in varne družbe.¹⁰⁸ V zvezi s tem je treba upoštevati, da je prav vidik spola z enakovredno vlogo žensk pri zagotavljanju miru in varnosti, varstva človekovih pravic in trajnostnega razvoja med prioritetami Slovenije tudi v vlogi nestalne članice Varnostnega sveta OZN 2024–2025.¹⁰⁹

Vizija posodobljenega OPV ima potencial, da je na področju javne varnosti eden od stebrov za uresničevanje načela enakosti spolov in enakovredne vloge žensk pri zagotavljanju miru in varnosti, tako v občinah kot v ustanovah, gospodarskih, vzgojno-izobraževalnih in drugih organizacijah na lokalni ravni. Da bi se izognili podvajanju, se glede tega sklicujemo na medpodročni pilotni projekt *Razvoj in odpornost pametnih mest in skupnosti na področju javne varnosti – enakovredna vloga žensk pri zagotavljanju miru in varnosti*, pri katerem je avtor tega priročnika sodeloval kot vabljeni zunanji strokovnjak. Ta projektna študija povezuje tematiko pametnih mest z enakovredno vlogo žensk pri zagotavljanju miru in varnosti, vključno prek vloge žensk v gospodarstvu. V študiji so intersekcijsko zajete vsebine o enakovredni vlogi žensk pri zagotavljanju miru in varnosti, ki so ključne za javno varnost in vzdrževanje miru oziroma povečanje odpornosti v pametnih mestih in skupnostih ter za njihov trajnostni in gospodarski razvoj.¹¹⁰

108 *Zgoraj*, 2.1. Povezave s trajnostnim razvojem: miroljubna, vključujoča in varna družba za vse.

109 Slovenija nastopila mandat nestalne članice VS ZN – Prioritete članstva, e-iv.

110 Sancin, V. (ur.) idr., 2023.

6.2. Metode in cilji empiričnega dela

Empirični del priročnika je namenjen razvoju medpodročnega znanja in izkustva za vzpostavljajanje strukturnih vezi in praktično reševanje družbenih problemov na usklajen način. S tem namenom je bila na podlagi dogovora z Občino Kočevje oblikovana medpodročna raziskovalna skupina. Metode in cilji njenega dela so lahko uporabni (aplikativni) tudi v drugih primerih, ko je treba s širokim soglasjem na usklajen način razvijati znanje in izkustvo za uporabne rešitve v skupnosti, denimo z vključevanjem strokovne in splošne javnosti pri oblikovanju in sprejemanju OPV ali drugih splošnih aktov in odločitev o javnih zadevah v lokalnem okolju. V nadaljevanju sledi prikaz, kako je raziskovalna skupina na ta način ob praktični analizi procesa za izdelavo OPV, osredotočena na obvladovanje tveganj nasilja v šolskem prostoru hkrati pripravila smernice za reševanje varnostnih problemov v širšem lokalnem okolju in javnem prostoru z vključevanjem prebivalcev v partnerstva varnostnih svetov in drugih oblik demokratičnega odločanja.

Pri sestavi raziskovalne skupine so bile upoštewane določbe ZORed, da raziskovalno delo z raznovrstnostjo stališč in izmenjavo medpodročnih izkušenj čim bolj zajame različne vidike priprave, sprejemanja in izvrševanja OPV. Za glavni predmet raziskovanja je bilo izbrano razmerje med OPV in notranjim kontrolnim okoljem oziroma sistemom notranje varnosti vzgojno-izobraževalnih zavodov s poudarkom na preprečevanju nasilja nad/med otroki in mladostniki. S tem je bilo izpolnjeno tudi merilo za osredotočeno izmenjavo medpodročnega znanja in izkustva znotraj raziskovalne skupine, v katero so bili poleg avtorja tega priročnika vključeni podžupan Občine Kočev-

je, poveljnik Gasilske zveze Kočevje, načelnik in vodja varnostnega okoliša Policijske postaje Kočevje, ravnatelj Osnovne šole Zbora odpolancev Kočevje ter predstavnica Ministrstva za vzgojo in izobraževanje RS.

Občutkov, od prve zadrege med uvodnim spoznavanjem do zadovoljstva, da ste lahko član/članica take skupine, ki sicer nastopa z različnih gledišč in suvereno zagovarja različna stališča, a je obenem s predanostjo vrednotam usmerjena k enemu in istemu cilju, v danem primeru torej varnosti otrok in mladostnikov pred nasiljem, ne boste našli niti v tem niti v kakem drugem priročniku. Tega se, kot pravijo, ne da zapisati, to je treba doživeti.

V nasprotju z normativnim delom, kjer je poudarek na analitičnih metodah, se je raziskovalna skupina v empiričnem delu lotila akcijskega raziskovanja, pri katerem je raziskovalec obenem sam svoj »predmet« raziskovanja. To je sicer uveljavljena metoda razvoja in izmenjave uporabnega znanja ter medpodročnega izkustva, ki omogoča bolj ozaveščeno izbiro in presojo glede zahtevnih vprašanj, na primer v družbenem, delovnem ali učnem okolju in poklicnem življenju za izboljšanje kakovosti življenja in dela, spodbujanje kulture raziskovanja in sodelovanja ter usmerjenosti v razvojno delovanje.¹¹¹ Odločitev za ta pristop je bila sprejeta ob upoštevanju namena zakonodajalca v ZORed in ugotovitev v normativnem delu tega priročnika, da je pri uporabni vrednosti OPV poudarek na praksi in izkustvenem učenju, spoznavanju in vrednotenju pojavov v dejanskem okolju in varnostnih razmerah občine. Naslednji argument, ki je pretehtal v prid akcijskemu raziskovanju, je primerljivost te metode z načeli odprte znanosti in občanskega raziskovanja.¹¹²

6.2.1. Občansko raziskovanje in iskanje rešitev, podprtih z dokazi

Povezava empiričnega dela s konceptom odprte znanosti in občanskega raziskovanja ima v primeru OPV posebno doda-

no vrednost v tem, kar ugotavlja primerjalna raziskava v evropskem prostoru o občanski znanosti (*The Science of Citizen Science*) iz leta

111 Stringer, E. Stringer, E. T., 2008.

112 S sklicevanjem na odprto znanost in občansko znanost se navezujemo na ZZrID, 2. člen, šesti odstavek.

2021, da v Sloveniji prevladuje razumevanje občanske znanosti kot participativnega oziroma deliberativnega načina raziskovanja s poudarkom na oblikovanju predpisov in javnih politik. To pomeni, da so pri občanski znanosti in občanskem raziskovanju v proces oblikovanja rešitev, projektov, političnih strategij in programskih dokumentov (OPV) skupnega pomena vključene strokovna in splošna javnost, občani oziroma prebivalci, strokovnjaki in raziskovalci, ki niso znanstveniki in strogem pomenu besede.¹¹³

