

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Lidija Žgajnar

NADZOR NAD DELOVANJEM POLICIJE

Diplomsko delo

Ljubljana, 2004

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Lidija Žgajnar

Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

NADZOR NAD DELOVANJEM POLICIJE

Diplomsko delo

Ljubljana, 2004

KAZALO

SEZNAM TABEL IN GRAFOV.....	III
SEZNAM KRATIC.....	IV
1 UVOD.....	1
1.1 PREDSTAVITEV PROBLEMA.....	1
1.2 PREDMET IN CILJI PROUČEVANJA.....	1
1.3 HIPOTEZE.....	2
1.4 METODE PROUČEVANJA.....	3
1.5 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA.....	5
1.6 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV.....	5
2 SPLOŠNO O DELOVANJU POLICIJE V SLOVENIJI.....	8
2.1 POLICIJA V SISTEMU DRŽAVNE UPRAVE.....	8
2.2 NALOGE IN ORGANIZACIJA POLICIJE.....	10
2.3 POLICIJSKA POOBLASTILA IN OSNOVNA NAČELA ZA NJIHOVO UPORABO.....	11
2.4 KODEKS POLICIJSKE ETIKE.....	14
2.5 DISKRECIJSKO ODLOČANJE.....	15
2.6 KRŠITVE PRI DELU POLICIJE.....	16
2.7 ODGOVORNOST POLICISTA ZARADI NEPRAVILNEGA RAVNANJA.....	18
3 OBLIKE IN ORGANI NADZORA NAD DELOVANJEM POLICIJE.....	20
3.1 KRATEK PREGLED NADZORA NAD DELOVANJEM POLICIJE V PREJŠNJEM POLITIČNEM SISTEMU.....	20
3.2 TEORETIČNA OPREDELITEV OBLIK NADZORA.....	21
3.3 OBLIKE IN ORGANI NADZORA NAD DELOVANJEM POLICIJE V SLOVENIJI.....	23
3.3.1 Zunanji nadzor.....	24
3.3.1.1 <i>Parlamentarni nadzor</i>	25
3.3.1.2 <i>Nadzor vlade</i>	26
3.3.1.3 <i>Nadzor državnega tožilstva</i>	26
3.3.1.4 <i>Sodni nadzor</i>	27

3.3.1.5	<i>Ustavosodni nadzor.....</i>	29
3.3.1.6	<i>Nadzor varuha človekovih pravic.....</i>	29
3.3.1.7	<i>Nadzor nevladnih organizacij.....</i>	31
3.3.1.8	<i>Nadzor medijev in javnosti.....</i>	32
3.3.1.9	<i>Nadzor Evropskega sodišča za človekove pravice.....</i>	33
3.3.1.10	<i>Nadzor Evropskega odbora za preprečevanje mučenja.....</i>	35
3.3.2	<i>Notranji nadzor.....</i>	35
3.3.2.1	<i>Nadzor ministrstva za notranje zadeve.....</i>	36
3.3.2.2	<i>Nadzor znotraj policije.....</i>	40
4	PRITOŽBE PROTI POLICIJSKIM POSTOPKOM.....	43
4.1	POSTOPEK REŠEVANJA PRITOŽB PO ZAKONU O POLICIJI.....	43
4.2	ANALIZA PRITOŽB PROTI POLICIJSKIM POSTOPKOM PO ZAKONU O POLICIJI.....	46
4.2.1	Podane pritožbe v obdobju od leta 1987 do leta 2002.....	46
4.2.2	Pregled pritožb po področjih dela policije v obdobju od leta 1997 do leta 2002.....	48
4.2.3	Najpogostejši vzroki za pritožbe v obdobju od leta 1999 do leta 2002.....	50
4.2.4	Pritožbe glede na starost in izobrazbo policistov v obdobju od leta 1997 do leta 2001...	55
4.2.5	Ukrepi zoper policiste v obdobju od leta 1997 do leta 2002.....	56
4.3	PROBLEMI IN POMANJKLJIVOSTI NADZORA NAD DELOVANJEM POLICIJE TER ALTERNATIVNE REŠITVE PROBLEMA.....	57
5	SKLEP.....	62
	LITERATURA IN VIRI.....	65

SEZNAM TABEL IN GRAFOV

Tabele

Tabela 3.1: Državni, regionalni in lokalni nivo vodenja policije.....	40
Tabela 4.2: Pritožbe po področjih dela policije od leta 1997 do leta 2002.....	49
Tabela 4.3: Pritožbe glede na starost in izobrazbo policistov od leta 1997 do leta 2001....	55
Tabela 4.4: Ukrepi zoper policiste, zoper katere so bile podane pritožbe od leta 1997 do leta 2002.....	57

Grafi

Graf 4.1: Število podanih pritožb zoper postopke policistov od leta 1987 do leta 2002.....	46
Graf 4.2: Število in delež utemeljenih pritožb od leta 1987 do leta 2002.....	47
Graf 4.3: Pritožbe po področjih dela od leta 1997 do leta 2002.....	50
Graf 4.4: Pregled pritožb po vzrokih za pritožbe s področja pooblastil od leta 1999 do leta 2002.....	51
Graf 4.5: Pregled pritožb po vzrokih za pritožbe s področja prisilnih sredstev od leta 1999 do leta 2002.....	52
Graf 4.6: Pregled pritožb po drugih vzrokih za pritožbe od leta 1999 do leta 2002.....	53
Graf 4.7: Delež utemeljenih pritožb po vzrokih v obdobju od 1. 1. 2001–31. 12. 2002.....	54

SEZNAM KRATIC

CPP	cestnoprometni predpisi
DZ RS	Državni zbor Republike Slovenije
EU	Evropska unija
GPU	Generalna policijska uprava
JRM	javni red in mir
KD	kazniva dejanja
KZ	Kazenski zakonik
MNZ	Ministrstvo za notranje zadeve
ODT	Okrožno državno tožilstvo
OPNZPP	Oddelek za pritožbe, notranjo zaščito in pomoč policistom
PP	policijska postaja
PU	policijska uprava
ZPol	Zakon o policiji
ZDU	Zakon o državni upravi
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih
ZKP	Zakon o kazenskem postopku

1 UVOD

Nadzor nad delovanjem policije je aktualna in zanimiva tema, predvsem iz politološkega in pravnega vidika. Eden izmed razlogov, da sem se odločila za proučevanje nadzora nad delovanjem policije, je medijsko kritiziranje policije in dela policistov, pa tudi iz same radovednosti.

1.1 PREDSTAVITEV PROBLEMA

Policija je oborožen organ države, ki v miru zagotavlja varnost ljudi in njihovega premoženja ter javni red v družbeni skupnosti. V ta namen ima določena pooblastila, da lahko svoje naloge tudi v najbolj nevarnih situacijah opravi na primeren način. Zaradi njenih represivnih pooblastil, s katerimi lahko globoko poseže v človekove pravice in temeljne svoboščine, mora biti podvržena stalnemu nadzoru, tako zunanjemu kot notranjemu. Demokratičen nadzor nad delovanjem policije je bistven element vladavine prava in človekovih pravic.

S problemom nadzora nad delovanjem policije se nam sama po sebi postavljajo odločilna in usodna vprašanja, ali je država (politični sistem) v stanju nadzorovati svojo prisilo, kdo in kako naj nadzoruje »državo«, kdo nadzira tiste, ki nadzirajo, kdo naj varuje ljudi pred varnostniki. Variacij tega problema je še cela vrsta.

Pri obravnavi nadzora nad delovanjem policije nas je vodila misel, da ustave, deklaracije, lisitne in drugi pravni predpisi povzdigujejo človekove pravice in temeljne svoboščine, medtem ko v praksi prihaja do številnih kršitev le-teh.

1.2 PREDMET IN CILJI PROUČEVANJA

Predmet proučevanja v diplomskem delu je delovanje policije in različni mehanizmi nadzora nad delovanjem policije v Sloveniji.

Glavni cilj diplomskega dela je prikazati oblike nadzora nad delovanjem policije v Sloveniji, analizirati pritožbe zoper policijske postopke, ugotoviti vzroke za kršitve človekovih pravic v policijskih postopkih ter vzroke za prekoračitve policijskih pooblastil.

Zanimivo bi bilo primerjati nadzor nad delovanjem policije v Sloveniji z nekaterimi drugimi državami, vendar nam obseg diplomskega dela ne dopušča, zato smo se omejili na nadzor nad delovanjem policije v Sloveniji. Gotovo pa bi bila to zanimiva tema za kakšno diplomsko delo, v kateri bi celotna tematika obravnavala to področje.

1.3 HIPOTEZE

Ob prebiranju literature in poslušanju aktualnih razprav o nadzoru nad delovanjem policije se nam zastavi hipotetično vprašanje: *»Ali je nadzor nad delovanjem policije pravno kot tudi dejansko dovolj ustrezno urejen, da nudi zadostno varstvo človekovih pravic in svoboščin posameznika?«*

Na zgornje vprašanje bomo poskušali odgovoriti z naslednjimi kazalniki: ureditev notranjega nadzora, pristajanje na zunanji nadzor, odprtost policije nevladnim institucijam, relacije policije do organov kazenskega pregona (tožilstvo, sodišče), način odzivanja na zunanje kritike in predvsem priznavanja lastnih napak, ustreznost postopka za reševanje pritožb zoper delo policije, izobraževanje in usposabljanje policistov.

Delovne (izvedene) hipoteze:

- Nad delovanjem policije je vzpostavljena vrsta mehanizmov nadzora, ki skrbijo, da delo policije in spoštovanje človekovih pravic potekata v skladu za ustavo in zakoni.
- Do številnih kršitev človekovih pravic ne prihaja zaradi slabe ustavne in zakonske podlage, ampak so vzroki druge – v sami osebnosti policista in specifičnih situacijah, v katerih se znajde ta. To hipotezo se preverja predvsem s pomočjo pritožb zoper postopke policistov.

1.4 METODE PROUČEVANJA

Pri pisanju diplomskega dela je uporabljena različna metodologija. Osrednja metoda je študij literature in virov. Z metodo analize primarnih virov (zakonov, podzakonskih aktov, pravilnikov) in z metodo analize sekundarnih virov (knjig, člankov, raziskovalnih poročil ipd.) so izluščena temeljna spoznanja v zvezi z obravnavanim predmetom. Celovito poznavanje problema ni mogoče samo s poznavanjem začetnega stanja v slovenski družbi, zato je nujno dopolnilo aktualnega stanja pogled nazaj, pri čemer je uporabljena zgodovinsko-razvojna analiza. V poglavju o pritožbah zoper postopke policistov smo se oprli na empirične podatke, da bi prišli do konkretnjših podatkov glede nepravilnega ravnanja in kršitev človekovih pravic s strani policistov v Sloveniji. Da bi zapolnili praznino zaradi pomanjkanja relevantnih virov, je uporabljena metoda intervjuja.

Metoda dedukcije in metoda indukcije pa sta skozi celotno besedilo diplomskega dela nujni in nepogrešljivi. Z dedukcijo je mišljen predvsem vsebinski del seminarske naloge, medtem ko se indukcija uporabi predvsem pri sklepanjih, zaključnih ugotovitvah, ki postavijo celotno analizo v nekaj ključnih ugotovitev.

Intervju smo opravili z gospodom Bojanom Vogrincem, višjim policijskim svetnikom na Oddelku za pritožbe, notranjo zaščito in pomoč policistom v Uradu generalnega direktorja policije. Podrobenje je obrazložil področje reševanja pritožb. Intervju smo opravili tudi z gospodom Miroslavom Žeberlom, direktorjem Urada za policijo in druge varnostne naloge na ministrstvu za notranje zadeve.

1.5 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA

Diplomsko delo je sestavljeno iz petih poglavij.

V uvodu diplomskega dela so predstavljeni problem, predmet in cilji proučevanja ter uporabljena metodologija. Prav tako so podane hipoteze, ki se jih skuša v nalogi potrditi ali ovreči in opredeljeni temeljni pojmi.

V drugem poglavju je predstavljeno delovanje policije, ki izhaja iz dejstva, da so policisti pri opravljanju nalog dolžni ravnati v skladu z ustavo in zakoni ter spoštovati in varovati človekove pravice in temeljne svoboščine. Najprej je podano njeno mesto v sistemu

državne uprave, sledi konkretna organiziranost in naloge policije. V nadaljevanju so predstavljena policijska pooblastila, s katerimi policija razpolaga pri opravljanju svojih nalog, in osnovna načela za njeno ravnanje. V tem poglavju se obravnava tudi kršitve pri delu policije in nenazadnje odgovornost policista zaradi nepravilnega ravnanja. Prav tako pa smo opozorili tudi na kodeks policijske etike in diskrecijsko odločanje, to zadnje terja učinkovit nadzor.

Obsežnejši del diplomske naloge se nanaša na obravnavo različnih oblik nadzora nad delovanjem policije. Kratkemu pregledu nadzora nad delovanjem policije v prejšnjem političnem sistemu sledi predstavitev oblik nadzora nad delovanjem policije v Sloveniji. O vsaki izmed bi bilo mogoče veliko napisati, vendar bi bilo to v diplomskem delu preobsežno, zato so podrobneje obdelane le pritožbe zoper policijske postopke.

Pritožbe zoper policijske postopke, kot ena izmed oblik nadzora nad delovanjem policije, so predstavljeni v četrtem poglavju. Najprej je prikazan postopek reševanja pritožb zoper policijske postopke, sledi statistični prikaz pritožb zoper policijske postopke in na koncu poglavja so predstavljeni problemi in pomanjkljivosti nadzora nad delovanjem policije in alternativne rešitve problema.

Kratek povzetek vsebine naloge je podan v sklepu, kjer se poskuša potrditi oziroma ovreči postavljene hipoteze ter oblikovati sklepne ugotovitve.

1.6 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

Pred osrednjim besedilom je smotno opredeliti temeljne pojme nadzor, policija in človekove pravice, ki nas bodo spremljali skozi celotno delo.

Nadzor

V Slovarju slovenskega knjižnega jezika (1994: 598) v geselskem članku besede *nadzor* preberemo naslednjo razlago: »sistematično pregledovati, spremljati potek ali razvoj česa zlasti določene dejavnosti«, lahko pa pomeni tudi, »prizadevati si in skrbeti za pravilno ravnanje in vedenje nekoga (nadzorovati učence, uslužbence).«

Tomič opredeljuje nadzor kot proces, v katerem sodelujeta dve strani, dva subjekta. Nadzorni proces je tisto, kar ju povezuje in vzpostavlja medsebojno relacije. Ena stran nadzor opravlja, druga stran pa mu je izpostavljena in ga prenaša (Lobnikar, 1993: 5).

Avtorji člankov s področja organiziranja in vodenja pa pogostokrat uporabljajo termin kontroliranje. Glagol *kontrolirati* ponuja pri razčlembi možnost »opravljanja kontrole«, »pregledovanje« in »nadzorovanje«. Pri takem tolmačenju to lahko pomeni, da gre za dejavnost, ki ima elemente trajanja in elemente podrejanja. Pri tem pa ne gre pozabiti elementa moči in vpliva tistega, ki kontrolira. Profesor Bučar pravi: »Če naj bo elita oblasti kontrolirana, mora imeti tisti, ki ocenjuje, potrebno družbeno moč, da oceno postavi in iz nje izvaja ustrezne zaključke.« (Bučar, 1981:42) V ta kontekst sodi tudi znan Pascalov izrek: »Pravica brez moči je neučinkovita, moč brez pravice je tiranija.«

Sam pojem nadzora lahko torej povežemo z dejstvom moči in oblasti. Nekdo (eden izmed subjektov tega procesa) ima torej moč in oblast, da sme nadzirati oziroma da lahko nadzira aktivnost drugega (Anžič 1992: 18). V družbi je temelj za tak odnos vsekakor družbena pogodba. S filozofskega stališča pojem družbene pogodbe temelji na sprejemanju prostovoljnega dogovora svobodnih posameznikov, ki so v naravnem stanju, in sicer o oblikovanju družbe ter o družbenem redu, tako da svoje individualne pravice prenesejo na suverena, ki jim zagotavlja vsesplošno zaščito (Veliki splošni leksikon, 1997: 886).

Z družbeno pogodbo, ki je nenapisana, se je posameznik odrekel svoji absolutni svobodi in je del svojih pravic prenesel na suverena (državo), ki mu v zameno zagotavlja varnost, ki si je sicer posameznik ni sposoben zagotoviti v tolikšni meri, kot mu jo zagotavlja suveren. Da ta proces v celoti funkcionira, suveren nadzira posameznika, posameznik pa istočasno nadzira suverena, v kolikšni meri mu zagotavlja varnost oziroma v kolikšni meri mu omejuje svobodo zato, da mu zagotavlja varnost (Lobnikar in Kečanovič, 2002).

Kljub različnim definicijam, ki nam jih ponujajo priznani avtorji s področja družboslovja, pa lahko iz njihovega razumevanja ugotovimo, da gre pri nadzorovanju (kontroliranju) za vzdrževanje reda in ugotavljanje, ali so pravila spoštovana. Vsekakor je nadzorstvo sestavina načela odgovornosti, brez katere ni mogoče razviti in utrditi nobene oblike učinkovitosti. Pri omenjenih izhodiščih želimo opozoriti na nujnost nadzorstva, ne le

zaradi funkcioniranja države, temveč tudi zaradi uveljavljanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Policija

Sodobna znanost opredeljuje policijo tako v organizacijskem kot v funkcionalnem pomenu. V organizacijskem pomenu predstavlja celoten sistem policijskih organov in njihovih specializiranih enot. V funkcionalnem smislu pomeni vzdrževanje reda in varnosti (Čas: 1990).

V leksikonu Vlada Sruga (1995: 26) zasledimo naslednjo obrazložitev: beseda policija izvira iz grške besede »politeia« (angl. police) in je sinonim za »urejeno državno življenje«, ki je specializirano za uporabo prisilnih sredstev in kot tako specifični organ represivnega državnega aparata. Policija preprečuje dejanja, ki so v družbi prepovedana in raziskuje ter odkriva storilce kaznivih dejanj.

Policijo običajno opredeljujejo kot poglavitni organ družbenega nadzora. V demokratičnih državah je celotna dejavnost policije opredeljena in omejena z ustreznimi zakonskimi akti; policijo kot del eksekutive – kolikor in kakor je kje pač mogoče – nadzoruje po eni strani zakonodaja, po drugi strani pa pravosodna veja oblasti (Skuk, 1995: 243–244).

Modeli organiziranosti policije so v posameznih državah različni. Nekatere policije so organizirane po načelu centralizacije, druge po načelu decentralizacije. Pri prvem je policija strogo hierarhično oblikovana birokratska organizacija, podrejena centralni izvršilni veji oblasti. V drugem policija ni pod neposrednim nadzorom države, temveč je odgovorna lokalni skupnosti, v kateri deluje. Slovenija se uvršča med države s centralizirano nacionalno policijo (Klemenčič in drugi, 2002: 2).

V Sloveniji je bil do leta 1991 v uporabi termin milica, izvajalci pa so bili miličniki. Termin milica je bil povzet iz ruske terminologije oz. vzhodnih komunističnih držav. Termin policija skupaj z določenim pridevnikom označuje njeno osnovno dejavnost. Poznamo policijo, ki nadzoruje in usmerja promet; policijo, ki opravlja delo na meji; policijo, ki opravlja naloge na železnici, kriminalistično policijo, državno policijo, lokalno oz. krajevno policijo, vojaško policijo, policijo za opravljanje nalog na morju in druge.

Ko v diplomskem delu govorimo o policiji, mislimo na organ, ki je v sestavi Ministrstva za notranje zadeve (MNZ) in izvaja naloge javne varnosti. Pod pojmom policist razumemo uniformiranega ali neuniformiranega pripadnika policije, ki ima pravico in dolžnost izvajati policijska pooblastila.

Človekove pravice

Ustava Republike Slovenije v drugem poglavju opredeljuje človekove pravice in temeljne svoboščine. Človekove pravice izvirajo iz prirojenega dostojanstva in vrednosti človeka in so obče, neodtujljive in za vse enake. To pomeni, da so z vsakim človekom neločljivo povezane, nihče jih ne more odvzeti ali predati drugemu, vsem pripadajo v enaki meri – ne glede na raso, barvo kože, spol, jezik, vero, politično in drugo prepričanje, nacionalno ali družbeno pripadnost, lastnino, rojstvo ali druge okoliščine.

Človekove pravice najbolje opredelimo kot tiste pravice, ki so opredeljene v mednarodnih instrumentih o človekovih pravicah, kot so Splošna deklaracija o človekovih pravicah in Evropska konvencija o človekovih pravicah. Človekove pravice zadevajo odnose med posameznikom in državo. Z njimi se nadzoruje in uravnava uporaba moči države nad posameznikom, posameznikom se dodeljuje svoboščine v odnosu do države, od države pa zahtevajo zadovoljevanje temeljnih človekovih potreb v okviru njene sodne oblasti (Anžič in Mekinc v Maver in drugi, 2002: 62).

Vse te različne značilnosti človekovih pravic kažejo na različne kategorije človekovih pravic, te so: državljanske, kot sta pravica do življenja in prepoved mučenja, politične pravice in pravice, ki so bistvene za politično delovanje, poleg teh so še ekonomske, družbene in kulturne.

