UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

LADO BRADAČ

NADZORNA DEJAVNOST IN UČINKOVITOST V POLICIJI

MAGISTRSKO DELO

Ljubljana, oktober 2008

KAZALO

SLIKOVNO KAZALO 8

KAZALO TABEL 8

UPORABLJENE KRATICE 9

UPORABLJENE KRATICE 9

UVOD 10

1.1 OPREDELITEV PREDMETA PROUČEVANJA 12

1.2 NAMEN IN CILJI MAGISTRSKE NALOGE 14

1.3 HIPOTEZE 16

1.4 METODE 16

1.5 SESTAVA NALOGE 17

2 ORGANIZACIJA IN TEMELJNE NALOGE POLICIJE SKOZI ČAS 19

2.1 ORGANIZACIJSKA STRUKTURA POLICIJSKIH ORGANIZACIJ 19

2.1.1 ZGODOVINSKI PREGLED RAZVOJA POLICIJE 19

2.1.2 DANAŠNJA ORGANIZIRANOST SLOVENSKE POLICIJE 27

2.1.3 GENERALNE POLICIJSKE UPRAVE 31

2.1.4 POLICIJSKE UPRAVE – REGIONALNA RAVEN 33

2.1.5 POLICIJSKE POSTAJE – LOKALNA RAVEN 34

2.2 Temeljne dejavnosti policijskega dela 36

2.2.1 Temeljne naloge Policije 36

2.2.2 Področja dela v policiji 37

2.2.2.1 Dejavnost specializiranih enot 38

3 PRIMERJALNA UREDITEV NADZOROV V EVROPSKIH DRŽAVAH 40
3.1.1 Avstrija 40
3.1.2 Francija 42
3.1.3 Hrvaška 43
3.1.4 Nemčija 45
3.1.5 Velika Britanija 45

3.2 Zaključek 48

4 NADZIRANJE IN UČINKOVITOST 49

4.1 Nadzor splošno 49

4.2 Odnos med nadzorovalcem in nadziranim 50

4.3 Vrste nadzora ali kdo in kako nadzira policijo 52

4.4 Objekt nadzora 53

4.5 Vrste nadzora 54
4.5.1 Formalni nadzor 54
4.5.2 Upravni nadzor 55
4.5.3 Notranji nadzor 55
4.5.4 Eksterni nadzor 56
4.5.5 Politični nadzor 57
4.5.6 Sodni nadzor 58
4.5.7 Nadzor računskega sodišča 60
4.5.7.1 Vsebina in rezultati revizij 60
4.5.8 Varuh človekovih pravic 62
4.5.9 Neformalni nadzor 62

5 NADZOR MINISTRSTVA NAD POLICIJO 65

5.1 Metodologije nadzora 65

5.2 Razmerje med organom v sestavi in ministrstvom 65

5.2.1 Pravne podlage in akti za izvajanje nadzora ministrstva nad delom policije 68
5.2.2 Pooblastila nadzornikov, ki jih imenuje minister 69
5.2.2.1 Usmerjanje policije 71
5.2.2.2 Poročanje policije..... 72
5.2.2.3 Nadzorovanje policije 73
5.2.2.4 Pregled dosedanjih nadzorov DPDVN nad delom policije..... 74

6 NOTRANJI NADZOR V POLICIJI 82
6.1.1 Namen in pot za ureditev internega nadzora v policiji 89
6.1.2 Nadzor nad delom delavcev policije..... 96
6.1.3 Nadzor nad delom organizacijskih enot..... 99
6.1.4 Vrste nadzorov nad delom enot v policiji 100
6.1.4.1 Splošni nadzor..... 100
6.1.4.2 Strokovni nadzor..... 102
6.1.4.3 Ponovni nadzor 103
6.1.4.4 Načrtovanje splošnih nadzorov..... 105
6.1.4.5 Načrtovanje strokovnih in ponovnih nadzorov..... 106
6.1.5 Izdaja odločbe 106
6.1.6 Delovni načrt nadzora 107
6.1.7 Vsebina delovnega načrta 109
6.1.8 Dolžnosti vodje nadzora 109
6.1.9 Navzočnost ob izvedbi nadzora 110
6.1.10 Način izvedbe splošnega nadzora, strokovnega in ponovnega nadzora 110
6.1.11 Dolžnosti za nadzor pooblaščenega delavca..... 111
6.1.12 Poročilo 112
6.1.13 Ocenjevanje dela policijskih enot 113
6.1.13.1 Kriteriji ocenjevanja..... 114
6.1.13.2 Postopek ocenjevanja..... 115
6.1.14 Pooblastila za nadzor pooblaščenih delavcev 115
6.1.14.1 Splošna pooblastila 115
6.1.14.2 Takojšnje ukrepanje 116
6.1.15 Dolžnosti izvajalcev nadzora 116

6.2 Statistični pregled izvedenih nadzorov v policiji 117
6.2.1 Najpogostejše ugotovljene pomanjkljivosti 117
6.2.2 Izvedeni ukrepi na podlagi ugotovitev nadzorov 121

7 MODEL UGOTAVLJANJA USPEŠNOSTI IN UČINKOVITOSTI V POLICIJI 122

7.1 Uspešnost policijskih organizacij - teoretične osnove 125

7.2 Splošni pojmi 125

7.3 Organizacijska uspešnost 129
7.3.1 Uspešnost in učinkovitost 129

7.4 Merjenje uspešnosti 131

7.5 Cilji in usmeritve ter naloge kot kriterij uspešnosti 132

7.6 Načrtovanje in ocenjevanje 133

7.7 Kaj so cilji policijske organizacije 134

7.8 Merjenje policijskega dela 135

7.9 Operacionalizacija policijskih ciljev 138

8 KAKO DO METODOLOGIJE ALI OSNOV ZA MODEL OCENJEVANJA USPEŠNOSTI POLICIJE IN POLICIJSKIH ENOT V SLOVENIJI 143

8.1 Osnovni primerjalni podatki 144
8.1.1 Enote ocenjevanja 144
8.1.2 Določitev področji ocenjevanja 145
8.1.3 Določitev časovnega obdobja 145
8.1.4 Preostali primerjalni podatki 145

8.2 Vrednotenje uspešnosti opravljenega dela 147

8.3 Vrednotenje dela na podlagi usmeritev, ciljev, načrtov 147

8.4 Pregled nalog policije ... 150
8.4.1 Zakonsko določene naloge ... 151
8.4.1.1 Generalna Policijska uprava opravlja naslednje naloge ... 152
8.4.1.2 Policijska uprava opravlja naslednje naloge (9. člen Zpol): ... 153
8.4.1.3 Policijska postaja ... 154
8.4.2 Vrednotenje dela, opravljenega na podlagi zakonodaje ... 154

8.5 Vrednotenje na podlagi javnega mnenja ... 155

8.6 Model ocenjevanja uspešnosti policije ... 156

8.7 OPERACIONALIZACIJA MODELA MERJENJA USPEŠNOSTI ... 158

8.8 Realne možnosti operacionalizacije modela ... 160

9 POVZETEK UGOTOVITEV ... 161

10 LITERATURA ... 163

10.1 KNJIGE, PUBLIKACIJE IN ČLANKI ... 163

10.2 INTERNETNI VIRI ... 172

10.3 PREOSTALI VIRI ... 174

10.4 PRAVNI PREDPISI ... 175

11 PRILOGE ... 178

11.1 Organigram organizacije policije ... 178

11.2 Organigram – Organizacija policije na regijski ravni ... 179

11.3 Obrazci 1 – Priloga pravil za izvajanje nadzorov v Policiji ... 180

11.4 Obrazci 2 – Priloga pravil za izvajanje nadzorov v Policiji ... 181

11.5 Obrazci 3 – Priloga pravil za izvajanje nadzorov v Policiji ... 181

11.6 Obrazci 3 – Stara priloga pravil za izvajanje nadzorov v Policiji in ocenjevalni list za delavce pred ZJU 182

SLIKOVNO KAZALO

Slika 1 - Položaj slovenske policije v Ministrstvu za notranje zadeve.....29
Slika 2- Pregled sestave zaposlenih v policiji.....31
Slika 3 - Organizacijska sestava Generalne policijske uprave 31
Slika 4 – Območja policijskih uprav v R Sloveniji 34
Slika 6 - Funkcija opravljanja nadzora (Solar, Varnost september:2002).....90
Slika 7 - Model načrtovanja v policiji 148

KAZALO TABEL

Tabela 1 - Nadzori nad delom delavcev GPU 2004-2007 98
Tabela 2 - Nadzori nad delom delavcev na PU 2004-2007.....98
Tabela 3 - Pregled splošnih nadzorov v Policiji.....101
Tabela 4 - Strokovni nadzori po delovnih področjih v NOE GPU, PU in PP 2004-2007.....103
Tabela 5 - Ponovni nadzori po delovnih področjih v NOE GPU, PU in PP.104

UPORABLJENE KRATICE

DPDVN - Direktorat za policijo in druge varnostne naloge
GPU - Generalna policijska uprava
KD - Kaznivo dejanje
KZ - Kazenski zakonik
MNZ - Ministrstvo za notranje zadeve
NOE - notranja organizacijska enota
PP - policijska postaja
PU - policijska uprava
ReSVN - Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije
SGDP - Služba generalnega direktorja policije
SN - Sektor za nadzor
SSKJ - Slovar slovenskega knjižnega jezika
URS - Ustava Republike Slovenije
ZDU - Zakon o državni upravi
ZJU - Zakon o javnih uslužbencih
ZKP - Zakon o kazenskem postopku
ZPol - Zakon o policiji
ZRev - Zakon o revidiranju
ZUpr - Zakon o upravi
ZVRS - Zakon o vladi

UVOD

V policiji delam od leta 1983. Začel sem kot takratni miličnik, danes sem višji policijski svetnik v Sektorju za nadzor v Službi generalnega direktorja Policije. Med delom in izobraževanjem sem proučeval organizacijo dela in s tem povezani učinkovitost in uspešnost. Sem ocenjevalec za ISO, CAF in EFQM. Zadnjih osem let delam v sektorju za nadzor policije in se vsakodnevno srečujem z nadzorovanjem in tudi ugotavljanjem učinkovitosti policijskega dela. Na višji strokovni šoli predavam predmet Ekonomika in management. Posledica mojega preteklega dela je tudi odločitev za temo magistrske naloge z naslovom »Nadzorna dejavnost in učinkovitost policije«. Tema je aktualna, kompleksna in zanimiva z različnih vidikov. Najprej zaradi sorazmerno velikega deleža porabe sredstev (finančnih in kadrovskih virov) javne uprave v Sloveniji in neraziskane učinkovitosti porabljenih sredstev.

Javna (državna uprava) uprava nenehno raste in za svoje delovanje potrebuje vedno več sredstev, ta značilnost je problematična, ker učinkov njenega delovanja v večini primerov ni mogoče neposredno meriti. Na področju merjenja učinkov bomo morali narediti več raziskav in uveljaviti modele merjenja in zagotavljanja kakovosti storitev, tudi v državni upravi. Zaposleni in sindikat kaj hitro sprožijo polemiko o normiranju policijskega dela. Štetje izrečenih kazni in s tem ugotavljanje uspešnosti policista nikakor ni namen te naloge. Primerjava izvedenih ukrepov na »črnih točkah« pa nam pokaže, kaj so policisti naredili, da na določenem cestnem odseku zmanjšajo število smrtnih nezgod. Seveda je težko zbrati vse relevantne podatke o policijskem delu, vendar je nekje treba začeti, le tako bomo lahko imeli neko osnovo, ki jo bo mogoče razvijati. Razumljivo je, da se ob obstoječem stanju pojavljajo vse močnejša kritika delovanja državne uprave ter zahteve davkoplačevalcev za kakovostno storitev, ki naj ustreza vloženim sredstvom (Brezovšek, 2000:265).

Nadzor v smislu porabe in delitve sredstev mora biti ustrezen. Javnega denarja je veliko in obstaja verjetnost, da bo prišlo do zlorabe (skladi, nepovratna sredstva, javno premoženje itd.), vendar je to že druga tema.

Saj gre v lahko v takih primerih tudi za storitve kaznivih dejanj. Poleg preprečevanja zlorab moramo začeti ugotavljati tudi, kaj za porabljeni denar dobimo. Ta segment učinka pri porabi javnega denarja bi se moral preverjati v vsaki enoti, organizaciji, ki se financira z javnim denarjem. Nadzor in preverjanje učinkovitosti porabe se začne z vrednotenjem odgovornosti managerjev pri porabi sredstev, kar v nadaljevanju pogosto pripelje do tega, da se ne ovrednoti prispevek zaposlenih pri povečanju uspešnosti in učinkovitosti. Pri uspešnosti in učinkovitosti delovanja državne uprave nas zanima, kako uspešna in učinkovita je vlada oziroma njene službe. Ocenjevanje vlade je torej nujno seštevek ocene dela njenih posameznih resorjev. Podobno je uspešnost policije seštevek uspešnosti posameznih služb v policiji, in če zgodbo obrnemo, uspešnost policije prispeva svoj delež k uspešnosti ministrstva in vlade kot celote. Zaradi tega je vsak nadrejeni organ zainteresiran za učinkovit nadzor. Ob tem hitro ugotovimo, da je potrebno ugotavljanje uspešnosti delovanja organizacije tudi s pomočjo nadzora. Nekateri štejejo za uspeh že povečanje demokratskega nadzora. Tranzicija je prinesla nove in drugačne oblike nadzora. Nekako pa se ne moremo znebiti subjektivnega ocenjevanja. Ocenjevanja na podlagi osebnega mnenja nadzornika. Težava je predvsem v pomanjkanju kriterijev in meril. Policija je kot organizacija velik in zapleten sistem, zato je učinkovit nadzor njenega delovanja vprašljiv.

Ob tem se pogosto trdi, da je notranji nadzor neučinkovit, da tisti, ki opravljajo nadzor, pogosto ne poznajo področji nadzora dovolj dobro, da bi bili sposobni sankcionirati oziroma ukrepati (Blondel 1995:14).

Odgovor na to je profesionalizacija nadzorne dejavnosti in specializacija nadzornikov. Na drugi strani pa so organizacije pristopile k definiranju in implementaciji standardnih delovnih postopkov, prepoznavanju in popisovanju delovnih procesov, oblikovanju kazalnikov, merjenju izvedbe ali doseganju zastavljenih ciljev. Drugi vidik pa se kaže skozi obveščanje javnosti, dostopnosti do informacij javnega značaja, poročanje zakonodajnemu telesu.

Vse to štejemo kot načine za povečanje transparentnosti in doseganja boljšega nadzora nad učinkovitostjo in uspešnostjo policije. Načelno gre za zmanjšanje subjektivnosti pri vrednotenju izvajanja osrednjih nalog in strategij policije.

Temeljna naloga policije je zagotoviti spoštovanje pravnega reda ob spoštovanje človekovih pravic. Potem, ko vzpostavimo sistemski nadzor nad temeljno nalogo, sledi ugotavljanje uspešnosti in učinkovitosti. Praktično to pomeni, da moramo ugotoviti, ali racionalno porabimo sredstva, da državljanom zagotovimo pričakovano stopnjo varnosti.

Pričakujem, da se bo zahteva po preglednosti nad uspehi ali neuspehi policijskega managemeta pri zagotavljanju učinkovitosti in uspešnosti pri obvladovanju policije še stopnjevala. Znotraj policije same pa bi morali izpeljati analizo poslovnih procesov in si prizadevati za izboljšanje delovanja organizacije kot celote.

Vse to pa pojasnjuje, zakaj sem se odločil proučiti in opisati nadzorno dejavnost ter način spremljanja učinkovitosti slovenske policije.

1.1 OPREDELITEV PREDMETA PROUČEVANJA

Nadzorna dejavnost ima več ciljev. Vsekakor želimo s kontrolo preveriti, ali poslovni procesi ali konkretne naloge potekajo v skladu s pričakovanji. Osnovni cilj v policiji je preverjanje spoštovanja predpisov in navodil, vendar to ne sme zadostovati. Skozi nadzorno dejavnost je treba zasledovati tudi uspešnost organizacije in posameznika. Pri vrednotenju pa se pokaže problem merjenja, zato moramo imeti izdelane ustrezne kriterije in merila, le tako je mogoče zagotoviti objektivnost. Delovanje organizacije je mogoče izboljšati tudi z metodami samoocenitve ali z uporabo zunanje presoje. Tako se v zadnjem času tudi v javnem sektorju uveljavljajo metode in modeli za ugotavljanje kakovosti ter uveljavljanje odličnosti CAF, EFQM. V policiji so

obstajala razmišljanja, da bi uveljavili standarde ISO[1], od tega sta bila dva projekta v slovenski policiji uspešno končana. Tako nadzorni dejavnosti kot modelom za uveljavljanje kakovosti je skupno, da skušajo na svoj način uveljaviti učinkovitost skozi pričakovani standard. Zato je v policiji treba nadaljevati uveljavljanje modelov poslovne odličnosti.

Naloga izhaja iz predpostavke, da obstaja pozitivna korelacija med nadzorom in učinkovitostjo, vendar bo to tezo zelo težko preveriti, ker merila in kriteriji za ugotavljaje učinkovitosti niso določeni. Seveda ne dvomim o nadzorni dejavnosti sami, ker če izhajamo iz teorije sistemov, vsak sistem brez nadzora (brez povratne informacije o delovanju) zapade v entropijo. Se pa sprašujem, koliko v policiji v povratni informaciji spremljamo kazalce uspešnosti in učinkovitosti.

Ob tem je treba omeniti misel Pusiča (1995), ki pravi, da mora biti celotna dejavnost spremljanja in ocenjevanja delovanja državne uprave omejena z načelom ekonomičnosti in ne sme biti dražja od koristi, ki jih prinaša.

Poleg tega se je nadzorna dejavnost v konkretni formalni in organizacijski obliki pojavila v zadnjem obdobju[2], zato bi bilo smiselno preveriti njeno uspešnost.

Policija svojo dejavnost usmerja v prizadevanje, da bi državljanom zagotovila kakovostne varnostne storitve, toda hitro se lahko zgodi, da nenadzorovana uporaba policijskih metod ogrozi človekove pravice in temeljne svoboščine, ki so neločljivo povezane z demokracijo in s pravno državo. V družbi vedno obstaja možnost za manipuliranje s človekovo svobodo in zasebnostjo, kar je že samo po sebi zelo problematično. Pravice človeka kot posameznika se vedno bolj tudi globalizirajo in so predmet interdisciplinarnega proučevanja.

---

[1] ISO-9002 je za interventno dejavnost pridobila angleška policija, kljub sodelovanju z angleško policijo tega projekta na področju interventne dejavnosti v slovenski policiji nismo naredili. V letu 2004 pa je letalska enota slovenske policije, zaradi potreb servisiranja helikopterjev, uspešno pridobila standard ISO. To je v preteklem letu uspelo tudi Centru za forenzično dejavnost Generalne policijske uprave.

[2] V policiji nekako od leta 2000 s Pravilnikom za izvajanje nadzorov v policiji.

Nosilci upravnih in nadzorstvenih funkcij so disciplinsko, etično in tudi civilnopravno odgovorni. Da bi ugotovili, ali to spoštujejo, jih moramo preverjati. Najboljši nadzor je seveda tisti, ki poteka vsakodnevno, a dodatno ne obremenjuje zaposlenih. Zagotoviti pa moramo tudi stroškovno sprejemljivost nadzora.

Možnost nadzora nad delom policije je prek določenih mehanizmov dana vsakemu državljanu. Sprejem in vloga pritožbe zoper delo policista, določen postopek obravnavanja in reševanja pritožb je eden od mehanizmov za odpravljanje nepravilnosti. Odprtost in sposobnost policije, da spregovori o svojem delu, tudi o tem, kako (uspešno ali neuspešno) porabi denar davkoplačevalcev, bo povečala zaupanje ljudi v policijo. Le tako bodo ljudje policiji zaupali oziroma se bo vzpostavil partnerski odnos med skupnostjo in policijo. Takšen pristop krepi obojestransko zaupanje ter daje policiji možnost transparentnega dela. Policija si mora prizadevati, da ob racionalni uporabi državnega denarja in zakonske prisile državljanom zagotavlja pričakovano stopnjo varnosti.