Z upoštevanjem možnosti za vključevanje občanske znanosti in občanskega raziskovanja pri zagotavljanju javne varnosti je raziskovalna skupina teoretičnemu modelu in normativnemu delu OPV dodala še vidik deliberativne/posvetovalne demokracije in demokratičnega pluralizma z enakimi možnostmi za vključevanje mnenj in stališč strokovne in širše javnosti, kar odločitvam v javnih zadevah na splošno zagotavlja legitimnost.¹¹⁴ Na ta način je raziskovalna skupina vzpostavila naravno eksperimentalno okolje z varnostnimi razmerami na območju občine in enakimi možnostmi za izmenjavo različnih stališč, ki jih je argumentirano pretehtala in z doseganjem soglasja na demokratičen način upoštevala pri iskanju najboljših možnih rešitev za obvladovanje medvrstniškega nasilja in posodabljanje OPV. V takem okolju, kjer oblikovanje skupnih stališč poteka ob vzajemnem spoštovanju, enakem položaju, pregledni in pošteni uporabi argumentov ter odgovornosti deležnikov v smislu pripadnosti vrednotam skupnosti, je odločanje toliko bolj legitimno in podprto z dokazi (ang. *evidence-informed policy-making*).¹¹⁵

Prednosti deliberativnega načina posvetovanja, razpravljanja in odločanja so za uporabno

vrednost OPV neprimerljivo večje kot v primeru klasičnih oblik participacije. Deliberativni način omogoča osredotočeno in argumentirano razpravo, ki je vrednotno motivirana in praviloma podprta z dokazi ter soglasjem deležnikov, da bodo kljub različnim pogledom vendarle iskali najboljše možne rešitve za skupno dobro in javni interes, ne morda za take in drugačne zasebne interese.¹¹⁶ Ta vidik je za empirični del in uporabno vrednost posodobljenega OPV posebej dragocena izkušnja, ki je pokazala tudi, da bi veljalo v prihodnje oblikovati ustrezne smernice demokratičnega posvetovanja,¹¹⁷ razpravljanja in odločanja o zadevah javne varnosti, na primer na varnostnih sosvetih.¹¹⁸

Tako je bil deliberativni način posvetovanja v empiričnem delu prepoznan kot iztočnica za odgovor na vprašanje, kako uporabno vrednost posodobljenega OPV povečati tudi v smislu demokratičnosti in splošnega standarda *z dokazi podprtim* (ang. *evidence-informed policy-making*) programskim dokumentom občine. Glede tega nekateri avtorji deliberativnih modelov ugotavljajo skupne točke za epistemskimi teorijami demokracije ter obvladovanja tveganj pristranskosti, denimo zaradi pretirano čustvene koherence oziroma diskriminacije z vzroki v zgodnji spoznavni fazi odločanja. V zvezi s tem omenjeni avtorji poudarjajo zmožnost demokratičnih procesov, da s posvetovanjem (deliberacijo) – po Habermasu »diskurzivno strukturiranim oblikovanju mnenja in volje«¹¹⁹ – najdejo najboljše možne rešitve, saj večstransko in vključujoče posvetovanje z večjo preglednostjo postopka, verjetnostjo dokazov in argumentov podpira ugotavljanje pomembnih vidikov odločanja ob upoštevanju enakih

113 Haklay et al., v: Vohland, idr., 2021, str. 24; prim. ReNDej, smernice za sodelovanje z javnostmi: »Državno upravo zavezujejo k vključevanju javnosti v postopke odločanja številni pravni in politični dokumenti. Zagotavljanje legitimnosti sprejetih odločitev in zmanjševanje demokratičnega deficita z omogočanjem sodelovanja čim širšega kroga subjektov pri pripravi odločitev predstavljata izhodišče za sprejem kakovostnih in učinkovitih predpisov ter njihovo izvajanje za uresničevanje politik na posameznem področju«.

114 Igljčar, 2023, str. 103–104.

115 OECD, 2021, str. 7.

116 Prav tam.

117 Prim. ReNDej, smernice za sodelovanje z javnostmi; OECD, 2022, e-vir; OECD, 2021, e-vir; Žagar, 2013.

118 ZODPol, čl. 35.

119 Igljčar, 2023, str. 103–104.

možnostih za vse, v danem primeru torej odločanja o posodobitvi OPV.¹²⁰

Cilji, ki jih je skupina ob navedenih predpostavkah določila na prvem srečanju, so bili naslednji:

- empirična analiza izdelave OPV skladno z namenom zakonodajalca in ob smiselni uporabi veljavnih Smernic za izdelavo OPV iz leta 2015, v katerih je poleg javne varnosti, preprečevanja nasilja in kriminala zajeto obvladovanje tveganj v primeru naravnih in drugih nesreč;
- analiza povezav med OPV in notranjim okoljem vzgojno-izobraževalnih zavodov (VIZ), upoštevajoč funkcionalno avtonomijo, zakonske pristojnosti in odgovornost VIZ za obvladovanje odklonskih dejanj na njihovem področju, vključno s tistimi primeri, vzroki katerih niso v šolskem, ampak v zunanjem družbenem prostoru, lokalnem in družinskem okolju, še posebno ko gre za ogrožanje vrednot duševnega blagostanja ter varnosti otrok in mladostnikov z nasiljem;
- ocena možnosti za digitalno podporo v okviru Strategije vzpostavitve pametne občine Kočevje, v kateri je OPV opredeljen kot strateški dokument javne varnosti;
- priprava in izvedba delavnice, da člani in članica raziskovalne skupine s praktičnim delom in (smo) opazovanjem med izmenjavo medpodročnega znanja v zavest priključijo in nato predstavijo svoje izkušnje z obvladovanjem tveganj in izdelavo OPV.

Aktivnosti za doseganje ciljev

- Opravljen je bil intervju s poveljnikom Gasilske zveze Kočevje glede povezav med področji javne varnosti ter varnosti pred naravnimi in drugimi nesrečami, vključno z uporabno vrednostjo in možnostmi poenotenja metodologije za obvladovanje tveganj v izrednih razmerah in ekstremnih situacijah.
- Skladno z namenom zakonodajalca v ZORed in veljavnimi Smernicami o izdelavi OPV je bil

izdelan strukturirani obrazec – kontrolna lista s predpisanimi elementi in postopkovnimi koraki za varnostno oceno (Smernice o izdelavi OPV, št. 1.1.).