Policija pri svojem delu največkrat posega v človekove pravice in svoboščine, kot so: nedotakljivost človeškega življenja, osebna svoboda, svoboda gibanja, prepoved mučenja, človekova osebnost, dostojanstvo, nedotakljivost stanovanja, tajnost pisem in drugih občil, varstvo osebnih podatkov. Vendar pa je mogoče z učinkovitim nadzorom nad njenim delovanjem omejiti nevarnost prevelikih in prepogostih posegov v človekove pravice in svoboščine na najnižjo možno mero (Anžič in Mekinc v Maver in drugi, 2002: 62)

2 SPLOŠNO O DELOVANJU POLICIJE V SLOVENIJI

2.1 POLICIJA V SISTEMU DRŽAVNE UPRAVE

Slovenska ustavna ureditev temelji na parlamentarni obliki državne oblasti. Ta izhaja iz delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. V skladu z načelom delitve oblasti obstajata predvsem medsebojno sodelovanje in nadzor, seveda v okviru ustave in zakonov. Izhajajoč iz delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast, naša ustava ni podala definicije vlade in tudi ne uprave. Prav tako naša ustava ne ureja organizacije državne uprave niti njenih funkcij, ampak to ureditev v celoti prepušča zakonu. V 120. členu je določeno, da organizacijo uprave, njene pristojnosti in način imenovanja njenih funkcionarjev ureja zakon.

Izvršilna oblast je tista, v okviru katere se na najbolj neposreden način izvršujejo najpomembnejše funkcije sodobne države. Vlada je organ izvršilne oblasti in hkrati najvišji organ državne uprave. Vlada vodi in usmerja državno upravo prek ministrstev, sestavljajo pa jo predsednik vlade in ministri, ki vodijo posamezne resorje.

Vlada opravlja dvojno funkcijo, in sicer:

- politično izvršilno – predlaga politiko parlamentu, predlaga v sprejem zakone in druge akte ter skrbi za njihovo uresničevanje;
- izvršilno upravno funkcijo – deluje kot vrh državne uprave, pri čemer usmerja in nadzoruje delovanje upravnih organov.

Naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva (1. odst. 121. člena ustave), ki jih vodijo ministri. Ministri so funkcionarji, ki jih imenuje in razrešuje državni zbor na predlog vlade. Skupno so odgovorni za delo vlade, vsak minister pa za delo svojega ministrstva. Minister v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, daje politične usmeritve za njegovo delo in organov v sestavi, izdaja predpise in druge akte iz pristojnosti ministrstva in organov v njegovi sestavi ter opravlja druge naloge, ki jih določa zakon ali drug predpis (Trpin in drugi, 2001).

Za izvrševanje nalog ministrstva na posameznih področjih se lahko z uredbo vlade ustanovi organ v sestavi ministrstva. Organ v sestavi ministrstva vodi predstojnik, ki delo na položaju opravlja v statusu uradnika in je imenovan na podlagi javnega natečaja. Policija je organ v sestavi ministrstva za notranje zadeve (10. člen Uredbe o organih v sestavi ministrstva, Ur. list RS, št. 58/2003).¹

Ustava RS v poglavju o sistemu državne ureditve ne ureja posebej organizacije in vloge policije, omenja jo samo v 42. členu, v katerem je določeno, da poklicni pripadniki obrambnih sil in policije ne morejo biti člani političnih strank. Pri pravilni oceni te ustavne prepovedi je treba izhajati iz narave dela in posebnega položaja, ki ga imata vojska in policija kot oborožena organa države (Klemenčič in drugi, 2002: 35).

Njeno organizacijo, naloge in pooblastila ureja zakon o policiji (v nadaljevanju ZPol), sprejet leta 1998, kot prvi »policijski« zakon samostojne slovenske države. Funkcijsko deluje policija kot organ družbenega nadzorstva v okviru državne uprave (ministrstva za notranje zadeve) oziroma izvršilne veje oblasti. Policija je dolžna izvrševati naloge in varovati človekove pravice v okviru in na podlagi ustave, mednarodnega prava, zakonov in podzakonskih predpisov ter političnih usmeritev parlamenta in vlade. Vlada in pristojna ministrstva v skladu z ustavo, zakoni in drugimi splošnimi akti državnega zbora določajo, usmerjajo in usklajujejo izvajanje državne politike, npr. varnostne, kazenskopravne, kriminalitete ...

Kot organ izvršilne veje oblasti je policija podrejena sodnemu nadzoru, v določenih vprašanjih nadzoru parlamentarnih teles državnega zbora, vlade, MNZ, demokratične javnosti in drugim.² Njen položaj in vloga v sistemu državne ureditve jo prav tako zavezuje, da znotraj posameznih vej oblasti konstruktivno sodeluje, kadar je to potrebno za prisilno izvrševanje zakonitih nalog drugih organov države oziroma kadar je to potrebno za uresničevanje celovite politike države na področju notranje varnosti in varstva človekovih pravic.

¹ Razmerja med ministrstvom in organom v sestavi ureja ZDU v 23. členu, Ur. list RS, št. 83/03.

² Posamezne oblike in organi nadzora nad delovanjem policije so podrobneje predstavljeni v tretjem poglavju.

2.2 NALOGE IN ORGANIZACIJA POLICIJE

Nastanek policije je potrebno povezovati z obstojem države oziroma človeka, če imamo v mislih policijo kot dejavnost oziroma kot organizacijo, ki izvaja policijska opravila in naloge. Pri tem lahko ugotovimo, da je policija v različnih družbenopolitičnih ureditvah, ob spremenjenih družbenih razmerah ter v posameznih zgodovinskih obdobjih vselej opravljala določene naloge in opravila, ki jih pogosto poimenujemo »klasične policijske naloge« (varovanje življenja ljudi in njihove osebne varnosti, prijemanje storilcev kaznivih dejanj, vzdrževanje reda in miru ...) (Čas, 1993: 32).

V Sloveniji so naloge policije, določene v Zpol in drugih zakonskih in podzakonskih aktih, te so;

- varovanje življenja, osebne varnosti in premoženja ljudi;
- preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj in prekrškov, odkrivanje in prijemanje storilcev kaznivih dejanj in prekrškov, drugih iskanih oseb ter njihovo izročanje pristojnim organom;
- vzdrževanje javnega reda;
- nadzor in urejanje prometa na javnih cestah in nekategoriziranih cestah, ki so dane v uporabo za javni promet;
- varovanje državne meje in opravljanje mejne kontrole;
- opravljanje nalog, določenih v predpisih o tujcih;
- varovanje določenih oseb, organov, objektov in okolišev;
- varovanje določenih delovnih mest in tajnosti podatkov državnih organov, če z zakonom ni drugače določeno;
- policija se v okviru določenega področja, določenega z zakonom, pripravlja tudi za delovanje v izrednem stanju ali vojni (o tem odloči Državni zbor na predlog vlade, če pa se le ta ne more sestati, o tem odloči predsednik republike);
- na podlagi meddržavnih sporazumov lahko policija sodeluje tudi pri opravljanju nalog v tujini.

Policija opravlja naloge na državni, regionalni in lokalni ravni. Organizacijsko jo sestavljajo generalna policijska uprava (GPU), policijske uprave (PU) in policijske postaje (PP). Policijo vodi generalni direktor policije, ki vodi tudi delo generalne policijske uprave.

Za izvajanje nalog je policija organizirana na treh ravneh:

- Na državni ravni deluje GPU, ki jo vodi generalni direktor policije. Sestavljena je iz notranjih organizacijskih enot: uprave uniformirane policije, uprave kriminalistične policije, urada generalnega direktorja policije itd. Naloga GPU je, da nadzira in po potrebi sama prevzame določene naloge območnih organizacijskih enot, PU ali PP, če oceni, da je to potrebno.
- Na regionalni ravni policijske naloge opravljajo PU, ki jih vodijo direktorji in jih imenuje in razrešuje minister za notranje zadeve na predlog generalnega direktorja policije. Temu je direktor PU odgovoren za svoje delo in delo celotne PU. Policijska uprava je območna organizacijska enota policije, ki jo vlada ustanovi na določenem območju države (Kolenc, 2002: 113).
- Na lokalni ravni je za opravljanje policijskih nalog zadolžena PP. Vodi jo komandir, ki je za svoje delo odgovoren direktorju PU. Območje policijskih postaj in policijskih oddelkov³ je razdeljeno na policijske okoliše. Večina dela poteka v policijskih okoliših, ki zajemajo določeno teritorialno območje praviloma ene, lahko pa tudi več lokalnih skupnosti.

2.3 POLICIJSKA POOBLASTILA TER OSNOVNA NAČELA ZA NJIHOVO UPORABO⁴

Za uspešno opravljanje zakonsko predpisanih nalog policija uporablja pooblastila.⁵ Vsako policijsko pooblastilo tudi najmilejše posega v določeno človekovo pravico ali svoboščino. Iz tega razloga lahko pogoje za uporabo policijskih pooblastil predpisuje le zakonodajalec.

³ Policijski oddelki organizirajo opravljanje nalog policije na določenem področju PP.

⁴ Osnovna načela so zapisana v splošnih določbah Pravilnika o policijskih pooblastilih.

⁵ Policijska pooblastila so z zakonom določeni ukrepi, ki policistom omogočajo opravljanje njihovih nalog (2. člen Pravilnika o policijskih pooblastilih, Ur. list RS, št. 51/00).

V kolikor policist ne upošteva pogojev in načina uporabe policijskih pooblastil, prekorači svoja pooblastila.

Pri opravljanju nalog smejo policisti opozarjati, ukazovati, ugotavljati identiteto in izvesti identifikacijski postopek, varnostno preverjati osebe, vabiti, opraviti varnostni pregled, prepovedati gibanje, prijeti in priversti osebo, pridržati osebo, odrediti strožji policijski nadzor, zaseči predmete, uporabiti tajne policijske ukrepe, vstopiti v tuje stanovanje in v tuje prostore uporabiti prisilna sredstva ter uporabiti druga pooblastila, določena v zakonih (ZPol, 33.člen).

Policisti se morajo pogosto odločati hitro in celo ob nepopolni ugotovitvi dejanskega stanja, kar vse otežuje presojo, katero pooblastilo je dopustno uporabiti. Neizkušenost, prehitra odločitve za policijsko pooblastilo, napačna izbira ukrepa, lahko kaj hitro pomeni kršitev načela sorazmernosti ali prekoračitev policijskih pooblastil. Še posebno skrb pa zbujajo primeri, ko policist zavestno, namerno zlorabi policijska pooblastila ter tako poseže v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika. Policijskih pooblastil, vključno s prisilnimi sredstvi, ni nikoli dovoljeno uporabiti za maščevanje ali kaznovanje, pa naj bo skušnjava še tako velika (Klemenčič in drugi, 2002).

Zaradi zagotavljanja čim večje zakonitosti in strokovnosti delovanja je z zakonom določena dolžnost policista, da priseže pred generalnim direktorjem policije, da bo vestno, odgovorno, humano in zakonito izpolnjeval svoje naloge ter spoštoval človekove pravice in temeljne svoboščine, kar hkrati pomeni, da bo deloval v skladu s predpisanimi načeli.

Načelo zakonitosti (legalitete)

Načelo zakonitosti je eno temeljnih načel, ki jih mora policija upoštevati pri uporabi policijskih pooblastil. Le-to pomeni, da mora vsako dejanje policista imeti zakonsko podlago in da mora policist pri uporabi pooblastila upoštevati pogoje, ki so zanj predpisani, in predpisani način uporabe. Ker pa vseh življenjskih situacij ni mogoče predvideti in jih posledično zakonsko urediti, vsebuje Zpol tudi generalno policijsko klavzulo, ki naj bi obsegala vsa tista področja, ki niso zajeta s posebnimi pooblastili. V teh primerih lahko tako policija uporabi tudi druga razpoložljiva pooblastila, ki niso posebej uzakonjena,

vendar mora delovati v okviru zakonskih predpisov, o tej uporabi pa mora odločiti minister (Žaberl, 2001: 27).

Načelo sorazmernosti (proporcionalnosti)

Četrty člen Pravilnika o policijskih pooblastilih vsebuje načelo sorazmernosti, ki določa, da izvrševanje policijskih pooblastil ne sme povzročiti škode, ki ni v sorazmerju z njihovim namenom in zastavljenimi cilji njihove uporabe, in da morajo policisti uporabiti tisto pooblastilo, ki posameznika in javnost najmanj prizadene. Tako morajo policisti v skladu s tem načelom uporabiti tisto pooblastilo, ki ima za državljana najmanj škodljive posledice in ki povzroči čim manjšo škodo, kot tudi tisto, ki traja le toliko časa, kolikor je potrebno. Še najlažje bi načelo sorazmernosti ponazorili z naslednjim izrekom: »Na vrabce se ne strelja s topovi!«

Načelo humanega ravnanja

Ni dovolj, da policist deluje le na podlagi zakonskih pooblastil. Pomembno je, da deluje tudi humano in obzirno, tako da ne prizadene osebnega dostojanstva oseb v postopku in da ne ogroža njihovega življenja in varnosti ter da jih ne vznemirja ali jim nalaga obveznosti po nepotrebnem. Ravno tako ne sme biti nihče podvržen mučenju, nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju. Pravilnik zahteva še posebno pozornost in previdnost pri ravnanju z otroki in mladoletniki, pri katerih morajo policisti upoštevati njihovo osebnost, občutljivost in druge morebitne lastnosti.

Načelo strokovnosti

Policist mora vselej ravnati tudi strokovno, kar pomeni, da mora imeti poleg znanja predpisov tudi določeno strokovno usposobljenost. Strokovnost pomeni osvojitev cele vrste znanj, ki jih policist pokaže pri posameznem postopku s svojim pristopom, nastopom in izvedbo postopka. Postopek mora biti izveden hitro, odločno in po vseh pravilih, ki so določena za uporabo vsakega pooblastila. Kot primer mora policist pri uporabi prisilnega

sredstva fizične sile poznati in uporabiti strokovne prijeme, strokovne udarce in strokovne mete⁶ (po Žaberl, 2001: 30).

Načelo imunitete

Policisti morajo upoštevati tudi načelo izvzetosti (imunitete) določenih oseb od določenih uradnih dejanj, kar pomeni, da morajo biti seznanjeni z diplomatsko imuniteto in z omejitvami, ki veljajo v postopku z osebami, ki uživajo imuniteto.

Kadar je v policijskem postopku tujec, je treba pri uporabi policijskih pooblastil upoštevati še temeljna načela in posamezne določbe predpisov o tujcih in v določenih primerih o prosilcih za azil in beguncih (Klemenčič in drugi, 2002: 47).

2.4 KODEKS POLICIJSKE ETIKE

Policija ima torej svoje dolžnosti, pravice in odgovornosti, ki so opredeljene v zakonskih in podzakonskih aktih. Ti predpisi pa le normativno urejajo obnašanje policistov v stikih z ljudmi. Zato je nujno potrebno, da policisti sprejmejo še moralno-etična načela, ki bodo v postopkih z ljudmi zagotavljala varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, utrjevala varstvo poklica in večjo profesionalnost⁷ (Kotnik, 1993: 98).

Kodeks ni pravni predpis, ampak je skupek etičnih in moralnih načel, ki veljajo za policista. Pomembno je, da upošteva tudi mednarodne dokumente, iz katerih izvirajo številne etične in moralne obveze. Seveda pa morajo biti v kodeksu upoštevana tudi pravila, ki jih vsebuje slovenska ustava, zakoni in drugi predpisi RS, in morajo tako predstavljati nadgradnjo moralno-etičnih standardov policije. Policisti morajo, poleg vseh formalnih predpisov, upoštevati torej tudi splošno sprejeta etična načela, še posebej ko se znajdejo v situaciji, ki ni predvidena s pravnimi akti. S policijsko etiko se ne dosega le pravičnejših odnosov z ljudmi, boljših medsebojnih odnosov, večje strokovnosti in boljših odnosov z javnostjo, ampak tudi profesionalno zadovoljnost policista, njegovo pripadnost in predanost poklicu (Kotnik, 1993: 97–105).

⁶ Za uporabo fizične sile se štejejo strokovni prijemi, udarci in meti ter druga individualna ali skupinska uporaba fizične sile (118. člen Pravilnika o policijskih pooblastilih, Ur. list RS, št. 51/00).

⁷ V Sloveniji so junija 1998 dijaki Srednje poklicne šole v Izobraževalnem centru Tacen prvič v zgodovini omenjenega centra slovesno podpisali izjavo, s katero sprejemajo določila kodeksa policijske etike.

Določbe kodeksa zavezujejo vse pooblaščen uradne osebe, njegova vsebina pa služi tudi za presojanje o utemeljenosti pritožbe posameznikov. Kodeks v splošnih določbah določa, da je policist moralno odgovoren za ravnanja, ki so v nasprotju s kodeksom. Kodeks vsebuje temeljna načela, kot so načelo ustavnosti, zakonitosti, odgovornosti, humanosti, dolžnosti varovati ugled policije v zasebnem življenju in opravljanju dela. Kodeks poudarja tudi, da mora biti policist pri svojem delu urejen, strokoven, vljuden in dosleden, da se mora upreti vsem oblikam podkupovanja.⁸

Odbor ministrov Sveta Evrope je v letu 2001 sprejel Evropski kodeks policijske etike, ki predstavlja okvir, kako naj bodo organizirane in kako naj delujejo policijske organizacije v sodobni demokratični družbi. V Evropi je to prvi dokument, ki opredeljuje enoten okvir delovanja in organiziranja policije, zato ima še toliko večji pomen. Vsebina kodeksa je delno zapisana v temeljnih strateških usmeritvah, ki jih je izdalo MNZ, na podlagi katerih je policija pripravila načrt dela za obdobje od leta 2003 do leta 2007 (Spletna stran policije).⁹

2.5 DISKRECIJSKO ODLOČANJE

Diskrecijsko odločanje pomeni, da je rezultat policistovega dela odvisen od njegove odločitve. Sam se odloči, kako bo posredoval v določeni situaciji. Njegova odločitev oziroma način, kako bo reagiral, sta odvisna od veljavnega prava, politike policijske enote, individualnih značilnosti osumljenega in značilnosti domnevnega zločina. Pomembna dejavnika, ki vplivata na policistovo odločitev, sta tudi interes okolja – kako gleda na takšne kršitve zakona in osebna praksa policista.

Diskrecijska pravica¹⁰ se uporablja takrat, ko zakonodajalec ni natančno predpisal načina postopanja v konkretni situaciji, temveč je z disjunktivno pravno normo predvidel nekaj alternativ in pooblašča izvrševalca, da izbere eno od ponujenih možnosti. Ta pravica policistu omogoča, da pri opravljanju svojega dela izbira med različnimi nalogami,

⁸ Z izrazom »vse oblike podkupovanja« se je bilo mogoče izogniti naštevanju različnih vidnih in prikritih oblik korupcije.

⁹ Policija, <http://www.policija.si/si/zanimivo/zanimivo.html>, 16. 03. 2004.

¹⁰ Diskrecijska pravica pomeni pravico do prostega preudarka, ki je dana upravnim organom v primerih, ko zakonodajalec ne more predvideti vseh okoliščin, ki so pomembne za odločitev v danem primeru. Državni organ mora ob uporabi te pravice skrbno presoditi vse okoliščine primera in svojo odločitev tudi utemeljiti (Leksikon, 1994: 199).

taktikami ali ukrepi. Policisti lahko izrabijo diskrecijsko pravico v tem smislu, da se namenoma izogibajo ukvarjanju s problemi, ki so sicer zelo pomembni, vendar pa njihovo reševanje ne bi ničesar prispevalo k oceni policistovega dela in s tem tudi k nagrajevanju (Pagon, 1993: 157).

Feldberg (1989) navaja tri probleme, povezane s policijsko diskrecijo. Prvi je nekonsistentnost, saj diskrecija policistom dovoljuje, da posameznike obravnavajo različno, kar lahko vodi v diskriminacijo. Drugi problem je nepredvidljivost, saj državljane, ki poskušajo svoje obnašanje prilagoditi zahtevam policistov, lahko variacije pri njihovem delu zmedejo. In kot zadnje gre za pomanjkanje odgovornosti, ker nadrejeni ne morejo neposredno nadzirati uporabe diskrecije. Z uporabo diskrecije vedno obstajajo možnosti za njeno nelegalno uporabo ali pa je uporaba diskrecije le izgovor za nizko produktivnost. Uporaba diskrecije lahko postane izgovor, s pomočjo katerega nekateri policisti skrivajo svoje pomanjkanje poznavanja predpisov ali željo, da bi pri delu ubrali lažjo pot (Felberg v Žaberl in Brezovnik, 2001: 103–109).

Policist v primeru odločitve, da ne bo posredoval ali kaznoval, ne izda ustreznega akta. Če pa policist pri svojem delu izda odločbo, je lahko predmet posebne preiskave s strani nadzornega organa. Ker mora policist ukrepati hitro in učinkovito, zlasti kadar je ogroženo življenje, osebna varnost, premoženje ljudi, javni red ali družbena skupnost, pogosto spregledajo eno ali več boljših rešitev.

Ob upoštevanju že omenjene nevarnosti za kršitve in zlorabe pravic je zato pri uporabi represivnih pooblastil neogibno potrebno poznati in upoštevati specifična strokovna pravila in njene moralno-etične standarde. Ob tako širokem polju diskrecijskega odločanja o posegih v človekove pravice in temeljne svoboščine preostaneta le stroga kontrola in nadzor.

2.6 KRŠITVE PRI DELU POLICIJE

Številni predpisi nalagajo policistu veliko pooblastil, s katerimi lahko posega v človekove pravice in temeljne svoboščine. Policist se mora pri svojem delu ravnati po veljavni zakonodaji in tam, kjer je diskrecijska pravica omejeno dopustna, tega ne sme zlorabiti.