1.2 NAMEN IN CILJI MAGISTRSKE NALOGE

V nalogi bom poskušal poiskati odgovor na ključna vprašanja, ki se nanašajo na nadzor nad represivnimi organi. V prvi fazi, kako družba nadzoruje nosilce javnih pooblastil, torej policijo in njene pripadnike, ki vsakodnevno posegajo v človekove pravice s policijskimi pooblastili. Ob tem pa bom skozi elemente ugotavljanja ne/uspešnosti poskušal ugotoviti stopnjo učinkovitosti policije. Preden pa lahko spregovorim o procesih odločanja in ugotavljanja uspešnosti, moram opisati osnovne formalne postopke in prikazati zdajšnje stanje. Zaradi hierarhične organiziranosti policije je treba problematiko osvetliti na lokalni, regijski in državni ravni.

Z analiziranjem procesov nadziranja bom poskušal ugotoviti, ali je proces ugotavljanja učinkovitosti organizacije in doseganje njenih ciljev, zlasti z

vidika nadzora v policiji, urejen sistemsko, ali je dovolj učinkovit, objektiven in transparenten za vse vpletene, tako za državljane kot policiste.

Zaradi tega bom prikazal veljavne oblike nadzora nad policijo. Posebej bom opredelil tudi proces nadzora, ki ga izvaja ministrstvo za notranje zadeve nad policijo, ter nadzore, ki potekajo znotraj policije. Tematika je zelo obsežna, zato jo bom skušal predstaviti strnjeno.

Nadzor nad delom delavcev bom prav tako le opisal in ga ne bom posebej raziskoval, ker je prišlo ob sprejetju Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-2002) in ob njegovih kasnejših spremembe tudi do sprememb pri razvoju tega procesa v policiji in državni upravi. V policiji je bilo ocenjevanje dela delavcev urejeno kar v Pravilih za izvajanje nadzora v policiji, ki vsebujejo tudi nadzor nad delom delavcev, zdaj pa ocenjevanje prehaja v okvir kadrovske dejavnosti.

Posvetil pa se bom nadzoru nad delom organizacije in organizacijskih enot, ki se je razvil in uveljavil v treh oblikah znotraj policije. Konkretno nadzor nad delom policijskih enot poteka v obliki splošnega, strokovnega in ponovnega nadzora. Menim, da je največja težava zdajšnjih nadzorov prevelika usmerjenost v dosledno preverjanje spoštovanja pravnih predpisov in aktov, ob tem pa se zanemarjajo drugi vidiki in cilji, ki jih je treba uveljavljati pri izvajanju nadzora. Namen nadzora mora biti tudi sprememba predpisov, če se ugotovi, da niso ustrezni oziroma so zastareli in niso več odsev socioloških, organizacijskih, politoloških in drugih razmerji, ki jih urejajo.

Cilji proučevanja magistrske naloge so tako naslednji:

- identificirati in opisati formalne postopke procesov nadziranja policije;
- identificirati in opisati formalne postopke procesov ugotavljanja uspešnosti oziroma učinkovitosti dela policije kot organizacije;
- opredeliti pomen informacijskega sistema in tehnologije pri obeh procesih;

- ovrednotiti doseženo stopnjo razvoja v procesih nadziranja in ugotavljanja učinkovitosti policije v Sloveniji;
- opredeliti potrebne novosti, pričakovane spremembe v obeh procesih zaradi vzpostavitve evropsko primerljive in konkurenčne državne uprave.

1.3 HIPOTEZE

Glede na namene in cilje magistrske naloge bom postavil dve osnovni hipotezi:

1. Delo slovenske policije je nadzorovana dejavnost, ki se razvija in spreminja z razvojem sodobnega sistema državne uprave, zaradi tega je policija uspešnejša.
2. Ugotavljanje učinkovitosti in uspešnosti policijskih enot je v policiji sistematično urejeno, postavljeni so kriteriji, prek katerih se ugotavlja učinkovitost porabe proračunskih sredstev.

S tem v zvezi bom poskušal poiskati še odgovore na vrsto vprašanj, ki sledijo iz postavljenih hipotez:

- Kakšen nadzor nad policijo obstaja?
- Kdo vse nadzira policijo?
- Kdo spremlja oziroma ugotavlja uspešnost policije?
- Kakšna so merila in kriteriji za ugotavljanje uspešnosti policije?
- Ali je nadzor nad delovanjem policije učinkovit?

Seveda bi lahko naštel še vrsto vprašanj, ki izhajajo tako iz hipotez kot ciljev naloge, vendar jih bom podrobneje obravnaval v nalogi.

1.4 METODE

Pri izdelavi magistrske naloge bom uporabil raziskovalne metode, ki jih na kratko navajam v nadaljevanju:

Z deskriptivno metodo bom pripravil teoretični okvir naloge. Namenjena je opredeljevanju in opisovanju osnovnih pojmov ter obstoječe organizacije slovenske policije.

Primerjalno metodo uporabim za ugotavljanje skupnih značilnosti in razlik v policijskih sistemih nekaterih evropskih držav.

Proučevanje in analiza primarnih ter sekundarnih virov (internih gradiv, pravnih aktov, predpisov).

Metodo analize poslovnih procesov bom uporabil za ugotovitve ustreznosti organizacije delovnih procesov na področju nadzorne dejavnosti in ugotavljanja učinkovitosti delovanja policije.

Z metodo sekundarne analize bom analiziral obstoječe zbrane podatke z namenom zbiranja ugotovitev za potrebe magistrske naloge.

Z anketnim vprašalnikom bom poskušal ugotavljati obstoječe stanje in odnos zaposlenih do nastalih oziroma predvidenih sprememb.

Metoda intervjujev bo za zbiranje podatkov od posameznikov, udeležencev posameznih procesov ali strokovnjakov s področja, ki jih obravnavamo v nalogi.

Analitično sintetična metoda bo namenjena smiselni razčlenitvi in proučevanju posameznih dokumentov, zakonov, odlokov, pravilnikov in drugih virov, ki sem jih uporabil.

Z metodo analize virov sem analiziral pridobljeno gradivo in uporabil tudi osebne izkušnje pri nadzorih v policijskih enotah in ugotavljanju učinkovitosti.

1.5 SESTAVA NALOGE

Prvo poglavje bo namenjeno opredelitvi predmeta proučevanja, določitvi cilja in namena magistrskega dela, predstavitvi obeh glavnih hipotez, pojasnitvi uporabljenih metod raziskovanja in opisu zgradbe magistrskega dela.

V drugem poglavju bom opredelil organizacijsko strukturo policijskih organizacij ter tako podal osnovno sliko o sistemu policije. Ob tem bom opredelil osnovne naloge policije oziroma temeljne dejavnosti policijskega dela.

V tretjem poglavju bom opisal nekaj primerjalnih ureditev v tujih državah.

Nato bom v samostojnem četrtem poglavju opredelil osnovne pojme učinkovitost in uspešnost ter nadzorovanje. Prav tako pa tudi opisal vrste nadzorov v državni upravi.

V petem poglavju bom opredelil pravne akte, ki urejajo področje nadzora v policiji, razmerje med organom v sestavi in ministrstvom, vrste nadzora ali kdo in kako nadzira policijo (eksterni, interni, civilni, formalni, neformalni).

V šestem poglavju bom opredelil javnosti dosegljive ugotovitve nadzorov v policiji, od zunanjih nadzorov do rezultatov notranjega nadzora, pri čemer bom poiskal razpoložljive podatke o učinkovitosti nadzorov in jih analiziral. Predvsem pa opisal, kako poteka interni nadzor v policiji.

V sedmem poglavju bom na kratko opisal procese na področju izboljševanja in učinkovitosti v državni upravi in navedel, kako policija zagotavlja svojo uspešnosti in učinkovitosti, ter opisal način upravljanja.

V osmem poglavju bom opredelil stanje na področju ugotavljanja uspešnosti in učinkovitosti v državni upravi, posredno tudi zagotavljanja in uveljavljanja kakovosti, in to primerjal s položajem v policiji.

V devetem poglavju bom opredelil moj predlog modela za merjenje uspešnosti in učinkovitosti ter nanizal potrebne sistemske spremembe, da bi model lahko zaživel.

V desetem poglavju bom opredelil in podal sklepne misli in ugotovitve, s pomočjo katerih bom izvedel preverjanje oziroma verifikacijo zastavljenih hipotez.

V enajstem poglavju bodo navedeni uporabljeni viri in literatura, v dvanajstem poglavju pa bodo priložene priloge.

2 ORGANIZACIJA IN TEMELJNE NALOGE POLICIJE SKOZI ČAS

2.1 ORGANIZACIJSKA STRUKTURA POLICIJSKIH ORGANIZACIJ

V zadnjem stoletju se je organizacijska struktura policijskih organizacij močno spremenila. Danes uniformirani del policije deluje po načelu linijsko-hierarhične organizacije. V kriminalistični policiji in drugih vejah civilne - neuniformirane - policije se uporabljajo tudi drugi sodobnejši modeli vodenja. Vendar si najprej oglejmo kratek zgodovinski razvoj policije od prvih vojaških oblik organiziranja do današnje organizacije.

2.1.1 ZGODOVINSKI PREGLED RAZVOJA POLICIJE

Beseda je francoskega izvora, iz 18. stoletja, ki je nastala iz grške besede *politeia* (vlada, organizacija). Zgodovinsko razvoj modernega policijskega sistema začenja pri dveh osnovnih modelih (Kavčič 2006:19). Prvi je t. i **kontinentalni model**, nastal po vzoru francoske policijske tradicije. Začetek francoskega modela sega v drugo polovico 17. stoletja, ko je bila Francija pod vladavino kralja Ludvika XIV., in v čas, ko je monarhija doživela svoj vrhunec. Francoska ureditev se je vedno razlikovala od angleške. Ludvik XIV. ni slovel kot sončni kralj zaradi njegovega velikega bogastva, ampak zaradi njegove superiorne pozicije v državi (Zakaira 2003 v Kavčič 2006). V tem obdobju je bila francoska policija ustanovljena kot oborožena formacija države, ki se v celoti razlikuje od vojske. Iz pisnih virov izhaja, da je njen nadaljnji razvoj v smislu moderne policije najbolj zaznamovalo obdobje francoske revolucije (Brodeur in Nicolas, 2003:10-14). Številne evropske države, z izjemo Velike Britanije, so se takrat pri urejanju svojih policij zgledovale po francoskem modelu. Razlike v skupini kontinentalnega modela policijskih sistemov, ki se je razvijal po vzoru francoske policijske organizacije, pa so nastale kot rezultat posebnosti kulturnega in zgodovinskega vpliva, geostrateškega položaja in politične ureditve v posameznih državah (Recasens 2003 v Kavčič 2004:21).

Vzor drugega prevladujočega modela policijske organizacije je angleška policija. Po nekaterih virih se kot začetek njene zgodovine omenja 12.

stoletje. V anglosaški in normanski tradiciji je bila takrat pogosta raba besede »constable«, s katero so označevali odgovornost vsakega posameznika, da v svojem okolju skrbi za vzdrževanje »kraljevega miru in pregon tatov«. Skratka, odgovornost za vzdrževanje javnega reda in varnosti pred kriminaliteto je v tem obdobju imel posameznik, in ne profesionalna policijska organizacija. Ta se v angleški tradiciji prvič pojavi v začetku 19. stoletja. Prelomnica njenega nastanka je 1829. leto, ko je bil na predlog notranjega ministra (Secretary of State for the Home Department – Home Secretary) Roberta Peela sprejet zakon, s katerim je formalno ustanovljena Metropolitanska policija, da kot profesionalna policijska sila vzdržuje red in mir na londonskih ulicah. Peel je bil prepričan, da je **policija javni servis ljudi** in zato mora biti vedno v neposrednem stiku z njihovim življenjskim okoljem in lokalno skupnostjo. To je postalo temelj nadaljnjega razvoja angleškega policijskega sistema, v katerem so še danes številne in različne policijske organizacije, neposredno odgovorne lokalnim policijskim oblastem.[3] Cox navaja, da se je angleški model policijske organizacije in njene strategije v skupnost usmerjenega policijskega dela že 1870 razširil tudi po vseh večjih mestih v ZDA in drugih državah, ki so svoj policijski sistem razvile po zgledu anglosaškega izročila (Cox v Kavčič:2004:117).

Med kriteriji za klasifikacijo nacionalnih policijskih sistemov po sorodnih skupinah kontinentalnega ali anglosaškega modela so po mnenju različnih avtorjev odločilni prav tako zelo različni in praktično neomejeni kriteriji. Za nekatere je ključna normativna ureditev policijskih nalog in pooblastil, drugi kot izhodišče ponujajo organiziranost in usklajenost policijskega delovanja, kontrolo in nadzor policije, legitimnost in funkcionalnost policijske organizacije, učinkovitost, demokratičnost, odprtost, odnos do centralne in lokalne oblasti, raven politizacije, skorumpiranost ipd. Tako se zdi, da ima vsak avtor poleg splošnih tudi svoje posebne kriterije. V klasični opredelitvi Maxa Webra je temeljna prvina, ki označuje državo, monopol nad legitimno silo. Državo imamo šele tedaj, ko je ta sposobna prek svojega upravnega aparata uveljavljati monopol nad legitimno silo. Ta sposobnost oziroma

[3] The Police and Legal Systems of England, (http://www.centerx.police.uk).

predvsem monopol nad (legitimno) silo pa je v današnjem času dostikrat vprašljiv (Kavčič 2004:21). Danes razpolagamo z informacijo, da je Osama bin Laden v devetdesetih letih 20. stoletja resno razvijal biološko orožje. Pri tem pa je zanimivo, da postopki izdelave niso bili ukradeni iz kakšnega vladnega laboratorija, ampak so bili pridobljeni na spletu (Zakaira v Kavčič 2004:20). Neodvisno od tega pa je poslušnost državi še vedno povezana z nadzorom nad tisto silo, ki je nujna za kaznovanje kršitev. Ta nadzor je dejansko prvina tistega, kar opredeljujejo kot minimalne oblike države. »Javno uradništvo – spočetka policija – je tisto orodje, ki omogoča uveljavljanje in ohranjanje tega nadzora.« (Della Porta v Kavčič 2004:20) Razvoj meščanske države je izoblikoval zahtevo, da je treba obsežne policijske pristojnosti razvrstiti po posameznih upravnih področjih in jih podredili zakonom. Iz zgodovinskih virov je znano, da je na ta način pruska država, ki jo sicer označujejo kot tipično policijsko državo, v 18. stoletju naredila podlago za uveljavljanje vladavine prava. V Prusiji se je začel s Friderikom Velikim sistematičen pristop in razvoj policijske/politično-pravne znanosti, ki je kmalu presegel raven filozofije in raven prevzemanja idej antičnih avtorjev (naravno pravo). Znanost in odprtje prve katedre za policijske znanosti (uvedel Friderik Veliki) sta omogočila »sistematično« raziskovanje, postavila nekatera teoretična izhodišča, naredila podlago za uveljavljanje vladavine prava in omogočila nadaljnji »strokovno« zamišljen razvoj državne uprave. Nasprotno od splošno razširjenega negativnega mnenja o policiji in policijski državi je bila v tem obdobju njena oblast po nekaterih značilnostih resnično liberalna, kar se je v največji meri odražalo prav na področju varstva posameznika v avtoritativnih (prisilnih) postopkih državne oblasti (Hayek v Kavčič 2004:22). Z razvojem civilizacijskega pojmovanja krivde in kaznovanja storilcev družbeno nevarnih dejanj, znanstvenega pristopa k proučevanju policijske organizacije, njenih nalog in represivnih pooblastil, z uvajanjem novih metod preventivnega policijskega dela, specializacijo policijske dejavnosti po posameznih področjih, kriminalističnem, davčnem, carinskem, mejnem, pomorskem, socialnem, sanitarnem itd, se vloga policije vse bolj depolitizira in instrumentalizira,

njena dejavnost in uporaba sile pri opravljanju nalog pa dosledno kontrolira in nadzira (Klemenčič 2002).

Kontinentalni model policije je nesporno nastal po vzoru francoske policijske tradicije in temelji na vojaškem principu, ki se razlikuje od angleškega modela policijskega sistema, ki razume policijo kot javni servis, ki dela za ljudi v njihovem življenjskem okolju. V vseh teh letih pa so se začele vse demokratične policije usmerjati v delo »za in z ljudmi«, za katere delajo.

Nekateri avtorji menijo, da so začetki policije v antiki, drugi pa jih povezujejo z nastankom policijskih ustanov kot samostojnih upravnih organov v 17. in 18. stoletju. Policijske in vojaške naloge so bile dolgo združene v isti organizaciji. Pusič (1996:73) navaja, da je v 3. stoletju pred našim štetjem v Sumeriji vojska opravljala policijsko službo v mestih v času mira, in to je veljalo z določenimi izjemami tudi v 17. stoletju v času Ludvika XIV. Sodobna teorija nasprotij (angl. conflict theory) se naslanja na velika nesorazmerja v porazdelitvi družbene moči, pri čemer naj bi družbene skupine, ki nadzirajo pomembne družbene vire, kot so bogastvo, premoženje in dohodek, uporabljale policijo in zakone z namenom prevladati dohodkovno šibkejše družbene skupine. Tako naj bi bil prvenstveni namen za vzpostavitev policije varovanje premoženja in položaja vplivnežev (Pevcin, 2004:87). Pečar (1994:83) navaja, da je policija državni organ, katerega pristojnosti so urejene s pravom, ki vsebuje tudi različne postopke, njeno delovanje pa se opira na različne stroke. Če ji pravo določa, kaj delati, ji stroka (kriminalistika, sodna medicina, penologija, kazenski postopek, kriminologija itd.) pomaga predvsem pri odgovorih, kako ravnati.

Prvi začetki oblikovanja današnje policije v samostojni državi Sloveniji segajo v 8. junij 1849, ko je cesar Franc Jožef I. po vzoru **francoskih orožnikov** ustanovil orožništva tudi v Avstro-Ogrski, kamor smo takrat spadali Slovenci. Cesarski hiši je bila najbolj vdana vojska, zato je razumljivo, da so vojaški polki prispevali potrebno število vojakov, ki so postali del orožniškega moštva, natančneje 16 orožniških polkov.

Razvoj slovenske policije je s pomočjo spodaj navedenih avtorjev in glede na bistvene spremembe v določenem obdobju mogoče razdeliti na naslednja obdobja (povzeto po avtorjih iz Jarc: 2006):

- Obdobje v času Avstro-Ogrske
- Obdobje po razpadu Avstro-Ogrske do okupacije Jugoslavije
- Čas druge svetovne vojne
- Obdobje po drugi svetovni vojni
- Obdobje od 1963 do 1974
- Obdobje od 1974 do 1990
- Obdobje po vojni za samostojno Slovenijo

- Obdobje v času Avstro-Ogrske

Po marčni revoluciji na Dunaju leta 1848 so se začele priprave na ustanovitev oborožene sile, ki bi skrbela za javno varnost v vseh provincah Avstro-Ogrske, v katero je takrat spadala tudi Slovenija. Tako je cesar Franc Jožef 8. junija 1849 pisno potrdil ustanovitev orožništva (žandarmerije). Ena od glavnih nalog takratnega orožništva je bila skrb za notranjo varnost provinc. 18. januarja 1850 je izšel prvi zakon, ki je urejal delovanje in organizacijo orožništva v cesarstvu. To je bila vojaško organizirana straža, ki je imela dve temeljni nalogi. Skrbeti je morala za notranjo varnost in bila je izvršilni organ za sodišča, državne, deželne in okrajne oblasti. Organiziranost orožnikov je ustrezala upravni razdelitvi države. V Ljubljani je bilo poveljstvo orožništva za deželo Kranjsko, ki je obsegala približno dve tretjini sedanje Slovenije. Pogoj za sprejem med orožnike na Kranjskem je bilo tudi znanje slovenskega jezika. V 11 okrajnih glavarstvih je orožnike vodil stražmojster. Službo so navadno opravljali peš v patrulji z vnaprej določeno smerjo gibanja. Ponekod so imeli tudi konje. Pred stotimi leti je imela Kranjska približno 481 tisoč prebivalcev, orožnikov in policistov pa je bil manj kot tristo. Kar pomeni, da je en uniformiran pripadnik javne varnosti prišel na okoli 1600 prebivalcev, kar je razmeroma veliko (Čelik, 1991:8).