- Ker Smernice za izdelavo OPV iz leta 2015 nimajo razdelane metodologije za oceno tveganj, je bil za namen empiričnega dela uporabljen standard SIST ISO 31000:2018. S tem je bila zagotovljena ustreza metodološka podlaga tudi za oceno procesnih tveganj, vključno s potrebo po debirokratizaciji in zmanjšanju finančnih stroškov občine pri izdelavi in izvrševanju OPV.
- Izdelan je bil delovni zavihek z vzorcem matrike ter primeroma odbranimi dejavniki vhodnih tveganj v razmerju med občino in VIZ.
- Predstavniki Policijske postaje Kočevje je v vlogi člana skupine skladno z ZORed in Smernicami za izdelavo OPV pripravil anonimizirani statistični vzorec podatkov varnostne ocene za šolske okoliše na območju Občine Kočevje. Za namen z dokazi podprte varnostne ocene in OPV so uporabljene tudi podatki mednarodne raziskave o nasilju v šolanih otrok in mladostnikov.¹²¹
- S prečno analizo Strategije vzpostavitve pametne občine Kočevje, v katero je OPV zajet (integriran) kot strateški dokument javne varnosti, je bila opravljena okvirna ocena možnosti za digitalizacijo obrazcev in registra tveganj z ukrepi za zagotavljanje javne varnosti. Ugotovitve so bile primerjane z rezultati projekta SRIP PMiS – varnost glede integrirane uporabe varnostne senzorike, na primer videonadzorih sistemov in drugih tehnoloških rešitev na varnostnem področju v pametnih mestih: od uporabe interneta stvari (IoT) do velikih podatkovnih sistemov, podprtih z umetno inteligenco. Nerešeno je ostalo vprašanje normative ureditve tega področja z vidika osebnih in drugih varovanih podatkov, saj to brez konkretnega načrta in tehnoloških rešitev presega namen tega priročnika za posodobitev OPV.
- Pripravljen je bil scenarij z razčlenjenimi aktivnostmi in pogoji za izvedbo delavnice.

120 Herzog, Lepenies, 2022, str. 489–508.

121 NIJZ, 2023.

6.3. Rezultati empiričnega dela

Rezultati empiričnega dela so najprej potrdili ugotovitve normativne analize, da ima OPV v ZORed trdno podlago za posodobitve. ZORed tudi ob upoštevanju sedanjih varnostnih razmer, problemov in izzivov z ureditvijo OPV ostaja kakovosten normativni okvir, da lahko država in občine usklajeno obravnavajo še tiste dejavnike, ki so z družbeno vlogo in pomenom javne varnosti kot ustavnega standarda ali generalne klavzule ključni za varstvo človekovih pravic, enakost spolov in enakovredno vlogo žensk pri zagotavljanju miru in varnosti. Strukturne povezave s trajnostnimi cilji, ki so na krovnih ravni izrisane s politiko države o nacionalni varnosti (ResNV-2), same po sebi ponujajo rešitev, kako OPV umestiti (integrirati) tudi v ta okvir. S to ugotovitvijo se namen tega priročnika za posodobitev OPV vrača k primeru dobre prakse povezovanja s trajnostnim razvojem in pametno specializacijo v Strategiji vzpostavitve pametne občine Kočevje, vključno z uporabo novih tehnologij na področju javne varnosti.

Ugotovitve empiričnega dela

Intervju s poveljnikom Gasilske zveze Kočevje je glede povezav med področji javne varnosti ter varnosti pred naravnimi in drugimi nesrečami potrdil ugotovitve normativnega dela o nerešenih sistemskih vprašanih neskladja (inkoherenčnosti), zaradi katerih je v izrednih razmerah in ekstremnih situacijah poleg nevarnosti za kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin lahko resno ogroženo življenje ljudi in obstoj temeljnih institucij države. Zaradi teh nerešenih vprašanj je lahko tudi odziv pristojnih državnih organov in reševalnih služb v kriznih oziroma izrednih razmerah in ekstremnih situacijah toliko manj učinkovit. S posodobitvijo OPV je treba ta neskladja natančneje analizirati in jih odpraviti oziroma z ustreznimi ukrepi nadzorovati in obvladovati.

Praktična analiza postopka za izdelavo varnostne ocene ob smiselni uporabi vnaprej pripravljenega obrazca - kontrolne liste, izdelane na podlagi Smernic za izdelavo OPV (razdelek, št. 1.1), je pri prvem sklopu kazal-

nikov za zbiranje podatkov pokazala, da ni kriterijev, katere vrste podatkov je treba zbrati in iz katerih virov jih je mogoče črpati. To vrzel je raziskovalna skupina zapolnila tako, da je ob smiselni uporabi Smernic za izdelavo OPV iz leta 2015 pridobila statistične in anonimizirane podatke o medvrstniškem nasilju. Statistični podatki so pomembna, z gotovostjo na ravni znanstvenih dokazov utemeljena kategorija, a ne edina podlaga za varnostno oceno. Smernice iz leta 2015 sicer določajo nabor področij za varnostno oceno, vendar je ta del ob upoštevanju dejstva, da za izdelavo OPV ni natančne metodologije za oceno tveganj, praktično neuporaben.

Pri zbiranju podatkov za oceno tveganj v delu, kjer Smernice za izdelavo OPV določajo pregled organiziranosti in delovanja posameznih služb znotraj občine, kar je sicer smiselni ukrep tudi pri oceni tveganj v ustanovah na njenem območju, je nastal problem, kako, po kateri izmed različnih metodologij, ki veljajo v državni oziroma javni upravi, sploh ravnati. Nadomestna uporaba standarda SIST ISO 31000 je na delavnici pokazala, da za tako različne pristope k obvladovanju tveganj sploh ni potrebe, kvečjemu je to ena izmed sistemskih ovir in administrativnih obremenitev, katere posledica so tudi odvečni finančni stroški.