Zaradi številnih pooblastil obstaja tudi večja nevarnost kršitev¹¹ in s tem tudi večja nevarnost nedovoljenih posegov v človekove pravice in svoboščine. Pri tem pa lahko prihaja do kaznivih dejanj, kot so zloraba uradnega položaja ali uradnih pravic, grdo ravnanje z zlorabo uradnega položaja, protipraven odvzem prostosti, izsiljevanje izpovedbe, kršitev nedotakljivosti stanovanja, korupcija.

V primeru izvajanja pooblastil, ne da bi bili pri tem podani razlogi za njihovo uporabo, ali če pooblastil ne uporabijo po predpisanem postopku, govorimo o prekoračitvi policijskega pooblastila.

Najpogostejši vzroki za prekoračitev pooblastil so predvsem nepoznavanje pooblastil, nadaljevanje pooblastila, ko pogoji za uporabo že prenehajo in policistovo čustveno reagiranje. Stopnje neupoštevanja določil zakonodajalca s strani policista so različne. Če policist uporabi pooblastilo, ko za njegovo uporabo niso podani zakonski pogoji, govorimo o nezakoniti uporabi pooblastila in policist v takem primeru kazensko odgovarja. Primer nezakonite uporabe je, ko policist osebo, od katere zbira obvestila zaradi suma storitve kaznivega dejanja, udari z roko, da od nje izsili priznanje. Druga oblika nepravilne uporabe pooblastila je nestrokovna uporaba, ko policist svojih pooblastil ne uporabi strokovno, npr. namesto strokovnega udarca, policist osebo, ki se upira, udari s plosko roko po obrazu (zaušnica). Tretja oblika pa je prekoračitev pooblastil, ko policist uporabi hujše pooblastilo namesto da bi uporabil milejše; npr. brez vzroka takoj uporabi palico ali pa ne preneha z uporabo policijskega pooblastila, čeprav ni več razlogov za njegovo uporabo; npr. policist se otrese napadalca tako, da ga vrže, na tleh ležečega pa še dvakrat brcne (Žaberl, 2001: 36–39).

David Carter opredeljuje kršitev policije kot obliko zlorabe oblasti v primeru, ko

- policisti fizično zlorabijo ljudi s prekomerno uporabo sile,
- policisti zlorablajo ljudi psihološko z žalitvami, nadlegovanjem, zasmehovanjem ali
- kršijo ustavne pravice. To imenuje pravna zloraba (David Carter v Pagon in drugi, 2003: 32).

¹¹ Pojem kršitve se nanaša na že izvršeno dejstvo in ga je treba razlikovati s pojmom ogrožanjem, ki pomeni, da obstaja dejansko stanje, ki trajno ogroža človekove pravice in svoboščine (Anžič, 1996).

2.7 ODGOVORNOST POLICISTA ZARADI NEPRAVILNEGA RAVNANJA

Policist je za svoje delo odgovoren disciplinsko, materialno oz. odškodninsko, kazensko in tudi moralno. Za svoja dejanja pa odgovarja takrat, ko zlorabi svoja pooblastila ali uporabo najmanjše potrebne sile, enako pa lahko v nekaterih primerih odgovarja tudi takrat, ko izvaja svoja pooblastila oz. uporablja najmanjšo potrebno silo nestrokovno, nekorektno ali nehumano.

V predpisih je urejena tudi dolžnost pristojnih oseb, ki rešujejo pritožbe zoper delo policistov ali odločajo o disciplinski odgovornosti, da se v primeru podanih razlogov za sum, da je policist storil kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, nemudoma poda ovadbo državnemu tožilcu.

Disciplinska odgovornost

Disciplinska odgovornost pomeni odgovornost za kršitev delovnih obveznosti oz. delovne discipline. V 95. členu ZPol je določeno, da je delavec policije lahko začasno odstranjen z dela ali z delovnega mesta, če je zaloten pri hujši kršitvi delovnih obveznosti ali če je zoper njega uveden kazenski postopek. O začasni odstranitvi z dela ali delovnega mesta odloči generalni direktor policije ali od njega pooblaščen delavec.

Disciplinski postopek je javen. O disciplinski odgovornosti odločata generalni direktor policije ali direktor policijske uprave oz. pooblaščen delavec. Kršitve delovnih obveznosti so določene v Zakonu o javnih uslužbencih (v nadaljevanju ZJU) (Ur. list RS, 56/2002) in ZPol in se glede na stopnjo kršitve in nastalih posledic delijo na lažje in hujše. Za lažje kršitve se lahko izreče javni opomin ali denarna kazen, medtem ko se za hujše kršitve lahko izreče ukrep prenehanja delovnega razmerja.

Kazenska odgovornost

Kazenski zakonik (v nadaljevanju KZ) RS določa tudi kazni, ki doletijo policista, kadar ne ravna v skladu z zakoni. V 16. poglavju KZ so določene kazni za dejanja, s katerimi se kršijo človekove pravice in svoboščine; kršitev enakopravnosti, protipraven odvzem prostosti, grdo ravnanje, neupravičena osebna preiskava, neupravičeno prisluškovanje in

zvočno snemanje, neupravičeno slikovno snemanje, kršitev nedotakljivosti stanovanja, zloraba osebnih podatkov, preprečitev ali oviranje javnega shoda.

Prav tako pa je za policijsko odgovornost pomembno 26. poglavje; zloraba uradnega položaja ali uradnih pravic, nevestno delo na delovnem mestu, ponareditev ali uničenje listine, izdaja uradne tajnosti, jemanje podkupnine, izsiljevanje izjave, protipravna prilastitev stvari ob preiskavi ali izvršbi. Za kazniva dejanja se izrekajo kazni (zapor, denarna kazen), opozorilne sankcije, vzgojni in varnostni ukrepi (KZ RS, 1999).

Odškodninska odgovornost

Delavec policije je odškodninsko odgovoren za škodo, ki jo je pri delu oz. v zvezi z delom namenoma ali iz hude malomarnosti povzročil policiji ali komu drugemu. Odškodninska odgovornost je v celoti urejena v 18. poglavju novega ZJU. Odškodninsko odgovornost ugotavlja posebna komisija, ki jo imenuje generalni direktor oz. delavec, ki ga on pooblasti. Po 98. členu ZPol pa se lahko za lažje kršitve delavcev policije izreče javni opomin ali denarna kazen.

Moralna odgovornost

Odgovornost za kršitve kodeksa je specifično urejena, in sicer naj bi moralno odgovornost za kršitve kodeksa ugotavljalo častno razsodišče, ki je ustanovljeno na ravni republike. Postopek pred častnim razsodiščem se začne na pobudo državljana, predstojnika policijske enote, policijskega sindikata, prizadetega policista ali častnega razsodišča. Častno razsodišče šteje sedem članov, ki uživajo ugled v policiji in v javnosti, od katerih trije niso delavci policije. Odloča na javnih sejah in sprejema moralna stališča, ki se objavijo v policijskem glasilu in po potrebi v drugih javnih glasilih (Kodeks policijske etike, 1992).

Policija je kot del sistema državne uprave razvila raznovrstne oblike dejavnosti, ki jih izvaja s pomočjo širokih pooblastil. Zato je potrebno, da se nad njo vzpostavi širok mehanizem kontrole, katerega cilj bo pregled nad njeno dejavnostjo oz. zagotovilo, da bodo ti organi državne uprave ostali v mejah ustave in zakonov.

3 OBLIKE IN ORGANI NADZORA NAD DELOVANJEM POLICIJE

3.1 KRATEK PREGLED NADZORA NAD DELOVANJEM POLICIJE V PREJŠNJEM POLITIČNEM SISTEMU

Ob proučevanju nadzora nad delovanjem policije ne moremo mimo nekaterih izkušenj iz prejšnjih obdobj. Po drugi svetovni vojni se je pri nadzoru nad organi za notranje zadeve oziroma takratno milico čutil močan vpliv Sovjetske zveze. V takratni Sovjetski zvezi je obstajala samo ena teorija o nadzorstvu, to je Leninova teorija o vsenarodni evidenci in kontroli. Ta teorija se je odražala tudi v formalnem nadzorstvu v povojni Jugoslaviji. Vse to je vodilo v totalitarni sistem nadzora družbe s strani močnega državnega aparata. Obstajala je sicer vrsta formalnih in neformalnih oblik nadzorstva, funkcioniralo pa je le nadzorstvo partijske oligarhije (Anžič, 1992: 11).

Policija je bila v takratni Jugoslaviji s preostalimi represivnimi institucijami železni zakon jugoslovanske oligarhije. To obdobje lahko razdelimo na dve fazi, in sicer:

- brezkonfliktno obdobje, kjer so obstajale nekatere oblike nadzora nad represijo državnih organov (skupščinska kontrola, upravni nadzor, inšpekcijski nadzor, družbeni nadzor, sodni nadzor), to obdobje je trajalo nekje do leta 1974;
- obdobje sproščanja konfliktov, ko se postopno ukinjajo represivni organi kontrole in se prehaja na demokratične oblike nadzora. V obdobju do leta 1974 do leta 1988 so se pojavljali zametki sodobnih oblik nadzora (npr. komisije), ki so dajali neki demokratičen videz (Anžič, 1992: 3).

Glavna naloga policije v prvem obdobju je bila varovanje države pred posameznikom. Sestavljena je bila iz klasične uniformirane policije (takrat milice), kriminalistične službe in službe državne varnosti. Takratna služba državne varnosti je med drugim tudi z raznimi oblikami in metodami dela obvladovala vse pripadnike policijskih služb. To ni bil klasičen nadzor, ampak mešanica ideološko-vrednostnih, protikorupcijskih, socialnopatoloških in protiobveščevalnih vsebin. Pri tem sta bili ideologija in stroka med seboj močno prepleteni. Vsi naj bi nadzirali vse in vsakogar in izdelovali poročila, opremljena z lastnimi

komentarji. Policija je imela pomembno vlogo v državni upravi, vendar je delovala pod okriljem partije in bila na ta način vezana na en center odločanja (Anžič, 1991).

Drugo obdobje se začne s slovensko pomladjo (liberalizmom) oz. z razpadom takratne Jugoslavije. Pojavljajo se že prvi zametki demokratičnih procesov, ki vodijo do osamosvojitve. Na začetku izražene težnje po demokratizaciji in političnem pluralizmu so bile preprečene. V kolikor pa ni prisoten politični pluralizem, je dejanski nadzor nad represivnimi organi onemogočen že v osnovi (Anžič, 1991).

Zametki demokratičnih procesov so vodili v institucionalizacijo konfliktov (veča se avtonomnost posameznih republik, partija se loči od države, v državnih institucijah so prisotne ostre razprave itd.). Ustanovljene so komisije za nadzor takratne politične policije – državne varnosti. Javno varnost in druge službe so nadzirali delegati.

Nadzor je bil razdeljen na več subjektov vendar neučinkovit. Prišlo je do spoznanja, da je za pravno varnost potrebna predvsem demokratična zakonodaja, ki bo dejansko skrbela za človekove pravice. Ugotovljeno je bilo, da so do takrat obstajali razni predpisi oz. podzakonski akti, ki so bili namenjeni interni uporabi (pravilniki, priročniki, navodila) in zato niso bili objavljeni na predpisan način. Ti akti so se prek državnega aparata (tudi policije) uporabljali pri postopkih z državljani. Policijska pooblastila prav tako niso bila objavljena, zato posameznik tudi ni imel možnosti poznati in uveljavljati svojih pravic, če je sodil, da so bile ogrožene ali kršene. V taki represivni in ideološki organizaciji dela so bile že v temeljih ogrožene človekove pravice in svoboščine. To je nenazadnje privedlo tudi do razpada tega sistema (Anžič, 1991).

3.2 TEORETIČNA OPREDELITEV OBLIK NADZORA

Kriteriji, po katerih posamezni teoretiki delijo oblike nadzora nad policijo, so različni. Herman Goldstein deli nadzorstvo na notranje in zunanje (Goldstein, 1990: 17). Pri tem pojmuje kot dejavnik notranjega nadzorstva predvsem povečano administrativno delo, ki ga morajo policisti opravljati v svojih enotah. S tem je po Goldsteinovem mnenju vzpostavljena večja kontrola nad policisti na najnižji stopnji birokratske lestvice. Kot zunanje načine nadzorstva pa omenja sodni nadzor, kritične ocene javnosti (civilian review

boards) ter povečano občutljivost za kriminalno in civilno odgovornost (increased susceptibility to both criminal and civil liability).

Anžič (1992: 25) opredeli oblike nadzora nad delovanjem policije po vsebini kot:

- splošni nadzor,
- politični nadzor,
- strokovni nadzor (notranji).

Splošni nadzor deli na formalni in neformalni del. Formalni del splošnega nadzora deli na državljanski nadzor, ki se izvaja prek pravice ljudi do peticije, upravni nadzor in nadzor nad izvajanjem določb zakona o varstvu osebnih podatkov in varovanje človekove informacijske zasebnosti. V neformalni del splošnega nadzora pa uvršča nadzor varuha človekovih pravic in nadzor javnosti, tj. javnega mnenja.

Politični nadzor je predvsem nadzor nad ustavnostjo in zakonitostjo, opravljata ga državni zbor s svojimi organi in vlada. Sem spadajo poslanska vprašanja, interpelacije, nadzor parlamentarnih komisij ...

Ko govori o strokovnem (notranjem) nadzoru, Anžič poudarja, da ne pomeni, da sta predhodni obliki opredeljeni kot nestrokovni. S tako razdelitvijo hoče le povedati, da gre za obliko nadzora, ki ga nad poklicnim nadzorovalcem zagotavlja poklicni nadzorovalec. Strokovni nadzor razumemo v dveh smereh delovanja: notranji nadzor nad policisti, ki naj preprečuje in odkriva kršitve poklicnih norm, in nadzor nad strokovnim opravljanjem nalog.

S proučevanjem in spoznavanjem formalnega in neformalnega nadzorstva se pri nas ukvarja Janez Pečar. Formalno nadzorstvo predstavljajo predvsem organi represije. Skupaj s kaznovalnim pravom je sredstvo politike in države za izvajanje nasilja in prisile nad ljudmi ter za doseganje določenega konformiza (Pečar, 1988). Za neformalno nadzorstvo pa je značilna pravna nereguliranost, prostovoljna sprejemljivost, čustveno posredovanje idr. Izhaja iz neposredne bližine in relativne odtujenosti ljudi, med katerimi delujejo neformalni mehanizmi (Pečar, 1991).

Ko govorimo o kontroli policije in nadzoru nad njenim delom je treba poudariti, da se z istimi pojmi označuje več različnih mehanizmov in postopkov (Babović, 1999: 28).

Nadzorstvene mehanizme nad policijo bi lahko razdelili tudi na naslednji način:

- Formalni zunanji nadzorstveni mehanizmi (vlada, parlament, ad hoc komisije, predsednik države, ...). Temu bi lahko rekli politični nadzor.
- Neformalni zunanji nadzorstveni mehanizmi (sredstva javnega obveščanja, varuhi človekovih pravic, ...). Pri tej vrsti nadzora gre za nekakšen nadzor javnosti.
- Notranji neposredni nadzorstveni mehanizmi (policija v policiji), ki jih ne opravljajo le inšpekcijske službe, ampak vsakodnevno tudi vsak nadrejeni nad svojim podrejenim.
- Notranji posredni nadzorstveni mehanizmi (razna policijska združenja, zveze, bratovščine ipd.)(Anžič, 1996).

Posamezne družbe se v praksi opirajo na posamezne oblike nadzorstva. Formalni zunanji mehanizmi so v različnih državah različni. V nekaterih državah to nadzorstvo opravlja vlada, drugod parlament, spet drugod župani mest. Med zunanje neformalne nadzorstvene mehanizme se vsepovsod najbolj uvrščajo sredstva javnega obveščanja, varuhi človekovih pravic itd. Vedno obstaja neko razmerje med položajem nadzornih mehanizmov in strukturo policijskih sistemov (Anžič, 1996: 259, 260).

In kje je Slovenija? Kakšni so mehanizmi zunanjega in kakšni so mehanizmi notranjega nadzorstva? Ali obstajajo pogoji za razvoj učinkovitih nadzorstvenih mehanizmov, tako zunanjih kot notranjih? Ali družba policiji zaupa? Kakšna so razmerja med temi mehanizmi in kateri so bolj favorizirani?

Na nekatere od teh vprašanj bomo skušali odgovoriti v naslednjem poglavju.

3.3 OBLIKE IN ORGANI NADZORA NAD DELOVANJEM POLICIJE V SLOVENIJI

Narava policijskega dela je takšna, da policiste pogosto postavlja pred vprašanje ali naj bodo učinkoviti, pri čemer naj morda zavestno kršijo človekove pravice in temeljne

svoboščine, ali naj delajo zakonito, in tako pogosto pristajajo na to, da bodo nekoliko manj učinkoviti. Da se delo policije zaradi težnje po večji učinkovitosti ne bi izrodilo oziroma da se ob tem ne bi zavestno in sistematično kršile človekove pravice in temeljne svoboščine, je večina držav uvedla različne oblike nadzora nad delom policije, pri čemer Slovenija ni izjema. Ti nadzori se med seboj razlikujejo po obliki, vsebini in po tem, kdo jih vrši.

Za analizo nadzorovanja policije v Sloveniji smo povzeli delitev zunanjega in notranjega nadzora. Konkretnega modela nadzora nad deloma policije nimamo. Za demokratično delovanje državnih represivnih organov sta ključnega pomena notranji in zunanji nadzor.

3.3.1 Zunanji nadzor

Zunanji nadzor je potreben in nujen iz dveh razlogov, in sicer kot kontrola notranje discipline in da se javnost prepriča, da policija ni zaprta organizacija. Vseeno pa ne sme biti substitut za notranjo kontrolo, notranjo disciplino, saj služi drugačnim ciljem kot notranji predpisi (Reiner, 1996).

Policija je represiven organ države in kot taka mora biti javna in stalno pod nadzorom. Iz navedenih razlogov ne more biti izključena pred zunanjo kontrolo.

V okvir zunanjega nadzora bi lahko uvrstili naslednje oblike nadzora:

- parlamentarni nadzor,
- nadzor vlade,
- nadzor državnega tožilstva,
- sodni nadzor,
- ustavosodni nadzor,
- nadzor varuha človekovih pravic,
- nadzor nevladnih organizacij,
- nadzor medijev in javnosti,
- nadzor Evropskega sodišča za človekove pravice,
- nadzor Evropskega odbora za preprečevanje mučenja.

3.3.1.1 Parlamentarni nadzor

Slovenska ustavna ureditev temelji na parlamentarni obliki državne oblasti. Glede na delitev državne oblasti na zakonodajno, sodno in izvršilno oblast je jasno, da je na vrhu vsake države zakonodajna oblast. Tako pri nas kot tudi v večini držav po svetu je to parlament, ki sprejema zakone. Ker je to najvišja oblast v državi, ima določen pregled nad izvajanjem in spoštovanjem predpisov.

Državni zbor (v nadaljevanju DZ) izvaja politični nadzor izvršilne oblasti, ki se nanaša na preverjanje uspešnosti doseganja ciljev. Med oblike parlamentarnega nadzora pri nas uvrščamo:

- interpelacijo,
- nezaupnico vladi,
- spremljanje dela vlade prek delovnih teles državnega zbora,
- poslansko vprašanje.

Pri interpelaciji gre za vprašanje politične odgovornosti vlade oziroma posameznega ministra ali za nezadovoljstvo državnega zbora nad delom vlade. Interpelacija je resna oblika parlamentarnega nadzorstva, ki lahko ministra ali celotno vlado »stane njihovih stolčkov«. Dovolj močna opozicija, z zadostnim številom poslanskih sedežev, lahko doseže odstop ali rezrešitev določenega ministra ali celotne vlade in lahko posledično vpliva na kadrovsko strukturo posameznih ministrstev in tudi policije.

Da je delo parlamenta operativno in uspešno, je v parlamentu ustanovljenih več različnih delovnih teles ali komisij, ki imajo naloge, da podrobneje spremljajo dogajanje na določenem področju. Pri parlamentarnem načinu nadzorstva, ki poteka prek delovnih teles, gre za posredno obliko nadzorstva, saj parlament prek svojega delovnega telesa neposredno nadzoruje izvršilno oblast in politično ocenjuje, ali je delo njenih služb in organov v skladu s politiko, ki jo opredeljujejo pravni akti (Anžič, 1996: 258).

Ena izmed teh komisij je tudi Komisija za nadzor nad delom varnostnih in obveščevalnih služb, ki je ustanovljena pri DZ RS. Komisija ne nadzira samo delovanja policije, ampak tudi delovanje Slovenske obveščevalno-varnostne agencije in varnostne službe Ministrstva

za obrambo. Komisija spremlja delovanje vseh služb s tega področja. Predvsem v zadnjem obdobju komisija čedalje več pozornosti posveča delovanju kriminalistične policije, saj le ta pri svojem delu uporablja posebne ukrepe za preiskovanje najtežjih oblik kriminala, kamor prištevamo organizirani kriminal (Senčar, 2003: 21).

Poleg te komisije pa lahko DZ RS ustanovi še posebno komisijo (preiskovalno komisijo), ki se lahko ukvarja zgolj s posamičnim primerom. Tak primer je bila parlamentarna komisija, ki je imela nalogo, da je raziskala ozadje in okoliščine poskusa diskreditiranja koroških policistov v osamosvojitveni vojni leta 1991. V zadnjem času je zelo aktualna komisija, ki preiskuje ozadje fizičnega napada na novinarja Večera Mira Petka. Poleg tega preiskuje tudi delo policije v tem primeru.