- Obdobje po razpadu Avstro-Ogrske do okupacije Jugoslavije

Po razpadu Avstro-Ogrske je Slovenija obdržala svojo žandarmerijo, kljub povezanosti z novoustanovljeno Kraljevino Srbov, Hrvatov in Slovencev, vendar je postajala vedno bolj in bolj podrejena Beogradu. V Kraljevini Jugoslaviji je bila žandarmerija tipično centralizirana vojaško-policijska organizacija. Leta 1919 je bila ustanovljena Žandarmerijska komanda, in sicer je bilo v državi šest žandarmerijskih polkov, ki so bili organizirani v bataljone, čete, vode in žandarmerijske postaje. V vsak okraj je imel en ali dva voda in pet ali več žandarmerijskih postaj. Po uvedbi »šestojanuarske« diktature, ki jo je uvedel kralj Aleksander 6. januarja 1929, je bila spremenjena tudi upravna razdelitev države. V sestavi ministrstva za notranje zadeve Kraljevine Jugoslavije sta bili med drugim dve operativni direkciji, in sicer Direkcija javne varnosti in Direkcija nacionalne varnosti, ki sta centralizirano usmerjali izvrševanje varnostnih nalog na območju vse države. V banovinah, kakor tudi v okrožjih, so bili ustanovljeni odseki javne in nacionalne (državne) varnosti, v večjih občinah in mestih pa je bila za določene zadeve javne varnosti ustanovljena redarska ali mestna policija (Kranjčevič, 1981/82:24).

- Čas druge svetovne vojne

Obdobje med II. svetovno vojno. Organi za notranje zadeve kot posebna služba v tem obdobju niso obstajali, ampak so notranje zadeve ali zadeve javne varnosti praktično vršili organi revolucije, partizanski odredi, organi ljudske oblasti, partijske organizacije in ljudstvo. Za razvoj organov za notranje zadeve na splošno pa je pomemben odlok Josipa Broza Tita, z dne 13. maj 1944, s katerim je bil ustanovljen Oddelek za zaščito naroda (OZNA), ki je deloval v okviru Poverjeništva za notranje zadeve, ki pa je bilo 7. marca 1945 ukinjeno. Njegove pristojnosti je prevzelo novoustanovljeno Ministrstvo za notranje zadeve. Oddelek za zaščito naroda je izvajal naloge državne varnosti, zadeve javne varnosti pa je izvajala novoustanovljena služba narodne milice, služba za zatiranje kriminalitete ter upravni in izvršilni organi (Stepančič,1985: 187).

- Obdobje po drugi svetovni vojni ali obdobje od leta 1946 do 1963

Januarja 1946 je bila sprejeta Ustava Federativne ljudske republike Jugoslavije, ki je reorganizirala delovanje upravnih organov. OZNA se je preimenovala v Upravo državne varnosti (UDV). Področje notranjih zadev je na novo uredil Zakon o narodni milici, sprejet leta 1946, s katerim je bila milica opredeljena kot izvršilni organ državne uprave, ki je vojaško organizirana in skrbi za javni red in mir, varnost državljanov, državne, družbene in zasebne lastnine in pomaga državnim organom pri varovanju pravnega reda (Stepančič,1985: 187). S sprejemom Zakona o organih za notranje zadeve se združijo službe državne varnosti, kriminalistične službe in ljudske milice, na ravni federacije in republike ter okraja. Na območju občin so delovale postaje milice, ki so bile pri opravljanju nalog podrejene in odgovorne Tajništvu za notranje zadeve Okrajnega ljudskega odbora. Republiški državni sekretar je določal število in območje postaje milice ter imenoval komandirja in njegovega namestnika. Varnostna politika se je oblikovala največkrat mimo občine, pa tudi vloga svetov za notranje zadeve v občinskih ljudskih odborih je bila preveč načelna in idealizirana (Pečar, 1969:48–56).

- Obdobje od 1963 do 1974

Tudi to obdobje je zaznamovala nova ustava Socialistične federativne republike Jugoslavije, sprejeta aprila 1963. Značilno za to obdobje je, da je bilo malo teritorialnih sprememb upravnih organov, kar je ugodno vplivalo na teritorialno stabilnost državne uprave. Postopek ustanavljanja občin je bil končan, okraji pa so prenehali delovati. Temeljni zakon o službi notranjih zadev iz leta 1963 je nekoliko decentraliziral delovanje ONZ, vendar je bil pretežni del operative še vedno voden iz centra. Leta 1966 je Zvezni zakon o notranjih zadevah opredelil notranje zadeve kot zadeve republik in določal, da federacija opravlja le tiste naloge, ki jih zakon izrecno določa. Posledica decentralizacije je bilo sprejetje prvega Republiškega zakona o notranjih zadevah leta 1967, ki je določal, da vse notranje zadeve, razen zadev državne varnosti, opravlja občinski organ. Posledica je bila, da so bile kot samostojni organi občine ustanovljene postaje milice, ki so opravljale zadeve javne varnosti iz občinske pristojnosti (Jarc, 2006:16).

- Obdobje od 1974 do 1990

Z ustavo iz leta 1974 je prišlo do pomembnih sprememb političnega sistema. Vse postane družbeno, tudi varnost, ki se izvaja z družbeno samozaščito. Tega leta je bil spremenjen tudi Zakon o notranjih zadevah iz leta 1972, ki se je poslej imenoval Zakon o družbeni samozaščiti, varnosti in notranjih zadevah, ki pa ni posegal v reorganizacijo organov za notranje zadeve. S sprejemom novega Zakona o notranjih zadevah in Zakona o organizaciji in delovnem področju republiških upravnih organov in republiških organizacij ter samostojnih služb izvršnega sveta skupščine Socialistične republike Slovenije, pa se je spremenil položaj uprav za notranje zadeve (vsi ustanovitveni akti so jih do leta 1980 imenovali uprave javne varnosti). Uprave za notranje zadeve so bile organizirane kot organi za notranje zadeve, in sicer kot območni organi republiškega sekretariata za notranje zadeve, v sestavi katerih so delovale postaje milice s splošnim delovnim področjem. Upravo je vodil načelnik. Naloge na območju občine je praviloma opravljala ena postaja milice, po potrebi pa so se ustanovili oddelki postaje milice. Vloga slovenske policije (takratne milice) oziroma organov za notranje zadeve pa se je ponovno začela spreminjati po letu 1986, ko je v partiji nastopila velika sprememba miselnosti, ki je omogočila proces demokratizacije. Odrekanje monopola in vsemogočnosti Beograda je takratni milici omogočal, da je nastopala bolj samostojno (Mikulan, 1997:215).

- Obdobje po vojni za samostojno Slovenijo

Seveda se obdobje začne od leta 1990. V desetdnevni vojni proti jugoslovanski vojski je takratna milica, kakor se je še vedno imenovala, ostala ves čas na strani slovenske vlade. Zavedala se je svoje pomembne vloge, saj je bila takrat tudi edina sila, ki je bila dobro organizirana in usposobljena. Zmago nad jugoslovansko vojsko lahko brez dvoma pripišemo slovenski policiji in njenemu narodu. V oboroženih bojih so bili ubiti štirje policisti, štirinajst pa težko ranjenih. Ko so 3. julija 1991 spopadi prenehali, je slovenska policija dobila nekatere povsem nove naloge. Ena

najpomembnejših je bila ta, da je z odhodom jugoslovanske vojske prevzela nadzor nad vsemi mejnimi prehodi in skrb za celotno mejo, kar je v skladu z načeli, ki veljajo v zahodni Evropi. V procesu tranzicije iz enostrankarskega v večstrankarski sistem se je začela temeljita reorganizacija policije. Vloga slovenske policije se je namreč spremenila v več pogledih, zlasti na področju depolitizacije, notranje organiziranosti, pristojnosti, kontrole nad policijskim delom, predvsem pa na področju spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Mikulan, 1997: 216).

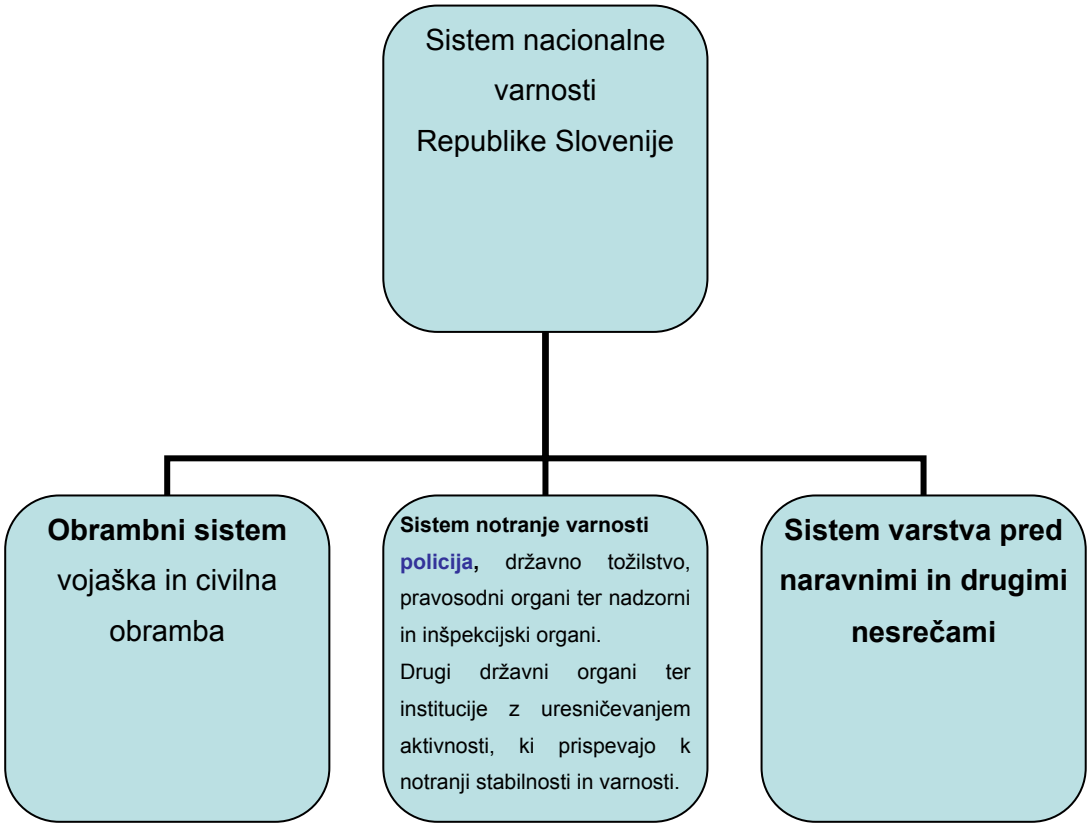
Vsako obdobje je prineslo nekaj novosti in obdržalo nekaj preteklosti. Tako se je razvijala in izoblikovala organizacija slovenske policije, kot jo poznamo danes. Da bi razumeli sedanjost, je pogosto treba razumeti in poznati preteklost. Poleg tega se lahko na napakah iz preteklosti učimo, predvsem pa je pomembno, da znamo ohraniti dobre rešitve iz preteklosti. Gledano v celoti pa organiziranih samostojnih enot za nadzor v policiji ali milici ni bilo. Oziroma ne v takšnem smislu kot jih poznamo danes. Posamezne obveščevalne ali kontraobveščevalne službe so izvajale nadzor nad delom policije v smislu zaščite ustavne ureditve. Šele v zadnjem obdobju, je pravilnik, ki je urejal način organiziranja in delovanja nadzornih skupin, ki so bile sestavljene iz strokovnjakov z različnih delovnih področji. Preden spregovorimo o današnjem nadzoru, si na kratko oglejmo organiziranost varnostnega sistema oziroma policije v okviru tega.

2.1.2 DANAŠNJA ORGANIZIRANOST SLOVENSKE POLICIJE

Za položaj varnosti je posebnega pomena delovanje ministrstva za notranje zadeve ter delo varnostnih in obveščevalnih služb. Anžič (1997:74) navaja, da je politika do varnostnih služb vedno nekoliko skeptična, zato jih nadzoruje.

V Sloveniji imamo zaradi ureditve sistema nacionalne varnosti sprejeto Resolucijo. V njej so določeni temelji sistema nacionalne varnosti od upravljanja, vodenja in organiziranosti sistema nacionalne varnosti. Slika nam prikazuje delitev sistema nacionalne varnosti na tri podsisteme, kot jih

določa Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (ReSVN)[4]



Slika 1 - Sistem nacionalne varnosti

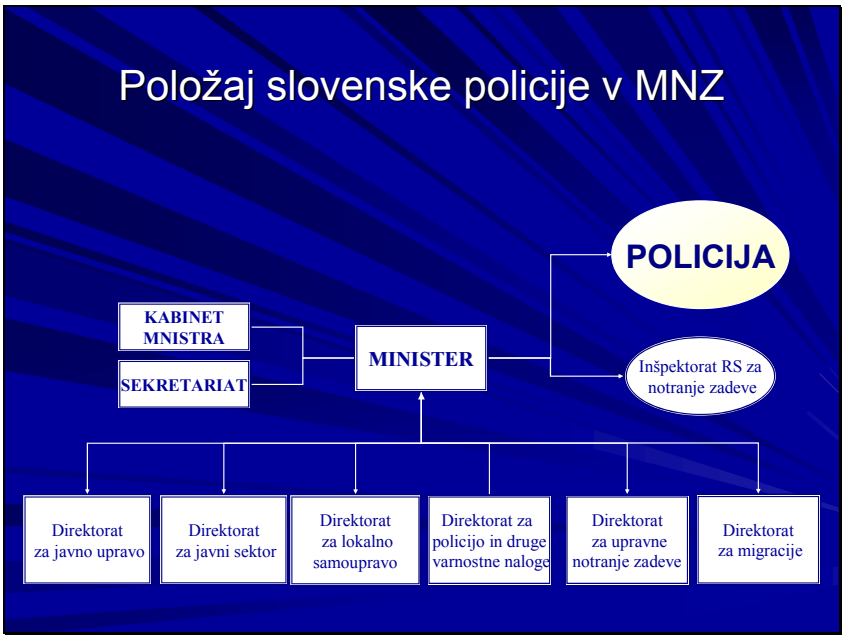
Tudi javnomnenjske raziskave potrjujejo dejstvo, da je ogrožanje notranje varnosti veliko bolj stvarno, realno in dnevno prisotno, kot pa recimo vojaško ogrožanje (Anžič, 1997:107). Tej trditvi stroški za posamezno dejavnost ne sledijo. Vendar ima varnost svojo ceno in nekateri si dodatno plačujejo storitve varnosti, poleg tiste, ki jo na država zagotavlja vsem državljanom.

Notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest **organa v sestavi** na predlog predstojnika organa v sestavi določi minister v soglasju z vlado (26. člen ZDU). Tudi 40. člen Zakona o javnih uslužbencih[5] določa, da sistemizacijo organa v sestavi ministrstva določi minister na predlog

4 Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (ReSVN), Uradni list RS, št. 56/01

5 Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 56/02 in čistopis Uradni list RS 63/2007-UPB3

predstojnika organa v sestavi. Podrobnejše določbe o sprejemu, spreminjanju in sistemizaciji delovnih mest v organih državne uprave (ministrstvih, organih v sestavi, vladnih službah in upravnih enotah) pa določa Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih[6].



Slika 1 - Položaj slovenske policije v Ministrstvu za notranje zadeve

Slovenska policija je od leta 1998 samostojni organ v sestavi Ministrstva za notranje zadeve. Zakon določa trinivojsko notranjo organizacijo policije. Slovenska policija izvaja naloge v skladu z zakonom in tudi njeno organiziranost določa 4. člen *Zakona o policiji*[7]*, in sicer*:

- državnem - GENERALNA POLICIJSKA UPRAVA(1),
- regionalnem - POLICIJSKE UPRAVE (11) in
- lokalnem - POLICIJSKE POSTAJE (99).

Na lokalni ravni imamo naslednjo strukturo:

- 52 splošnih policijskih postaj skupaj z 11 policijskimi oddelki,

6 Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih (Uradni list RS, št. 58/03, in vse spremembe.)

7 Zakon o policiji (ZPol), Ur. l. RS, št.. 49/1998 (66/1998 popr.) Spremembe: Ur. l. RS, št. 43/2001 Odl.US: U-I-407-98-25, 93/2001, 56/2002-ZJU, 26/2003-ZPNOVS, 48/2003 Odl.US: U-I-272/98-26, 79/2003, 110/2003-UPB1, 43/2004-ZKP-F, 50/2004, 54/2004-ZDoh-1 (56/2004 popr., 62/2004 popr., 63/2004 popr.), 102/2004-UPB2 (14/2005 popr.), 53/2005, 70/2005-UPB4, 98/2005, 113/2005-ZJU-B, 3/2006-UPB5, 36/2006 Odl.US: U-I-152/03-13, 78/2006, 107/2006-UPB6, 14/2007-ZVS

- 11 prometnih policijskih postaj,
- 31 mejnih policijskih postaj,
- 2 policijski postaji za vodnike službenih psov,
- 1 pomorsko policijsko postajo,
- 1 letališka policijska postaja in
- 1 konjeniška policijska postaja.

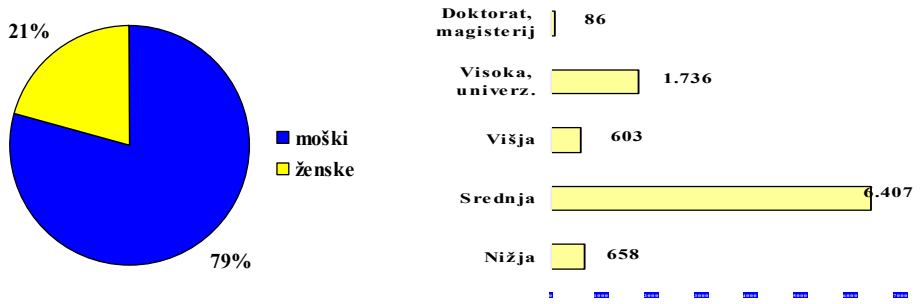
Še nekaj temeljnih številk o policiji. Skupno število zaposlenih je 9.490[8], od tega:

POLICIJA V ŠTEVILKAH

Število zaposlenih v policiji (na dan 31. 12. 2007):	
uniformirani policisti:	6.377
neuniformirani policisti:	1.594
ostali delavci policije:	1.519
Število policistov:	7.971
Število kriminalistov:	727
Število pripadnikov Specialne enote:	87
Število prebivalcev na policista:	253,8
Število policistov na 10.000 prebivalcev:	
vsi policisti:	39,4
uniformirani policisti:	31,5
Število kriminalistov na 10.000 prebivalcev:	3,6
Povprečna starost:	36,3 let
Število zaposlenih z doktoratom oziroma magisterijem:	86
Število zaposlenih z univerzitetno oziroma visokošolsko izobrazbo:	1.736
Število zaposlenih z višjo izobrazbo:	603
Število zaposlenih s srednjo izobrazbo:	6.407
Število zaposlenih z nižjo izobrazbo (osnovnošolsko, poklicno):	658
Število prevoznih sredstev policije:	2.600
Število civilnih patruljnih in civilnih vozil:	1.041
Število belo-modrih patruljnih vozil:	660
Število intervencijskih vozil:	142
Število terenskih vozil:	243

[8] Vir: Kadrovska služba GPU, stanje na dan 31. 12. 2007

Število motornih koles:	194
Število drugih prevoznih sredstev (tovornih vozil..):	215



Slika 2- Pregled sestave zaposlenih v policiji

2.1.3 GENERALNE POLICIJSKE UPRAVE

Generalna policijska uprava se deli na 11 notranjih organizacijskih enot. Ta organizacijska struktura se potem vleče po funkcionalni liniji do policijskih uprav.

Slika 3 - Organizacijska sestava Generalne policijske uprave

Podrobnejša organizacijska sestava je v prilogi naloge.

Na podlagi 16. člena Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 83/03 – UPB1), prvega odstavka 40. člena Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/02 in 2/04) in 3. člena Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji,

delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih (Uradni list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 22/04 in 43/04) je minister izdal Akt o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v policiji - št. 27-4-011/9-04, ki podrobneje določa naloge organizacijskih enot policije.

Temeljne naloge so opredeljene v Zakonu o policiji, vendar si najprej oglejmo kratek povzetek nalog NOE GPU. Notranje organizacijske enote generalne policijske uprave opravljajo naslednje naloge[9]:
- strateško usmerjajo, načrtujejo, organizirajo in nadzorujejo področje dela za celotno policijo,
- v skladu s 3. členom ZPol[10] opravljajo naloge policije,
- spremljajo, proučujejo in pripravljajo analize, poročila in druge skladne predloge za odločanje, pripravljajo zakonske in podzakonske predpise s področja policijskega dela.

V Službi generalnega direktorja policije sta poleg drugih služb organizirana Sektor za nadzor in Sektor za notranje preiskave in pomoč policistom, ki ima v okviru sektorja Oddelek za notranje preiskave.

Navedena sektorja sta po razdelitvi nalog odgovorna za opravljanje notranjega – internega – nadzora in preiskavo kaznivih dejanj, ki so jih osumljeni policisti.