Praktično izdelavo varnostne ocene ob uporabi vnaprej pripravljenega obrazca - kontrolne liste, izdelane na podlagi Smernic za izdelavo OPV iz leta 2015 (razdelek, št. 1.1) in ISO 31000, je raziskovalna skupina opravila na fokusnem področju, ki ga je označila z delovnim naslovom: Vzgojno-izobraževalni zavodi (VIZ); vhodno tveganje, št. 1, definicija: »Vrednote osebnega dostojanstva in varnosti (Ustava Republike Slovenije, čl. 34), zdravja in duševne blaginje otrok (Ustava Republike Slovenije, čl. 56) so ogrožene z medvrstniškim nasiljem.«

Z navedeno opredelitvijo vhodnega tveganja je raziskovalna skupina izhajala najprej iz potrebe po ozaveščanju in povečanju pripadnosti vrednotam skupnosti, kar je z vizijo posodobljenega OPV ključni motivacijski dejavnik varnostne kulture in etične infrastrukture, uporabne etike ter odpor-

nosti na neetična in druga odklonska dejanja »s pričakovanim delovanjem in odgovornostjo za obvladovanje tveganj«. Besedilo pod navednicami je sestavni del zakonske opredelitve *integritete* v Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). Z zgodovinsko analizo zakonodajnega gradiva za sprejetje ZIntPK je ugotovljeno, da je definicija integritete izvedena iz opredelitev osnovnih sestavin in funkcij etične infrastrukture v smernicah državne politike za preprečevanje korupcije (RePKRS, 2004). Tako so bile z opredelitvijo vhodnega tveganja hkrati izrisane strukturne povezave s temeljnimi vrednotami ustavnega reda in nacionalne varnosti Republike Slovenije (ReSNV-2) ter z notranjim okoljem in etično infrastrukturo občine in ustanov (VIZ) na njenem območju.¹²²

Po uskladitvi stališč do vhodnega tveganja je raziskovalna skupina pristopila k analizi kontrolnega okolja in oceni kontrolnih tveganj. S predstavitvijo izkušenj ravnatelja OŠ Zbora odposlancev Kočevje se je raziskovalna skupina po izmenjavi in usklajevanju stališč strinjala, da imajo v notranjem okviru šole vzpostavljeno evidenco odklonskih pojavov z ukrepi (protokoli), da se lahko sproti odzivajo na varnostna tveganja in jih ustrezno obravnavajo, vključno s tistimi najzahtevnejšimi primeri medvrstniškega nasilja, ko je nujno obveščanje in sodelovanje policije, staršev in drugih deležnikov. Tako vodstvo in zaposleni OŠ Zbora odposlancev Kočevje obravnavajo in kategorizirajo tudi tista tveganja nasilja, vzroki katerega niso neposredno v šolskem okolju, ampak v širšem družbenem prostoru. Pri teh vzrokih ima OŠ Zbora odposlancev Kočevje vzpostavljene zunanje komunikacijske poti in uveljavljeno prakso sodelovanja z Občino Kočevje, območnim Centrom za socialno delo, PP Kočevje in drugimi deležniki, ki jih je treba posamično, od primera do primera, smiselno vključiti v obravnavo.

Raziskovalna skupina je ocenila, da je notranje okolje OŠ Zbora odposlancev Kočevje z ustreznimi prilagoditvami povezljivo z vizijo posodobljenega OPV. Način, kako OŠ Zbora odposlancev Kočevje ravna pri obravnavi zunan-

jih vzrokov medvrstniškega nasilja, ko odprto in brez škodljivih zadržkov ali »pometanja pod preprogo« sodeluje z Občino Kočevje, Centrom za socialno delo, Policijo in drugimi deležniki v zunanjem okolju, je skladen s tem, kar z namenom vključevanja in partnerskega sodelovanja različnih deležnikov pri zagotavljanju javne varnosti v lokalni skupnosti določajo zakoni.

Po obravnavi kontrolnih tveganj v notranjem in zunanjem okolju OŠ Zbora odposlancev Kočevje je raziskovalna skupina na delavnici opravila analizo preostalih (rezidualnih) tveganj. Nabor tveganj je bil v skladu z zakonsko ureditvijo v ZORed in Smernicami za izdelavo OPV iz leta 2015 ovrednoten s pomočjo »temperaturne mape« za obvladovanje tveganj po standardu ISO 31000. Z uokvirjenjem nabora preostalih tveganj v delovno matriko je bil hkrati pripravljen simbolni prikaz, kako ta strukturirani nabor dejavnikov tveganja digitalizirati in ga podpreti za uporabo v vzgojno-izobraževalnih zavodih na območju ene ali več lokalnih skupnosti in celotne države.

Raziskovalna skupina je v sklepnem delu delavnice soglašala, da so izkušnje, ki so jih na delavnici predstavili ravnatelj OŠ Zbora odposlancev Kočevje, podžupan Občine Kočevje, predstavnik PP Kočevje in predstavnik MVI RS primer dobre prakse za posodobitev OPV v razmerju do vzgojno-izobraževalnih zavodov, upoštevajoč seveda posebnosti in varnostna tveganja po posameznih občinah in ustanovah (VIZ).

Način priprave in izvedbe delavnice je raziskovalni skupini omogočil tudi praktičen vpogled in primerjavo deliberativnega/posvetovalnega modela z drugimi oblikami sodelovanja (participacije) pri odločanju o javnih zadevah. Če je pri drugih oblikah poudarek zgolj na svobodnem izražanju mnenj, ne da bi si deležniki prizadevali za skupno soglasje, je deliberativni/posvetovalni način sodelovanja in iskanja uporabnih rešitev za javno varnost, preprečevanje nasilja in kriminala v lokalnem okolju s pomočjo OPV neprimerljivo bolj ustrezen.

V sklepnem delu delavnice se je raziskovalna skupina le seznanila z rezultati prečne ana-

122 O pomenu in vzpostavitvi etične infrastrukture, *zgoraj*.

lize Strategije za vzpostavitev pametne občine Kočevje, v kateri je OPV strateški dokument javne varnosti z možnostjo tehnoloških rešitev varnostne senzorike, na primer videonadzorih sistemov in drugih tehnoloških

rešitev za podporo javni varnosti. Nerešeno je ostalo vprašanje zajema osebnih in drugih varovanih podatkov, saj to, kot rečeno, brez tehnoloških rešitev presega namen in obseg tega priročnika.

7. KONČNA OCENA S PREDLOGI ZA POSODOBITEV

S končno oceno se avtor priročnika najprej pridružujem tistemu delu strokovne in splošne javnosti, ki izraža skrb zaradi nizke ravni pripadnosti temeljnim družbenim vrednotam. Čeprav stroka ugotavlja, da je pripadnost vrednotam med ključnimi dejavniki preobrazbe v stabilno družbo prihodnosti, družbo blagostanja in kakovostnega življenja za vse, se stališča do teh moralno-etičnih temeljev državnosti vse bolj razhajajo. Z vidika demokratičnosti sicer drži, da so tovrstna razhajanja ob upoštevanju svobode izražanja in raznolikosti oziroma različnosti stališč civilizacijska pridobitev demokratičnega pluralizma. Toda zgodovina tudi opominja, da pretirana razhajanja v odnosu do temeljnih družbenih vrednot lahko privedejo do skrajnosti polarizacije, kar je po tragičnih izkušnjah iz preteklosti ena najšibkejših točk demokracije.