3.3.1.2 Nadzor vlade

Vlada pri vodenju in usmerjanju državne uprave prek ministrstev, nadzira tudi delo ministrstev, jim daje politične usmeritve za izvajanje politike in izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov in skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje funkcije. V okviru nadzorstva nad delom ministrstev ima vlada kot celota ali njen predsednik pravico zadržati izvršitev predpisa, ki ga izda minister. Pod vladnim nadzorm so tudi vse varnostne in obveščevalne službe s celotno bazo podatkov.

3.3.1.3 Nadzor državnega tožilstva

Nekatere hujše kršitve človekovih pravic imajo lahko znake kaznivega dejanja, ki so jih storili uslužbenci policije. Tukaj se srečamo za naslednjo institucijo, ki dejansko do neke mere nadzira delo policije, to je državno tožilstvo. Državno tožilstvo je pristojno za pregon uradno pregonljivih kaznivih dejanj ali kaznivih dejanj, ki se preganjajo na predlog oškodovanca.

Tako je državno tožilstvo v vlogi, ko zahteva kazenski pregon zoper uslužbenca policije, ki je morebiti s kršitvijo človekovih pravic storil uradno pregonljivo kaznivo dejanje. Vendar pa državno tožilstvo ne nadzira dela policije zgolj po morebitnih kaznivih dejanjih, ki so jih storili policisti, ampak se vloga državnega tožilstva kaže tudi v presojanju kazenskih ovadb in poročil, ki jih mora policija v skladu z Zakonom o kazenskem postopku (v

nadaljevanju ZKP) (Ur. list RS, št. 63/94) posredovati pristojnemu državnemu tožilstvu. Čeprav je naloga tožilstva pregon, in ne sojenje oziroma presojanje določenih kaznivih dejanj, pa vendarle ne moremo mimo dejstva, da je državno tožilstvo »sito«, skozi katerega se izločajo podane kazenske ovadbe. Glede na funkcijo sme državno tožilstvo določeno kazensko ovadbo ovreči, če meni, da policija ni zbrala dovolj dokazov za to, da je določena oseba storila kaznivo dejanje.

S takšno vlogo je zakonodajalec dejansko dal državnemu tožilstvu neke vrste nadzorstveno funkcijo nad delom policije. Poleg tega da sme državno tožilstvo ovreči kazensko ovadbo, pa sme če meni, da je policija zbrala premalo dokazov o nekem kaznivem dejanju, od nje tudi zahtevati, da opravi še nekatera dejanja in naloge oziroma da zbere dodatna obvestila in dokaze ter dopolni kazensko ovadbo. Tako ima torej državno tožilstvo možnost, da nadzira in usmerja delo policije (Senčar, 2003: 22 in 23).

Franc Mazi je v začetku februarja 2002 na okrogli mizi MNZ, kjer so razpravljali o problematiki nadzora na delovanjem policije, poudaril, da zakon o državnem tožilstvu (1995) kljub usklajenosti s standardi evropske zakonodaje razmerij med policijo in državnim tožilstvom ne ureja na zadovoljivo. Navedel je primer ZKP, ki določa, da državni tožilec usmerja predkazenski postopek. Meni, da določba ZKP »visi v zraku«, saj zakon ne določa sankcij za primere, ko policija ne spoštuje navodil tožilcev. V skladu z ZKP lahko državni tožilec zahteva, da policija zbere obvestila, ki so potrebna za ukrepanje tožilca. To določbo je Mazi kritiziral kot pomanjkljivo, saj zakon ne določa roka, v katerem je policija dolžna tožilcu priskrbeti obvestila, niti ne določa sankcije, ki bi sledila v primeru neodzivnosti policije (Flander, 2002: 33).

3.3.1.4 Sodni nadzor

Ko pristojno državno tožilstvo oceni, da je na podlagi kazenske ovadbe, ki mu jo je posredovala policija, podan utemeljen sum, da je neka oseba storila kaznivo dejanje, predlaga bodisi uvedbo preiskave pri pristojnem preiskovalnem sodniku bodisi vloži obtožni predlog za določena lažja kazniva dejanja. Tako pridemo do naslednje nadzorstvene institucije do sodišča.

Kadar govorimo o vlogi sodišča, je treba vedeti, da je pravica do nepristranskega sodnika prav tako ustavna kategorija oziroma človekova pravica, ki jo Ustava Republike Slovenije jamči v 23. členu.

Ko sodišče odloča o tem, ali je nekdo storil določeno kaznivo dejanje, ki mu ga očita država oziroma policija, in nato na podlagi dokazov presoja o njegovi odgovornosti in primerni kazni, hkrati izvaja pomembno funkcijo nadzora nad zakonitostjo dela vseh organov (tudi policije), ki tako ali drugače sodelujejo pri zbiranju obvestil in dokazov zoper osebo v postopku.

Obsojeni, je lahko tudi policist, ki s svojim ravnanjem na delovnem mestu oziroma z izvajanjem policijskih pooblastil stori kaznivo dejanje, ki je pogosto povezano s kratenjem človekovih pravic. Takih primerov je sicer malo, saj v kazenskih postopkih sodišča v zelo veliki večini obravnavajo osebe, zoper katere je ravno policija zbrala podatke in dokaze, da so storili neko kaznivo dejanje. Čeprav v teh primerih policisti pred sodiščem nastopajo kot priče, pa so sodbe sodišč tudi odraz nadzora nad delom policije. Obsodba, ki jo sodišče izreče storilcu nekega kaznivega dejanja, za policijo pomeni, da je opravila svojo nalogo dobro, pravilno in seveda zakonito. ZKP namreč odločno in nedvoumno nalaga sodišču dolžnost, da ne sme opreti svojih odločitev na dokaze, ki jih je policija zbrala nezakonito. Pri tem je popolnoma nepomembno dejstvo, da je lahko obdolženec pravi storilec nekega kaznivega dejanja, saj se sodbe ne sme opirati na nezakonito pridobljene dokaze (Gorenak in drugi, 2003: 12 in 13).

V državah nekdanjega socialističnega sistema poznamo še en pravosodni organ, kakršnega sicer v zahodnih državah ne poznajo. To je sodnik za prekrške, v pristojnosti katerega je vodenje postopka o prekršku. Prekrški so po našem pravu manj nevarna dejanja, kot so kazniva dejanja, zato je tudi predpisan drugačen postopek za obravnavo storilcev teh dejanj in tudi sankcije so bistveno nižje kot pri kaznivih dejanjih.

Za ugotavljanje prekrškov so pristojni tako policija kot tudi druge službe (npr. carina, inšpekcijske službe itd.). Ko policist pri opravljanju svojega dela naleti na osebo, ki je s svojim ravnanjem ali z opustitvijo dolžnega ravnanja kršila katerega izmed predpisov, s katerim so določeni prekrški in je nadzor nad izvajanjem teh predpisov v pristojnosti

policije, zbere ustrezne podatke in dokaze ter poda predlog za uvedbo postopka o prekršku. V nadaljevanju steče postopek, ki je po vsebini zelo podoben kazenskemu postopku.

Tudi sodnik za prekrške lahko spozna osebo v postopku za odgovorno storitve prekrška in ji izreče ustrezno sankcijo. Policist se zopet znajde v vlogi obdolženca, če pri svojem delu blažje krši katero izmed človekovih pravic, bolj običajno pa policist nastopa kot priča. Sodnik za prekrške sme od policije zahtevati, da v primeru potrebe zbere dodatna obvestila in dokaze in da dopolni predlog za uvedbo postopka. Tako so tudi pri tem organu podani elementi nadzora nad delom policije (Senčar, 2003: 24).

3.3.1.5 Ustavosodni nadzor

Odločanje o ustavnosti in zakonitosti pravnih aktov je v pristojnosti Ustavnega sodišča Republike Slovenije, ki med drugim odloča o ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V tretjem odstavku 160. člena pa je ustava določila, da ustavno sodišče odloča o ustavni pritožbi le, če so izčrpana vsa pravna sredstva, razen če bi zakonodajalec drugače odločil. Ustavno sodišče s presojo in odločitvami v konkretnih primerih potrjuje, da je dejansko najvišji organ ustavnega varstva človekovih pravic in svoboščin v državi.

Na kazenskem področju je ustavna pritožba še posebej pomemben mehanizem sodnega nadzora nad spoštovanjem človekovih pravic, saj gre na tem področju nedvomno za hude posege v pravice in svoboščine (Žaren, 2003: 52 in 53).

3.3.1.6 Nadzor varuha človekovih pravic

Ustava Republike Slovenije je uvedla posebno ustanovo varuha človekovih pravic in temeljnih svoboščin, katerega naloga je z neformalnimi oblikami nadzorstva varovati človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil. Gre za ustanovo izvensodnega oziroma neformalnega varstva pravic posameznikov. Varuh človekovih pravic (nadaljevanju varuh) ne posega v siceršnji sistem nadzora, ampak ga dopolnjuje (Rupnik in drugi, 1994: 93).

Posameznik je v odnosu do organov državne vedno v podrejenem položaju, saj imajo organi državne oblasti v svojih rokah institucije oblasti in sredstva prisile. Z institucijo varuha pa se ohranja občutljivo ravnotežje med glavnimi nosilci oblasti, to je zakonodajno, izvršilno in sodno oblastjo.

Pri nas varuh vsako leto objavi dokaj obširno poročilo o svojem delu. V tem poročilu zajemajo posebno mesto policija in njeni postopki. Ob prebiranju poročila lahko ugotovimo, da v Republiki Sloveniji varuh vsako leto obravnava kar nekaj dogodkov, ki so povezani z delom policije. V letu 2002 je varuh prejel 78 pobud, ki obravnavajo policijske postopke, kar pomeni približno 30 odstotkov manj kot v letu 2001. Seveda na tej podlagi še ni moč sklepati, da je bilo delo policije v letu 2002 boljše, z manj nezakonitimi posegi v človekove pravice in temeljne svoboščine.

Znova je največ pobud zadevalo izvajanje pooblastil, ki jih imajo policisti pri opravljanju svojih nalog, zlasti glede uporabe prisilnih sredstev, še posebej fizične sile ter sredstev za vklepanje in vezanje. Veliko pritožb navaja malomaren, nekorekten ali pristranski odnos policista na posameznika. Vse več je pobud, ki zatrjujejo neutemeljeno vznemirjanje s strani policije, čeprav posameznik ni kršil pravnega reda.

Nekateri primeri nepravilnega ravnanja policistov

V nadaljevanju so na kratko predstavljeni nekateri primeri pritožb nad policijskimi postopki, ki jih je v svojih letnih poročilih za leto 2001 in leto 2002 varuh posebej izpostavil.

Varuh je obravnaval primer, ko je policija nepravilno ugotovila identiteto storilca prekrška, saj se je dala speljati na led osebi, ki se je lažno predstavljala za drugo osebo. Tako je policija poslala v prisilno izterjavo dva plačilna naloga zoper osebo, ki s prekrškom ni bila povezana, razen da si je resnični storilec »izposodil« njeno ime, česar pa policiji ni uspelo pravočasno ugotoviti.

Da policija ne zagotavlja vedno nepristranskega obravnavanja, dokazuje naslednji primer. Štirinajst očitvidcev je iz zgradbe ministrstva za šolstvo, znanost in šport opazovalo ravnanje policistov pri prijetju osumljene osebe na Župančičevi ulici v Ljubljani. V svojem

protestu varuhu so zapisali, da so »policisti iz avtomobila potegnili osebo, ki so jo nato zbili na tla, da bi jo obvladali«. Na tleh ležečo so pretepali in brcali vanjo, čeprav je bila vklenjena. Policisti, ki so sodelovali v postopku, so »odločno« znikali, da bi po prijetju uporabili prisilna sredstva ali kako drugače grdo ravnali z že obvladanim osumljencem. Policija ni zoper nobenega od policistov disciplinsko ali kako drugače ukrepala. Ob takšnem razpletu se lahko le vprašamo, kaj se bo zgodilo, če bodo pravi kriminalci »odločno« znikali, da so storili kaznivo dejanje (Letno poročilo varuha, 2002).

Varuh navaja, da so v letu 2002 obravnavali primere, ko je policija trdila, da se je posameznik sam namerno poškodoval tako, da je z glavo udarjal ob službeni avtomobil, medtem ko je policija z njim vodila postopek. Takšne zgodbe, ki niso posebej izvirne, se ponavljajo iz leta v leto. Težko je razumeti, zakaj bi posameznik tudi takrat, ko gre za sicer urejeno osebo, policijski postopek izkoristil za udarjanje za glavo ob trd predmet in bi za poškodbo kasneje bremenil policijo (Krebl in drugi, 2002: 29).

Tudi redno poročilo Evropske komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo za leto 2001 opozarja na pritožbe zaradi povečanega nasilja slovenske policije. Te pritožbe poročilo Evropske komisije povezuje s primeri prekomerne uporabe prisilnih sredstev proti posameznikom v priporu, hkrati pa ugotavlja, da je bilo nekaj primerov policijskega nasilja proti Romom.

Varuh je torej tudi ena od možnosti, s pomočjo katere institucionalni nadzorovalci dela policije pridobijo podatke, da so bile kršene človekove pravice in svoboščine. Verjetno nismo našli vseh državnih institucij, ki lahko tako ali drugače opravljajo nadzorstveno funkcijo nad delovanjem policije. Pomembno vlogo imajo tudi različni inšpektorji inšpekcijskih služb, ki prav tako s svojega delovnega področja nadzirajo, kako policija spoštuje določene predpise.

3.3.1.7 Nadzor nevladnih organizacij

Poleg nadzornih pristojnosti, ki jih ima nad policijo država, obstoji v večini držav po svetu še vrsta nevladnih ustanov oziroma organizacij, ki skrbijo za zaščito človekovih pravic in svoboščin. V svetu se te nevladne organizacije med seboj čedalje bolj povezujejo, s čimer pridobivajo večji vpliv in tako lažje dosežejo svoje cilje. Te organizacije opravljajo še

poseben nadzor poleg formalnega nadzora, ki ga opravlja država prek svojih organov, istočasno pa so te organizacije lahko tudi predmet nadzora državnih organov (Trstenjak, 1996: 30).

Na prvem mestu velja omeniti mednarodno združenje Amnesty International, ki deluje tudi v Republiki Sloveniji. Omenjeno združenje vsako leto izdaja svoja redna poročila, v katerih obravnava primere kršenja človekovih pravic. Čeprav njegova poročila za države, ki jih obravnava v glavnem niso zavezujoča, imajo zelo veliko težo v strokovni in laični javnosti.

Poleg Amnesty International deluje v Republiki Sloveniji tudi Helsinški monitor. Slednji daje izjave ob različnih dogodkih, ko so po njihovem mnenju kršene človekove pravice in svoboščine ljudi, v katerih pojasnjuje javnosti in določenim državam ter mednarodnim organizacijam svoje ugotovitve oziroma poglede in mnenja (Senčar, 2003: 26).

V specifični obliki skrbi za zaščito pravic ljudi tudi nevladna organizacija Zveza potrošnikov Slovenije, ki predvsem kupcem in uporabnikom določenih storitev nudi nasvete, kako lahko poiščejo zaščito, ko se počutijo opeharjene.

V glavnem so omenjene samo nekatere najpomembnejše nevladne organizacije, ki skrbijo za zaščito človekovih pravic. Zelo veliko vlogo pri varovanju človekovih pravic imajo množični mediji, kot so časopisi, radio in televizija, v zadnjem obdobju pa pridobiva vse večjo veljavo tudi internet.

3.3.1.8 Nadzor medijev in javnosti

Mediji igrajo eno ključnih vlog nadzora nad policijo. Ne samo zato, ker zbirajo informacije in tako odločajo o tem, kaj državljani v nekem trenutku vedo ali česa ne vedo, ampak ker z načinom komentiranja dogajanja v družbi oblikujejo javno mnenje (Požarnik, 1992 : 35).

Novinarji so tisti del javnosti, ki pozorno in kritično spremljajo dogajanje v družbi, delo policistov pa lahko do določene mere nadzira vsak državljan. V Sloveniji je policija pod nadzorom javnosti, vsako najmanjšo napako pa hitro zaznajo novinarji. Primerjava rezultatov analiz javnega mnenja med 1995 in 2002 (SJM/2002) je nazorno pokazala, da

zadovoljstvo državljanov z delom policije upada. Na vprašanje, *kako ste zadovoljni z delom policije*, je 22,1 % vprašanih 1995 leta odgovorilo s *povsem zadovoljen*, leta 2002 pa le 11,8 %, kar je za več kot polovico manj.

Naklonjenosti javnosti si policist ne more kupiti, ampak si jo lahko pridobi le s profesionalnim delom, ki je v skladu s kodeksom. V današnji družbi mora biti policist dobro izurjen profesionallec, sposoben ustrezno izpolniti mnogo nalog, ki jih vključuje kompleksno policijsko delo. Policijska profesionalnost je opredeljena s specifičnimi znanji, preudarnostjo, nepristranskostjo, odgovornostjo do javnosti ter z vzornim vedenjem v javnosti in med sodelavci. Profesionalna podoba policista pomeni, da zna odgovorno opravljati svoje delo, da je vljuden, urejen in vedno pripravljen pomagati.

Televizija, filmi in časopisi različno predstavljajo policijo. Nekatere oddaje prikazujejo policiste kot inteligentne in sposobne, druge pa jih kažejo kot otročje in nesposobne.

Ravno prikazovanje različnih nepravilnosti znotraj policije v medijih ima veliko nadzorstveno funkcijo delovanja policije. Danes je nepredstavljivo, da bi kdo od policistov kratil človekove pravice in bi prizadeta oseba o tem obvestila medije, ti pa o dogodku ne bi hoteli poročati.

3.3.1.9 Nadzor Evropskega sodišča za človekove pravice

Evropsko sodišče za človekove pravice je pristojno za sprejemanje in odločanje o individualnih pritožbah kršitev človekovih pravic.¹²

Številni primeri, ki jih Evropsko sodišče za človekove pravice presodi, se posredno ali neposredno dotikajo policijskih postopkov. Posameznik, ki meni, da mu je državni organ (torej tudi policija) kršil pravice, zapisane v evropski konvenciji o človekovih pravicah, lahko ob izčrpanju vseh pravnih poti v domačem pravu vloži pritožbo na Evropsko sodišče za človekove pravice. S stališča policijskih postopkov gre običajno za kršitve naslednjih členov konvencije: 2. člen pravica do življenja, 3. člen prepoved mučenja, 5. člen pravica

¹² Evropsko sodišče za človekove pravice deluje v okviru Sveta Evrope, in ne Evropske unije. Svet Evrope združuje 45 evropskih držav vključno s Slovenijo. Slovenija je postala članica Sveta Evrope, 14. 05. 1993, ko je podpisala Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

do svobode in varnosti, 6. člen pravica do poštenega sojenja in 8. člen pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja (Klemenčič in drugi, 2002: 28).

Do začetka leta 2001 je Slovenija na Evropskem sodišču »izgubila« dve tožbi. V zadevi leta 1997 je sodišče presodilo, da je bila pritožniku kršena pravica do hitrega sojenja. V bolj odmevni in z moralno-etičnega stališča za Slovenijo sramotni zadevi »Rehbock« pa je nemški državljani uspel s tožbo, v kateri je med drugim slovenski policiji očital uporabo čezmerne sile pri aretaciji in nečloveško ravnanje (Klemenčič in drugi, 2002: 28).

Primer Rehbock je z vidika nadzora nad spoštovanjem človekovih pravic v policijskih postopkih še posebej pomemben za slovensko policijo, ker je Evropsko sodišče v sodbi »opozorilo«, da je potrebno zagotoviti avtomatičen, učinkovit in takojšen nepristranski nadzor.

V pravnomočni sodbi je med drugim zapisano, da je policija pri aretaciji kršila 3. člen evropske konvencije o človekovih pravicah (prepoved mučenja in nehumanega ravnanja). Med drugim je sodba pokazala na pomanjkljivost zunanjega nadzora nad delom policije ter neodzivnost pristojnih organov (npr. tožilstva) na morebitne zlorabe policijske sile. V Sloveniji namreč glede Rehbockovih obtožb o ravnanju policistov ni bil sprožen sodni postopek ali preiskava, ki bi pojasnila dejansko stanje.

Glede na utemeljitev Evropskega sodišča kaže, da bi država najbrž imela več možnosti za uspeh v tem sodnem postopku, če bi naknadni strokovni nadzor nad zakonitostjo odvzema prostosti pritožniku opravil od policijske organizacije neodvisen strokovni organ, ne pa interna komisija policijske uprave, katere policisti so izvršili sporni odvzem prostosti (Kečanović, 2002: 55).

Podobna ugotovitev o potrebi po nepristranskem strokovnem nadzoru nad delom policije velja tudi z opozorili Evropske komisije. Če bi vodstvo policije ravnalo z malo manj arogance do pritožb državljanov in institucij civilne družbe, ko so ti zahtevali pojasnila o izvajanju represivnih ukrepov v konkretnih policijskih postopkih, bi se pritožniki najbrž zadovoljili z nadzorom nad spoštovanjem njihovih človekovih pravic v lastni državi in jim ne bi bilo treba iskati pomoči pri mednarodnih insitucijah (Poročilo Evropske komisije o napredku za leto 2001, Poročevalec DZ RS, št. 2/02).