Sektor za nadzor opravlja naslednje naloge:
- predlaga, razvija in uvaja različne postopke vodstvene kontrole,
- načrtuje, organizira, koordinira, vodi in izvaja nadzor nad opravljanjem policijskih nalog,
- nadzoruje izvajanje nadzora na nižjih ravneh,

[9] Akt o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v policiji - Celotno besedilo akta: (št. 27-4-011/9-04)
[10] Zakon o policiji, Uradni list RS, zadnji čistopis ZPol UPB-6 Uradni list RS, št. 107/06

- nadzoruje izvajanje posebnih policijskih ukrepov in uporabo sredstev specialnega fonda,
- organizira in koordinira izdelavo meril za ugotavljanje učinkovitosti in uspešnosti policijskih enot,
- usmerja in nadzira dejavnost policijskih uprav na svojem delovnem področju;
- opravlja druge naloge, ki mu jih na podlagi zakonov in drugih predpisov odredi vodstvo policije.

Sektor za notranje preiskave in pomoč policistom pa opravlja naslednje naloge:

- spremlja, analizira in ocenjuje problematiko s svojega delovnega področja,
- opravlja druge naloge, ki mu jih na podlagi zakonov in drugih predpisov odredi vodstvo policije,
- opravlja naloge, ki se nanašajo na splošno in pravno pomoč policistom.

Oddelek za notranje preiskave

- organizira in izvaja preiskovanje odklonskih pojavov v policiji in izvaja oziroma sodeluje pri preiskovanju določenih kaznivih dejanj in prekrškov, ki se preganjajo po uradni dolžnosti ali na predlog, če obstajajo razlogi za sum, da je storilec dejanja delavec policije, usmerja, koordinira in nadzira dejavnost policijskih uprav na svojem delovnem področju.

2.1.4 POLICIJSKE UPRAVE – REGIONALNA RAVEN

Policijska uprava je območna organizacijska enota policije, ustanovljena na določenem območju države. Slovenija je razdeljena na 11 policijskih uprav (Ljubljana, Maribor, Celje, Kranj, Postojna, Krško, Koper, Nova Gorica, Novo mesto, Murska Sobota in Slovenj Gradec), ki na **regijski ravni** skrbijo za varnost ljudi in njihovega premoženja. Vodijo jih direktorji, katere imenuje in razrešuje minister na predlog generalnega direktorja policije (8. člen ZPol).

Policijska uprava je območna organizacijska enota policije, ki jo vlada ustanovi na določenem območju države, določi pa tudi njen sedež (7. člen ZPol).

Slika 4 – Območja policijskih uprav v R Sloveniji

Policijske uprave so z Generalno policijsko upravo povezane organizacijsko in funkcionalno. Členitev strokovnih služb na policijskih upravah je smiselno prilagojena strukturi strokovnih služb Generalne policijske uprave.

Policijska uprava opravlja naloge v **notranjih organizacijskih enotah**. Vodje notranjih organizacijskih enot so za svoje delo, stanje v enoti in delo notranje organizacijske enote odgovorni direktorju policijske uprave. Če policijska uprava ugotovi, da policijska postaja ne opravlja svojih nalog, oziroma jih ne opravlja pravilno ali pravočasno, mora na to opozoriti komandirja policijske postaje in zahtevati od njega, da zagotovi izvajanje njenih nalog oziroma da odpravi ugotovljene nepravilnosti v določenem roku. Policijska uprava lahko neposredno prevzame posamezno nalogo ali vrsto nalog iz pristojnosti policijske postaje, kadar oceni, da je to potrebno.

2.1.5 POLICIJSKE POSTAJE – LOKALNA RAVEN

Policijska postaja je območna organizacijska enota policije, ustanovljena za neposredno opravljanje nalog policije na določenem območju ali za določeno področje dela policijske uprave. Območje in sedež policijske postaje določi minister. Policijsko postajo vodi komandir. Komandir policijske postaje je za svoje delo, stanje na policijski postaji in delo policijske postaje odgovoren direktorju policijske uprave, ki komandirja predlaga za imenovanje, imenuje pa ga generalni direktor policije (11. člen ZPol).
Tam, kjer je ustanovitev policijske postaje z vso spremljajočo infrastrukturo in kadrovskim potencialom neracionalna, policijska pisarna pa glede na varnostne razmere ni ustrezna oblika policijskega dela, se ustanovi **policijski oddelek** kot notranja organizacijska enota policijske postaje. Posebna metoda policijskega dela je delovanje **policijskih pisarn**. Gre za delovni prostor, namenjen policijskemu delu. Pri tej metodi dela so v ospredju svetovanje, sprejemanje obvestil, zbiranje informacij in druga opravila, ki niso vezana na interventno ukrepanje policije.
Policijske postaje se glede na delovno področje delijo na splošne policijske postaje, postaje prometne policije, postaje mejne policije in kombinirane.

Policijske postaje s posebnim namenom so postaja letališke policije, postaja pomorske policije, policijska postaja vodnikov službenih psov, postaja konjeniške policije.

Območja in sedeže policijskih postaj določa Pravilnik o območjih in sedežih policijskih postaj[11], ki točno navaja, katera naselja teritorialno pokriva določena policijska postaja.

Pri tem je treba poudariti, da organizacija na lokalni ravni ni več povezana z na novo ustanovljenimi občin, kot je bilo to urejeno v prejšnjem sistemu, kjer je ena policijska postaja obsegala območje občine. Še vedno pa je ostala delna povezanost med območji upravnih enot in območji policijskih postaj. Že

[11] Pravilnik o območjih in sedežih policijskih postaj, Ur. l. RS, št. 12/2005, Spremembe: Ur. l. RS, št. 81/2005, 42/2006, 32/2007, 89/2007, 107/2007, 117/2007

vse od časa okrajev pa se je tudi izgubila povezanost na srednji ravni, med pokrajino in policijsko upravo. Z vidika usklajenega delovanja državnih organov to pomeni organizacijsko slabost. Osnutek zakon o pokrajinah pa predvideva izjemo. Policiji organizacijske strukture na srednji ravni ne bo treba prilagoditi pokrajinam.

2.2 Temeljne dejavnosti policijskega dela

Sedeži in območja območnih organizacijskih enot policije so določeni z Odlokom o ustanovitvi, območju in sedežu policijskih uprav v Republiki Sloveniji in Pravilnikom o območjih in sedežih policijskih postaj. Osnovni akt, ki določa tako notranjo organizacijsko strukturo kot naloge organizacijskih enot, je Akt o organizaciji, sistemizaciji delovnih mest in nazivih v policiji, ki sem ji že opisal. Oglejmo si še temelje naloge po ZPol.

2.2.1 Temeljne naloge Policije

Naloge policije, določa jih 3. člen ZPol, so:

1. varovanje življenja, osebne varnosti in premoženja ljudi;
2. preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj in prekrškov, odkrivanje in prijemanje storilcev kaznivih dejanj in prekrškov, drugih iskanih oseb ter njihovo izročanje pristojnim organom in zbiranje dokazov ter raziskovanje okoliščin, ki so pomembne za ugotovitev premoženjske koristi, ki izvira iz kaznivih dejanj in prekrškov;
3. vzdrževanje javnega reda;
4. nadzor in urejanje prometa na javnih cestah in nekategoriziranih cestah, ki so dane v uporabo za javni promet;
5. varovanje državne meje in opravljanje mejne kontrole;
6. opravljanje nalog, določenih v predpisih o tujcih;
7. varovanje določenih oseb, organov, objektov in okolišev;
8. varovanje določenih delovnih mest in tajnosti podatkov državnih organov, če z zakonom ni drugače določeno;

9. izvajanje nalog, določenih v tem in drugih zakonih in podzakonskih predpisih.

2.2.2 Področja dela v policiji

Pri načrtovanju in poročanju v policiji so se izoblikovala naslednja področja[12] dela v policiji, ki niso identična nalogam. Vendar pa so v področjih dela vsebovane vse naloge iz različnih aktov:

1. preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kriminalitete;
2. vzdrževanje javnega reda in zagotavljanje splošne varnosti ljudi in premoženja;
3. zagotavljanje varnosti cestnega prometa;
4. nadzor državne meje in izvajanje predpisov o tujcih;
5. varovanje določenih oseb in objektov;
6. v skupnost usmerjeno policijsko delo;
7. operativno-komunikacijska dejavnost;
8. forenzična in kriminalističnotehnična dejavnost;
9. analitska dejavnost;
10. nadzorna dejavnost;
11. spremljanje izvajanja policijskih pooblastil in ogrožanja policistov;
12. reševanje pritožb;
13. notranje preiskave;
14. informacijska in telekomunikacijska dejavnost;
15. kadrovske in organizacijske zadeve;
16. izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje;
17. finančno-materialne zadeve;
18. mednarodno sodelovanje;
19. sodelovanje v mirovnih misijah;
20. odnosi z javnostmi.

[12] Metodološko navodilo za izdelavo letnih in polletnih poročil o delu, št. 407-27/05, datum: 21. 12. 2005

Dejansko se z metodološkim navodilom prehaja iz klasičnega poročanja po organizacijskih enotah na poročanje po področjih, ki povzemajo določene dejavnosti oziroma temeljne procese dela.

2.2.2.1 Dejavnost specializiranih enot

Kot primer bom navedel še opis nalog dveh organizacijskih enot, res v okrnjeni obliki, z namenom ponazoritve vsebine.

Kriminalistična policija[13] je specializirana služba za boj proti kriminalu. Na vrhu je uprava kriminalistične policije, ki s pomočjo svojih sektorjev vodi, koordinira, spremlja, analizira in ocenjuje stanje na področju kaznivih dejanj. S sodnimi in drugimi državnimi organi ter pristojnimi organi v tujini skrbi za učinkovito in zakonito opravljanje nalog na različnih področjih kriminalitete.
Uprava kriminalistične policije poleg tistih nalog, ki jih opravljajo notranje organizacijske enote, opravlja še sledeče skupne naloge:

- koordinira preventivno dejavnost;
- načrtuje in predlaga organizacijske spremembe, razvoj in uresničevanje razvojnih projektov;
- koordinira potrebe in programe za kriminalistično usposabljanje in kadre;
- načrtuje in predlaga kriminalistično materialno-tehnično opremo in finance;
- sodeluje pri usposabljanjih za izvajanje policijskih pooblastil pri preiskovanju kriminalitete;
- druge naloge, ki ne pomenijo neposrednega preiskovanja kriminalitete.

[13] Vir internet http://www.policija.si

Urad za varnost in zaščito[14] načrtuje, organizira, koordinira, vodi, izvaja in nadzira fizično, preventivno - operativno in tehnično varovanje oseb in objektov, ki jih določa vladna uredba.

Osnovna naloga Urada za varnost in zaščito je **varovanje določenih varovanih oseb in objektov pred vsemi oblikami ogrožanja**. Optimalna varnost določenih oseb in objektov se zagotavlja s kombinacijo varnostnih ukrepov preventivno - operativne narave ter ukrepov tehničnega in fizičnega varovanja. V ta sklop sodi tudi sistematično zbiranje, obdelovanje in analiziranje podatkov in informacij o vsem, kar bi lahko vplivalo na varnost določene osebe ali objekta. Končni rezultat je ocena stopnje ogroženosti osebe ali objekta, ki je podlaga za načrtovanje količine in vrste varnostnih ukrepov, potrebnih v konkretni situaciji.

Naloga urada je, da v skladu z določbami Uredbe o varovanju določenih oseb, objektov in okolišev objektov, v katerih so sedeži državnih organov[15], varuje naslednje osebe in objekte:

- predsednika ali poglavarja države na uradnem obisku;
- predsednika Republike Slovenije, predsednika Državnega zbora RS, predsednika Vlade RS ter njihove zakonce;
- ministra za zunanje zadeve, ministra za obrambo in ministra za notranje zadeve;
- predsednika Državnega sveta, predsednika Ustavnega sodišča, predsednika Vrhovnega sodišča, druge ministre, generalnega državnega tožilca in direktorja Slovenske obveščevalno-varnostne agencije;
- bivšega predsednika republike;
- predsedniške kandidate, ki se jih varuje od določitve kandidatur do izvolitve predsednika republike;
- druge najvišje predstavnike tujih držav in mednarodnih organizacij;
- objekte in okoliše, v katerih je sedež predsednika republike, Državnega zbora, Državnega sveta, vlade, Ministrstva za zunanje zadeve in Ministrstva za notranje zadeve;

[14] Vir internet http://www.policija.si

[15] Uradni list RS, št. 103/2000

- objekte - sedeže diplomatskih in konzularnih predstavništev ter misij mednarodnih organizacij;
- druge državne uslužbence, objekte in okoliše, če je podana konkretna ogroženost.

Skratka, Urad za varnost je v osnovi odgovoren za 7. in 8. alinejo 3. člena Zpol. Seveda po teh nalogah delajo tudi vsi policisti in kriminalisti, le nosilec, koordinator in temeljni izvajalec je ta urad, ki je tudi nosilec odgovornosti. V 14. členu Akta so naštete njegove naloge, ki so razdeljene tudi za enote, ki delujejo v sestavi Urada. Skratka, nalog je toliko, da na koncu postajajo nepregledne in jih je težko spremljati in tudi nadzirati.

3 PRIMERJALNA UREDITEV NADZOROV V EVROPSKIH DRŽAVAH

Tam, kjer je moč velika, se iz strahu pred zlorabami običajno zagotavlja tudi ustrezna kontrola. Kako urediti, organizirati in vsebinsko izpeljati nadzor, pa je seveda drugo vprašanje. Vsaka država ima svojo rešitev, osnove so seveda skupne, glede na zgodovinska dejstva in danosti pa se oblikujejo različne rešitve.

Policija kot represivni organ ima velika pooblastila. Pod določenimi pogoji lahko policist nekomu vzame življenje. Zagotovo moramo nadzirati takšna dejanja. Parlamentarna skupščina sveta Evrope priporoča v svojih smernicah, naj izvršilna veja oblasti nadzoruje dejavnosti službe za notranjo varnost in poudarja: »Enemu ministru bi se morala pripisati politična odgovornost za nadziranje in inšpekcijo služb za notranjo varnost, njegov urad pa bi moral imeti popoln dostop, da bi se omogočil vsakodnevni nadzor« (Maver, Kečanović (ur), po zborniku razprav »Človekove pravice v postopkih represivnih organov oblasti«, Ljubljana, 2002). Pa si na kratko oglejmo, kako so to naredile nekatere države.

3.1.1 Avstrija

V sestavi ministrstva za notranje zadeve deluje generalna direkcija javne varnosti, ki teritorialno predstavlja avstrijsko policijo in jo vodi policijski direktor. Ta se deli na zvezno policijo in žandarmerijo. Znotraj policije deluje kriminalistična policija, ki ima tudi v Avstriji nekatere sodne pristojnosti, zato je v procesnopravnih zadevah vezana tudi na zveznega javnega tožilca.[16]

Po 4. členu Zveznega zakona o organizaciji varnostne uprave in izvajanju del varnostne policije (Sicherheitpolizeigesetz, oktober 1991) je najvišja varnostna oblast zvezni minister za notranje zadeve. Zveznemu ministru za notranje zadeve neposredno podrejene varnostne direkcije, njim podrejene okrajne upravne oblasti in zvezne policijske direkcije opravljajo zadeve varnostne uprave v deželah.

Vsaka zvezna dežela ima varnostno direkcijo, ki jo vodi varnostni direktor. Imenuje ga zvezni minister za notranje zadeve po predhodnem soglasju deželnega glavarja. V zadevah materialnih stroškov, kadrovskih zadevah ter v drugih zadevah organizacije in vodenja zvezne policijske direkcije je policijski direktor neposredno podrejen zveznemu ministru za notranje zadeve (drugi odstavek 8. člena). Prav tako so v teh zadevah zveznemu ministru neposredno podrejena deželna žandarmerijska poveljstva.

Zvezni minister za notranje zadeve lahko varnostni direkciji z odredbo odvzame pristojnost za določeno zadevo na območju zvezne dežele, predvsem na področju preventive. Pred razglasom takšne odredbe mora deželna vlada dati svoje mnenje (čl. 14/2 ibd).

Varnostni direktorji morajo o pomembnih varnostnih zadevah, ki niso le regionalnega pomena, obveščati zveznega ministra za notranje zadeve (čl. 15/2 ibd). Minister ima pravico dajati varnostnemu direktorju obvezne usmeritve, vendar mora o vseh državno-političnih ali za javno varnost pomembnih odredbah obvestiti deželnega glavarja. Zvezni minister za notranje zadeve je zaradi zagotavljanja učinkovitega enotnega delovanja in

[16] Podrobneje na spletni strani: http://www.interpol.int/Public/Region/Europe/pjsystems/Austria.asp#top

zmanjševanja nevarnosti konfliktov zavezan postaviti smernice za ukrepanje organov službe javne varnosti (Kavčič, 2004:107).

3.1.2 Francija

Francija deluje z dvema sistemoma. Nacionalna policija deluje v mestih, ki imajo več kot 10.000 prebivalcev. Bolj znana pa je žandarmerija, ki deluje na podeželju.

Minister za notranje zadeve je odgovoren za nacionalno politiko policijske dejavnosti, medtem ko je vodenje dveh policijskih sil delegirano generalnima direktorjema nacionalne policije in nacionalne žandarmerije. Minister imenuje generalnega direktorja ter druge visoke uradnike nacionalne policije, prav tako pa jih lahko, če ni zadovoljen z njihovim delom, po posvetovanju s telesom, odgovornim za kadrovske zadeve nacionalne policije, razreši (Horton v Kavčič 2004).

Nadzor izvaja Generalni vladni inšpektorat (IGA). Gre za medresorski inšpekcijski organ z obširnimi pristojnostmi, ki odgovarja ministru za notranje zadeve in ministru za čezmorska ozemlja. Njegove naloge so:[17]

- nadzor na ministrstvom za notranje zadeve in ministrstvom za čezmorska ozemlja,
- izvajanje vladnih revizij in študij, ocenjevanje javnih politik,
- svetovanje in podpora.

V okviru ministrstva deluje generalni direktorat nacionalne policije. Organizacijska sestava Nacionalne policije se razlikuje, ker ne poznajo organa v sestavi. Če pa si ogledamo sestavo direktorata nacionalne policije na internetu[18], vidimo, da opravljajo podobne naloge in imajo podobne službe, le organizacija policije ima svoje zgodovinske danosti.

[17] www.interieur.gouv.fr/rubriques/divers/anglais/iga.

[18] www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c3_police_nationale/c33_organisation.

Nacionalna policija deluje v okviru desetih direkcij[19] in povsod je razlika med žandarmerijo, ki je vojaško organizirana, in policijo. Vendar se očitno žandarmerija obnese, ker načrtujejo njeno razširitev. V Franciji je izoblikovan močan sodni nadzor in nimajo oblikovanega strokovnega nadzora v policiji. Imajo pa močno notranjo policijo za preiskovanje kaznivih dejanj policistov.

Nadzor javnih servisov je sicer v Franciji ustavno zagotovljena pravica že iz leta 1789, kjer se v preambuli Deklaracije o človekovih in državljanskih pravicah v 12. in 15. členu zagotovljena odgovornost javnih uslužbencev pred javnostjo, vendar je za konkreten nadzor treba ugotoviti dejansko stanje v organih pregona. Kontrola policije se izvaja prek hierarhičnega nadzora, političnega nadzora in sodnega nadzora. Parlament ima več vzvodov, prek katerih nadzira delo varnostnih organov; od teh je najpomembnejše odločanje o proračunu varnostnih služb. Sodni nadzor se v strogem pomenu besede izvaja že prek tožilstva, saj morajo vse policijske aktivnosti iti prek pisarne tožilca, preden pridejo pred sodišče. Vendar v praksi tožilski nadzor ne deluje najbolje, njegovo nadzorstveno vlogo prevzema sodišče, ki pa je zaradi omejenih informacij o postopkih (zgolj kar dobi v roke) in pomanjkanja neodvisnega vpogleda v celotno dokumentacijo v »podrejenem« položaju. Dejansko je namreč policija tista, ki sama s selekcijo in »cenzuriranjem« odloči, katere informacije bodo sodišču sploh na voljo. Tako ostane le hierarhični notranji nadzor, ki pa kot vsepovsod po svetu zaradi inercije in ohranjanja obstoječega stanja in pooblastil varnostnih organov na nekaterih področjih nima interesa po spremembah (De Boer v Kavčič, 2004, str. 221).

3.1.3 Hrvaška

Po Zakonu o policiji Republike Hrvaške[20] (sprejet leta 2000) je policija **javna služba** ministrstva za notranje zadeve, ki opravlja policijska dela. Policijska dela opravljajo delavci, ki so zaposleni v ministrstvu.