Danes, ko se svet ponovno spopada s skrajno radikalizacijo, polarizacijo in ekstremističnimi ideologijami, se zdi, kot da se sedanjost, namesto da bi zrla prihodnost, spogleduje s temačno preteklostjo in ponavljanjem zgodovine v najslabšem pomenu. Raziskave na tem področju opozarjajo, da se javna podpora skrajnim ideologijam povečuje predvsem iz strahu množic pred poslabšanjem družbenih razmer, začeni z varnostnimi razmerami ter izgubljanjem nadzora nad osebno varnostjo in lastnim življenjem. Če javne institucije niso dovzete za te globoke stiske ljudi in se nanje ne odzivajo ustrezno, tvegajo, da na neki točki izgubijo stik s skupnostjo in z realnostjo.

Z vizijo posodobljenega OPV, da je obenem horizontalni mehanizem vključujoče in varne družbe, ta priročnik s pripadnostjo vrednotam gradi na institucionalni učinkovitosti in kakovostni politiki države o nacionalni varnosti z zahtevami po celostnem in povezljivem, koherentnem odzivanju na varnostne grožnje in tveganja, ki jih

najbolj občutijo ljudje v lokalnem okolju. Resolucija o strategiji nacionalne varnosti (ReSNV-2) iz leta 2019 v uvodnih določbah pravi, da je politika države o nacionalni varnosti uravnotežena celota vizije, strategij, programov, načrtov in dejavnosti države, potrebnih za načrtovano odzivanje na vse vrste kriz, vire ogrožanja in tveganja ter za uresničevanje nacionalnih varnostnih ciljev, usmerjenih k zaščiti nacionalnih interesov. Vizija posodobljenega OPV v tem priročniku je s pripadnostjo vrednotam skupnosti in usklajenemu, koherentnemu zagotavljanju javne varnosti na lokalni ravni zrcalna slika uravnotežene celote ali ekosistema nacionalne varnosti.

Glede institucionalizacije in socializacije, kar je prvi pogoj za pripadnost vrednotam skupnosti, se priročnik sklicuje na prav tako izhodiščno politiko države za usklajeno krepitev javne etike in uravnoteženo preprečevanje korupcije, to je Resolucijo o preprečevanju korupcije (RePKRS) iz leta 2004. Ta v skladu s sprejetimi mednarodnimi obveznostmi države in priporočili mednarodnih organizacij opredeljuje osnovne sestavine in funkcije uporabne javne etike in etične infrastrukture v državnih organih, organih lokalne samouprave in organizacijah z javnimi pooblastili. Glavni namen etične infrastrukture je, da z umestitvijo (integracijo) ter koherentnostjo svojih sestavin in funkcij v organizacijski strukturi pripomore k pripadnosti vrednotam in povečanju organizacijske kulture javnih institucij, da lahko v etičnem, pravnem in političnem pogledu delujejo na način, ki v povezavi z namenom tega priročnika izhaja iz koncepta vključujoče in varne družbe, vključujočega ter varnega delovnega in učnega okolja, vključujočega javnega prostora oziroma vključujoče in varne lokalne skupnosti, podprte z vizijo posodobljenega OPV. Ugotovitve iz prakse kažejo, da razen nekaterih svetlih izjem med državnimi organi, vzgojno-izobraževalnimi ustanovami in

gospodarskimi združbami etična infrastruktura kljub vsem obveznostim in slovesnim obljubam ni zaživela, tako kot po skoraj dvajsetih letih od nastopa veljavnosti področnega zakona ni zaživel OPV.

Zapiranje celotnega področja javne etike in etične infrastrukture v en sam silos integritete je eden od glavnih razlogov, da odnos do temeljnih družbenih vrednot v Sloveniji ponekod skrb vzbujajoče nazaduje. Integriteta, ki z jezikovnimi koreninami gnezdi v koherentnosti, je sicer pomembno načelo, vendar sama po sebi ni in ne more biti ena in edina družbena vrednota. Slovenija ima v Ustavi opredeljene temeljne vrednote demokratične in pravne države, na katerih gradi svoje zgodovinske dosežke in strateške uspehe tudi pri sprejetih mednarodnih obveznostih, spoštovanju vrednot in pravnega reda ter uresničevanju skupne zunanje, varnostne in obrambne politike Evropske unije in članic. Pretirano poudarjanje enega in istega načela integritete je v tem kontekstu kvečjemu nevarnost, tako kot je v priločniku povzeto glede pretirane čustvene koherence za pristranskost in diskriminatorne odločitve.

Naslednji strukturni problem je demokratični primanjkljaj pri razvoju vključujoče in varne družbe ne le v zvezi z OPV in javno varnostjo, temveč na celotnem področju institucionalne konkurenčnosti države pri kazalnikih napredka in trajnostnega razvoja Slovenije. Ugotovitve, pri katerih se priločnik sklicuje na poročila Urada za makroekonomske analize in razvoj – UMAR o institucionalni neučinkovitosti, neskladju in nekonkurenčnosti države, so skupne področju javne varnosti. Pravila, s katerimi področna zakonodaja določa, kako naj poteka vključevanje strokovne in splošne javnosti pri zagotavljanju javne varnosti v lokalnem okolju, na primer določbe o varnostnih sosvetih v policijskih predpisih, preprosto niso zaživela v praksi. Enako je pri Resoluciji o normativni dejavnosti (ReNDej), ki je podlaga za boljše upravljanje javnih zadev, kakovostne predpise in druge splošne akte, podprte z dokazi. Ugotovitve kažejo, da se kršitve ReNDej vrstijo kot po tekočem traku. Ko vse to pogledamo v luči poslabšanja varnostnih razmer, po drugi strani

pa strahu pred nadaljnjim poslabšanjem in izgubo nadzora nad lastnim življenjem, niti niso presenetljive ugotovitve varnostne in kriminološke stroke, da so ljudje vse manj pripravljeni sodelovati pri zagotavljanju javne varnosti. Strukturno tveganje neskladja, neučinkovitosti in institucionalne nekonkurenčnosti države od vrha navzdol (ang. *top down*) in od spodaj navzgor (ang. *bottom up*) znatno povečujejo odvečna podvajanja pravil in postopkov, administrativna bremena in stroški z bolj ali manj različnimi smernicami oziroma standardi. Ta problem, tako kot pri neskladju (inkoherentnosti) predpisov in drugih splošnih aktov, večinoma nastaja od vrha navzdol do horizontalne ravni, kjer se z vhodnimi, kaskadnimi in kumulativnimi tveganji zažira v (»mikro«) celice institucionalne strukture in organizacijske kulture. S posledicami na mikro ravni se vhodna tveganja širijo po horizontalnih in vertikalnih povezavah institucionalne strukture in varnostne kulture ter jih od spodaj navzgor in od zgoraj navzdol razžirajo kot rakave tvorbe. Pri zdravljenju te institucionalne bolezni bi bilo koristno zgledeovati se po dobri praksi SRIP, na katero se v svojih obdobjih poročilih sklicuje UMAR, da s koherentnostjo krepi strukturne povezave, v primeru OPV torej med javno varnostjo, javnim zdravjem, šolstvom in drugimi področnimi vrednotami oziroma dobrinami v lokalnem okolju. K tej dobri praksi bi za javno varnost in povečanje odpornosti veljalo z OPV pritegniti še gospodarske združbe in druge organizacije javnega in zasebnega sektorja v lokalnem okolju.