3.3.1.10 Nadzor Evropskega odbora za preprečevanje mučenja (CPT)

Evropski odbor za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja (v nadaljevanju Odbor) lahko obišče katerokoli državo podpisnico in med obiskom opravi pregled vsakega prostora, v katerem so pridržani, priprti ali zaprti ljudje, ki jim je prostost odvzel katerikoli državni organ. V to kategorijo spadajo tudi policijske postaje. Naloga odbora ni kritizirati ali obsojati posameznih držav, njene policije ali posameznih policistov. Njegova naloga je pomagati državi, da ravnanje z osebami, ki jim je odvzeta prostost, ne preraste v mučenje ali nehumano ravnanje. Slovenijo je odbor prvič obiskal leta 1995, drugič pa v začetku leta 2001. Poročilo odbora o obeh obiskih in ugotovitvah lahko preberemo tudi na spletni strani CPT-ja.¹³ (Klemenčič in drugi, 2002: 28 in 29).

3.3.2 Notranji nadzor

Policisti so osebe, ki so pogosto postavljene v situacijo, ko kršijo človekove pravice oziroma izvajajo nekatere naloge morebiti na način, ki ni v skladu z zakonom. Da bi to možnost čim bolj zmanjšali, je v policiji izdelan sistem nadrejenosti, tako da službe, ki so nadrejene drugim službam, po svoji nadzorstveni funkciji skrbijo tudi za interni nadzor, v katerem med drugim skrbijo za spoštovanje človekovih pravic in za zakonitost dela policije kot celote. Notranji nadzor je navadno usmerjen v odkrivanje kršitev zakonitosti, varstva človekovih pravic in pravil stroke (etike) pri izvrševanju policijskih nalog.

Notranji nadzor v policiji je pomemben iz več razlogov. Sami delavci v policiji vedo več o svojem delu kot kdorkoli drug. V nasprotju z zunanjim nadzorom, ki je periodičen in površinski, je notranji nadzor prodoren in reden. Policija ima poleg predpisanih disciplinskih kazni in spodbud, kot so na primer denarna kazen, javni opomin, napredovanje, možnost še drugih sredstev, kot so opozarjanje, pohvala, osramotitev itd. Naslednja prednost notranjega nadzora je, da omogoča preprečevanje napak, preden se sploh pojavijo. Policija lahko uveljavlja postopke, ki predvidevajo napake in omogočajo izogibanje le-tem. Naslednji razlog za notranjo kontrolo je tudi, da delavci nimajo velikega odpora do discipline, ki je uveljavljena s strani policije, kot do discipline, ki je zahtevana od zunaj (Reiner, 1996: 447).

¹³CPT, <http://cpt.coe.int/en/states/svn.htm>.

V notranji nadzor (strokovni) nadzor nad delovanjem policije bi lahko uvrstili:

- nadzor ministrstva za notranje zadeve—Urad za policijo in druge varnostne naloge (kot eksterni strokovni nadzor),¹⁴
- nadzor znotraj policije,
- reševanje pritožb na postopek policista.

3.3.2.1 Nadzor ministrstva za notranje zadeve nad policijo

ZPol, ki je v Sloveniji pričel veljati leta 1998, je v dotedanjo organizacijo policije prinesel bistveno novost, saj je policija postala organ v sestavi MNZ. Takšna organiziranost pomeni za policijo večjo samostojnost. Ob tem se je takoj pojavil problem, v kolikšni meri in kako je sedaj policija vezana na MNZ.

Omenjeni zakon je ministru za notranje zadeve naložil, da je moral predpisati način in oblike izvajanja pooblastil ministrstva v razmerju do policije, poleg tega pa je moral določiti pooblastila delavcem ministrstva, ki so pooblaščen za izvajanje nadzora nad izvajanjem nalog policije (Senčar, 2003: 19).

Minister za notranje zadeve ja na podlagi te zakonske obveznosti v letu 1999 izdal Pravilnik o načinu in oblikah izvajanja pooblastil MNZ v razmerju do policije na področju usmerjanja in nadzora policije in o pooblastilih delavcev, ki izvajajo nadzor nad delom policije (Ur. list RS, št. 78/99).

Usmerjanje in nadzor v imenu ministrstva izvaja Sektor za usmerjanje in nadzor policije v Uradu za policijo in druge varnostne naloge. Urad za policijo in druge varnostne naloge se je oblikoval iz Urada za usmerjanje in nadzor policije in je notranja organizacijska enota ministrstva. Tako ministrstvo prek omenjenega urada policiji predpisuje temeljne usmeritve za pripravo srednjeročnega načrta razvoja in dela za obdobje petih let.¹⁵

¹⁴Glede nadzora MNZ ni enotnega mnenja, nekateri ga uvrščajo med zunanji nadzor.

¹⁵ Minister za notranje zadeve je 13. 09. 2002 predal policiji temeljne usmeritve za pripravo srednjeročnega načrta razvoja in dela policije za obdobje od leta 2003 do leta 2007. Minister je v usmeritvah določil kot temeljni cilj slovenske policije zagotavljanje varnosti v RS ter prevzemanje dela odgovornosti za globalno varnost.

Po določbah IV. poglavja tega pravilnika z naslovom Usmerjanje in nadzor dela policije, izvaja ministrstvo redne, izredne in ponovne nadzore nad izvajanjem nalog policije kot tudi tekoči nadzor nad spoštovanjem človekovih pravic in svoboščin v postopkih policije, posebej nad reševanjem pritožb zoper postopke policije.

Sektor za usmerjanje in nadzor policije posredno ali neposredno nadzoruje vsa področja policijskega dela, ki so temeljnega pomena za uspešno in učinkovito delo policije v okviru zakonitih pooblastil in njenih temeljnih strateških usmeritev.

Sektor za usmerjanje in nadzor policije:

- sodeluje pri pripravi izhodišč varnostne politike in strategije;
- pripravlja predloge temeljnih usmeritev za pripravo srednjeročnega načrta razvoja in dela policije, predloge usmeritev in obveznih navodil za pripravo letnega načrta dela policije, stališča in usmeritve za izvajanje posameznih nalog z delovnega področja;
- sektor izvršuje nadzorstvene naloge s pripravo in izvedbo rednih, izrednih in ponovnih nadzorov nad delom policije, proučevanjem poročil in podatkov o opravljanju nalog policije, nadzorom izvajanja policijskih pooblastil predvsem z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin in nadzorom izvajanja nalog na področju reševanja pritožb zoper policijo in policiste;
- na področju sistemsko normativnih zadev sektor proučuje potrebe po pripravi predlogov predpisov in drugih aktov, vodi in usklajuje pripravo zakonskih aktov in predpisov s področja dela policije, kjer je predlagatelj ministrstvo za notranje zadeve ter sodeluje pri pripravi podzakonskih predpisov, kjer je podpisnik minister (Spletna stran MNZ).¹⁶

Nadzor policije izvajajo pooblaščen delavci Sektorja za usmerjanje in nadzor policije tudi v okviru rednih, izrednih in ponovnih nadzorov. Pri nadzorih se ugotavlja zlasti, ali policija oz. posamezne organizacijske enote policije izvajajo svoje naloge v skladu z ZPol in drugimi zakoni in podzakonskimi akti, v skladu srednjeročnimi in letnimi načrti dela in danimi usmeritvami (Spletna stran MNZ).¹⁷

¹⁶ Spletna stran MNZ, <http://www.mnz.si/si/index.html>, 30. 07. 2003.

¹⁷ Spletna stran MNZ, <http://www.mnz.si/si/index.html>, 30. 07. 2003.

O opravljenem nadzoru mora delavec, ki ga je izvajal, sestaviti poročilo, ki ga predstojnik Sektorja pošlje ministru, generalnemu direktorju policije in vodji organizacijske enote, v kateri se je opravljal nadzor. Predstojnik Sektorja po končanem nadzoru predlaga ministru ukrepe za odpravo pri nadzoru ugotovljenih nepravilnosti in postopke za ugotavljanje odgovornosti, minister pa generalnemu direktorju policije naloži, da v določenem roku ali na določen način odpravi pri nadzoru ugotovljene nepravilnosti.

Tako je urad v letu 2003 izvedel štiri redne nadzore nad delom policistov, in sicer:

- nad ravnanjem policistov z zaseženimi predmeti,
- nad policijsko uporabo prisilnih sredstev,
- nad odvzemom prostosti in
- nad uresničevanjem priporočil evropskega odbora za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja in priporočil varuha človekovih pravic v izpostavi centra za tujce v Velikem Otoku pri Postojni (Delo, 07. 02. 2004: 8).

Poleg tega je opravil še dva ponovna nadzora za ugotovitev, ali se ministrove usmeritve, podane v minulih letih, uresničujejo.

Glede ravnanja z zaseženimi predmeti je nadzorna skupina sicer odkrila nekatere pomanjkljivosti, za odpravo katerih je minister policiji izdal usmeritve, marca letos pa bo urad izvedel ponovni nadzor nad njihovim uresničevanjem. Nekatere pomanjkljivosti so bile odkrite tudi na področju uporabe prisilnih sredstev, ki naj bi sicer izhajale predvsem iz pomanjkanja znanj ter izkušenj policistov, in na področju policijskega odvzema prostosti. Drugače je na področju uresničevanja evropskih priporočil varuha, kjer je nadzor pokazal precejšen napredek policije.

Ponovna nadzora, opravljena zato, da bi preverili, ali se ministrove usmeritve in priporočila uresničujejo, sta pokazala, da je policija uresničila skorajda vse. Prav tako je pokazal izredni nadzor na konkretno delo policije, opravljen po prijavi odvetnika Petra Čeferina o domnevnem nezakonitem izvajanju pooblastil policije (Delo, 07. 02. 2004: 8).

Odredbo o rednemu nadzoru je potrebno vročiti generalnemu direktorju policije ali vodji organizacijske enote, v kateri se bo opravljal nadzor, najmanj petnajst dni pred izvedbo nadzora, medtem ko se izredni in ponovni nadzor lahko opravita nenapovedano.

Ministrstvo izvaja v razmerju do policije, organa v sestavi instančno in hierarhično funkcijo. Nadzorna funkcija v upravnem procesu je povratni tok informacij o celotnem dogajanju. Minister mora imeti dostop do relevantnih informacij v zvezi z delom policije, sicer svoje funkcije, določene z zakonom, sploh ne bi mogel opravljati. Niti eden podatek v organu v sestavi ne more biti tako zaupen, da minister ne bi mogel imeti dostopa do njega.

V nadaljevanju je prikazana nova ureditev razmerja med ministrstvom za notranje zadeve in generalnim direktorjem policije po noveliranem ZPol.¹⁸

ZPol iz leta 1998 je podrobnejšo urejanje nadzora prepustil ministru. Nadzor, ki ga je izvajalo ministrstvo, je potekal različno. Prek zahtev za poročanje in s pomočjo dokumentov, ki jih policija posreduje ministrstvu (to so razna poročila, polletna, letna poročila, o pritožbah zoper postopke policistov ipd.), in neposredno kot oblika rednega, izrednega in ponovnega nadzora. Nadzor je potekal, z novelo pa dobiva še čvrstejšo in natančnejšo in jasnejšo pravno podlago.

Novela zakona o policiji je natančneje opredelila razmerja med MNZ in policijo, pristojnost ministra in dolžnosti generalnega direktorja policije. Praksa je namreč pokazala, da se vse nepravilnosti pri delu policije glede njenih pooblastil naslavlajo neposredno na ministrstvo in ministrstvo potem večkrat ob svojem pojasnjevanju nepravilnosti zveni zelo neprepričljivo, ko razlaga, da je za določene spodrsaljaje ali prekoračitve pooblastil policije odgovorna zgolj generalna policijska uprava, in da je glede tega ministrstvo skoraj nemočno. Zato morajo biti odnosi med ministrstvom in policijo oz. generalno policijsko upravo zakonsko jasno urejeni.

Ministrstvo je usmerjalo in nadzorovalo izvajanje nalog policije, vendar razmerje med ministrom in generalnim direktorjem policije ni bilo dovolj natančno urejeno. Minister ni

¹⁸ Novela ZPol je začela veljati 27. 08. 2003.

imel ustreznih orodij za izvajanje nadzora, saj je bil odvisen od poročil, ki so jih pisali sami policisti, hkrati pa je odgovarjal za njihovo delo.

Minister daje policiji usmeritve in obvezna navodila za delo, zahteva lahko poročila, podatke in druge dokumente v zvezi z opravljanjem dela policije, generalni direktor policije pa mu mora redno in na njegovo posebno zahtevo poročati o delu policije in o vseh pomembnejših vprašanjih z delovnega področja policije.

S spremembo položaja generalnega direktorja policije iz funkcionarja v uradnika¹⁹ se je samostojnost policije še okrepila, saj ta ni več odvisen od političnega dogajanja in opravlja delo strokovno, zato je učinkovit nadzor še toliko bolj pomemben.

3.3.2.2 Nadzor znotraj policije

Osnovni princip sistema notranjega policijskega nadzora je sistem stalnega in neposrednega nadzora nadrejenih nad podrejenimi delavci. Nadzorstvo opravljajo posebej odgovorni delavci (po pridobljenem hierarhičnem pooblastilu od zgoraj navzdol). Generalna policijska uprava izvaja nadzor nad policijskimi upravami. Policijske uprave pa izvajajo nadzor nad delom njihovih notranjih organizacijskih enot – policijskih postaj (tabela 3.1).

Tabela 3.1: Državni, regionalni in lokalni nivo vodenja policije (povzeto po ZPol)

Policijo sestavlja	Vodijo jo	Vodje imenuje in razrešuje	Vodja je odgovoren
Generalna policijska uprava	generalni direktor (namestnik)	minister predlaga vladi javni natečaj	ministru
Policijska uprava	direktor	minister na predlog generalnega direktorja	generalnemu direktorju
Policijska postaja	komandir	generalni direktor na predlog direktorja PU	direktorju PU

¹⁹ Zakon o javnih uslužbenih (ZJU), 191. člen: Predstojnikom organov v sestavi in predstojnikom vladnih služb z dnem začetka uporabe ZJU, 28. junij 2003, preneha funkcija. Če izpolnjujejo predpisane pogoje za položaj in če s tem soglašajo, nadaljujejo z delom kot vršilci dolžnosti v statusu uradnika do imenovanja na te položaje po opravljenih natečajnih postopkih.

Generalni direktor policije je za svoje delo in za delo policije odgovoren ministru. Generalni direktor policije se izbere na posebnem javnem natečaju, ki ga izvede posebna natečajna komisija, ki jo imenuje uradniški svet. Natečajna komisija med prijavljenimi kandidati izbere tiste, ki izpolnjujejo pogoje, ki jih ob razpisu javnega natečaja predpiše uradniški svet. Med ustreznimi kandidati nato minister za notranje zadeve izbere tistega, ki mu najbolj ustreza in ga predlaga vladi v imenovanje.

V vsaki organizaciji torej tudi v policiji je nadziranje dela ena od štirih ključnih funkcij (vodenje, organiziranje, planiranje), ki potekajo sočasno in v medsebojni odvisnosti. Celostno in sistemsko urejajo nadzor v policiji Pravila za izvajanje nadzora v policiji²⁰ (v nadaljevanju Pravila), ki hierarhično urejajo sistem nadzora v policiji. Pravila sama sicer še ne zagotavljajo kakovostnejšega policijskega dela, čeprav pozitivno vplivajo nanj že s tem, da z opomnikom za izvajanje nadzora vnaprej določajo kaj bo predmet nadzora, ali da s postavljenimi kriteriji za ocenjevanje povedo, kaj je pomembno.

Nadzor znotraj policije se izvaja nad delavci policije in nad organizacijskimi enotami. Namen nadzora nad delom delavcev policije in organizacijskih enot je ugotavljanje zakonitosti, strokovnosti, obsega, kakovosti in pravočasnosti opravljanja nalog, usklajevanje delovnih nalog, ugotavljanje uspešnosti in učinkovitosti dela policijskih enot ali posameznih področij, preverjanje uresničevanja organizacijskih ciljev ter uravnavanje policijskega delovanja glede na ugotovljeno uspešnost in učinkovitost (2. točka Pravil za izvajanje nadzora).

Nadzor nad delom delavcev policije

Nadzor nad delavci policije v okviru svojih pristojnosti izvajajo vodje notranjih organizacijskih enot GPU, PU in njihovih notranjih organizacijskih enot (v nadaljevanju: vodje policijskih enot) ter komandirji PP. Odgovorni so za zakonito, učinkovito in pravočasno izvajanje nadzora (3. točka Pravil za izvajanje nadzora).

Vodje policijskih enot nadzirajo delo delavcev policije tako, da tekoče spremljajo in letno ugotavljajo njihove delovne kvalitete. Kriteriji za ocenjevanje delovnih kvalitet delavcev

²⁰ Pravila za izvajanje nadzora v policiji, št. 0201-1-001-2000, so bila sprejeta na podlagi ZPol, Ur. list RS, št. 49/98 in 66-1/1998.

policije: delovnost, strokovnost, odgovornost, pravočasnost, zanesljivost, samostojnost, iniciativnost, sodelovanje in komuniciranje.

Nadzor nad delom policijskih enot

Nadzor nad delom notranjih organizacijskih enot GPU in delom PU, v okviru katerega se nadzira tudi delo PP, izvajajo za nadzor pooblašчени delavci GPU. Nadzor nad delom notranjih organizacijskih enot PU in delom PP izvajajo za nadzor pooblašчени delavci PU (9. točka Pravil za izvajanje nadzora). Kriteriji za ocenjevanje dela policijskih enot so: zakonitost, strokovnost, uresničevanje ciljev, učinkovitost, pravočasnost in gospodarnost.

V 10. točki Pravila za izvajanje nadzora je določeno, da pooblašчени delavci GPU in PU izvajajo nadzor nad izvajanjem nalog policije s:

- splošnimi,
- strokovnimi,
- ponovnimi nadzori nad delom organizacijskih enot.²¹

Splošni nadzor je vrsta nadzora, pri katerem za nadzor pooblašчени delavci policije preverijo celotno poslovanje in delo policijske enote ter njuno skladnost s srednjeročnimi in letnimi cilji ter načrti dela policije in tekočimi usmeritvami (11. točka Pravil za izvajanje nadzora).

Strokovni nadzor je vrsta nadzora, pri katerem za nadzor pooblašчени delavci policije preverijo predvsem vsebino opravljenih nalog na posameznem delovnem področju, za katero je pristojna ena ali več policijskih enot.

Ponovni nadzor je vrsta nadzora, pri katerem za nadzor pooblašчени delavci policije po preteku roka, določenega za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti in nepravilnosti, preverijo, ali so bile nepravilnosti in pomanjkljivosti odpravljene.

Notranji nadzor nad delom policije oziroma nad spoštovanjem človekovih pravic v policijskih postopkih se z udeležbo javnosti izvaja tudi pri odločanju o pritožbah zoper postopke policistov. Pritožbe na postopke policistov se zaradi širine obravnava v naslednjem poglavju.

²¹ Če se ta nadzor v praksi dejansko izvaja, nismo preverjali.

4 PRITOŽBE PROTI POLICIJSKIM POSTOPKOM

Kot vidimo je nad delom policije zagotovljena velika mera nadzornih mehanizmov. Vendar pa nimajo vsi ti mehanizmi enake vrednosti pri nadzoru policista in njegovih vsakodnevnih interakcij z ljudmi. Posledice policistovega napačnega vedenja prvi občutijo ljudje – žrtve in te imajo možnost, da se proti delu policista tudi pritožijo. In zato so prav pritožbe državljanov zoper kršitve njihovih pravic s strani policije gotovo najboljši kazalnik kakovostnega in zakonitega dela pooblaščenih oseb.

4.1 POSTOPEK REŠEVANJA PRITOŽB PO ZAKONU O POLICIJI

Pravosodni sistem RS ponuja številne možnosti za varstvo posameznikovih pravic in svoboščin. Ustava Republike Slovenije v 25. členu navaja pravico do pravnega sredstva in določa, da je vsakomur zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalne skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.²²

ZPol, ki je začel veljati 18. 07. 1998, je v skladu s 25. členom ustave uredil tudi področje pritožb. ZPol v 28. členu določa: »Če posameznik meni, da so bile s policistovim dejanjem ali opustitvijo dejanja kršene njegove pravice ali svoboščine, se lahko ob vseh pravnih sredstvih in drugih sredstvih za varstvo svojih pravic ali svoboščin, ki jih ima na razpolago, v roku 30 dni pritoži na policijo ali ministrstvo.«

Kadar se pritožba nanaša na postopek policista, pritožnik pa jo vloži na podlagi 28. člena ZPol,²³ v tem primeru pritožba ni mišljena kot pravno sredstvo (niti redno niti izredno pravno sredstvo), ampak gre za neke vrste »reklamacijo« na policistovo ravnanje.

²² Posameznik lahko v primeru kršitve policije uporabi naslednja sredstva: poda pritožbo na policijo, na državno tožilstvo, vloži kazensko ovadbo zoper policista, sproži upravni spor, sproži civilno tožbo, se obrne na varuha ČP. Sredstva se med seboj ne izključujejo, tako da posameznik lahko uporabi samo eno sredstvo ali pa več sredstev v kombinaciji.

²³ Pritožba se lahko nanaša na sam policijski postopek, s katerim naj bi bila kršena pravica, ne more pa se nanašati na vprašanje utemeljenosti plačilnega naloga ali na uveden postopek za prekršek.

Glede na naravo in vsebino pritožbe pa je pritožba institut, ki v določeni meri skrbi za konformnost policistov, saj se večina policistov do neke mere boji postopka preverjanja pritožbe, še posebej takrat, če se zavedajo, da so pri postopku kakorkoli ravnali nepravilno. Smisel pritožbe je v tem, da funkcionira kot način nadzora nad delom policistov (če je sprožitev disciplinskega in kazenskega postopka zoper policiste utemeljena), odgovor na pritožbo pa olajšuje uveljavljanje drugih pravnih sredstev.