[19] Obisk francoske policije na GPU leta 2004 in izmenjava izkušenj o nadzorstveni dejavnosti

[20] Uradni list RH, št. 126/00 broj 01-081-00-4340/2 in http://www.mup.hr/131.aspx

Minister za notranje zadeve mora o delu policije enkrat na leto pisno poročati odboru za notranjo politiko in nacionalno varnost parlamenta, na njegovo zahtevo tudi pogosteje in tudi za konkretne primere. O policijskih zadevah, ki so v interesu javnosti, policija obvešča javnost neposredno ali prek sredstev javnega obveščanja. Informacije za javnost s tega področja daje minister ali oseba, ki jo minister pooblasti za kar ima podlago v 7. in 8. členu zakona.

Ministrstvo poleg kadrovskih in organizacijskih zadev, logistične podpore idr. **organizira in izvaja nadzor nad policijo**. Za to ima podlago v 11. členu Zakona o policiji. V 10. točki tega člena je določeno, da ministrstvo:

- organizira in izvaja notranji nadzor:

Za nemoteno opravljanje policijskega dela se v ministrstvu ustanovi »ravnateljstvo policije« kot organizacijska enota ministrstva. Naloge ravnateljstva po 12. členu Zakona o policiji so:

- spremljanje in analiza stanja varnosti in pojavov, ki vplivajo na nastanek in razvoj kriminalitete,
- **usklajevanje, usmerjanje in nadziranje dela policijskih uprav,**
- neposredno sodelovanje pri reševanju zahtevnejših nalog iz delokroga policijskih uprav,
- skrb za sklepanje mednarodnih sporazumov o policijskem sodelovanju in drugih mednarodnih aktih, za katere je pristojno,
- organizacija in izvedba kriminalistično-tehničnih preiskav,
- zagotavljanje pogojev za delo Policijske akademije,
- opredelitev standardov za opremo in materialno-tehnična sredstva,
- v skladu s posebnimi predpisi zagotavljanje dela policije v izrednih razmerah.

Predstojnik ravnateljstva (ravnatelj) je po položaju pomočnik ministra za notranje zadeve, ki ga imenuje vlada na predlog ministra.

Minister je poleg izdaje drugih predpisov pristojen tudi za izdajo predpisov, ki se vežejo neposredno na izvajanje policijskih pooblastil (način ugotavljanja identitete posameznika, izvajanje policijskega pridržanja, pregled oseb itd). V

skladu s 128. členom hrvaškega Zakonom o policiji minister tudi izda predpis, s katerim podrobneje uredi notranji nadzor v policiji.

3.1.4 Nemčija

Nemška deželna ureditev, ki ima v vsaki deželi svojo policijo, tvori 17 samostojnih sistemov (Karakas, Škrk, 2002:342-350) in vsi imajo pristojnosti nad raziskavo kaznivih dejanj. Njihovo delo, podobno kot pri nas, nadzoruje oziroma bolj formalno vodi državni tožilec in v končni fazi sodišče, ki presoja pravilnost opravljenega dela. Vsekakor pa ne gre za podroben nadzor. Nad deželnimi policijami (uniformirano in kriminalistično) bedi Bundeskriminalamt, ki ima pravico samostojno začeti ali prevzeti vodenje preiskave hujših oblik kaznivih dejanj (Kamper, 2002, 102-111). Iz opisa nalog te zvezne policije ni razbrati, da bi imela tudi nadzorstveno funkcijo. Se pa skuša uveljaviti nov model upravljanja v nemški policiji »Neues Steuerungsmodell«, znotraj katerega uvajajo tudi nadzorstveno funkcijo, zdaj poimenovano »Controling« (Kamper 2002:102).

Zaradi naše (slovenske) znane dileme o pristojnostih parlamentarne preiskovalne komisije naj samo opozorim, da v Nemčiji ne poznajo parlamentarnega nadzora nad delom kriminalistične policije.

3.1.5 Velika Britanija

Na Otoku ne poznajo celinskega sistema in enotnih centraliziranih državnih policij. Deluje veliko število različnih organov pregona, ki so decentralizirani. Notranje ministrstvo v Veliki Britaniji je odgovorno parlamentu in javnosti za učinkovito delo policije. Vsako leto notranji minister poda vladne prioritete v t. i. Državnem policijskem načrtu (National Policing Plan). Strateške usmeritve glede policijskega dela so srednjeročne, za prihajajoče leto pa se postavi okvirni načrt dela. Pomembno je, da določijo tudi indikatorje in cilje, po katerih se lahko ocenjuje in primerja delo policije. Načrt se pripravlja tudi na ravni policijske oblasti, ki je odgovorna za zagotavljanje učinkovitosti policije in pripravlja triletni strateški načrt. Prvi nivo je torej načrt ministrstva,

policijskih oblasti, tretji pa na ravni vodji policijskih enot. V Angliji in Walesu jih je 43 in odgovarjajo angleškemu notranjemu ministru. Skupaj ima britanski sistem policijske organizacije 51 policijskih enotah v Angliji, Škotski in Walesu. Škotske policijske enote pa so odgovorne škotskemu parlamentu.[21]

Na tej lokalni ravni pripravijo letni program dela, ki mora biti v skladu s triletnim strateškim načrtom policijskih oblasti in s smernicami notranjega ministra. Prav tako pa morajo vodje policijskih enot upoštevati mnenje lokalne skupnosti. Imajo več raznovrstnih policij, ki so razprostrte po okrožjih ali grofijah, imajo metropolitansko policijo, policije velikih mest, kombinirane policijske enote in posebnosti, kot je transportna policija. Na področju odkrivanja kriminalitete pa imajo poleg enot v okviru policije še preiskovalne enote, ki sodijo neposredno pod notranjega ministra ali pod druga ministrstva (carinska ali davčna preiskovalna služba). Nepovezanost sicer omejuje uspešnost pri preiskovanju, po drugi strani pa omogoča, da se policije med seboj nadzorujejo. Imajo pa v Veliki Britaniji močno nadzorstveno vlogo kraljevi inšpektorji. Inšpektorji so izbrani iz vrst dolgoletnih strokovnjakov in jih na predlog ministra imenuje parlament. Tako poznamo parlamentarni nadzor, ki je v nasprotju z našim strokoven. Vendar imajo organiziran nadzor tudi na regionalni ravni. Specializirane področne inšpekcijske enote se ukvarjajo s strokovnim nadzorom in reševanjem pritožb v policiji[22]. Tako denimo pritožbe obravnava IPCC (Independent Police Complaints Commission).

Leta 2002 je bila sprejeta zakonodaja o reformah v policij »Police Reform Act 2002«, ki je uvedla aktualne novosti[23]. Prav te spremembe zakonodaje ministru omogočajo, da ukaže policijskim oblastem, naj uvedejo ukrepe za izboljšanje rezultatov. Intervencijska moč ministra je sicer omejena, vendar omogoča ukrepanje v primerih, ko policija ne dosega pričakovanega standarda ali ko vodje policijskih enot niso uspešni v odnosu do lokalne

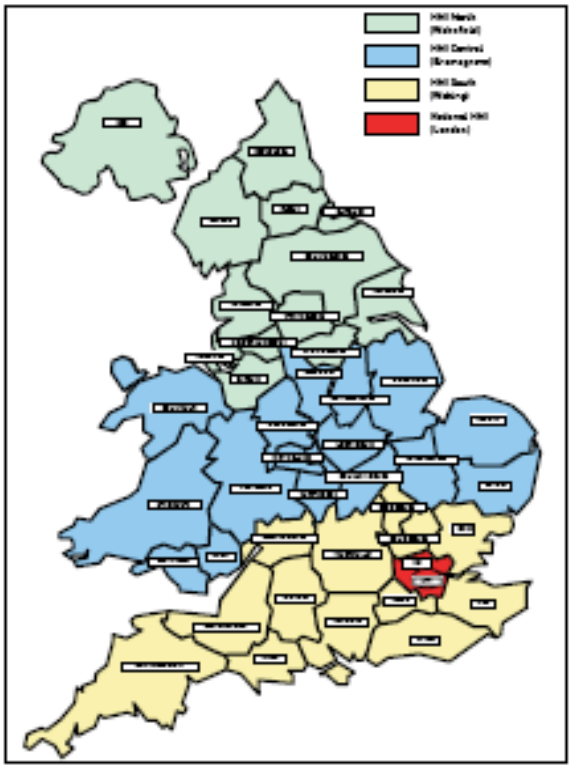
[21] http://www.ex.ac.uk/politics/pol_data/undergrad/smalley/page9.html

[22] www.met.police.uk

[23] Police Reform Act 2002. www.opsi.gov.uk/acts/acts2002/20030030.htm

skupnosti. Pooblastila so navedena v Police Reform Act. Preden minister izda navodilo, mora pri vodji policijske enote in pri policijskih oblasteh preveriti njihove predloge, proučiti njihovo mnenje in okoliščine. Zato mora pristojna inštitucija Her Majesty`s Inspectorate of Constabulary – HMIC (Interno gradivo HMIC iz leta 2004) poročati po opravljenem inšpekcijskem pregledu. Če ta potrdi, da policijska enota ni učinkovita in da se rezultati ne bodo spremenili, lahko predlaga ustrezne ukrepe.

Kraljevski redarski inšpektorji (HMI) so že skoraj stoletje in pol odgovorni za preverjanje in izboljšanje učinkovitosti policijske službe v Angliji in Walesu. Prvi inšpektor je bil imenovan v skladu z določbami Zakona o okrožni in okrajni policiji iz leta 1856. Leta 1962 je Kraljevska komisija za policijo formalno priznala njihov prispevek k policijskemu delu. Novo strukturo regijske organiziranosti so postavili leta 2002. Imajo decentralizirano policijo, kot kaže, pa tudi zelo učinkovit nadzor, saj naj bi, po njihovih podatkih, v zadnjih šestih letih policiji uspelo privarčevati 1,367 mio GBP, sredstva pa so bila vrnjena v policijsko delo v prvih vrstah.



Slika 5 - Regijska razdelitev nadzora nad policijami v Angliji

Zanimiv je tudi način financiranja inšpektorata, ta namreč svoje delo (nadzore, svetovanja) trži in zaračunava. Nenavadno je, da bi moral tak kraljevi inšpektorat svoje storitve zaračunavati in z njimi konkurirati na trgu, vendar očitno gre tudi tako. Na grafu je razvidno, kako kraljevi inšpektorat

regijsko pokriva močno decentralizirane enote. HMI sever (Wakefield), HMI osrednji (Bromsgrove), HMI jug (Woking), Nacionalni HMI (London).
Kraljevske redarske inšpektorje imenuje kraljica po priporočilu ministra za notranje zadeve, inšpektorji pa poročajo kraljevskemu glavnemu redarskemu inšpektorju (HMCIC), ki je glavni strokovni policijski svetovalec ministra za notranje zadeve. Deluje neodvisno od ministrstva za notranje zadeve in policije. Izjava o nameri HMIC kaže, da so se odločili ***izboljšati uspešnost*** policijskega dela. Dejavnosti nadzora in ocenjevanja HMIC so močno usmerjene v doseganje tega cilja. Nameravajo zagotoviti dolgotrajen, stanoviten in trajnosten napredek pri učinkovitosti in opravljanju nalog. Skratka - stalne izboljšave v korist vseh skupnosti, ki jim služijo (vir internet in interno gradivo HMIC).

3.2 Zaključek

Vse države imajo zagotovljen nadzor nad policijo oziroma represivnimi organi. Organizacijske in vsebinske rešitve pa so različne. Poteka obsežen nadzor nad delom represivnih organov v različnih oblikah od internega do eksternega strokovnega nadzora, sledi civilni, sodni in ponekod tudi parlamentarni nadzor. S pravnega vidika je nadzor sistematično urejen in za to področje obstaja veliko predpisov, zakonsko materijo poleg podzakonskih predpisov še dodatno urejajo interna pravila. Veliko slabše pa je na področju ugotavljanja uspešnosti in učinkovitosti, problem so predvsem kazalci ugotavljanja uspešnosti. V zadnjih letih je veliko policijskih organizacij začelo iskati in določati kriterije uspešnosti, vendar še ni izoblikovanih širše uporabnih meril.

4 NADZIRANJE IN UČINKOVITOST

4.1 Nadzor splošno

Vsi želimo biti uspešni in učinkoviti. Da bi to lažje dosegli, načrtujemo. Kaj kmalu ugotovimo, da delo pogosto ne poteka, kot smo želeli oziroma načrtovali. Zato smo začeli nadzirati. Da nadzor obstaja, odkar obstajata družba in zavedno ravnanje ljudi, ni nobenega dvoma. Z organizacijo družbe in razvojem upravljanja pa se je razvilo tudi spoznanje o nujnosti nadzora. Osnovni namen nadziranja je ugotavljanje in preverjanje, ali načrtovana dejanja potekajo v skladu z našimi pričakovanji.

Poglejmo, kako te pojme pojasni Slovar slovenskega knjižnega jezika (SSKJ 1994:598)

Nadzorovati pomeni »sistematično pregledovati, spremljati potek česa ali razvoj česa, zlasti določene dejavnosti« oziroma »prizadevati si skrbeti za pravilno ravnanje, vedenje, delo koga«, iz tega izhaja niz podobnih opredelitev:

Nadziranje je presojanje pravilnosti delovanja glede na zastavljene cilje in odpravljanje nepravilnosti pri njem. Nadziranje je poleg načrtovanja in pripravljanja izvajanja upravljavska funkcija, kot so nadziranje izvajanja, operativno načrtovanje, proizvajanja.

Nadzor naj bi bil rezultat procesa nadziranja, v glavnem je razumljen kot značilnost neke organizacije, da je v njem zagotovljena pravilnost delovanja. Skratka, pomeni proces dela, ki se ukvarja z nadziranjem.

Kontroliranje je pretežno preventivno delo na strokovnem ugotavljanju dejstev. Pomeni zasnovano vzporedno nadziranje, ki ga opravijo v nadziranem delovanju organizacije vključeni in po načelu stalnosti delujoči organi, denimo kontroliranje kakovosti, stroškov, izvajanja projektov, dostopa.

Revidiranje je pretežno korektivno delo, na izvedenskem obnavljanju zasnovano naknadno nadziranje, ki ga opravijo organi (posamezniki ali službe), ki niso del nadzirane organizacije oziroma v njo niso organizacijsko

vključeni. Sem sodi revidiranje zaključnega računa, revidiranje knjigovodstva, revidiranje projekta[24].

Revizija pa pomeni pregledovanje knjig ali poslovanja podjetji (tudi organov, organizacij) od pooblaščenih oseb – revizorjev.

4.2 Odnos med nadzorovalcem in nadziranim

Državna uprava v vlogi objekta nadzora nastopa zato, ker pomeni objektivno nevarnost, do se prelevi v samostojen center politične moči. Predstavlja torej latentno nevarnost, da iz služabnika ljudstva postane tiran, ki omejuje osebno svobodne in nerazumno zapravlja ekonomske resurse države. Posamezne oblike tiranij in vojaških diktatur predstavljajo ekstremen primer zlorabe. Policijo nadziramo, ker ima veliko moč, zato, da je ne bi zlorabila.

Država prek državne uprave izvaja funkcijo neposredne oblasti ter upravlja in vodi pomemben del družbenih dejavnosti (glej Brezovšek, 2000:264). **Izvirni pojem državne uprave** označuje instrumentalizacijo državne oblasti in države kot posebne oblike družbene organizacije. Začetke državne uprave lahko postavimo v postfevdalni čas oziroma čas ob nastajanju absolutističnih evropskih monarhij.

Izhodišče pravno-političnih zamisli pri opredeljevanju teoretičnega pojma državne uprave pa je **načelo delitve oblasti,** ki povezuje upravo z državo in jo opredeljuje kot eno od funkcij državne oblasti (glej Brezovšek v Haček, 2004:39). **Nauk o delitvi oblasti** je *celota organizacijskih* načel, ki so jih skozi stoletja izoblikovali najpomembnejši politično-pravni pisci na zahodu. V njih so videli nujno sredstvo, s katerim je mogoče doseči ali nadzorovati pomembne **vrednosti**. Nauk je bil prvikrat izoblikovan sredi 17. stoletja v Angliji. Intelektualna tradicija *konstitucionalizma* je širok tok, ki ne zadeva samo širokega toka organizacijske oblasti, ampak tudi celo vrsto družbenih, kulturnih in ekonomskih predpostavk, katerih izpolnitev je nujna za uspeh

[24] Zakon o revidiranju (ZRev) Ur. l. RS, št. 32/1993 - Spremembe: Ur. l. RS, št. 65/1993, 11/2001

celotnega projekta. **V pozitivnem smislu** se je cilij *konstitucionalizma* oblikoval kot svoboda, javni interes, skupno dobro ali vladavina prava. **V negativnem smislu** je bil cilj *konstitucionalizma* preprečevaje tiranije oziroma velikih zlorab državne oblasti, ko upravljavci države svoje zasebne interese postavijo nad vse interese upravljanih (glej Brezovšek, 1995:96).

Po eni strani je policija predmet splošnega zanimanja in nadzora, ob tem pa policija sama izvaja nadzor nad državljani. Lahko govorimo, da je policija tako nadzorovalec kot nadziranec. Podobno kot to velja na splošno za državo, imamo tudi pri policiji podoben namen, ko uveljavljamo nadzor. Preprečiti je treba tiranijo in vpeljati vladavino prava.

Nadzorovalec želi imeti čim boljšo kontrolo in vpogled v poslovanje. Redki nadzorovani tak poseg sprejemajo z odobravanjem. Vsak nadzor je za izvajalca nalog moteča dejavnost, prinaša mu obremenitev ter dodatno delo in naloge. Vsaka omejitev in s tem povezana kontrola pa pomeni tudi frustracijo, saj omejuje našo samostojnost in neodvisnost.

Vendar je koristno, da na določeno obdobje z nekom od zunaj, z njegovim strokovnim znanjem, pregledamo poslovanje. Dobro je, če se lahko z nekom pogovorimo o morebitnih pomanjkljivostih ali nepravilnostih. Če obvladujemo situacijo v organizaciji, potem nas nadzora ne sme biti strah. Ob tem nam nadzor omogoča širšo primerjavo dosežkov in delovanja naše organizacije.

Pogosto podjetja najemajo svetovalne družbe, da bi proučila notranje delovanje in dosegla večjo učinkovitost. Če pogledamo nadzor s tega vidika, je dobrodošel. Nadzor je koristen tudi za nadzorovalce, saj jim omogoča, da najdejo dobre in praktične rešitve, ki so se izoblikovale v okviru organizacije za učinkovitejše delo. Takšne rešitve je nato mogoče širiti v okviru primerljivih organizacij, kar koristi vsem. Vsekakor pa je odnos med nadziranim in nadzorovalcem zapleteno razmerje, in če je mogoče doseči, da nadzor ni preveč moteč za nadziranega, ugotovljeno pa je realno stanje v nadzirani organizaciji, smo dosegli namen nadzora. Seveda pa taki posegi v

urejenih organizacijah ne morejo potekati brez ustrezne pravne podlage, in to velja tudi za Policijo.

4.3 Vrste nadzora ali kdo in kako nadzira policijo

Zakaj je takšen interes za nadzor dela policije? Najpogostejši odgovor na to vprašanje je, da policija kot represivni organ, ki najgloblje posega v človekove pravice, mora biti učinkovito nadzorovana. Temu ni mogoče nasprotovati, vendar smo v Slovenijo v zadnjem obdobju prenesli, kopirali ter delno sami razvili kar nekaj oblik nadzorovanja dela policije. Kakšna vrsta nadzora je torej potrebna, da bomo dosegli najboljši nadzor nad policijskim delom.

Če želimo zasledovati cilje, moramo imeti vzpostavljene mehanizme, ki nam dajejo informacije o tem, kako deluje celoten sistem. Brez povratnih informaciji o delovanju sistema ne moremo upravljati. Brez vodstvene kontrole in nadzora pa težko ugotovimo vse relevantne informacije, ali pa jih dobimo šele, ko je odstopanje že prestopilo kritično mejo. Brez kontrole ne deluje noben sistem, kaj hitro zapade v entropijo. Že sam obseg delovanja državne uprave predstavlja možnost, da se bo zgodila napaka ali nepravilnost. Delo posameznikov hitro postane rutina, ki prav tako povzroči, da se pojavi napaka.

Kontrola na splošno pomeni trajno dejavnost skrbnega in sistematičnega opazovanja, spremljanja in ocenjevanja nekega tujega dela. Kontrola je v bistvu nadzor pristojnega organa nad nadzorovanim organom, pri čemer je nadzorovani organ s pravnimi predpisi zavezan, da se mora podrediti kontroli.