Posebno pozornost bi bilo treba nameniti usklajenosti OPV za primere izjemne negotovosti, kriznih oziroma izrednih razmer in ekstremnih situacij, ne le v ožjem okviru javne varnosti, ampak tudi v okviru povečanja odpornosti lokalnih skupnosti proti podnebnim spremembam, naravnim in drugim nesrečam. Z namenom zakonodajalca v ZORed in politiko države o nacionalni varnosti je to sicer predvideno, vendar je v praksi prav tako ostalo neuresničeno. Zaradi potrebe po usklajenosti javne varnosti ter varnosti pred naravnimi in drugimi nesrečami bi veljalo poenotiti metodologijo oziroma nacionalne standarde obvladovanja tveganj in varnostnih

groženj, upoštevajoč tudi cilje trajnostnega razvoja in mednarodna standarda s priporočili glede uporabe Sendajskega okvira 2030 za obvladovanje tveganj na ravni posameznih držav in njihovih nacionalnih standardov. S tem bi odpadlo veliko sistemskih ovir in administrativnih bremen, ki nastajajo zaradi nepotrebne podvajanja miselnih procesov in postopkov za obvladovanje tveganj in varnostnih groženj na obeh področjih, javne varnosti v ožjem okviru obvladovanja nasilja in kriminala ter varnosti pred naravnimi in drugimi nesrečami. Ob tem bi bilo treba računati še z bodočo kriminalitetno politiko države 2024–2028 in bodočo strategijo civilne obrambe, v predlogu katere je za spremljanje in odzivanje na varnostne grožnje ter tveganja prav tako predvidena priprava nacionalne ocene varnostnih tveganj in groženj, ki v praksi nemalokrat zahtevajo usklajeno odzivanje obrambnega in notranjega, javnega varnostnega sistema države in lokalne samouprave.

Kar zadeva usklajenost OPV v ožjem okviru določb ZORed, je raziskava, ki je podlaga temu priročniku, pokazala, da je za to po vertikalni javne varnosti poskrbel zakonodajalec v zakonodajnem postopku. V nasprotju s tem je OPV v praksi popolno nasprotje namenu zakonodajalca. Glede tega lahko rezultate raziskave strnemo v naslednjo oceno s priporočilom: upoštevajoč varnostne probleme, ki jih državljani in drugi prebivalci Slovenije najbolj občutijo, bi morala država čim prej odpraviti administrativne ovire in nepotrebne stroške občin z OPV, saj je to med glavnimi vzroki, da zakonska ureditev tega programskega orodja javne varnosti še vedno ni zaživela v praksi. Prvi korak v tej smeri je posodobitev Smernic za izdelavo OPV iz leta 2015, da so z vsemi današnjimi izzivi javne varnosti, vključujoče in varne družbe primerno nadgrajen in poenoten nacionalni standard na svojem področju.

Ne glede na ugotovljena neskladja in potrebe po posodobitvah mestom in občinam ter njihovim reprezentativnim združenjem predlagamo, da v skladu z ustavnim položajem lokalne samouprave, namenom zakonodajalca v ureditvi OPV ter področnimi politikami države o nacionalni varnosti, javni etiki in preprečevanju korpucije okrepijo prizadevanja, ki jih trajnostno

napredne lokalne skupnosti že vlagajo v razvoj pametnih mest in občin s povezavami do fokusne vertikale javne varnosti in OPV. V sodelovanju s pristojnimi državnimi organi naj si lokalne skupnosti prizadevajo za povečanje odpornosti proti nasilju, zlasti ko gre za ogrožanje človekovega dostojanstva, zdravja ter duševne blaginje otrok in mladostnikov, pa tudi drugih šibkejših posameznikov in skupin z nasiljem v lokalnem okolju. Vse to lahko mesta in občine že zdaj podprejo z zakonsko določenimi oblikami partnerstev s prebivalci, fizičnimi in pravnimi osebami v lokalnem okolju na demokratičen način. S tem, ko bi na ta način povečale demokratično in varnostno kulturo v lokalnih skupnostih, bi obenem država in občine z OPV in pripadnostjo vrednotam opolnomočile prebivalce, da pri zagotavljanju osebne in javne varnosti ne uporabljajo tveganih oblik samoobrambnega delovanja, tako imenovanega vigilatstva, ki skupni varnosti, ugledu in konkurenčnosti lokalnih skupnosti in države kvečjemu lahko škodujejo.

Država pa bi morala s koherentno politiko javne varnosti in trajnostnega razvoja podpreti prizadevanja, ki jih trajnostno ozaveščena mesta in občine že vlagajo v razvoj vključujoče, varne in odporne ter pametne lokalne skupnosti. Raziskava, ki je podlaga temu priročniku, potrjuje, da je zakonska ureditev OPV kakovostna in dovolj robustna podlaga tudi za ta vidik posodobitev. Zato bi bilo ob posodobitvi smernic za izdelavo OPV nujno treba pripraviti še smernice oziroma nacionalni standard tudi v tistem delu, kjer zakonodajalec pri demokratičnem odločanju o javni varnosti zahteva vključevanje prebivalcev. V tem delu bi veljalo s posodobitvami OPV posebej zajeti ukrepe za enakost spolov in enakovredno vlogo žensk pri zagotavljanju miru in varnosti. Ob predpostavki, da je vizija posodobljenega OPV sprejeta pri odločevalcih, je na vrsti vzpostavljanje pretrganih vezi varnostne kulture in etične infrastrukture za povečanje pripadnosti vrednotam skupnosti ter odpornosti proti neetičnim in drugim odklonskim dejanjem. Tako bi bila etična infrastruktura s povezavami in vlogo OPV v lokalnem okolju hkrati vpeta v celoto ekosistema nacionalne oziroma javne varnosti in trajnostnega razvoja na državni in lokalni ravni.