Podrobneje je urejalo reševanje pritožb Navodilo za reševanje pritožb (Ur. list RS, št. 103/2000), ki ga je 27. 02. 2004 zamenjal Pravilnik o reševanju pritožb.

V nadaljevanju je predstavljen postopek reševanja pritožb po Navodilu za reševanje pritožb in njegove novosti po Pravilniku o reševanju pritožb.

Pritožbe se rešujejo znotraj policije. Na državni ravni rešuje pritožbe podane zoper policiste, zaposlene v GPU, Oddelek za pritožbe, notranjo zaščito in pomoč policistom (v nadaljevanju OPNPP). Na regionalni ravni pritožbe rešujejo inšpektorji Urada direktorja policijske uprave. Pritožbe preverjajo policisti pristojne službe PU ali GPU (pooblašenci), in sicer odvisno od policijske enote na kateri dela policist.

Vsaka pritožba se obravnava na seji senata, kjer sodelujeta tudi predstavnik javnosti in predstavnik policijskega sindikata. Policija mora na pritožbo odgovoriti v roku 30 dni po prejemu pritožbe. S tem je nekako dan okvir za nadzor nad zakonitostjo uporabljanja pooblastil, vendar je na tem področju pomanjkljivost, saj manjka možnost pritožbe na odločitev senata.

Postopek reševanja pritožb v policiji je bil predvsem v zadnjem času pogosto predmet kritik in utemeljevanja različnih pogledov na oceno ustreznosti njegove normativne ureditve. Zato je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o policiji (27. 08. 2003 je stopil v veljavo, Ur. list. št. 79/2003), ki spreminja dosednji način reševanja pritožb podanih zoper policiste. Uveljavitev novega načina naj bi se pričela izvajati predvidoma 01. 01. 2004.²⁴

²⁴ Vse pritožbe podane do vključno 26. 02. 2004 se bodo še reševale po Navodilu za reševanje pritožb, objavljenem v Ur. listu RS, št. 103/00, od 27. 02. 2004 pa po Pravilniku o reševanju pritožb, Ur. list RS št. 01/04.

V senatih, ki so reševali pritožbe na PU in na GPU so sicer sodelovali predstavniki javnosti in policijskega sindikata, vendar pa je končno odločitev sprejel predsednik senata, ki je bil predstavnik policije. Senat bo po novem odločal z večino glasov, do sedaj namreč je glasoval soglasno. Razlog za odločanje z večino glasov je potreba po nepristranskosti. Vendar se po mnenju Bojana Vogrinca na Oddelku za pritožbe porajati vprašanja, v kolikšni meri bo odločanje senata z večino glasov zagotovilo nepristranskost in ali ta do sedaj ni bila zagotovljena. Glede na dejstvo, da so torej zastopani različni interesi, je nekako najbolj smiselno, da o pritožbi odloči predsednik senata, ki je dobro strokovno usposobljen in še pomembneje med vsemi najbolj objektivni in nepristranski.

Prvi odstavek spremenjenega 28. člena zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o policiji (Ur. list. št. 79/2003) je enak kot v prej veljavnem besedilu. Govori torej o pravici do pritožbe na postopek policista pri izvajanju uradnih nalog.

V prvi fazi bo pritožbo reševal neposredni predstojnik policista, zoper katerega je podana pritožba, kar bo v praksi največkrat komandir PP. Predstojnik mora storiti vse potrebno (opraviti razgovore s policistom, pritožnikom, pričami, zbrati in pregledati dokumentacijo) za ugotovitev dejanskega stanja. Nato povabi pritožnika in ga seznani z ugotovitvami. Če se pritožnik strinja z ugotovitvami, je pritožbeni postopek končan. To bo t. i. pomiritveni postopek. Če pa se pritožnik ne bo strinjal, se bo pritožba po uradni dolžnosti takoj predala v reševanje ministrstvu za notranje zadeve, enako tudi ko v primerih, ko bo iz pritožbe izhajal sum kaznivega dejanja. Na ministrstvu bodo organizirani senati. V nadaljevanju se bo pritožba reševala v tričlanskem senatu, ki ga bo vodil pooblaščenec ministra. V senatu bosta sodelovala dva predstavnika javnosti, ki jih bodo izbrale organizacije civilne družbe, strokovne javnosti in nevladne organizacije.²⁵

Razlog za spremembe pritožbenega postopka je ideja, da je potrebno za dosego še večje objektivnosti postopek reševanja pritožb prenesti v enem delu zunaj policije. Takšno je bilo tudi mnenje varuha in civilne javnosti. Sprememba pritožbenega postopka odstranjuje dvom o poštenosti postopka z nepristranskim obravnavanjem in objektivnim odločanjem. Težišče obravnavanja pritožbe je preneseno na organ zunaj policije.

²⁵ Če se bo pritožba nanašala na policista na regijski ravni, bosta predstavnika v senatu iz lokalnih skupnosti, ki jih imenuje minister za notranje zadeve na podlagi lokalnih skupnosti. Če se bo pritožba nanašala na policista na državni ravni, bosta predstavnika javnosti iz organizacij civilne družbe, organizacij strokovne javnosti in nevladnih organizacij.

4.2 ANALIZA PRITOŽB PROTI POLICIJSKIM POSTOPKOM PO ZAKONU O POLICIJI

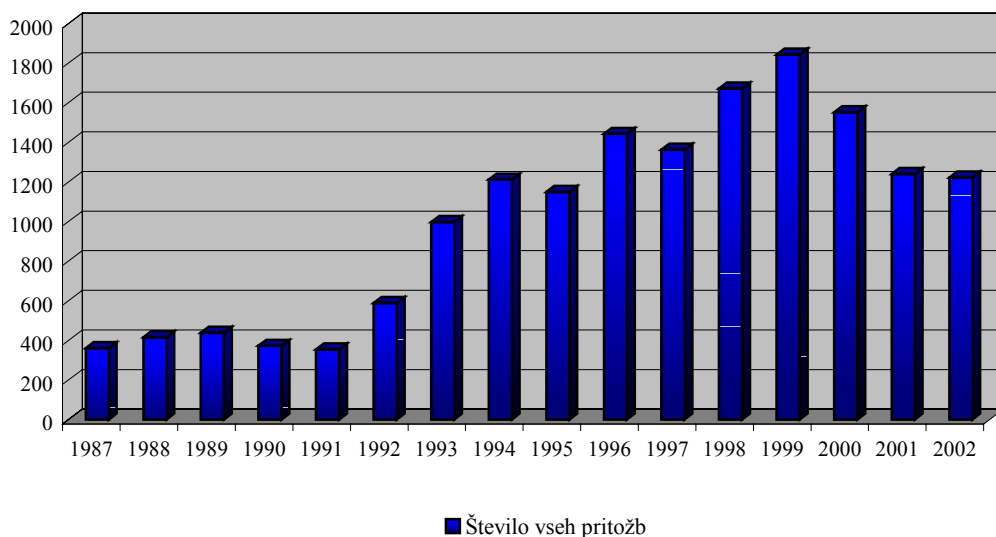
Za izdelavo analize pritožb na postopke policistov v Republiki Sloveniji smo pridobili potrebne podatke iz letnih poročil o delu OPNZPP v Uradu generalnega direktorja policije.

Poudariti je treba, da se je metodologija zajemanja podatkov v preteklih letih večkrat spremenila, tako da se večine podatkov ne da primerjati v daljšem časovnem obdobju. Od leta 1987 pa so zajeti podatki o gibanju absolutnega števila obravnavanih pritožb. Nekoliko podrobnejši pregled je mogoč samo za obdobje zadnjih šestih let (od leta 1997 do leta 2002).

4.2.1 Podane pritožbe v obdobju od leta 1987 do leta 2002

V obdobju zadnjih šestnajst let oziroma v letih od 1987 do 2002 je bilo proti postopkom policistom podanih skupno 16.226 pritožb.

Graf 4.1: Število podanih pritožb zoper postopke policistov v obdobju od leta 1987 do leta 2002

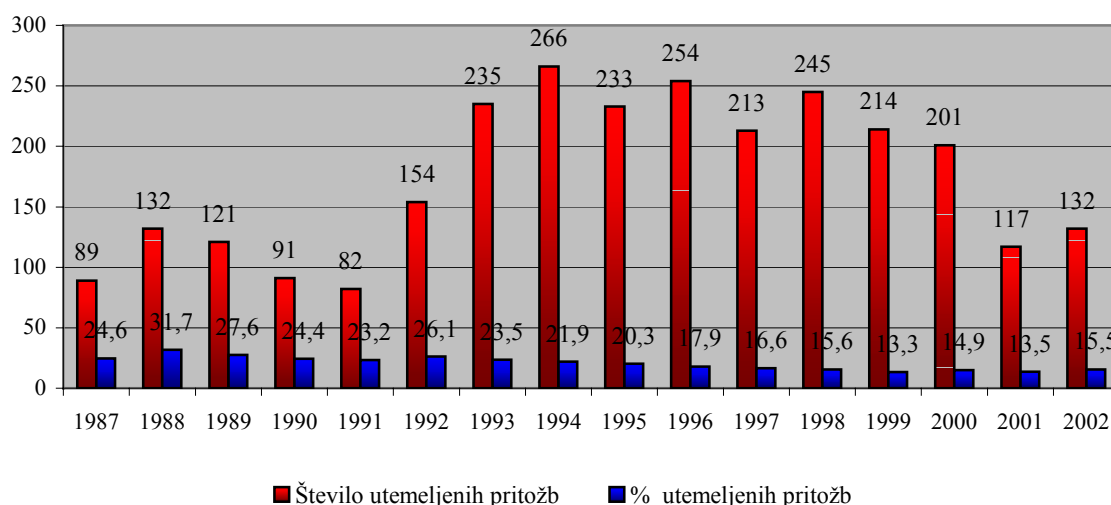


Vir: Poročilo o delu OPNZPP v letu 2002. Policija, OPNZPP, Ljubljana, 2003.

Kot je razvidno iz grafa 4.1 se je število podanih pritožb vsako leto povečevalo vse do leta 1999, nato pa je mogoče opaziti njihovo upadanje. Ob tem sta izjemi leti 1990 in 1991, ko se je število podanih pritožb prav tako zmanjšalo v primerjavi z letom poprej. Razloge za zmanjšanje števila podanih pritožb prav v letih 1990 in 1991 lahko pojasnimo z aktivno vlogo policije pri osamosvajanju Slovenije, zaradi česar je imela policija v javnosti velik ugled in zelo visoko stopnjo zaupanja ljudi. Po letu 1992 je število podanih pritožb spet začelo naraščati. Največja rast je bila v letih 1992 in 1993. Po obdobju osamosvajanja Slovenije in po osamosvojitveni vojni se je zavest o človekovih pravicah pričela močneje razvijati, hkrati so se znotraj policije začele dogajati različne nepravilnosti, ki so okrnile do tedaj zelo visok ugled policije.

Bolj kot število sprejetih pritožb je pomemben delež utemeljenih pritožb. Utemeljene pritožbe kažejo dejansko sliko dela določene enote oz. določene pooblaščen osebe. V skladu s povečevanjem števila pritožb se je v opisanem obdobju sprva povečevalo tudi število utemeljenih pritožb, nato pa se je opazno zmanjšalo število utemeljenih pritožb (graf 4.2). Posebej zanimivo je ob tem spremljati odstotek utemeljenih pritožb, saj je bil najvišji leta 1988, ko je bilo utemeljenih 31,73 % oz. 132 podanih pritožb. V obdobju do leta 1995 se je odstotek utemeljenih pritožb gibal med 20 % in 27 %, nato pa je odstotek utemeljenih pritožb začel padati in dosegel najnižji nivo leta 1999, ko je bilo utemeljenih samo 13,3 % pritožb.

Graf 4. 2: Število in odstotek utemeljenih pritožb v obdobju od leta 1987 do leta 2002



Vir: Poročilo o delu OPNZPP v letu 2002. Policija, OPNZPP, Ljubljana, 2003.

Pri pregledu absolutnih števil utemeljenih pritožb vidimo, da je bilo največ utemeljenih pritožb leta 1994, kar 266, kljub temu pa je to takrat pomenilo, da je bilo utemeljenih 21,9 % vseh podanih pritožb. V obdobju od leta 1993 do leta 2000 je bilo vsako leto utemeljenih več kot 200 pritožb, kar pomeni, da je bila vsaka 4. do 5. pritožba utemeljena. V letu 2001 pa je opaziti večji upad podanih in utemeljenih pritožb, v letu 2002 pa se je trend upadanja sprejetih pritožb nadaljeval manj opazno, nekoliko pa se je povečal delež utemeljenih pritožb.

Po mnenju OPNZPP se bo ta trend še nadaljeval. Razloge je mogoče pripisati strokovnemu in profesionalnem delu na vseh ravneh, kakor tudi učinkom navodila za reševanje pritožb.²⁶ Saj se je z vključitvijo javnosti in policijskega sindikata dosegla večja objektivnost in nepristranskost oziroma zunanji in notranji nadzor nad reševanjem pritožb.

4.2.2 Pregled pritožb po področjih dela policije v obdobju od leta 1997 do leta 2002

Pregled pritožb po področjih dela nam pokaže realno stanje podanih pritožb glede na opravljeno policijsko delo. Statistika nam pove, na katerem področju policijskega dela podajajo državljani največ pritožb, in tudi to, na katerem področju so policisti premalo strokovni in profesionalni.

Čeprav je policijsko delo zelo kompleksno in medsebojno prepleteno, ga je mogoče vendarle razdeliti na posamezna področja dela, kot so preiskovanje in preprečevanje kaznivih dejanj, kontrola, nadzor in zagotavljanje varnosti cestnega prometa, vzdrževanje javnega reda in miru ipd.²⁷

Kot je razvidno iz tabele 4.2, je vsako leto največje število pritožb podanih na področju kontrole, nadzora in zagotavljanja varnosti cestnega prometa, vendar pa lahko vidimo, da se delež utemeljenih pritožb s tega področja zmanjšuje in da je tudi sicer delež utemeljenih pritožb sorazmerno nizek.

²⁶ Navodila za reševanja pritožb, ki je bilo sprejeto leta 2000 je prvič omogočilo sodelovanje javnosti pri reševanju pritožb.

²⁷ Da bi pridobili porobnejši pregled o tem, kje je storjenih največ napak, je bila leta 1996 spremenjen sistem zbiranja podatkov o podanih pritožbah, saj je bilo potrebno v bazo podatkov vnesti tudi podatke o področju policijskega dela.

Absolutno število podanih pritožb na področju mejnih zadev in tujcev ter dogodkov je sorazmerno nizko, odstotek utemeljenih pritožb pa dokaj visok, še posebej na področju dogodkov, saj je v letu 2002 kar 25 % utemeljenih pritožb.

Za področje vzdrževanja javnega reda in miru lahko ugotovimo, da se število podanih pritožb iz leta v leto zmanjšuje, delež utemeljenih pritožb pa v tem obdobju zelo niha. Tudi na področju preprečevanja in preiskovanja kaznivih dejanj velja ugotovitev, da se število podanih pritožb vsako leto zmanjšuje, medtem ko se odstotek utemeljenih pritožb povečuje.

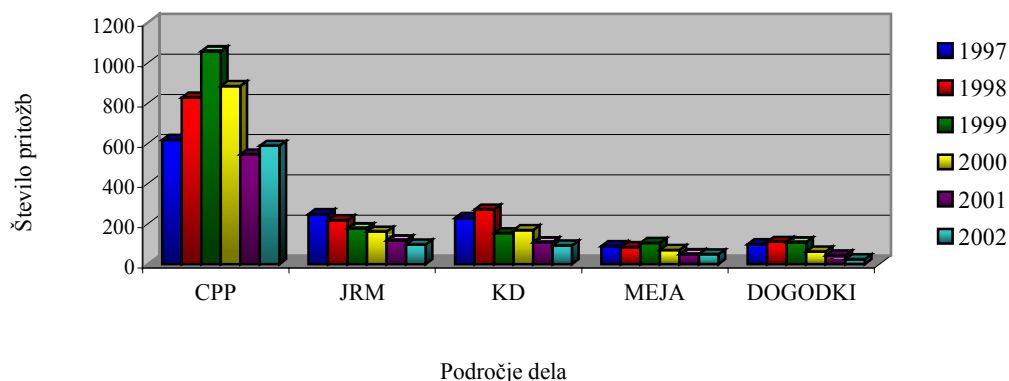
Tabela 4.2.: Pritožbe po področjih policijskega dela v obdobju od leta 1997 do leta 2002²⁸

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
CPP - PROMET						
VSE PRITOŽBE	617	827	1058	885	545	588
UTEMELJENE	106	137	147	129	66	87
%	17,2	16,6	13,9	14,6	12,1	14,8
JAVNI RED IN MIR						
VSE PRITOŽBE	249	218	178	162	118	97
UTEMELJENE	41	22	12	22	14	15
%	16,5	10,1	6,7	13,6	11,8	15,5
KAZNIVA DEJANJA						
VSE PRITOŽBE	230	271	154	169	109	93
UTEMELJENE	33	40	19	24	19	18
%	14,3	14,7	12,3	14,2	17,4	19,4
MEJA						
VSE PRITOŽBE	90	85	105	70	50	49
UTEMELJENE	12	17	17	14	12	6
%	13,3	20	16,2	20	24	12,2
DOGODKI						
VSE PRITOŽBE	99	111	109	63	43	24
UTEMELJENE	21	29	19	12	6	6
%	21,2	26,1	17,4	19	14	25
SKUPAJ	1285	1575	1604	1349	865	851
UTEMELJENE	213	245	214	201	117	132
%	16,6	15,6	13,3	14,9	13,5	15,5

Vir: Poročilo o delu OPNZPP v letu 2002. Policija, OPNZPP, Ljubljana, 2003.

²⁸ V prikazu niso vštete pritožbe, ki še niso bile rešene, pritožbe, ki so bile odstopljene v reševanje drugim organom, in pritožbe, pri katerih je bil postopek reševanja ustavljen.

Graf 4.3.: Pritožbe po področjih dela za obdobje od leta 1997 do leta 2002



Vir: Poročilo o delu OPNZPP v letu 2002. Policija, OPNZPP, Ljubljana, 2003.

Razumljivo je, da je največje število podanih pritožb prav na področju CPP, saj policija z ukrepi poseže v materialno stanje posameznika ali v pridobljene pravice (npr. odvzem vozniškega dovoljenja). Prav na tem področju so pristojne službe policije, tako na ravni generalne policijske uprave kot na ravni policijskih uprav, v preteklem letu največ storile z različnimi usposabljanji, izobraževanji, strokovnimi ocenami v poročilih ter tudi opozarjanji na nepravilnosti. Največ pritožbenih razlogov s področja CPP je zaradi izterjave denarne kazni na kraju prekrška, odreditev preizkusa alkoholiziranosti in zaradi odreditve strokovnega pregleda ter zaradi ogleda kraja prometne nesreče. Pri postopkih so pritožniki očitali policistom nekorektnost, nestrokovnost in nepravilno ugotovitev dejanskega stanja.

4.2.3 Najpogostejši vzroki za pritožbe v obdobju od leta 1999 do leta 2002

Vzroki za pritožbo proti postopkom policistov so seveda različni, ob tem pa je potrebno poudariti, da se število pritožb in pritožbenih razlogov ne ujemata, ker lahko pritožba vsebuje več pritožbenih razlogov. Če je en pritožbeni razlog utemeljen, je celotna pritožba utemeljena.²⁹

²⁹ Podatke o vzrokih za pritožbe je bilo mogoče dobiti za obdobje zadnjih štirih let oziroma za obdobje od leta 1999 do 2002.

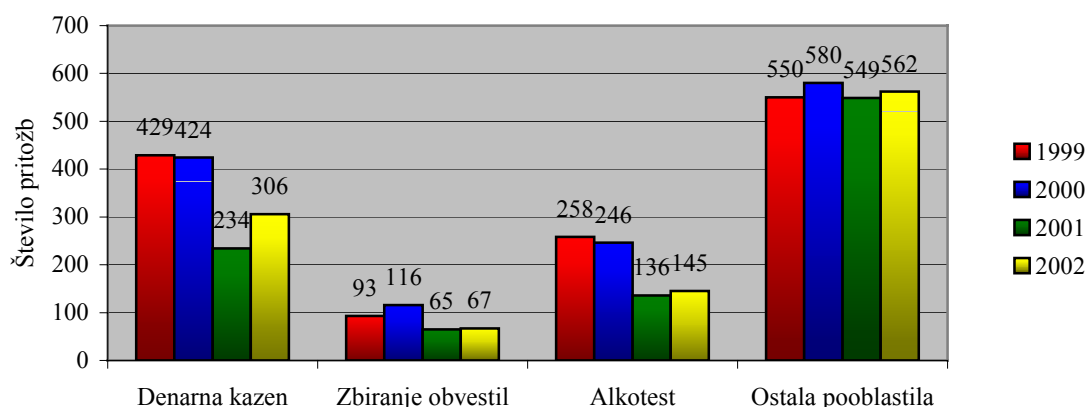
Policisti imajo pri opravljanju nalog pravico in dolžnost izvajati različna pooblastila, pri čemer je potrebno poudariti, da smejo nekatera pooblastila uporabiti tudi druge pristojne službe; npr. denarno kazen izreče in izterja tudi pristojni inšpektor, ki sme tudi zbirati obvestila itd.³⁰

Pritožbe na vzroke kršitev pri izvajanju pooblastil lahko razvrstimo v tri skupine:

- pritožbe glede na pooblastilo;
- pritožbe glede na uporabo prisilnih sredstev;
- pritožbe iz drugih vzrokov.