Cilj nadzora je ugotoviti, ali je delo upravnega organa pravilno, torej zakonito, primerno, in preprečiti oziroma popraviti posledice oziroma odpraviti vsako nepravilnost. Seveda mora biti nepravilnost ugotovljena na podlagi ustreznih predpisov, prav tako mora biti opredeljeno, kateri predpis oziroma pravni akt je bil kršen.

Naloga nadzora je torej, da se zagotovi uresničevanje upravnih ciljev s pravnimi normami, ki to urejajo. Vendar je to le normativističen pogled na nadzor, še veliko drugih stvari je mogoče preverjati. Oblike nadzora so v javni upravi različne, odvisne od namena in funkcije, ki jo imajo.

4.4 Objekt nadzora

Na začetku se je izvajal nadzor le nad upravno racionalnostjo oziroma smotrnostjo in učinkovitostjo organa. Danes ta v prvi vrsti pomeni nadzor nad zakonitostjo delovanja, pa tudi nad strokovnostjo in racionalnostjo dela hierarhično podrejenih organov.

Državna uprava izvaja različne funkcije z različnimi oblikami delovanja. Pri tem izdaja (Virant; 2002)

- splošne pravne akte (pravilnike, odredbe, navodila, uredbe in odloke);
- posamične pravne akte (odločbe, sklepi);
- interne pravne akte (interna navodila, usmeritve organizaciji, sistematizacija …);
- izdaja in sklepa akte poslovanja (pogodbe, javne razpise).

Vse navedene oblike so podvržene načelu zakonitosti kot enemu temeljnih načel pravne države. Danes je načelo zakonitosti delovanja uprave splošno uveljavljeno načelo: »uprava mora imeti za svoje ravnanje in delovanje podlago v zakonu«. To načelo je zapisano tudi v slovenski Ustavi[25]. Kjer se sočasno zagotavlja sodno varstvo pravic pred odločitvami uprave.

[25] Drugi odstavek 120. člena Ustave (organizacija in delo uprave)
Organizacijo uprave, njene pristojnosti in način imenovanja njenih funkcionarjev ureja zakon.
Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov.
Proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil je zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij.
2. člen - Zakona o državni upravi (zakonitost in samostojnost)
Uprava opravlja svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov.

Poznamo pa še nadzor, ki ga izvajajo nadrejen delavci nad podrejenimi. Posebno obliko dobi nadzor v primeru predstojnikov, ki so po novem opredeljeni v Zakonu o javnih uslužbencih. ZJU v 34. členu uvaja **predstojnika.** Ta v organu državne uprave izvršuje pravice in dolžnosti delodajalca. Uvaja se postopek ugotavljanja nesposobnosti, ki ima lahko za posledico tudi prenehanje delovnega razmerja. Z vidika ZJU pa postane objekt nadzora tudi **posamezen delavec** v državni upravi. Nadzor gre od letnega ocenjevanja do možnosti ugotavljanja nesposobnosti državnega uradnika, če je bil le ta dvakrat zapored ocenjen z negativno oceno.

4.5 Vrste nadzora

Kot so različna opravila, so tudi različna sredstva in vrste nadzora. V nobeni sodobni državi ne obstaja enotna kontrolna institucija, ki bi opravljala celoten nadzor nad delovanjem državne uprave. Zato lahko ločimo vrste nadzora glede na to, kateri organ opravlja nadzor.

Seveda moramo najprej ločiti formalen in neformalen nadzor. Formalni nadzor izvajajo državni organi v predpisanih postopkih, v katerih lahko z oblastnimi ukrepi odpravljajo napake, nastale pri delovanju organov državne uprave. Neformalen nadzor pa je v primerih, kadar ga izvajajo neoblastni subjekti, civilna družba; mediji, interesne skupine državljanov ipd. (Virant; 2002).

4.5.1 Formalni nadzor

Formalni nadzor se izvaja znotraj uprave same (upravni nadzor), poznamo obliko, ko formalni nadzor izvajajo sodne veje oblasti (sodni nadzor) in zakonodajni organi (politični nadzor). Ob tem so se razvile še druge oblike nadzora, ki so predvidene s predpisi, kot je ombudsman. Posebej bi lahko govori še o eni obliki nadzora. Ta se je pojavil s pridružitvenimi sporazumi in procesom sprejemanja v EU in je močno prisoten v državni upravi; tudi po vstopu v EU bodo ostale nekatere oblike nadzora iz Evropske skupnosti.

4.5.2 Upravni nadzor

Upravni nadzor je kronološko najstarejša oblika nadzora delovanja javne uprave. Včasih so menili, da nobena druga kontrola ne bo mogoča. Ta nadzor se je pojavil najprej in zato obstaja najdlje in ima velik pomen. Leta 1887 je Lorenz von Stein opredelil administrativno kontrolo kot državno delovanje, ki ima za cilj, da se ohrani enotnost med voljo, izraženo v zakonu, in vsemi posameznimi dejanji uradnih oseb. Upravno nadzorstvo se je pojavilo zaradi potrebe, da se odpravi trajna nevarnost, ki je latentno prisotna v vseh upravnih organih, namreč nevarnost, da se zaradi nesposobnosti oz. nevestnosti, izdaje nezakonitega ali neprimernega akta ali zaradi nedelavnosti ne izda upravnega akta ali ne opravi upravnega dejanja, pa bi ga moral opraviti.

4.5.3 Notranji nadzor

Upravni nadzor izvajajo hierarhično višji organi nad nižjimi organi (npr. ministrstvo nad upravno enoto ali organom v sestavi). V takem primeru govorimo o internem - **notranjem nadzoru**. Tipična ureditev upravnega nadzora je zapisana v Zakonu o upravi v določbah, ki urejajo razmerja med ministrstvi in upravnimi enotami[26]. Vsekakor se je notranji nadzor razvil spontano in brez pravnih predpisov in določil. Posebej je bil razvit v policijskih državah, v katerih je bil nadzor edina kontrola upravnega delovanja nasploh. S prenosom pristojnosti na druge organe se je samokontrola uprave vse bolj ožila, vendar ni nikoli povsem prenehala.

Opozoriti je treba, da potreba po takšnemu nadzoru ne izhaja le iz zahteve po zagotovitvi zakonitega delovanja v odnosu do drugih organov, organizaciji in državljanov, ampak iz potrebe po **usklajenem delovanju uprave.** Moderna uprava je zadržala to obliko, dala ji je le ustreznejšo pravno osnovo in jo pravno regulirala.

V modernem pravu ima notranji nadzor dva vidika. Pojavlja se kot:

[26] ZDU, 51. člen (nadzor ministrstev)

- instančni nadzor in
- hierarhični nadzor.

Instančni nadzor se izvaja nad posamičnimi upravnimi akti[27]. Ministrstvo (ali organ v njegovi sestavi) odloča o pritožbah zoper odločbe podrejene enote. V pritožbenem postopku se v skladu s pravili ZUP presoja materialno in formalno zakonitost odločbe (posamičnega upravnega akta). Če gre zgolj za materialno nezakonitost, organ druge stopnje odločbo odpravi in sam odloča o stvari. Če pa v postopku na prvi stopnji pride do neupoštevanja procesnih pravil (kršitev postopka) ali če gre za nepopolno, zmotno ugotovljeno dejansko stanje, organ druge stopnje sam dopolni postopek ali pa odpravi odločbo in vrne zadevo v ponovno odločanje organu prve stopnje. Seveda tako ravnanje narekuje le **bistvena kršitev postopka,** takšna, ki bi lahko vplivala na materialno zakonitost odločbe. Organ druge stopnje, v primerih ko gre za odločanje po prostem poudarku[28], presoja tudi, ali je odločitev smotrna. Instančni nadzor v takih primerih ne obsega le nadzora nad zakonitostjo, ampak tudi nad primernostjo odločitve, ki jo vsebuje upravni akt.

Hierarhični nadzor: že ime pove, da se izvaja na podlagi hierarhije, vendar neredko na podlagi izrecnih določil posameznih organizacijskih predpisov, višji upravni organi nadzirajo nižje. Za to imajo določeno pravico in dolžnost nadziranja. Nadzor pa opravijo na zunanjo ali svojo pobudo. Nadzor celotnega dela se opravlja z revizijo, z inšpekcijskim pregledi, rednimi ali izrednimi pregledi in z raznimi drugimi oblikami.

4.5.4 Eksterni nadzor

Upravni nadzor pa lahko izvajajo tudi organi, ki niso hierarhično nadrejeni nadzorovanemu organu. V tem primeru gre za **zunanji (eksterni)** upravni nadzor. Tako denimo inšpektorji na različnih področjih izvajajo inšpekcijski nadzor tudi v organih državne uprave. Nekatere vrste inšpekcijskega

[27] ZDU, 52. člen (odločanje o pritožbi)

[28] Zakon daje upravnemu organu pooblastilo, da sam izbere odločitev, ki je najustreznejša z vidika javnega interesa.

nadzora pa so posebej usmerjene prav v nadzor nad delovanjem državne uprave. Sem sodi upravna in proračunska inšpekcija[29]. Nadzor nad izvajanjem ZUP je posebna vrsta nadzora, za katero skrbijo organi, ki jih predpisuje zakon. Uvedena pa je tudi oblika eksternega nadzora v povezavi z javnimi uslužbenci z inšpektorji za sistem javnih uslužbencev. ZJU nalaga nalogo nadzora nad izvajanjem zakona o javnih uslužbencih[30]. Nadzor nad izvajanjem tega zakona opravljajo inšpektorji za sistem javnih uslužbencev. Določen je način opravljanja nadzora in zagotovljena je samostojnost dela inšpektorja in tudi ukrepi inšpektorja.

4.5.5 Politični nadzor

V državah s parlamentarno demokracijo, kjer je značilna odgovornost vlade parlamentu, parlament izvaja politični nadzor nad delovanjem izvršilne oblasti. Medtem ko politiki poudarjajo svojo odzivnost do relevantne javnosti, so tako birokrati kot politiki angažirani pri oblikovanju politik, prav tako se oboji tudi ukvarjajo s politiko. Prava razlika med njimi je predvsem v tem, da politiki izražajo široke in raznolike interese, medtem ko uradniki posredujejo ozke, osredotočene interese. Tako smo priče virtualnemu izginotju webrovske razlike med vlogami politikov in birokratov, pri čemer nastaja čisti hibrid (glej Aberbach, Putnam in Rockman v Brezovšek, 2000:269). Seveda gre najprej za sistem razmerji med Državnim zborom in Vlado. Elemente tega nadzora predstavljajo konstruktivne nezaupnice, interpelacije in poslanska vprašanja.

Vendar Državni zbor s svojimi odbori poskuša nadzirati tudi delovanje nekaterih organov, za izvajanje nadzora pa državni zbor ustanavlja tudi posebne preiskovalne komisije. Nasploh se nadzor s strani predstavniških organov označuje v teoriji kot politični nadzor, opravi ga namreč politično

[29] Upravna inšpekcija je določena v 73. členu ZDU (nadzor ministrstva, pristojnega za upravo).

[30] Zakon o javnih uslužbencih (ZJU), Ur. l. RS, št. 56/2002, Spremembe: Ur. l. RS, št. 110/2002-ZDT-B, 2/2004-ZDSS-1 (10/2004 popr.), 23/2005, 35/2005-UPB1, 62/2005 Odl. US: U-I-294/04-15, 113/2005, 21/2006 Odl. US: U-I-343/04-11, 23/2006 Skl.US: U-I-341/05-10, 32/2006-UPB2, 62/2006 Skl.US: U-I-227/06-17, 131/2006 Odl. US: U-I-227/06-27, 11/2007 Skl. US: U-I-214/05-14, 33/2007, 63/2007-UPB3

telo, ki lahko poda le politično oceno. V preteklih letih je parlamentarna komisija za nadzor nad delom obveščevalnih služb izvedla kar nekaj aktivnosti in nadzirala delo policije.

Rezultata parlamentarnih preiskav pa ni. Iskanje politične odgovornosti je stroki praviloma prineslo samo nepopravljive posledice. Spomnimo se samo primera razkritja prisluškovalnega centra SOVE za južni Balkan na Slovenski cesti. Pa tudi sicer ni bilo v teh preiskavah ugotovljene kakšne konkretne odgovornosti. Tako menijo tudi novinarji, ki podrobno spremljajo delo komisij[31].
Rezultati seveda ne pomenijo, da nadzora ne sme biti, le izveden mora biti tako, da ne bo škodoval strokovnemu delu organa, ki se ga nadzira.

4.5.6 Sodni nadzor

Bistvo sodnega nadzora najbolje pojasni staro pravno načelo »nihče ni dober razsodnik v sporih, v katerih je sam udeležen« (*nemo iudex in causa sua).* Nadzor, ki ostaja znotraj izvršilne veje oblasti (instančni in hierarhični nadzor), ne ustreza kriterijem neodvisnega in učinkovitega nadzora. Ob tem lahko rečemo, da nadzor, ki ga izvaja zakonodajna veja oblasti (*politični nadzor*), iz tehničnih in pravno-političnih razlogov ne more v celoti zajeti posameznih aktov in dejanj izvršilne veje oblasti.

Sodni nadzor se je razvil ob ideji pravne države in zakonski vezanosti uprave, ob tem se je razvijala tudi ideja o nadzoru sodišč nad dejanji in pravnimi akti izvršilne veje oblasti. V svetu sta poznana dva pristopa. Za **francoski** pristop je značilna bojazen pred poseganjem sodne veje oblasti v delovanje državne uprave. Delitev oblasti naj bi preprečila vmešavanje sodišč v delo uprave. **Angloameriški** pristop pa ima pozitiven odnos do mehanizmov medsebojnega nadziranja med vejami oblasti.

Danes se sistem sodnega nadzora nad delovanjem uprave pojavlja v obeh temeljnih modelih. Ponekod (npr. Nemčija, Francija in Avstrija) sistem temelji

[31] Jože Poglajen, Dnevnik (12. 4. 2008) »Potop parlamentarnih preiskav«

na specializiranih upravnih sodiščih, ki pa sodijo v del sodne, in ne izvršilne oblasti. Kljub temu smisel posebnega upravnega sodstva ni preprečevanje sodnega poseganja v upravno delovanja (mogoče je nekoč bil, danes ne več), temveč specializacija in razbremenitev sodišč splošne pristojnosti.

Posebno vlogo pri nadzoru nad delom uprave v številnih sistemih (Nemčija, Avstrija, Slovenija) imajo tudi ustavna sodišča.

Obstaja več oblik sodnega nadzora:

- sodni nadzor nad splošnimi pravnimi akti,
- sodni nadzor nad posamičnimi akti
    - upravni spor in
    - ustavna pritožba,
- sodni nadzor nad materialnimi dejanji,
- sodni nadzor nad internimi akti.

V zvezi s sodnimi nadzori nad konkretnimi upravnimi akti poznamo obliko nadzornega pooblastila, to je institucijo, ki je v teoriji poznana kot »exceptio ilegalis«, kar bi pomenilo izjemna nezakonitost. Torej, če sodišče ugotovi, da je bil konkretni akt izdan na podlagi podzakonskega predpisa, ki ni v skladu z zakonom, odloči tako, kot da takega predpisa sploh ni, torej neposredno na temelju zakona. Sodišče pri določanju konkretne norme vzpostavi ravnovesje, ki ga ruši s pravnim redom neskladna pravna norma, vsebovana v podzakonskem predpisu.

Sodni nadzor policijskega dela poteka posredno prek vloženih kazenskih ovadb, ki jih najprej oceni tožilstvo, šele potem so vložene obtožnice. Drugače je pri prekrških, kjer je policija tudi prekrškovni organ in sodišče neposredno preverja delo. Pri upravnih postopkih, ki so sicer bolj redki, pa prav tako poteka sistem preverjanja konkretnih individualnih aktov preko pritožbe oziroma ugovorov.

4.5.7 Nadzor računskega sodišča

Po ustavi Republike Slovenije je Računsko sodišče Republike Slovenije[32] »najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v Republiki Sloveniji. Ustava tudi določa, da je računsko sodišče pri svojem delu neodvisno in vezano na ustavo in zakon. Zakon o računskem sodišču pa dodaja, da aktov, s katerimi izvršuje svojo revizijsko pristojnost, ni dopustno izpodbijati pred sodišči niti pred drugimi državnimi organi. Računskega sodišča ni mogoče uvrstiti v nobeno od treh vej oblasti, ne v zakonodajno, ne v izvršilno in tudi ne v sodno«. Status samostojnosti in neodvisnosti mu zagotavljata ustava in zakon.

Zakon o računskem sodišču vsebuje tudi naslednje določbe, ki mu omogočajo nadzor in izvajanje svojega dela:

- z zakonom so določeni načini dela in postopki revidiranja;
- predvideni so pravni instrumenti za ugotavljanje in uveljavljanje odgovornosti ter razrešitve funkcionarjev;
- za izvajanje nalog je računsko sodišče odgovorno državnemu zboru in javnosti, zato sta njegova pravica in dolžnost poročati o revizijskih ugotovitvah.

4.5.7.1 Vsebina in rezultati revizij

- Revizija gospodarjenja s stanovanji MORS, MNZ in MJU v letu 2006 in prvi polovici leta 2007 je ugotavljala smotrnost ravnanja s stanovanji MORS, MNZ in MJU v letu 2006 in v prvi polovici leta 2007. Revizija smotrnosti in pravilnosti naročil zaupne narave na Ministrstvu za obrambo in Ministrstvu za notranje zadeve v letu 2005 in prvi polovici leta 2006. Revizija smotrnosti oddaje intelektualnih storitev v letu 2003 je ugotavljala, ali revidirani proračunski uporabniki zagotavljajo smotrno oddajo intelektualnih storitev zunanjim izvajalcem.

[32] Vir: Spletna stran računskega sodišča http://www.rs-rs.si/

- Revizija pravilnosti poslovanja Ministrstva za notranje zadeve, Policije, v delu, ki se nanaša na poslovanje Policijske uprave Celje v letih 2003 in 2004.
- Revizija pravilnosti uporabe službenih vozil Ministrstva za notranje zadeve v letu 2002.
- Revizija pravilnosti in smotrnosti izvajanja investicij Ministrstva za notranje zadeve, policijski postaji Ptuj in Vrhnika.
- Revizija pravilnosti izvrševanja finančnega načrta v letu 2000 na Ministrstvu za notranje zadeve.
- Revizija nabave in vzdrževanja prevoznih sredstev v letih 1997 in 1998 na Ministrstvu za notranje zadeve.
- Revizija poslovanja Prehodnega doma za tujce za leti 1996 in 1997 na Ministrstvu za notranje zadeve.
- Nadzor pri Ministrstvu za notranje zadeve v obsegu selektivne revizije izterjave denarnih kazni, ki jih izrekajo pooblaščene uradne osebe Ministrstva za notranje zadeve.
- Nadzor materialno-finančnega poslovanja Uprave za notranje zadeve Postojna za leto 1996 na Ministrstvu za notranje zadeve.
- Revizija investicijskega vzdrževanja objektov v letu 1996, proračunske postavke 5311, na Ministrstvu za notranje zadeve.
- Nadzor pri Ministrstvu za notranje zadeve, Upravi za notranje zadeve Koper.
- Selektivna revizija materialne porabe v letu 1995, s poudarkom na krogotoku dokumentacije.
- Selektivna revizija materialne porabe za leto 1995 na Upravi za notranje zadeve Slovenj Gradec, s poudarkom na krogotoku dokumentacije.

Nadzor nad poslovanjem policije je računsko sodišče izvedlo 26-krat, če upoštevamo še redne revizije porabe proračunskih sredstev MNZ in organov v sestavi. Ugotovitve so sprožile procese urejanja ugotovljenih nepravilnosti. Nadzor računskega sodišča nad delom policije vpliva na racionalno obnašanje pri porabi proračunskih sredstev.

4.5.8 Varuh človekovih pravic

Z novo ustavo smo pridobili tudi novo obliko nadzora. Varuh človekovih pravic ali ombudsman je specifični državni organ, ki je bil ustanovljen za učinkovitejše varovanje človekovih pravic in svoboščin. Institucija izvira iz Švedske, kjer se je pojavila leta 1809. Varuh človekovih pravic nima formalnih pooblastil[33], na podlagi katerih bi ukrepal v primeru kršitev, ima pa močno neformalno avtoriteto ob zagotovljeni neodvisnosti in samostojnosti. Delovanje slovenskega varuha človekovih pravic je urejeno z Zakonom o varuhu človekovih pravic[34]. Varuh ima pomembno vlogo pri nadzoru delovanja državne uprave. Nadzor, ki ga izvaja, ima značilnosti formalnega in neformalnega nadzora. Neformalnega zato, ker varuh nima posebnih pooblastil za odpravo kršitev, ki jih ugotovi. Formalnega pa zato, ker ima številna pooblastila, tako mu morajo državni organi posredovati podatke, ima pravico do vpogleda v dokumente državnih organov, funkcionarji in uslužbenci državnih organov se morajo odzvati na vabilo za sodelovanje v postopku itd.