8. LITERATURA IN VIRI

- ARISTOTEL (1994). Nikomahova etika. Ljubljana: Slovenska matica.
- DUIČ, D. (2015). Koncept koherentnosti u pravu EU (The Concept of Coherence in EU Law). Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu, 65/3-4. URL: <https://hrcak.srce.hr/clinak/219964> (11. 2. 2024).
- EMAN, K., Ivančić, D., Bagari, D. (2022). Uresničevanje ciljev trajnostnega razvoja pri zagotavljanju varnosti v lokalni skupnosti Murske Sobotice: policija in občina z roko v roki. V: 8. nacionalna konferenca o varnosti v lokalnih skupnostih: cilji trajnostnega razvoja in varnost v lokalnih skupnostih / Kokoravec, I., Meško, G. (ur.). Maribor: Univerza Maribor.
- Evropsko sodišče za človekove pravice. Praktični vodnik po merilih dopustnosti. Posodobljeno 1. februar, 2022. URL: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Admissibility_guide_SLV (11. 2. 2024).
- European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Gold, M., Arias, R., Haklay, M., et al. Mutual learning exercise: citizen science initiatives: policy and practice: final report. Publications Office. URL: <https://data.europa.eu/doi/10.2777/988919> (11. 2. 2024).
- HAKLAY et al. (2021). What Is Citizen Science? The Challenges of Definition. V: The Science of Citizen Science / Vohland, K., idr. Cham: Springer.
- HERZOG, L., Lepenies, R. (2022). Citizen Science in Deliberative Systems: Participation, Epistemic Injustice, and Civic Empowerment. *Minerva* 60, 489–508.
- IGLIČAR, A. (2023). Pogojenost zakonodajne politike z naravo prava. *Pravni letopis*, št. 2/2023.
- IGLIČAR, A. (2020). Etične in pravne vrednote v šolskem prostoru. V: *Uporabna etika vključujočega, varnega in spodbudnega učnega okolja / Slokan, S. Kečanovič, B. Logaj, V. (ur.) idr. Ljubljana: Zavod za šolstvo RS.*
- Institut »Jožef Stefan«. Strateška razvojna partnerstva: Pametna mesta in skupnosti (SRIP PMiS) – vertikala varnost. Ljubljana. URL: http://pmis.ijs.si/wp-content/uploads/2022/10/2022_10_6_AN_edp-proces_3FAZA_Varnost-2.pdf (11. 2. 2024).
- JERIČEK Klanšek, H., idr. (2023). Z zdravjem povezana vedenja v šolskem obdobju med mladostniki v Sloveniji. Izsledki mednarodne raziskave HBSC, 2022. Ljubljana: NIJZ, 2023. URL: <https://www.nijz.si/hr/mednarodna-raziskava-hbsc-2022> (11. 2. 2024).
- KAHNEMAN, D. (2017). Razmišljanje, hitro in počasno. Ljubljana: UMco.
- KEČANOVIČ, B., Poldrugovac, M. (2023). Javna varnost in zakonodajna politika v ekstremnih situacijah. *Pravni letopis*, št. 2/2023.
- KEČANOVIČ, B. (2020). Uporabna etika in avtonomija šolskega prostora na prehodu v vključujočo in varno družbo. V: *Uporabna etika vključujočega, varnega in spodbudnega učnega okolja / Slokan, S. Kečanovič, B. Logaj, V. (ur.) idr. Ljubljana: Zavod za šolstvo RS.*
- KUKOVEC, D. (2022). Pomen metavizije Sodišča Evropske unije za Slovenijo. V: *Zbornik znanstvenih razprav Pravne fakultete Univerze v Ljubljani*, 82/2022.
- KUHN, T. (1998). *Struktura znanstvenih revolucij*. Ljubljana: Krtina.
- MLINAR, Z. (ur.), idr. (2022). Izzivi občanskega raziskovanja: izkušnje in pričakovanja iz Žirov in od drugod. *Zbornik v dveh delih. Žiri: Muzejsko društvo Žiri.*
- MONKELBAAN, J. (2019). *Governance for the*

- Sustainable Development Goals: Exploring an Integrative Framework of Theories, Tools, and Competencies. Singapore: Springer.
- MUSEK, J. (2014). Psihološki temelji družbe prihodnosti. Ljubljana: Inštitut za etiko in vrednote.
- OECD, Guidelines for Citizen Participation Processes, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. Paris: 2022. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/deliver/f765caf6-en.pdf?itemId=/content/publication/f765caf6-en&mimeType=pdf> (11. 2. 2024).
- OECD, Public Governance Policy Papers: Eight ways to institutionalise deliberative democracy. No. 12/2021. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/deliver/4fcf1da5-en.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpaper%2F4fcf1da5-en&mimeType=pdf> (11. 2. 2024).
- PAVLIHA, M., Ošljaj, B. (ur.), idr. (2013). Svetovni etos: globalno in lokalno. Grosuplje: Partner graf.
- PIRNAT, U. (2021). Oblike, vzroki in odzivi na kriminaliteto v urbanih lokalnih skupnostih: doktorska disertacija. Fakulteta za varnostne vede Univerze v Mariboru.
- POSEGA, P. (2016). Med zakonsko ureditvijo in prakso upravljanja varnosti v lokalni skupnosti. Pravna praksa, št. 31–32.
- PREBILIČ, V., idr. (2023). Krepitev domoljubne in državljanske zavesti med mladimi, raziskovalno poročilo. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.
- PREBILIČ, V., Juvan, V. (2015). Aktivno državljanstvo in domovina. V: Zbornik prispevkov. Ljubljana: Zavod za šolstvo RS.
- PREZELJ, I. (2005). Nacionalni sistemi kriznega menedžmenta. Ljubljana: FDV.
- PRIMORAC, I. (2004). Patriotizam. Zagreb: Kruzak.
- RUPNIK Vec, T. (2020). Strategije vplivanja učitelja na motivacijo učencev: od kulture prisile, nagrajevanja in kaznovanja v smeri kulture podeljevanja moči, avtonomije in odgovornosti. V: Uporabna etika vključujočega, varnega in spodbudnega učnega okolja / Slokan, S. Kečanović, B. Logaj, V. (ur.), idr. Ljubljana: Zavod za šolstvo RS.
- VEDDER, A. (eds.), (2019). Security and Law: Legal and Ethical Aspects of Public Security, Cyber Security and Critical Infrastructure Security. Antwerpen: Intersentia.
- VLAJ, S. (ur.), idr. (2006). Etično upravljanje občin z modelom kodeksa. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- SANCIN, V. (ur.), idr. (2003). Razvoj in odpornost pametnih mest in skupnosti na področju javne varnosti – enakovredna vloga žensk pri zagotavljanju miru in varnosti. Ljubljana: Pravna fakulteta UL. URL: https://www.pf.uni-lj.si/media/sancin.-razvoj.in.odpornost.pametnih.mest_tiske_cip.pdf (11. 2. 2024).
- Strahovnik, V. (2016). Moralna teorija: o naravi moralnosti. Maribor: Aristej.
- Strategija Biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani 2022–2027. URL: https://www.bf.uni-lj.si/mma/Strategija_BF_UL_2022-2027_Sen-at_30.5.2022_istopis_za_objavo.pdf/2022092707333943/?m=1664256819 (11. 2. 2024).
- STRINGER, E., Stringer, E. T. (2008). Akcijsko raziskovanje v izobraževanju. Ljubljana: Šola za ravnatelje. URL: <https://www.solazaravnatelje.si/ISBN/978-961-6637-21-3.pdf> (11. 2. 2024).
- UMAR (2003). Poročilo o razvoju 2023. Ljubljana: junij 2023, str. 113–118. URL: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/razvoj_slovenije/2023/slovenski/POR2023-splet.pdf (11. 2. 2024).
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction, UNDRR (2023). Global Survey Report on