Znotraj teh skupin se pritožbeni razlogi še nadalje delijo. Podrobnejši pregled le-teh je razviden iz grafa 4.4, grafa 4.5 in grafa 4.6.

Graf 4.4: Pregled podanih pritožb po vzrokih za pritožbe s področja pooblastil za obdobje od leta 1999 do leta 2002



Vir: Poročilo o delu OPNZPP v letu 2002. Policija, OPNZPP, Ljubljana, 2003.

Največje število podanih pritožb s področja pooblastil je pri izreku in izterjavi denarne kazni, sledi preizkus alkoholiziranosti po izdihanem zraku, kar je tudi razumljivo, saj ti dve pooblastili sodita v področje kontrole, nadzora in zagotavljanje varnosti cestnega prometa, torej na tisto področje policijskega dela, kjer je podanih največ pritožb. Primerjava med številom podanih pritožb na področju izreka in izterjave denarne kazni ter preostalih

³⁰ Policijska pooblastila so opredeljena v ZPol, Ur. list RS, št. 93/01 in drugih zakonih. Podrobneje pa jih razčlenjuje Pravilnik o policijskih pooblastilih, Ur. list RS, št. 51/00.

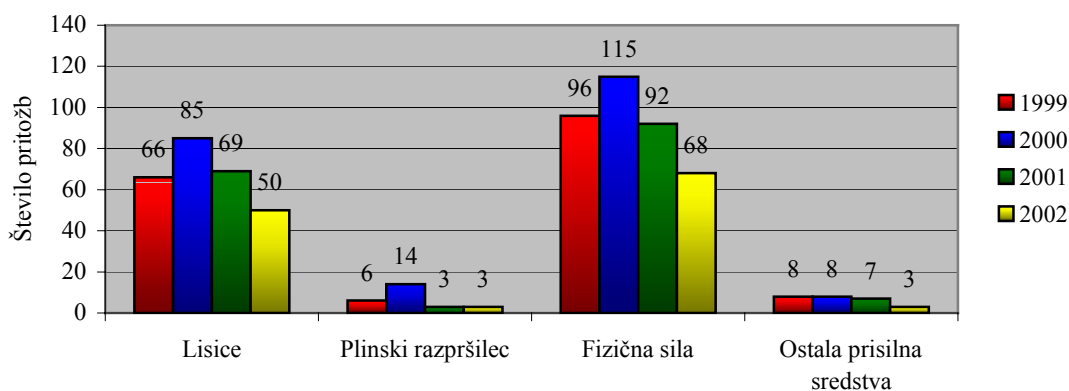
pooblastil nam pokaže, da je število pritožb na področju izreka in izterjave denarne kazni vsako leto zelo visoko.

Statistika pritožbenih razlogov s področja pooblastil potrjuje ugotovitev, da se število prilagaja obravnavani problematiki na področju CPP. Z analizo statističnih podatkov je prav tako mogoče ugotoviti, da policisti dobro poznajo pooblastila in jih uporabljajo v skladu z zakoni ter drugimi predpisi, saj je odstotek utemeljenosti sorazmerno majhen (glej graf 4.7).

Če smejo nekatera pooblastila pri svojem delu uporabljati tudi inšpektorji inšpekcijskih služb in drugi delavci upravnih organov, sme prisilna sredstva uporabljati le policija, nekatera pa tudi delavci ministrstva za pravosodje (pazniki v zaporih).

V nadaljevanju so prikazane pritožbe, vezane na uporabo prisilnih sredstev.³¹

Graf 4.5: Pregled podanih pritožb po vzrokih za pritožbe s področja prisilnih sredstev za obdobje od leta 1999 do 2002



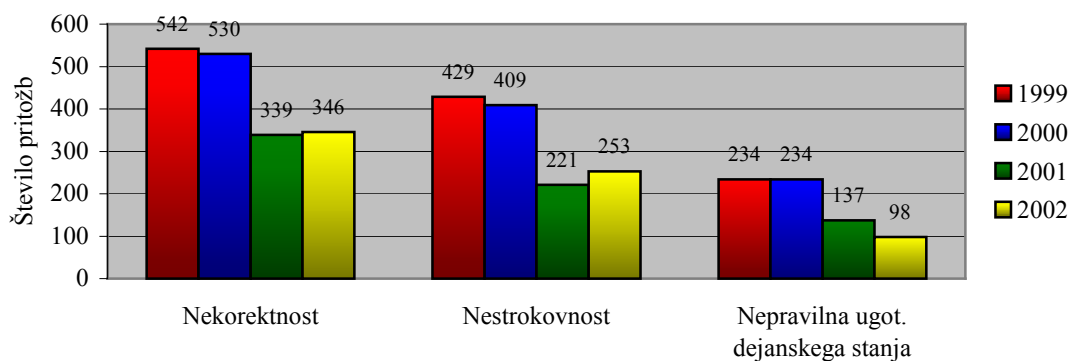
Vir: Poročilo o delu OPNZPP v letu 2002. Policija, OPNZPP, Ljubljana, 2003.

Iz grafa 4.5 lahko razberemo, da je pri uporabi prisilnih sredstev največje število pritožb zaradi uporabe fizične sile.

³¹ Prisilna sredstva so taksativno naštet v ZPol, njihova uporaba pa je podrobneje urejana v Pravilniku o policijskih pooblastilih. Policisti morajo uporabiti tisto prisilno sredstvo, s katerim lahko z najmanjšimi škodljivimi posledicami za osebo dosežejo izvršitev naloge.

Posamezniki se na postopke policistov ne pritožujejo samo zaradi izvajanja pooblastil in uporabe prisilnih sredstev, ampak se zelo pogosto pritožijo zato, ker so ocenili, da so policisti ravnali nestrokovno, da so bili pri postopku nekorektni ali pa so nepravilno ocenili dejansko stanje na kraju dogodka (glej graf 4.6).

Graf 4.6: Pregled podanih pritožb po drugih vzrokih za pritožbe za obdobje od leta 1999 do 2002



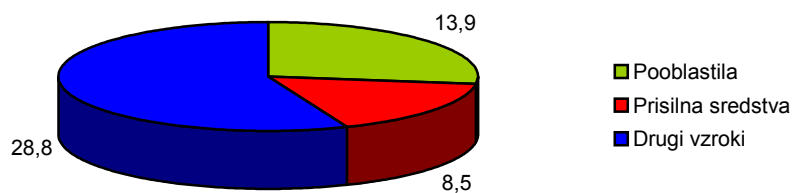
Vir: Poročilo o delu OPNZPP v letu 2002. Policija, OPNZPP, Ljubljana, 2003.

Zgornji graf nam kaže, da se število podanih pritožb zaradi nekorektnosti, nestrokovnosti in nepravilne ugotovitve dejanskega stanja sicer zmanjšuje iz leta v leto, hkrati pa nam pokaže, da policisti pri delu zelo pogosto ravnajo v nasprotju s temeljnimi načeli policijskega dela. Gre za neke vrste pomanjkanje osnovne kulture posameznika, lahko bi rekli tudi vzvišenost posameznikov, ki očitno postopke vodijo »po domače« oziroma v nasprotju z načeli stroke, za povrh pa so še nedosledni in malomarni pri opravljanju nalog.

Za vodstvo policije to pomeni, da mora pri izpolnjevanju in usposabljanju bolj poudarjati pravilen, korekten in strokoven odnos policistov do državljanov, vključno s temeljnimi pravili omikanega komuniciranja, kot so: prosim, hvala, izvolite ipd. Vsekakor ne bo dovolj, da se bodo policisti izpopolnjevali in usposabljali samo na strokovnem področju, ampak se bodo morali usposobiti tudi za komuniciranje z državljani.

Ugotovljeno je, da policisti dobro poznajo pooblastila, problem pa nastane, ko je potrebno postopek izvesti strokovno in korektno. Zato policija posveča veliko pozornosti izvajanju številnih usposabljanj za izboljšanje znanj in sposobnosti policistov na omenjenih področjih.

Graf 4.7: Delež utemeljenih pritožb po vzrokih v obdobju od 1. 1. 2001–31. 12. 2002



Vir: Poročilo o delu OPNZPP v letu 2002. Policija, OPNZPP, Ljubljana, 2003.

Glede na pritožbene razloge vidimo, da se največji delež utemeljenih pritožb (28,8 %) nanaša na druge vzroke (nekorektnost, nestrokovnost, nepravilna ugotovitev dejanskega stanja in drugi). Ker nisem dobila konkretnih podatkov o tem, kaj besede nekorektnost, ... dejansko pomenijo, bom v nadaljni obravnavi teh rezultatov izhajala iz tega, da gre pri teh postopkih predvsem za neupoštevanje policijskega kodeksa in delovanje v nasprotju s temeljnimi načeli policijskega dela, ne gre pa za temeljno kršenje človekovih pravic.³²

Sledijo pritožbe glede na policijska pooblastila (izterjava denarne kazni, ugotavljanje identitete itd). Vidimo, da je pri tej vrsti pritožb bistveno manjši odstotek utemeljenih, kot pa pri tistih glede drugih vzrokov.

Na tretjem mestu pa so pritožbe nad uporabo prisilnih sredstev (fizična sila, plinski razpršilec itd). Tudi pri teh je odstotek utemeljenih precej manjši od tistega pri pritožbah proti drugim vzrokom. Tako kot za uporabo klasičnih pooblastil, je tudi za uporabo prisilnih sredstev mogoče ugotoviti, da je utemeljenost izredno nizka. Poudariti je potrebno, da je poseg v človekove pravice in svoboščine prav pri uporabi prisilnih sredstev zelo velik, zato je mogoče oceniti kot zelo ugodno dejstvo, da je število neupravičenih posegov tako majhno.

³² V kolikor seveda ne jemljemo npr. nestrokovnosti kot slabost, ki lahko privede do kakršnekoli kršitve človekovih pravic.

4.2.4 Pritožbe glede na starost in izobrazbo policistov v obdobju od leta 1997 do leta 2001

Tabela 4.3: Pritožbe glede na starost in izobrazbo policistov v obdobju od leta 1997 do leta 2001

	1997	1998	1999	2000	2001
STAROST					
21 DO 24 LET	316	361	384	350	195
24 DO 27 LET	340	369	494	469	253
27 DO 32 LET	357	521	622	524	364
32 DO 40 LET	294	348	350	352	275
NAD 40 LET	132	177	163	155	98
NI PODATKA	19	32	18	28	14
IZOBRAZBA					
NI PODATKA	26	38	21	42	13
SREDNJA	1387	1716	2049	1911	1185
VIŠJA	83	85	52	45	32
VISOKA	57	65	34	22	41
UNIVERZITETNA	0	0	2	8	1

Vir: Poročilo o delu OPNZPP v letu 2001 Policija, OPNZPP, Ljubljana, 2002.

O starosti policistov, zoper katere so bile podane pritožbe, lahko ugotovimo, da je največ pritožb podanih zoper osebe v starostni skupini od 27 do 32 let. Do te starostne kategorije narašča število podanih pritožb, nato pa začne postopno padati. To kaže, da mladi in neizkušeni policisti pri delu manj grešijo oziroma izvajajo postopke praviloma bolj korektno in v skladu z zakonom in pravili stroke. Pozneje, ko na policiste že močnejše vpliva »policijska subkultura«, pa se začnejo obnašati arogantno in nekorektno, kar kažejo številke o vzrokih za pritožbe. Po določenem obdobju pa policisti svoje vedenje iz mnogih razlogov spremenijo in število podanih pritožb se zopet zmanjšuje.

Največji del policistov ima srednjo izobrazbo, zato je razumljivo, da je zoper njih podanih največ pritožb. Vodilne položaje v policijskih enotah praviloma zasedejo osebe z višjo, visoko in univerzitetno izobrazbo. Ob upoštevanju dejstva, da policijske postaje in policijske oddelke vodijo v pretežni meri osebe z višjo in visoko izobrazbo, je zaskrbljujoče predvsem dejstvo, da je sorazmerno veliko število pritožb podanih proti osebam s to stopnjo izobrazbe. To pomeni, da bo v prihodnje potrebno več storiti na

področju usposabljanja in izpopolnjevanja vodilnih delavcev policije (predvsem komandirjev in pomočnikov komandirjev, seveda pa ne smemo zanemariti tudi inšpektorjev na državnem in regionalnem nivoju).

4.2.5 Ukrepi zoper policiste v obdobju od leta 1997 do leta 2002

Pri pritožbah, za katere se je med preverjanjem vsebine pritožbe ugotovilo, da so utemeljene, je logična posledica, da vodstvo policijske enote izvede ustrezen ukrep zoper policista, ki je ravnal nepravilno oziroma nestrokovno ali celo v nasprotju z zakonom. Glede na naravo nepravilnosti oziroma nestrokovnosti policista se vodstvo policije odloči o vrsti ukrepa zoper policista.

Če ima policistovo dejanje znake prekrška, se zoper policista poda predlog za uvedbo postopka o prekršku. Občasno ima ravnanje policista tudi znake kaznivega dejanja, zato se v takih primerih zoper policista poda kazensko ovadbo na pristojno državno tožilstvo. Ko nekateri znaki kažejo na to, da bi policist s svojim dejanjem lahko storil kaznivo dejanje, pa za to ni dovolj utemeljenih dokazov, ali ko pritožniki v svoji pritožbi navajajo, da so policisti storili kazniva dejanja, pa se ob preverjanju pritožbe ta sum ne potrdi, se o dejanju sestavi poročilo in pošlje pristojnemu državnemu tožilstvu. Dokaj pogosto policisti s svojim ravnanjem kršijo delovno disciplino oziroma delovne obveznosti. V takih primerih se zoper policista poda zahtevo za uvedbo disciplinskega postopka ali pa direktor policijske uprave s sklepom uvede tak postopek.

Najpogosteje se pri preverjanju pritožb ugotovi manjše strokovne napake policistov, ki ne zahtevajo tako drastičnega ukrepanja, kot je opisano zgoraj, ampak zadošča opozorilo policistu. Vodstva policijskih enot se odločajo občasno za opozorila tudi zaradi racionalnosti, saj z opozorilom pogosto dosežejo večji učinek pri delavcu, kot pa če bi zoper njega disciplinsko ukrepali. Tako opozorilo policista pogosto tudi moralno zaveže k boljšemu in bolj doslednemu delu, na kar bi morali biti bolj pozorni. Mogoče je nekoliko premajhno število uvedenih disciplinskih postopkov glede na število utemeljenih pritožb in število udeleženih policistov v utemeljenih pritožbah (tabela 4.4).

Tabela 4.4: Ukrepi zoper policiste, zoper katere so bile podane pritožbe v obdobju od leta 1997 do 2002

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
OPOZORILO	249	262	195	170	94	119
PREDLOG SODNIKU ZA PREKRŠKE	4	2	2	1	0	0
KAZENSKA OVADBA	4	5	1	2	7	2
POROČILO NA PRISTOJNO DRŽAVNO TOŽILSTVO	14	34	19	79	69	56
DISCIPLINSKI POSTOPEK	32	20	10	15	12	14
ZAČASNA ODSTRANITEV Z DELA						1
RAZGOVOR	1	84	23	38	44	44
SKUPAJ	304	407	250	305	226	236

Vir: Poročilo o delu OPNZPP v letu 2002. Policija, OPNZPP, Ljubljana, 2003.

4.3 PROBLEMI IN POMANJKLJIVOSTI NADZORA NAD DELOVANJEM POLICIJE TER ALTERNATIVNE REŠITVE PROBLEMA

Največja pomanjkljivost uveljavljenega sistema je v tem, da kljub povečanju števila pritožb, ki kaže na nekoliko večjo osveščenost ljudi, še vedno ni prave zavesti o varovanju človekovih pravic pri organih, ki bi nanje morali paziti.

V primeru utemeljenih pritožb je bilo največkrat izrečeno le opozorilo. Nekaj primerov je bilo odstopljenih okrožnemu tožilcu, zelo malo pa je bilo uvedenih disciplinskih postopkov zoper policiste. Prav tako se v primeru utemeljenih pritožb pojavlja problem, ker so možnosti disciplinskega ukrepanja zoper pooblašcene uradne osebe, ki prekoračijo pooblastila, omejene. Po eni strani učinkovito izvedbo postopka omejuje kratek zastaralni rok, zato je izredno pogost pojav, da disciplinski postopek še pred koncem zastara (Zidar, 2003: 24–26).

Možna rešitev bi bila v uvedbi sistema, ki bi dosledno sankcioniral tiste, ki pravila kršijo. S tem bi se ustvarila zavest, da je ravnanje, ki krši posameznikove najosnovnejše pravice znotraj same policije, nevzdržno. Poledično bi se dogajalo manj kršitev. Isto vlogo naj bi

imeli tudi tožilci glede kazenskih ovadb in pritožb po 148. členu ZKP, kajti le z doslednimi dejanskimi preiskavami, ki bi proučile in kaznovale morebitne storilce kaznivih dejanj, bi dosegli isti cilj.

Eden od pglavitnih problemov je problem kadrovanja na delovna mesta v službo, ki se ukvarja z reševanjem pritožb. Osebe na delovnih mestih naj bi bili profesionalci, ki jih tudi nekdanja delovna okolja priznavajo kot visoko moralno etične osebnosti in ki obvladujejo vsa področja policijskega dela. Imeti bi morali kar najvišjo izobrazbeno raven in vsaj 10 let delovnih izkušenj pri izvajanju policijskih pooblastil.

Amnesty International in varuh nenehno opozarjata tudi na dejstvo, da statistični podatki, ki se nanašajo na kršitve, niso »javni« ne glede na stanje v preiskavi in ne glede na izrečene sankcije. Zagotovitev transparentnosti podatkov o kršitvah je namreč predpogoj, da so storilci dejansko kaznovani. Enako vlogo naj bi igrala tudi javnost, predvsem posamezniki ne bi smeli ostati tiho, kadar so jim kršene njihove pravice.

Končno naj se kršitve človekovih pravic v policijskih postopkih preprečijo in zmanjšajo tudi z izobraževanjem samih policistov. Pomembno je tudi vključevanje nevladnih organizacij in civilne družbe v proces izobraževanja in usposabljanja. Eno temeljnih vodil izobraževanja in usposabljanja policijskega kadra bi moralo biti čim bolj tesno sodelovanje z zunanjimi od policije neodvisnimi strokovnjaki, s čimer se zmanjšuje pritisk in negativne posledice policijske subkulture na izobraževalni proces. Naša država je v zadnjih letih doživela korenite zakonodajne spremembe na kazensko-pravnem in policijsko-pravnem področju (Zakon o policiji in Pravilnik o policijskih pooblastilih kot tudi Zakon o kazenskem postopku in Zakon o splošnem upravnem postopku ipd.), ki so globoko spremenili policijska pooblastila. Čeprav so od sprejemov temeljnih predpisov minila leta, je pomembno vprašanje, ali so bili slovenski policisti deležni sistematičnega usposabljanja. Odgovor na to vprašanje ne more biti pritrdilen, kar nam pokažejo spodaj navedeni podatki.

Rezultati analize javnega mnenja v letih 1995 do 2002 (SJM) so pokazali, da zadovoljstvo z delom policije pada. Spoštovanje človekovih pravic v policijskih postopkih so anketiranci v letu 2002 ocenili z izjemno nizko oceno. Na ocenjevalni lestvici od 0 do 30 so kot najboljše ocenili obnašanje policistov 24 %, sledi spoštovanje zakonov 22,9 %,

strokovno ukrepanje 19,2 % in daleč na zadnjem mestu spoštovanje človekovih pravic 4,1 % (Klemenčič in drugi, 2002: 34).

Če to navidezno nelogično razmerje med spoštovanjem zakonov in (ne)spoštovanjem človekovih pravic postavimo v okvir pravne teorije o nevarnosti za zlorabo pravic, pridemo do sklepa, da policisti sicer spoštujejo zakone, vendar jih izvršujejo na način, da čezmerno posegajo v samo bistvo človekovih pravic.

Do skoraj enakih ugotovitev so prišli člani projektne skupine MNZ v raziskavi Človekove pravice in policija. V svojem poročilu so zapisali, da policisti relativno dobro poznajo zakone, vendar so negotovi, kadar jih je treba izvrševati v praksi, kar je človekovim pravicam celo bolj nevarno kot sama kršitev zakonov (Anžič in Mekinc v Maver in drugi, 2002).

Torej, če sta dva povsem različna načina znanstvenega raziskovanja nedvoumno pokazala skoraj enake rezultate, postane edina razumna razlaga, da je pomanjkanje objektivne odgovornosti pri tistih, ki bi morali z izobraževanjem in zglednim vodenjem poskrbeti, da lahko policisti lahko izvršujejo naloge zakonito in pravilno.

Prenos pritožbenega postopka s policije na ministrstvo izboljšuje dosedanje prakso, ki v javnosti ni zbuja pretiranega zaupanja, predvsem zaradi objavljenih statističnih podatkov, po katerih policija ugotavlja zelo nizek odstotek upravičenih pritožb, ki so sicer v velikem neskladju s siceršnjim javnim mnenjem o ravnanju policije.

V večini držav Evropske unije so pritožbeni postopki urejeni tako, da je v postopku reševanja pritožb zagotovljena bistveno večja stopnja neodvisnosti in nepristranskosti preiskovalcev in tistih, ki odločajo o utemeljenosti pritožbe, kot jo zagotavlja naša ureditev.