Varuh oziroma njegovi namestniki pogosto obiskujejo policijske postaje v Sloveniji in konkretno preverijo spoštovanje človekovih pravic v policijskih postopkih in tudi prostore za pridržanja.

4.5.9 Neformalni nadzor

V neformalnem nadzoru delovanja državne uprave sodelujejo **mediji**, ki pa jim, zaradi svojih interesov, prostovoljno pomagajo državljani. Državljani so pogosto združeni v interesne skupine, da lažje uveljavijo svoje interese. Prav zato tudi hitro reagirajo, če ugotovijo nepravilnosti pri delovanju državne uprave. Spomnimo se svežega primera gradnje bolnišnice ali posojanja šotora za zasebno zabavo v MNZ oziroma policiji. Oba primera sta se začela raziskovati šele po objavi v medijih. Prav tako je bil interes posameznikov, da

[33] Ustava v 159. členu določa, da se za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do organov javne uprave z zakonom določi varuha. Čeprav imamo v Sloveniji le enega varuha, pa se lahko z zakonom določijo „posebni ombudsmani“ za posamezna področja.

se dogajanje objavi v medijih. Gledano na splošno, aktivnost državljanov v vlogi nadzornikov ni postranska stvar. Včasih državljanska pobuda poseže tudi po samovolji in nespoštovanju prepisov, če državna uprava ne odreagira na opozorilo. Tak zanimiv primer je najdba vreč z žveplenimi odpadki na območju vodnega zajetja na Igu. Občani so obvestili Ministrstvo za okolje in prostor, to pa se ni odzvalo, zato je sledil pritisk prek medijev. Tudi na to MOP ni odreagiral. Sama občina ni imela dovolj sredstev, da bi poskrbela za plačilo odstranitve nevarnih odpadov. Problem so rešili občani in dostavili odpadke pred stavbo Ministrstva za okolje in prostor, ki je seveda takoj poskrbelo za odstranitev. Ravnanje krajanov v primeru Romov na območju Ambrusa je druga »zaušnica« državi in njenim organom zaradi neuspešnega ravnanja. Problem se je stopnjeval ob posameznih individualnih primerih (oprostitev posilstva, napad in ustrahovanje lokalnega prebivalstva), dokler krajanom ni zavrelo. Prvič so protest izrazili pred vlado, ko je bil sedanji premier še v opoziciji, po volitvah so nadaljevali pritiske in dosegli, da so Rome preselili. Priznati moramo, da je bilo izrečenih precej opozoril, da država ne deluje; na področju romske problematike se stanje ni občutneje popravilo. Kljub temu, da gre za neformalni nadzor, pa obstajajo tudi predpisi, ki urejajo to področje, in sicer:

- Zakon o medijih[35] in
- Zakon o dostopu do informacij javnega značaja[36].

Pravica vedeti in z njo povezana pravica do informacij javnega značaja je ključno in učinkovito sredstvo v boju za odprto in pregledno delovanje javne uprave. Ob tem dostop do informacij omogoča nadzor nad delovanjem javne oblasti, državljanom pa omogoča nadziranje delovanja organov in uradnikov. Vsekakor tak sistem omogoča vzpostavitev nadzorne funkcije, ki izpostavlja pravico državljanov do neposrednega nadzora javnega sektorja.

[34] Zakonom o varuhu človekovih pravic (Ur. l. RS, št. 71/93 - ZVČP)

[35] Zakon o medijih (uradno prečiščeno besedilo) (ZMed-UPB1), Ur. l. RS, št. 110/2006

[36] Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ-UPB2) - velja od 02. 06. 2006 (Ur. l. RS, št. 51/2006)

Skratka, neformalni nadzor je dobrodošel tudi z vidika formalnega nadzora, ker mu je v pomoč, ob tem pa državne organe prisili, da so nenehno na preži.

5 NADZOR MINISTRSTVA NAD POLICIJO

5.1 Metodologije nadzora

Z različnimi oblikami lahko izvajamo nadziranje, vsako sredstvo nam lahko služi za doseganje cilja nadziranja, vendar je od uporabljenega sredstva odvisen rezultat nadzora. Zaradi tega je pomembno, da imamo izdelano metodologijo izvajanja nadzora za vsako obliko nadzora posebej. Metodologija nadziranja in dokumentiranje mora biti pripravljeno tako, da lahko preverimo postopek nadziranja oziroma oceno nadzora. V praksi to pomeni, da bi drug nadzor ali nadzornik ob enakem načinu nadzora moral dobiti iste rezultate. V ta namen vsi nadzorniki uporabljajo določen vnaprej načrtovan pristop ali način izvedbe nadzora določijo med pripravami na nadzor.

5.2 Razmerje med organom v sestavi in ministrstvom

Na podlagi zakona o državni upravi[37] izdaja Vlada Republike Slovenije Uredbo o organih v sestavi ministrstev. Ministrstvo tudi nadzoruje delo organa v sestavi[38]. Problem organov v sestavi in njihovih razmerji do ministrstev je postal eden od osrednjih problemov organizacije in delovanja naše uprave. Pojavil se je z uveljavitvijo organov v sestavi. Zakon o organizaciji republiške uprave iz leta 1991 je nesorazmerno povečal število organov v sestavi na 48. Pred tem je stari zakon poznal samo 16 organov v sestavi. Posredno je Zakon o vladi iz leta 1993 zmanjšal število ministrstev z 22 na 15, ob tem pa ustanovil šest novih vladnih služb, ki so bile prej ministrstva oziroma so službe delovale v okviru ministrstev. Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev iz leta 1994 je povečal število organov v sestavi z 48 na 54. Največ smo imeli prek 60 organov v sestavi.

[37] ZDU, Ur. l. RS, št. 52/02 - 21. člen, drugi odstavek 22. člena, peti odstavek 23. člena in drugi odstavek 42. člena

[38] ZDU, 24. člen - (Poročanje in nadzor)

Trenutno jih je še vedno prek 50[39]. Ni verjetno, da bi se nadaljeval trend zmanjševanja organov v sestavi.

ZDU[40] določa, da se lahko ustanovi organ v sestavi ministrstva:

- za izvajanje nalog v večjem obsegu, če se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog;
- če je zaradi narave nalog ali delovnega področja potrebno zagotoviti večjo stopnjo samostojnosti.

ZDU je tudi opredelil[41] razmerje med ministrstvom in organom v sestavi. Organ v sestavi mora izvajati naloge v skladu z zakonom in drugimi predpisi, programom dela, ki ga sprejme minister na predlog predstojnika organa v sestavi. Pri tem je organ omejen s finančnim načrtom. Kot bomo videli v nadaljevanju, minister daje usmeritve za delo organa v sestavi. Samostojnost torej ni neomejena. Ob tem mora obratna komunikacija med policijo in vlado ali Državnim zborom potekati prek ministra. Govorimo torej o omejeni pristojnosti.

ZDU je **natančneje opredelil nadzorno funkcijo nad delom organov v sestavi[42].** Pred tem so se namreč pojavila razmišljanja, da je treba pustiti stroki, da opravi svoje delo brez vmešavanja politike. Generalni direktor Policije Marko Pogorevc je med ministrovanjem Rada Bohinca predlagal celo pobudo za ustavno presojo. Pogorevc s pobudo ni uspel.

Seveda je ob tem treba opredeliti trikotnik (političnega, strokovnega in sodnega) nadzora. Če problem pogledamo s stališča posebnih metod in sredstev, ki jih uporablja policija, lahko pride do nadzora nad zbiranjem obvestil o kaznivih dejanjih s strani vseh oblik nadzora. Ali lahko politika nadzira zbiranje obvestil o kaznivih dejanjih in pripravo ovadbe v primeru

[39] Uredba o organih v sestavi ministrstev, Ur. l. RS, št. 58/2003, Spremembe: Ur. l. RS, št. 45/2004, 86/2004-ZVOP-1, 138/2004, 52/2005, 82/2005, 17/2006, 76/2006, 132/2006, 41/2007

[40] 21. člen Zakona o državni upravi, Ur. l. 83/03

[41] 23. člen Zakona o državni upravi, Ur. l. 83/03

[42] 24. člen Zakona o državni upravi, Ur. l. 83/03

državnega sekretarja? Osebno mislim, da ne. Enakost pred zakonom mora biti zagotovljena za vse udeležence. Organom pregona je treba dovoliti, da strokovno opravijo svoje delo. Njihovo delo bo strogo preverjalo sodišče, presojo pravilnosti postopka in zbranih dokazov pravilnost postopka pa bo preverilo sodišče.

Vsekakor so ta stališča pripeljala do zapiranja organov v sestavi v njihove lastne meje, kar je onemogočilo uspešno koordinacijo in vodenje ministrstev. V javnosti se je pojavil dvom, ali minister Bohinc uspešno vodi MNZ. Pri ministru Mateju, ki ga je zamenjal, pa se v javnosti in medijih poraja dvom, ali policijo sploh še vodi generalni direktor ali jo vodi minister. Vsako izčrpavanje v notranjih bojih in iskanju resnice zmanjšuje učinkovitost vseh in celote, torej MNZ. Verjetno pa so tudi ta nihanja pot k cilju in večji samostojnosti, odgovornosti ter strokovnosti policije kot organa v sestavi. Pri čemer pa moramo zagotoviti, da ne bo zlorabljena nadzorstvena funkcija.

Veljavni zakon opredeljuje, da minister v okviru vodstvene kontrole izvaja hierarhično nadzorstveno funkcijo v razmerju do organa v sestavi. Kar ne pomeni, da lahko policiji odredi, kaj naj ugotovi, katere predpise naj uporabi, kako naj odloči in kakšne ukrepe naj izvede, vendar pa lahko na drugi strani kljub temu nadzira potek takšnih postopkov z vidika preprečitve zlorabe oblasti. Pisci komentarja Zakona o državni upravi menijo, da mora imeti minister za notranje zadeve kot izvajalec hierarhičnega nadzora nad policijo tudi v kazenskem (ali predkazenskem) postopku možnost nadzora nad zlorabo npr. posebnih metod in sredstev ali uporabo nedovoljenih metod pri zaslišanju idp., čeprav te postopke načeloma vodijo pravosodni organi. Slednji imajo nadzorstveno funkcijo v okviru posameznega postopka, nimajo pa funkcije neposrednega hierarhičnega nadzora, ki ga mora po zakonu opravljati minister. V tem smislu je treba razumeti tudi predmetno določbo ZDU, ki zelo jasno opredeljuje nadzorno funkcijo ministrstva in pooblastila ministra v razmerju do organa v sestavi (Komentar zakonov s področja uprave, 2004:546).

Zato ne preseneča dolžnost organov v sestavi, da ministru posredujejo vse podatke, ki jih potrebuje za izvajanje svoje funkcije nadzora.

Kot smo že ugotovili, nadzorna funkcija pomeni povraten tok informacij o celotnem delovanju posameznih delov ministrstva. Če minister nima dostopa do relevantnih informacij (ne glede na to, zakaj jih ne pridobi), ne more opravljati svoje z zakonom predpisane funkcije. Nekateri strokovnjaki[43] trdijo, da niti en podatek ne more biti tako tajen, da do njega minister ne bi smel imeti dostopa. Vsekakor pa mora biti to podatek, ki ga minister potrebuje za izvrševanje svoje z zakonom predpisane funkcije. Obstajajo mnenja, da za izvajanje nadzorstvene funkcije zadostujejo agregirani podatki, vendar to ne vzdrži presoje, saj je treba za kakovosten nadzor nad izvajanjem določene dejavnosti ali ukrepov imeti konkretne podatke. Toda nasproti temu stoji **ustavno načelo samostojnosti upravnih organov**. To je na zakonski ravni upoštevano v številnih pravnih postopkih, ki jih vodijo upravni organi. Ravno tu lahko posebej izpostavimo kazenski in upravni postopek. Načelo zagotavlja, da nihče ne sme osebam, ki vodijo take postopke, dajati navodila, kako naj v posameznem postopku odločijo ali kaj naj naredijo.

5.2.1 Pravne podlage in akti za izvajanje nadzora ministrstva nad delom policije

Temeljni akt, ki daje pravico do nadzora ministrstvu v razmerju do organa v sestavi, je torej Zakon o državni upravi, ki daje podobne pristojnosti vsem ministrom. Podrobneje pa to ureja Zakon o Policiji[44] v členu 2a, ki določa, da minister lahko zahteva poročila, podatke in druge dokumente v zvezi z opravljanjem dela policije. Predstojnik policije mora ministru redno in na njegovo posebno zahtevo poročati o delu policije in o vseh pomembnejših vprašanjih z delovnega področja policije.

[43] prof. dr. Gorazd TRPIN – Okrogla miza Varstvoslovje

[44] Zakon o policiji (ZPol-UPB6), Ur. l. RS, št. 107/2006

Minister daje policiji usmeritve in obvezna navodila za delo. Minister lahko policiji naloži, da v mejah svoje pristojnosti opravi določene naloge ter sprejme določene ukrepe in mu o tem poroča.
Pristojnosti ministra iz prejšnjega odstavka ne veljajo za policijske postopke, katerih usmerjanje je na podlagi zakona, ki ureja kazenski postopku, prevzel pristojni državni tožilec. Šteje se, da je državni tožilec prevzel usmerjanje dela policije v predkazenskem postopku od trenutka, ko je bil obveščen o kaznivem dejanju.

5.2.2 Pooblastila nadzornikov, ki jih imenuje minister

Uslužbenci ministrstva, ki opravljajo nadzor nad policijo, imajo poleg policijskih pooblastil po veljavni zakonodaji, za nemoteno in učinkovito opravljanje posameznega nadzora, tudi naslednja pooblastila:
1. zahtevati podatke iz evidenc, ki jih vodi in vzdržuje policija;
2. zahtevati vpogled v dokumente, listine, odredbe, zapisnike, odločbe in sklepe, ki jih v skladu s svojimi pristojnostmi pridobiva, pripravlja ali izdaja policija, in po potrebi zahtevati njihovo izročitev ali izročitev njihovih kopij;
3. opraviti razgovor z delavci policije;
4. vstopiti v vsak prostor, ki ga policija uporablja pri svojem delu;
5. zahtevati ateste ter tehnične in druge podatke o tehničnih sredstvih v uporabi policije ter zahtevati dokazila o usposobljenosti policistov za uporabo tehničnih in drugih sredstev, ki jih ti uporabljajo pri svojem delu;
6. prisostvovati izvajanju določenih nalog policije;
7. od policije in delavcev policije zahtevati posredovanje drugih podatkov in informacij iz njihove pristojnosti, ki so pomembni za uspešno izvedbo nadzora.
Izvajanje določenih nalog posameznega nadzora nad policijo lahko minister naloži tudi posameznim policistom, ki so zaposleni v policiji, ali drugim uslužbencem ministrstva[45].

[45] člen 2c Zakona o policiji (ZPol-UPB6), Ur. l. RS, št. 107/2006

Obstaja pa tudi možnost zadržanja izvajanja nadzora nad delom policije, ki je bil odrejen. Če obstaja utemeljena nevarnost, da bi izvedba pooblastil iz člena 2c tega zakona pri nadzoru nad izvajanjem ukrepov iz 49. člena tega zakona in ukrepov iz 150., 151. in 155. člena Zakona o kazenskem postopku[46] onemogočila ali bistveno otežila izvedbo teh ukrepov ali ogrozila življenje in zdravje njihovih izvajalcev, lahko policija do odločitve ministra začasno odreče prikaz dokumentacije, pregled prostorov in posredovanje določenih podatkov ali informacij[47].
Dokumentacijo, ki se nanaša na izvedbo ukrepov iz prejšnjega odstavka in ima oznako zaupnosti, smejo delavci ministrstva, ki opravljajo nadzor nad policijo, pregledovati samo ob prisotnosti odgovorne osebe, ki je določila stopnjo zaupnosti dokumenta, oziroma osebe, ki jo ona pooblasti.

Podrobnejši akt, ki ureja področje nadzora v policiji, je Pravilnik o usmerjanju in nadzoru policije[48], ki ga je na podlagi 2. člena Zakona o policiji[49] izdal minister za notranje zadeve. Ta pravilnik opredeljuje način in oblike izvajanja pooblastil Ministrstva za notranje zadeve v razmerju do policije v zvezi z določanjem razvojnih, organizacijskih, kadrovskih in drugih temeljnih usmeritev za delo policije ter usmerjanje, poročanje in nadzor nad izvajanjem nalog policije[50]. Obravnava tri temeljna področja:

- **usmerjanje**
- **poročanje in**
- **nadzor nad delom policije.**

S temi oblikami izvaja ministrstvo večino svojih aktivnosti. Organizacijsko izvaja usmerjanje, nadzor in spremlja poročanje posebna organizacijska enota ministrstva - Direktorat za policijo in druge varnostne naloge.

[46] Zakon o kazenskem postopku (Ur. l. RS, št. 63/94, 70/94 – popravek, 25/96 – odločba US, 39/96 – odločba US, 5/98 – odločba US, 49/98 – ZPol, 72/98, 6/99, 66/2000, 111/2001, 32/2002 – odločba US, 44/2003 – odločba US in 56/2003)

[47] člen 2č Zakona o policiji (uradno prečiščeno besedilo) (ZPol-UPB6)

[48] Pravilnik o usmerjanju in nadzoru policije (Ur. l. RS št. 97/04)

[49] Zakon o policiji (Ur. l. RS, št. 110/03 – prečiščeno besedilo, 50/04 in 54/04)

[50] 1. člen Pravilnika o usmerjanju in nazoru policije

5.2.2.1 Usmerjanje policije

Ministrica oziroma minister za notranje zadeve (v nadaljnjem besedilu: minister) na podlagi predloga notranje organizacijske enote ministrstva, pristojne za usmerjanje in nadzor policije (v nadaljnjem besedilu: direktorat), daje policiji temeljne usmeritve za pripravo srednjeročnega načrta razvoja in dela za obdobje petih let[51]. Na podlagi temeljne usmeritve za pripravo srednjeročnega načrta razvoja in dela za obdobje petih let policija pripravi srednjeročni načrt razvoja in dela policije.

S srednjeročnim načrtom se določi temeljne razvojne cilje na posameznih področjih dela policije ter opredeli usmeritve izvajanja nalog policije in ukrepe, potrebne za njihovo uresničitev. Srednjeročni načrt razvoja in dela mora vsebovati področja dela policije, zaposlovanja, opreme in investicij v policiji.

Srednjeročni načrt razvoja in dela policije na predlog generalnega direktorja policije sprejme minister. Direktorat na podlagi srednjeročnega načrta dela policije, opravljenih analiz in ugotovitev pripravi predlog ministru, na podlagi katerega minister policiji določi usmeritve in obvezna navodila za pripravo letnega načrta dela policije[52].

Če razmere na posameznih delovnih področjih policije zahtevajo sprejetje posebnih ukrepov, minister generalnemu direktorju policije naloži, da policija za ta delovna področja pripravi načrt, v katerem predvidi aktivnosti, nosilce in sredstva, potrebna za izvedbo ukrepov. Načrt na predlog generalnega direktorja policije sprejme minister. Sprejem načrta posebnih ukrepov lahko ministru predlaga tudi generalni direktor policije[53].

Načrtovanje dela je tako urejeno s srednjeročnim načrtom in z letnimi načrti. Izvajanje načrtov in dela policije pa se spremlja prek poročil.

---

[51] 3. člen Pravilnika o usmerjanju in nadzoru policije

[52] 3. člen Pravilnika o usmerjanju in nadzoru policije

[53] 4. člen Pravilnika o usmerjanju in nadzoru policije

5.2.2.2 Poročanje policije

Pravilnik od policije zahteva **ustno obveščanje** in **pisno poročanje**. Obe obliki sta v policiji poznani. V ta namen obstaja poseben predpis, ki ureja obveščanje in poročanje v policiji. Ob ločitvi MNZ in Policije je bilo treba urediti obe obliki informiranja ministra.

Ustno obveščanje poteka le ob izjemnih dogodkih. Generalni direktor policije ali oseba, ki jo za to pooblasti, takoj obvesti ministra o dogodkih, ki so pomembni za varnost države ali varovanih oseb in objektov, o dogodkih, v katerih je več oseb izgubilo življenje ali je nastala večja materialna škoda, in o drugih dogodkih, ki imajo oziroma bi lahko imeli večji odziv v javnosti[54].