Persons with Disabilities and Disasters. Geneva.

United Nations Office for Disaster Risk Reduction, UNDRR. My city is getting ready. Is yours? - Making Cities Resilient 2030 (MCR2030). URL: <https://mcr2030.undrr.org/> (11. 2. 2024).

Uprava RS za zaščito in reševan-

8.1. Pravni viri in drugi splošni akti

Ustava Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 33/91-I in nasl.

Zakon o ureditvi nekaterih vprašanj v zvezi z določenimi prekrški, storjenimi v času veljavnosti ukrepov zaradi preprečevanja širjenja nalezljive bolezni COVID-19, ZUVPNB. Uradni list RS, št. 109/2023.

Zakon o občinskem redarstvu – ZORed. Uradni list RS, št. 139/2006 in 9/2017.

Zakon o javnih zbiranjih – ZJZ. Uradni list RS, št. 64/11 – UPB.

Zakon o lokalni samoupravi, ZLS. Uradni list RS, št. 94/07 in nasl.

Zakon o nalogah in pooblastilih policije, ZNP-Pol. Uradni list RS, št. 15/13 in nasl.

Zakon o organiziranosti in delu v policiji, ZOD-Pol. Uradni list RS, št. 15/13 in nasl

Zakon o osnovnih šolah (ZOsn). Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo in nasl.

Zakon o varnosti in zdravju pri delu, ZVZD-1. Uradni list RS, št. 43/11.

Zakon o znanstvenoraziskovalni in inovacijski dejavnosti, ZZrId. Uradni list RS, št. 186/21 in 40/23).

Gradivo zakonodajnega postopka za sprejem ZUVPNB. EPA 786-IX. Arhiv Državnega zbora RS.

je, URSZR. URL: <https://www.sos112.si/delovna-podro%C4%8Dja/ocene-tveganj-in-zmo%C5%BEnosti-obvladovanja-tveganj-nesre%C4%8D/>> (11. 2. 2024).

ŽAGAR, K. (2013). Deliberativna/posvetovalna demokracija. Ljubljana: Državni zbor RS.

Resolucija o znanstvenoraziskovalni in inovacijski strategiji Slovenije 2030. Uradni list RS, št. 49/22.

Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije, ReSNV-2. Uradni list RS, št. 59/2019.

Resolucija o normativni dejavnosti, ReNDej. Uradni list RS, št. 85/04.

Resolucija o preprečevanju korupcije. Uradni list RS, št. 85/04.

Smernice za izdelavo občinskega programa varnosti. MNZ RS, december 2015.

Slovenija nastopila mandat nestalne članice Varnostnega sveta Združenih narodov – Prioritete članstva. URL: <https://buildingtrust.si/sl/prioritete-clanstva/> (11.02.2024).

Standard SIST ISO 31000 (en. sl). Ljubljana:

Slovenski inštitut za standardizacijo, 2018.

8.2. Sodna praksa

Sodišče EU (veliki senat) z dne 2. 5. 2018, ECLI:EU:C:2018:296, združeni zadevi C-331/16 in C-366/16, točka 41. in 42.

Ustavno sodišče RS, odločba, št. U-I-56/21-16 z dne 7. 12. 2023; U-I-809/21 z dne 23. 6. 2022; U-I-303/08 z dne 11. 2. 2010; U-I-483/20, datum 1. 4. 2021; U-I-83/20 z dne 27. 8. 2020; U-I-304/04 z dne 17. 2. 2005; U-I-79/20-24 z dne 13. 5. 2021.

Vrhovno sodišče RS, Sodba z dne 20. 6. 2019, ECLI:SI:VSRS:2019:II.IPS.160.2018; Sodba z dne 30. 11. 2006, ECLI:SI:VSRS:2006:I.IPS.48.2006; Sodba z dne 30. 11. 2006; Sklep z dne 10. 10. 2023, ECLI:SI:VSRS:2023:III.IPS.19.2022.



OBČINA KOČEVJE

S koraj trideset let je tega, kar je bila javna varnost kot naravnopravni koncept razumnosti ter ustavnopravni in mednarodni, konvencijski standard varstva človekovih pravic v naglici in brez ustreznega premisleka odstranjena iz varnostne doktrine države in področne zakonodaje o varovanju življenja ljudi in demokratičnega družbenega reda. Zato ta priročnik za posodobitev občinskega programa varnosti znova kliče k ideji naravnega prava in načelu razumnosti, po katerem brez pripadnosti vrednotam skupnosti in brez usklajenega doseganja ciljev tudi varnosti ni za nikogar. S tem je treba računati pri etičnih, pravnih in političnih izzivih civilne obrambe in varnosti na državni in lokalni, institucionalni in osebni ravni, saj sedanjí

način mišljenja, urejanja in obvladovanja varnostnih groženj temu očitno ni več kos. Na eni strani se varnostne razmere v svetovnem merilu dnevno spreminjajo in zastrujejo, na drugi strani se krčijo kadrovske in druge re-sursi, brez katerih sistem nacionalne varnosti, obrambe in notranje varnosti države ne more učinkovito delovati. Med eno in drugo skrajnostjo pa ostaja neizkoriščen potencial pripadnosti vrednotam skupnosti in vključujoče (participativne) demokracije, varnostne kulture in uporabne javne etike z družbeno odgovornostjo vseh in vsakogar za osebno in skupno varnost, varnost naravnega okolja in življenjskega prostora.

Bečir Kečanović