Avstrija je na primer vgradila v pritožbeni postopek kar nekaj varovalk, ki naj bi preprečile, da policija sama preiskuje primere slabega ravnanja. Severna Irska je ustanovila policijskega ombudsmana, ki rešuje pritožbe na policijo. Na Danskem rešuje regionalni javni tožilec, ki deluje povsem neodvisno. Anglija ima poseben »Police Complaints Authority«, katerega člani ne smejo biti pripadniki policije (Zidar, 2003: 24–26).

Civilna družba, katere sodelovanje lahko pomembno pripomore k večji nepristranskosti postopka, je imela v pritožbenem postopku³³ zgolj posvetovalno vlogo, saj je v senatu, ki je bil sestavljen iz treh članov, odločal o utemeljenosti pritožbe in vsebini odgovora pritožniku samo predsednik senata, ki je bil policijski uslužbenec. Na neustreznost ureditve so sprva opozarjale predvsem nevladne organizacije in varuh človekovih pravic, dve leti od uveljavitve postopka pa je njeno neustreznost priznalo tudi odgovorno ministrstvo in zato so bile sprejete spremembe ZPol,³⁴ ki določajo, da o utemeljenosti pritožbe odloča senat z večino glasov.

Pomembno vprašanje pri sprejemanju sprememb ZPol je bilo, ali naj ostane član senata tudi predstavnik policijskega sindikata, kar je v nasprotju z načeli delovnopравne zakonodaje in načelom nepristranskosti v postopku.

V prvi različici besedila novele zakona o policiji so člani policijskega sindikata ostajali v senatih, vendar so bili pravni argumenti proti predstavnikom sindikata močnejši, zato so bili v poznejšem besedilu izključeni člani policijskega senata, zamenjal jih je še en član predstavnikov javnosti. Čeprav je bila politična volja očitno nagnjena v korist članom policijskega sindikata, je zmagala moč argumentov in ne argument moči, kar pa velja pripisati velikemu prizadevanju civilne družbe³⁵ (Zidar, 2003: 24–26).

Takšna ureditev bi bila zelo problematična zato, ker sindikat kot oblika delavskega predstavnštva vedno nastopa v interesu svojih članov in je zato njegova nepristranskost pri odločanju v sporu med njimi in pritožnikom ogrožena. Funkcija objektivnega in nepristranskega odločanja v pritožbenem postopku prihaja v konflikt s funkcijo sindikatov, da varuje interese svojih članov.

Kot že omenjeno nova pravna ureditev pritožbenega postopka določa poseben predhodni postopek na policijski postaji, t. i. pomiritveni postopek.

V skladu z novo ureditvijo vsako pritožbo najprej obravnava in preveri vsa dejstva v zvezi z njo vodja organizacijske enote policije, v kateri dela policist, na katerega se pritožba

³³ Stara ureditev pritožbenega postopka je veljala do 27. 02. 2004.

³⁴ Zakon o spremembah in dopolnitvah ZPol, Ur. list RS, št. 79/03, 12. 08. 2003.

³⁵ Amnesty International, Mirovni Inštitut in Pravno-informacijski center nevladnih organizacij – PIC so pripravili pripombe in amandmaje na predlagano ureditev pritožbenega postopka v predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah ZPol. Ker vlada ni upoštevala pripomb omenjenih nevladnih organizacij, so poslale svoja stališča odboru za notranjo politiko v državnem zboru (Zidar, 2003: 24–26).

nanaša, ali od njega pooblaščen policist. Z ugotovitvami nato seznanijo pritožnika, ki se v primeru strinjanja z ugotovitvami vodje organizacijske enote policije lahko odloči, da je s tem postopek reševanja pritožbe zaključen. V primeru, da se pritožnik ne strinja in ne soglašajo z ugotovitvami vodje organizacijske enote policije, mora ta celoten spis takoj odstopiti ministrstvu, ki vodi nadaljni postopek reševanja pritožbe, kakor tudi v primerih, ko iz pritožbe izhaja sum storitve kaznivega dejanja (Zidar, 2003: 24–26).

Učinkovit nadzor nad policijo in varstvo človekovih pravic zahtevata, da se primeri, ko iz pritožbe izhaja sum, da je bila storjena hujša disciplinska kršitev ali kaznivo dejanje, ne poskušajo rešiti s preprostim opravičilom policista ali vodje organizacijske enote policije ali strinjanjem pritožnika z ugotovitvijo predstojnika, da je njegova pritožba neutemeljena. Pri takšni ureditvi obstaja namreč nevarnost, da se pritožbe, ki se tičejo hujših kršitev in kažejo morda celo na pogosto nezakonito delo neke policijske postaje, spregledajo oz. zabrišejo skozi postopke pomirjanja.

Po mnenju Bojana Vogrinca, višjega policijskega svetnika na OPNPP, bo policija kljub vsemu reševala pritožbe in poročala na senatu, kar ni v skladu z zakonskim določilom. Po njegovem mnenju naj se pritožba rešuje pri notranji organizacijski enoti ministrstva, če se že mora reševati izven policije. Na OPNPP menijo, je pritožbeni postopek, ki se je uporabljal do 27. 02. 2004 ustrezen.

Ne glede na še tako izpopolnjen postopek reševanja pritožb na ministrstvu, pa najučinkovitejši način preprečevanja kršitev človekovih pravic s strani policije še vedno ostaja ustanovitev zunanjega nadzora nad policijo, vključno z neodvisnim pritožbenim organom.³⁶ Glede na to, da evropske države, ki reformirajo to področje v skladu s spoznanjem, da je to edini način, s katerim se lahko zagotovi dejanska učinkovitost pritožbenih postopkov, prenašajo pristojnosti za reševanje pritožb na zunanje neodvisne institucije, kar obstaja alternativna rešitev tudi pri nas.

³⁶ Na pomembnost neodvisnih pritožbenih postopkov opozarjajo tudi nevladne organizacije in mednarodne institucije s področja človekovih pravic (Zidar, 2003: 24–26).

5 SKLEP

Policija pri izpolnjevanju svojih nalog nastopa na eni strani kot varuhinja na drugi strani pa kot kršiteljica človekovih pravic in svoboščin. Cilj policijskega delovanja je ravno v njihovem zagotavljanju, varovanju ter preprečevanju njihovih kršitev. Glede na zahtevno in nevarno delo policije je nemogoče pričakovati, da ne bi tudi sama posegala vanje. Iz tega razloga je potrebno, da je vsak poseg policije v človekove pravice urejen v zakonu in da policija deluje na podlagi policijskih pooblastil.

Vsako policijsko pooblastilo posega v ustavno zagotovljene človekove pravice in svoboščine, vendar vsak poseg v pravico posameznika še ne pomeni kršitve. Ugotovitev je odvisna od ocene usklajenosti posega z veljavnimi pravnimi predpisi. Odgovornost za kršitve policije se ugotavlja z izvajanjem nadzora nad delovanjem policije, tako notranjega kot zunanjega.

Zunanji nadzorstveni mehanizmi nad delovanjem policije Sloveniji so zelo pestri in se aktivirajo v primerih, ko zaznajo, da je policija pri določenem policijskem postopku kršila človekove pravice in svoboščine. Zunanji nadzor nad zakonitostjo in varstvom človekovih pravic v policijskih postopkih poteka v okviru pristojnosti (pravo)sodnih in političnih organov. Pomembno vlogo pri zunanjem nadzoru ima varuh človekovih pravic, demokratična javnost, institucije civilne družbe in predvsem dve mednarodni instituciji Evropsko sodišče za človekove pravice in Evropski odbor za preprečevanje mučenja.

Notranji nadzorstveni mehanizmi so sestavljeni iz usmerjanja in strokovnega nadzora MNZ in interne kontrole kot sestavine vodenja ter pritožb zoper postopke policistov. Notranji nadzor je formalno urejen v ZPol, kjer so določene nadzorstvene pravice in dolžnosti MNZ v odnosu do policije in pravica do pritožbe zoper policiste. Pritožbo zoper postopek policista lahko vloži posameznik, če meni, da so bile s policistovim dejanjem kršene njegove pravice ali svoboščine. Pritožbe proti policijskim postopkom so zelo pomembna oblika notranjega nadzora nad delovanjem policije, saj kršitve človekovih pravic in napake policistov prvi zaznajo posamezniki – žrtve. Zato so pritožbe proti policijskim postopkom najboljši pokazatelj zakonitega in kakovostnega dela pooblaščenih

oseb. Utemeljenost pritožbe nadzorstveni mehanizmi ugotovijo na podlagi ustave in zakonskih predpisov, ki določajo, katere človekove pravice so pomembne pri policijskih postopkih in natančno določajo pooblastila, s katerimi lahko policist do določene meje poseže v nekatere pravice. S tem pa potrdim delovno (izvedeno) hipotezo, ki pravi, da je nad delovanjem policije vzpostavljenih veliko nadzorstvenih mehanizmov, ki skrbijo, da delo policije in spoštovanje človekovih pravic potekata v skladu z ustavo in zakoni.

Ob predpostavki, da policist pozna in spoštuje zahteve ustavnosti in zakonitosti, da ima privzgojen občutek za sočloveka in njegove pravice ter da pozna pravila policijske stroke in policijske etike, je velika verjetnost, da so njegove odločitve o uporabi pooblastil, prisilnih ukrepov zakonite in nepristranske. Vendar pa konkretni primeri, v katerih se znajde policist, dokazujejo ravno nasprotno. Čeprav je med postopki, ki očitno posegajo v človekove pravice, le majhen del pritožb utemeljenih, gotovo to ni dejstvo, ki bi se ga lahko prezrlo. Ker pa med temi prevladujejo pritožbe glede tistih prekoračitev pooblastil, ki so v zakonu natančno definirana (izterjava denarne kazni, legitimiranje, zbiranje obvestil, privedba ...), lahko iz tega izpeljemo zaključek, da napačno ravnanje v teh primerih ni pogojeno s slabimi predpisi na tem področju. Prav tako se velik delež utemeljenih pritožb se nanaša na druge vzroke, kamor se uvršča (nestrokovnost, nekorektnost, malomarnost ...). To pa je področje, ki se bolj kot zakona tiče pravil, ki jih vsebuje policijski kodeks. S tem lahko potrdim tudi drugo delovno (izvedeno) hipotezo, ki pravi da do številnih kršitev človekovih pravic ne prihaja zaradi slabe ustavne in zakonske podlage, ampak so vzroki drugje – v sami osebnosti policista in specifičnih situacijah, v katerih se ta znajde.

Na kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin kažejo tudi opozorila varuha človekovih pravic, negativne sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice, vse pogostejši medijski primeri domnevnih prekoračitev pooblastil, zapisi Evropske unije v poročilu o napredku Slovenije. Zato tudi odgovor na postavljeno hipotetično vprašanje: *»Ali je nadzor nad delovanjem policije pravno kot tudi dejansko dovolj ustrezno urejen, da nudi zadostno varstvo človekovih pravic in svoboščin posameznika?«*, preprosto ne more biti v celoti pozitiven. Dati splošno oceno o stopnji spoštovanja človekovih pravic s strani policije v določeni državi, je vedno nehvaležno. Družbe, ki bi absolutno varovala človekove pravice in svoboščine, svojih ljudi, ni. Storiti pa je potrebno vse, da bo država

posamezniku storila čim manj krivic, kajti v nekaterih zahodnih državah obstajajo primeri, kjer se kršitve človekovih pravic s strani policije končajo celo s smrtjo.

V Sloveniji lahko rečemo, da je nadzor nad delovanjem policije formalno dokaj ustrezno urejen, dejansko pa še vedno precej nedorečen, kar kažejo tudi različni pogledi ministrstva in policije glede reševanja pritožb. Menim, da se bo z novim pritožbenim postopkom, ki se v primeru neuspešnega poravnalnega postopka, s policije prenese na ministrstvo za notranje zadeve, doseglo večjo transparentnost in nepristranskost pritožbenega postopka. Učinkovitost novega pritožbenega postopka pa bo pokazal čas. Poleg tega je potrebno v prihodnosti storiti še veliko aktivnosti za dvig strokovnosti policistov predvsem, da se policisti do oseb, ki so v postopku, ne bodo vedli nekorektno, vzvišeno in arogantno. Upam, da sem z grobo klasifikacijo ta problem vsaj približno nakazala. Natančnejše razdelitve vrst posegov v človekove pravice s strani policista nisem mogla ugotoviti, saj so vzroki, načini in posledice pritožb zelo raznoliki.

Najgloblji pomen nadzora nad delovanjem policije je torej v zaščiti posameznika pred državo. Končni cilj in namen celotnega nadzora in pravne urejenosti delovanja policije pa je v tem, da policija uspešno izpolnjuje svoje naloge in obenem uživa tudi zaupanje in spoštovanje s strani celotne družbe.

LITERATURA IN VIRI

Knjige

- Anžič, Andrej (1996): Vloga varnostnih služb v sodobnih parlamentarnih sistemih– nadzorstvo. ČZP Enotnost, Ljubljana.
- Babović, Budimir (1999): Ljudska prava i policija u Jugoslaviji. IGP »PROMETEJ«, Beograd.
- Bučar, France (1981): Upravljanje. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Golob, Renato (1997): Sistemi zaštite in varovanja oseb in premoženja. Samozaložba, Ljubljana.
- Gorenak, Vinko, Lobnikar, Branko, Senčar, Alojz (2003): Delo pritožbenih senatov – stališča članov. Raziskovalno poročilo, Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana.
- Goldstein, Herman (1990): Problem-oriented policing. McGraw-Hill Publishing Company, New York.
- Klemenčič, Goran, Kečanović, Bećir, Žaberl, Miroslav (2002): Vaše pravice v policijskih postopkih. Založba Pasadena, Ljubljana.
- Kolenc, Tadeja (2002): Slovenska policija. MNZ, Generalna policijska uprava, Ljubljana.
- Krebl, Aleksander, Rupnik, Janez, Nemanič, Silvo (2002): Izvajanje policijskih postopkov v praksi – izbrani primeri. MNZ, Policija, Ljubljana.
- Lobnikar, Branko (1993): Razvoj policijske funkcije v Sloveniji. Diplomaska naloga, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Pagon, Milan, Meško, Gorazd, Lobnikar, Branko (2003): Etika, integriteta in človekove pravice z vidika policijske dejavnosti. Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana.
- Pečar, Janez (1988): Formalno nadzorstvo. Delavska enotnost, Ljubljana.
- Pečar, Janez (1991): Neformalno nadzorstvo. Didakta, Radovljica.
- Reiner, R. (1996): Policing Volume II. Dartmouth Publishing Company Limited.
- Rupnik, Janez, Cijan, Rafael, Grafenauer, Božo (1994): Ustavno pravo Republike Slovenije. Pravna fakulteta Maribor, Maribor.

- Senčar, Alojz (2003): Državlanski nadzor nad policijo. Diplomaska naloga, Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana.
- Sruck, Vlado (1995): Leksikon politike. Založba obzorja Maribor, Maribor.
- Trpin, Gorazd, Kavčič, Igor, Grad, Franc (2001): Razmerja med ministrstvi in organom v sestavi. Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana.
- Vrbinc, Janez (1991): Slovar tujk. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Žaberl, Miroslav (2001): Policijska pooblastila. Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana.
- Žaren, Franc (2003): Nadzor nad varovanjem človekovih pravic v policijskih postopkih. Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana.

Članki

- Anžič, Andrej (1991): »Nadzor nad represivno (policijsko) funkcijo pri nas skozi različna zgodovinska obdobja.« Zbornik strokovno-znanstvenih razprav, Višja šola za notranje zadeve, Ljubljana, str. 9–25.
- Anžič, Andrej (1992): »Razmišljanja o oblikah nadzora nad policijo v Sloveniji.« Varnost– strokovni bilten, št. 1/2, str. 15–41.
- Anžič, Andrej in Mekinc, Janez (2002). »Varovanje človekovih pravic in policija – rezultati raziskave.« V: Maver, Darko, Kečanovič, Bečir, Mekinc, Janez, Ternovšek, Mojca (ur.), Varovanje človekovih pravic in svoboščin v postopkih represivnih organov. MNZ, Ljubljana, str. 61–79.
- Čas, Tomaž (1993): »Policija včeraj, danes, jutri – tokrat nekoliko drugače,« Zbornik strokovno- znanstvenih razprav, MNZ RS, Ljubljana, str. 31–49.
- Gorenak, Vinko (1998): »The organisation of the Slovene police in the context of the new police legislation: A proposal for a new organisational model.« V: Pagon, Milan (ed.), Policing in central and eastern Europe, College of Police and Security Studies, Slovenia, str. 231–244.
- Flander, Benjamin (2002): »Nadzor nad represivnimi organi države.« Pravna praksa, št. 7, str. 32–34.
- Kotnik, Sonja (1993): »Nekatere kršitve pri delu policistov.« Zbornik strokovno-znanstvenih razprav, MNZ RS, Ljubljana, str. 97–105.

- Kečanović, Bećir (2002): »Pomen nadzora nad varstvom človekovih pravic v postopkih represivnih organov.« V: Maver, Darko, Kečanović, Bećir, Mekinc, Janez, Ternovšek, Mojca (ur.), Varovanje človekovih pravic in svoboščin v postopkih represivnih organov. MNZ, Ljubljana, str. 49–59.
- Kečanović, Bećir (2003): »Uravnotežen nadzor nad policijo.« Pravna praksa, št. 29, str. 9–10.
- Kečanović, Bećir (2003): »Kontrola in nadzor policije.« Pravna praksa, št. 4, str. 10–11.
- Pagon, Milan (1993): »Definiranje organizacijske uspešnosti policijskih organizacij.« Revija policija, št. 2, MNZ RS, Ljubljana.
- Srečko, Jarc (2001): »Pritožbe zoper postopek policistov.« Pravna praksa, št. 3/4, str. 17–18.
- (2004) Slovenska tiskovna agencija: »Ministrove usmeritve za delo policije.« Delo, št. 31, 7. februar, Ljubljana, str. 8.
- Taškar, Jana (2003): »O pritožbah bo razsojal senat.« Delo, št. 198, 28. avgust, Ljubljana, str. 10.
- Trstenjak, Verica (1996): »Nevladne organizacije – pravna ureditev društev in ustanov.« Pravna praksa, št. 11, str. 34–35.
- Zidar, Katarina (2003): »Nova ureditev pritožbenega postopka na policijo.« Pravna praksa, št. 17, str. 24–26.
- Žaberl, Miroslav (2000): »Kodeks policijske etike danes in jutri.« Varstvoslovje, št. 2, MNZ RS, Visoka policijsko-varnostna šola, str. 187–191.
- Žaberl, Miroslav in Brezovnik, Bogdan (2001): »Stališča policistov in voznikov do uporabe policijske diskrecije v cestnem prometu.« Varstvoslovje, št. 1/2, MNZ RS, Visoka policijsko-varnostna šola, str. 103–109.

Pravni in drugi viri

- Kazenski zakonik. Ur. list RS, št. 63/94, 70/94 in 23/99.
- (1992) Kodeks policijske etike. MNZ RS, Ljubljana.
- (2002) Letno poročilo varuha človekovih pravic za leto 2001. RS Varuh človekovih pravic, Ljubljana.

- (2003) Letno poročilo varuha človekovih pravic za leto 2002. RS Varuh človekovih pravic, Ljubljana.
- (1994) Leksikon Cankarjeve založbe. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Navodilo za reševanje pritožb. Ur. list RS, št. 103/00.
- (2003) Poročilo o delu Oddelka za pritožbe, notranjo zaščito in pomoč policistov za leto 2002. Policija, Ljubljana.
- (2002) Poročilo o delu Oddelka za pritožbe, notranjo zaščito in pomoč policistom za leto 2001. Policija, Ljubljana.
- (2002) Poročilo Evropske komisije o napredku za leto 2001. Poročevalec DZ, št. 2/02.
- (2000) Pravila za izvajanje nadzora v policiji. Priloga varnosti – časopisa MNZ RS, RS MNZ, Ljubljana.
- Pravilnik o načinu in oblikah izvajanja pooblastil Ministrstva za notranje zadeve v razmerju do policije na področju usmerjanja in nadzora policije in o pooblastilih delavcev, ki izvajajo nadzor nad delom policije. Ur. list RS, št. 78/99 in 68/01.
- Pravilnik o policijskih pooblastilih. Ur. list RS, št. 51/00.
- Pravilnik o reševanju pritožb. Ur. list RS, št. 01/04.
- (1994) Slovar slovenskega knjižnega jezika. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Uredba o organih v sestavi ministrstev. Ur. list RS, št. 58/03.
- Ustava RS. Ur. list RS, št. 33/91, 42/97 in 66/00.
- (1997) Veliki splošni leksikon v osmih knjigah. Državna založba Slovenije, Ljubljana.
- Zakon o državni upravi. Ur. list RS, št. 52/02, 56/02, 83/03.
- Zakon o javnih uslužbencih. Ur. list RS, št. 56/02.
- Zakon o policiji. Ur. list RS, št. 49/98, 66/98 in 93/01.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o policiji. Ur. list RS, št. 79/03.

Spletne strani

- MNZ, <http://www.mnz.si/si/index.html>, 30. 07. 2003.
- Policija, <http://www.policija.si/si/zanimivo/zanimivo.html>, 16. 03. 2004.

Pogovori

- Pogovor z gospodom Bojanom Vogrincem, višjim policijskim svetnikom na Oddelku za pritožbe, notranjo zaščito in pomoč policistov v Uradu generalnega direktorja policije.
- Pogovor z gospodom Miroslavom Žaberlom, direktorjem Urada za policijo in druge varnostne naloge na MNZ.