Pravilnik predpisuje tudi pisno poročanje; tako mora policija posredovati ministru:
– letna in polletna poročila o izvajanju nalog policije;
– letna in polletna poročila s področja nadzora in notranjih preiskav;
– štirimesečna poročila o izvajanju prikritih preiskovalnih ukrepov iz členov 149a, 149b, 150., 151., 155. in 155a Zakona o kazenskem postopku[55];
– poročila o izvajanju posameznih usmeritev, obveznih navodil in nalog, ki jih je generalnemu direktorju policije dal minister;
– zapisnike delovnih sestankov ožjega in širšega kolegija generalnega direktorja policije;
– druga poročila, podatke ali analize, ki jih zahteva.
Letno in polletno poročilo o izvajanju nalog policije mora vsebovati tudi oceno izvajanja letnega in srednjeročnega načrta. Pri oceni izvajanja letnega in srednjeročnega načrta se že izoblikujejo kriteriji uspešnosti policije. Seveda so ti kriteriji še v povojih.

Letno poročilo policije mora biti ministru posredovano najpozneje do 1. marca prihodnjega leta, druga poročila iz prvega odstavka tega člena pa

[54] 6. člen Pravilnika o usmerjanju in nadzoru policije
[55] Zakon o kazenskem postopku (Ur. l. RS, št. 116/03, prečiščeno besedilo)

najpozneje trideset dni po zaključku obravnavanega obdobja oziroma izvedeni dejavnosti.

5.2.2.3 Nadzorovanje policije

S pravilnikom so določene tri osnovne oblike nadziranja dela policije.

Redni nadzori so načrtovani z letnim programom nadzorov ministrstva za notranje zadeve nad policijo. Njihov namen je celovita ocena zakonitosti, varstva človekovih pravic in dejanskega stanja na posameznem področju policijske dejavnosti.

Izredni nadzori so namenjeni oceni zakonitosti in varstva človekovih pravic v primerih, ki jih z načrtovanjem rednih in ponovnih nadzorov ni mogoče vnaprej predvideti.

Ponovni nadzor je namenjen preverjanju odprave nepravilnosti, ugotovljenih ob rednih in izrednih nadzorih. Pomeni, da je izvedba ponovnega nadzora vezana na predhodne ugotovitve, ki so lahko rezultat rednega ali izrednega nadzora.

Nadzor nad varstvom človekovih pravic in temeljnih svoboščin v policijskih postopkih ter odkrivanje in preiskovanje določenih kaznivih ravnanj v policiji je pomembna naloga direktorata, ki jo opravljajo nadzorstveni uslužbenci ministrstva za notranje zadeve s policijskimi pooblastili. V zvezi s tem je treba poudariti, da nadzorstveni uslužbenci smejo uporabljati policijska pooblastila izključno za nadzor nad policijo in nikoli proti posamezniku, ki ni policijski uslužbenec. To novost v sistemu demokratičnega nadzora države oziroma ministrstva za notranje zadeve nad policijo je po zgledu primerljivih ureditev v državah EU uzakonila novela Zakona o policiji (ZPol-B). Njen temeljni namen je doseči objektivnost odkrivanja in preiskovanja določenih kaznivih dejanj, katerih osumljenci so policijski uslužbenci, in sicer v primerih, ko je zaradi nepristranskosti postopka in varstva pravic oškodovanca pomembno, da odkrivanje in preiskovanje opravijo nadzorstveni uslužbenci ministrstva za

notranje zadeve v sodelovanju s pristojnim državnim tožilcem in ne policija sama.

Pri načrtovanju nadzorov se upoštevajo ugotovitve na podlagi proučitve periodičnih poročil o delu policije, ugotovitve predhodnih nadzorov, pomembnost posameznega področja, odzivi varuha človekovih pravic, drugih organov in nevladnih organizacij in tudi javno mnenje. Načrtovanje in izvajanje nadzora je usklajeno z notranjo nadzorno dejavnostjo, ki jo izvaja policija sama. Na podlagi ugotovitev nadzora nadzorna skupina predlaga ukrepe za odpravo pomanjkljivosti in izboljšanje stanja na nadzorovanem področju. V pomembnejših primerih pa se pripravijo usmeritve ministra.

5.2.2.4 Pregled dosedanjih nadzorov DPDVN nad delom policije[56]

Pri analizi dosedanjih nadzorov sem proučil dosedanja poročila ter ob vsebini navedel najpomembnejše ugotovitve nadzorov. Po spremembi organizacije in vzpostavitvi sistema nadzora nad delom organa v sestavi so bil izvedeni naslednji nadzori.

5.2.2.4.1 Nadzori v letu 2002

Najprej je bil opravljen redni nadzor nad zakonitostjo obdelave osebnih podatkov, varovanjem zbirk osebnih podatkov in uporabo le-teh. Glede na časopisne članke je bila to pomembna tema, ki se še danes pogosto postavlja v ospredje. Ugotovljeno je bilo nekaj pomanjkljivosti na tem področju in predlagani ukrepi[57] za zagotovitev doslednejšega izvajanja določb internih predpisov in Zakona o varstvu osebnih podatkov. Nadzorna skupina pa je ugotovila tudi nekaj dobrih praks, ki so jih izvajale nadzirane

[56] Vir podatkov je intranet policije, kjer so objavljena vsa poročila o nadzorih in usmeritve ter načrti za delo. Žal imam dovoljene le za objavo splošnih podatkov.

[57] Na podlagi ugotovitev in poročila o izvedenem nadzoru je minister izdal Usmeritve šifra: 14-06-008/12-2001/42 z dne 25. 10. 2002.

enote, in je predlagala njihovo razširitev. Usmeritve za odpravo pomanjkljivosti vsebujejo 12 konkretnih napotkov policiji, kaj mora spremeniti in popraviti. O uresničevanju je policija poročala vse do leta 2004 s štirimi poročili.

5.2.2.4.2 Nadzori v letu 2003

Tega leta je potekal redni nadzor nad zakonitostjo in strokovnostjo izvajanja pooblastila zasega predmetov. Minister je na podlagi poročila podal usmeritve za odpravo nepravilnosti in policija je ustanovila delovno skupino za odpravo pomanjkljivosti ter nato vse do leta 2004 poročala o odpravi pomanjkljivosti[58]. Potekale so obsežne aktivnosti, zunanji rezultat, ki ga vidi javnost in je posledica tega nadzora, so javne dražbe zaseženih in najdenih predmetov.

Istega leta je sledil redni nadzor nad uporabo prisilnih sredstev in po istem postopku je minister izdal Usmeritve za odpravo pomanjkljivosti, policija pa je poročala o uresničevanju usmeritev. Postopke se je ponovilo tudi v primeru rednega nadzora nad odvzemom prostosti. Zaradi objektivnih okoliščin in interesa določenih nevladnih organizaciji je potekal tudi redni nadzor nad uresničevanjem priporočil Evropskega odbora za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja in varuha človekovih pravic v izpostavi centra za tujce v Velikem otoku pri Postojni. Kjer pa je bil obseg dela že prevelik za uslužbence ministrstva iz DPDVN in je z odločbo ministra nadzor izvajal tudi svetovalec vlade v policiji, zaposlen v Oddelku za nadzor v Policiji. Minister je tako izkoristil možnost iz pravilnika, da se pri nadzoru uporabi tudi zunanje strokovnjake iz policije, ki niso zaposleni v direktoratu, ki nadzira delo organa v sestavi.

5.2.2.4.3 Nadzori v letu 2005

[58] Delovna skupina, odločba GPD, šifra 27-3-102/420-03 z dne 31. 7. 2003, Poročilo ministru šifra 22-4-002/643-2003/02 z dne 18. 8. 2003, Poročilo ministru šifra 22-4-002/643-2003/03 z dne 16. 10. 2003, Dopolnitev poročila ministru šifra 22-4-002/643-2003 z dne 2. 2. 2004

Na začetku leta je bil izveden izredni nadzor v Policijski akademiji z namenom oceniti zakonitost pri izvajanju uradnih nalog vodenja, finančnega poslovanja in gospodarjenja z zaupanimi sredstvi, pri sistemizaciji delovnih mest, razporejanju in odrejanju nalog ter uresničevanju pravic delavcev. Pri nadzoru je bilo ugotovljeno, da v Policijski akademiji ni hujših kršitev pravic zaposlenih, neupravičenega podeljevanja privilegijev in večjih nepravilnosti pri vodenju in upravljanju zaupanih sredstev.

Izredni nadzor nad reševanjem problematike odklonskih pojavov, ravnanjem s podatki in dokumenti v postopkih preprečevanja in odkrivanja teh pojavov, izvajanju notranjih preiskav in drugih nalog s tega področja, za katere je pristojna Generalna policijska uprava. Nadzorniki so bili mnenja, da notranja varnost v Policiji ni primerno urejena. Usmeritve policije, ki so bile v uporabi, so se tudi v praksi pokazale kot problematične. Podzakonski predpis za urejanje področja je bil v času nadzora v postopku za sprejem.

Izredni nadzor nad zakonitostjo in strokovnostjo izvajanja nalog policije pri zbiranju podatkov o novinarki ter pri posredovanju zbranih podatkov Komisiji za nadzor nad obveščevalnimi in varnostnimi službami, v Upravi kriminalistične policije GPU in Policijski upravi Celje.

Redni nadzor nad zakonitostjo in strokovnostjo izvajanja prikritih preiskovalnih ukrepov v Upravi kriminalistične policije GPU in Sektorju kriminalistične policije PU Koper.

Izredni nadzor nad ravnanjem s podatki iz policijskega postopka odkrivanja in preiskovanja suma kaznivega dejanja v primeru konkretnega osumljenca za k.d (zadeva je bila precej odmevna v javnosti). Ugotovitve o razlogih za sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje izdaje uradne tajnosti po 266. členu KZ, so bile posredovane državnemu tožilstvu oziroma vložena ovadba.

Redni nadzor nad reševanjem pritožb v skladu z 28. členom Zakona o policiji in s Pravilnikom o reševanju pritožb na PU Krško, PU Ljubljana in PU Koper.

Nadzornik so potrdili, da poteka postopek reševanja pritožb v skladu z ZPol in pravilnikom.

Redni nadzor nad izvajanjem nalog policije, ki se nanašajo na postopke razpisovanja tiralic in razpise o iskanju oseb, odkrivanje in prijemanje iskanih oseb ter njihovo izročanje ter na postopke v zvezi z Evropskim nalogom za prijetje in predajo. Pri nazoru je bilo ugotovljeno, da je delovno področje v policiji sistemsko ustrezno urejeno, naloge pa se izvajajo zakonito in strokovno, kljub temu so bile sprejete določene usmeritve.

5.2.2.4.4 Aktivnosti v leto 2006

Izredni nadzor nad aktivnostmi in postopki policije pri prijavi kaznivega dejanja, ravnanju s prejetimi dopisi (Uredba o upravnem poslovanju) in ravnanju po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja. Pri nadzoru je bilo ugotovljenih več pomanjkljivosti pri vodenju predkazenskega postopka, poslovanja z dokumentarnim gradivom in pri vodenju postopka po ZDIJZ. Na podlagi ugotovitev je bila predlagana uskladitev evidence kaznivih dejanj z določbami ZPol in sprememba določb Uredbe o sodelovanju med državnim tožilstvom in policijo na področju usmerjanja, saj navedena ureditev dopušča različno razlaganje usmerjanja ODT ter neustrezno dokumentiranje posredovanja informacij o delu policije tožilstvu.

Izredni nadzor nad aktivnostmi in postopki policije v primeru »Plut«. Namen nadzora je bil ugotavljanje zakonitosti, strokovnosti in utemeljenosti ravnanja policije pri obravnavi primera Silva Pluta v času, preden se je zgodil umor Ljubice Ulčar.

Redni nadzor nad organiziranjem in vodenjem policijske postaje. Nadzorna skupina je ugotovila, da vodstvo nadzorovanih enot izpolnjuje visoke standarde dobrega organiziranja in vodenja. Dejavniki, ki negativno

učinkujejo na organiziranje in vodenje policijske postaje, so po oceni nadzorne skupine predvsem sistemske narave. Nadzorna skupina je predlagala vrsto sistemskih rešitev na številnih področjih organiziranja in vodenja (racionalizacija administrativnih opravil, izvajanje preventivnih aktivnosti in vloga vodij policijskega okoliša, učinkovitejša usposabljanja in izpopolnjevanja, racionalna uporaba specialne opreme, ureditev področja interne normativna dejavnost, prenovitev informacijskega sistema policijskih postaj, poenostavitev pritožbenih postopkov idr.).

Redni nadzor nad problematiko odškodnin v policiji. Nadzorna skupina je ugotovila, da ni celovitega spremljanja odškodninskih postopkov v zvezi z uporabljenimi pooblastili policije, zlasti v smislu odpravljanja vzrokov, zaradi katerih se lahko ponovijo podobni primeri. Na podlagi ugotovitev in predlogov nadzorne skupine je bila imenovana projektna skupina, v kateri so sodelovali zunanji strokovnjaki in ki je analizirala vzroke odškodninskih zahtevkov pri uporabi policijskih prisilnih sredstev in predlagala ukrepe za njihovo odpravo. Na podlagi ugotovitev je bil vzpostavljen sistem evidentiranja tovrstnih zadev, spremljanja in analiziranja odškodnin ter obveščanja pristojnih strokovnih služb.

Izredni nadzor nad postopki policistov konkretne policijske postaje ter postopkov policije pri reševanju kazenskih in pritožbenih zadev določenih občanov. Nadzorna skupina je ugotovila, da so policisti pri postopkih zoper navedene in v pritožbenem postopku ravnali zakonito in strokovno, ugotovljena je bila le manjša pomanjkljivost (predolg rok reševanja kaznivega dejanja).

Izredni nadzor nad ravnanjem policije pri vzpostavitvi in izvajanju nadzora državnega ozemlja Republike Slovenije na mejnem in obmejnem območju Hotiza. Na podlagi pregledanega gradiva in pogovorov je bilo ugotovljeno, da je slovenska policija ravnala ustrezno in zagotovila običajen način dela in območje nadzora državnega ozemlja na mejnem in obmejnem območju Hotiza.

Redni nadzor nad postopki in rezultati reševanja kaznivih dejanj, katerih osumljenci so policijski uslužbenci. Nadzorna skupina je ugotovila organizacijske pomanjkljivosti v sistemu notranjih preiskav in pomanjkljivosti pri obveščanju državnih tožilcev.

Redni nadzor nad izvajanjem javnih dražb najdenih stvari v policiji. Nadzorna skupina je ugotovila, da policija izvaja javne dražbe pravilno in v skladu s predpisi, vendar gre za atipično policijsko delo, ki nima podlage v določbah 3. člena Zakona o policiji, saj gre za izvajanje gospodarske dejavnosti. Ministrstvu za pravosodje je predlagala, da se izvajanje javnih dražb prenese na sodne izvršitelje. Ministrstvo za pravosodje je s predlogom soglašalo.

Izredni nadzor v konkretnih službah policije v zvezi z aktivnostmi in postopki policije ter obveščanjem v primeru prijav o ugotovljenih nepravilnostih v konkretni gospodarski družbi d. d. Pri nadzoru je bilo ugotovljeno, da nadzirana enota v predkazenskem postopku ni v celoti ravnal v skladu z ZKP.

Redni nadzor nad reševanjem pritožb v skladu z 28. členom Zakona o policiji in s Pravilnikom o reševanju pritožb na PU Postojna, PU Maribor in PU Kranj. Enotam in GPU so bili dani konkretni napotki za odpravo pomanjkljivosti.

5.2.2.4.5 Nadzori v letu 2007

Redni nadzor nad izvajanjem nadzorov nad upravičenostjo uporabe oziroma vpogledov v osebne podatke v evidencah policije, ki jih ta upravlja na podlagi določb Zakona o policiji. Nadzorna skupina je ugotovila, da Policija zbira in obdeluje osebne podatke v skladu s predpisi. Ni pa vzpostavljen sistem zadovoljivega nadzora nad upravičenostjo uporabe osebnih podatkov. Redni nadzor nad načrtovanjem in izvajanjem organizacijsko-kadrovskih ukrepov za zagotovitev optimalne izrabe kadrovskih resursov na ravni policijskih

uprav in policijskih postaj. Zahtevali so se dodatni ukrepi za organizacijsko-kadrovsko prilagoditev spremenjenim razmeram, nastalim zaradi pospešenega kadrovanja policistov za izvajanje »schengenskih« nalog na zunanji meji EU in v notranjosti Republike Slovenije. Predlagani so bili ukrepi za optimalno izrabo razpoložljivih kadrovskih resursov za opravljanje nalog policije na lokalni ravni. Redni nadzor nad postopki policije pri odrejanju pridržanja v predkazenskem postopku na podlagi 157. člena ZKP. Pri nadzoru je bilo ugotovljeno, da se pridržanja odrejajo v skladu z zakonskimi pooblastili, v posameznih primerih pa razlogi niso zadovoljivo obrazloženi. Vendar je iz poročila nadzora razbrati, da gre za postopke, ki so podvrženi sodni presoji in so ugotovljene majhne napake. Redni nadzor nad postopki policije z mladoletniki oziroma otroki. Pri nadzoru je bilo ugotovljeno, da policija zakonito in strokovno izvaja postopke z mladoletniki oziroma otroki. Redni nadzor nad izvajanjem nalog policije pri zagotavljanju varstva kulturne dediščine in varstva naravnega okolja. Posebnosti niso bile ugotovljeno, zato se zaključuje, da policija strokovno izvaja naloge na področju varstva kulturne dediščine in varstva naravnega okolja.

V tem letu so se pripravili in izvedli še nadzori nad delom policije, redni nadzor nad odrejanjem in izvajanjem pridržanj in zadržanj po Zakonu o policiji, Zakonu o kazenskem postopku, Zakonu o prekrških in Zakonu o nadzoru državne meje. Redni nadzor nad izvajanjem ukrepov in aktivnosti policije za zagotovitev obdolženčeve prisotnosti v primeru odreditve ukrepa sodišča – javljanje na policijski postaji in hišni pripor. Redni nadzor nad obravnavanjem pritožb posameznikov nad delom policije in izredni nadzor nad izvajanjem nalog za zagotavljanje večje aktivnosti in učinkovitosti policije na varnostno obremenjenih območjih, odrejenih z usmeritvami ministra.

Lahko sklenemo, da je potekal niz aktivnosti, s katerimi je minister nadziral delo policije. Nadzor dela policije poteka tekoče z rednimi nadzori. Na trenutne probleme pa se ministrstvo odziva z izrednimi nadzori. V primeru ugotovljenih nepravilnosti ali napak minister poda usmeritve za nadalje delo. Na splošno pa nihče ne ugotavlja, kako in za koliko se je na podlagi nadzora

povečala učinkovitost policije ali so se prihranila določena sredstva, izjema so nadzori računskega sodišča. Vendar s temi podatki ni mogoče številčno preveriti, ali nadzori vplivajo na večjo učinkovitost dela policije. Zagotovo pa nadzori vplivajo, da policija dosledneje spoštuje predpise.

6 NOTRANJI NADZOR V POLICIJI

Kot ena izmed temeljnih funkcij upravljanja se pri vodenju v policiji izvaja tudi notranji nadzor. Vodje policije in njenih organizacijskih enot morajo pri svojem delu nadzirati izvajanje nalog, ki so jih posredno ali neposredno naložili podrejenim enotam. Zaradi ureditve tega področja so bili izdani interni predpisi[59], ki določajo tako izvajalce nadzora, vrste, vsebine in način izvajanja nadzora nad delom delavcev policije kot tudi nadzor nad delom policijskih enot. V nadaljevanju bom predstavil samo interni nadzor znotraj policije. Mislim, da ga zunanja javnost niti ne pozna dovolj, ob tem pa se v javnosti pogosto poraja dvom, ali je policija ustrezno nadzorovana. Takoj je sicer mogoče spregovoriti o **stopnji** ustreznosti nadzora. Mnenja sem, da mora ta zagotoviti pregled nad delovanjem celotnega sistema in se odzvati na odstopanja. Prevelik obseg nadzora je drag in moteč za organizacijo, zato je tudi pri nadzoru treba najti ravnovesje.

Zakon o policiji generalno ureja razmerja znotraj policijske organizacije in v 5. členu ZPol navaja, da Policijo vodi generalni direktor policije, ki vodi tudi delo generalne policijske uprave. Generalnega direktorja policije nadomešča namestnik. Generalnega direktorja policije in njegovega namestnika imenuje in razrešuje Vlada Republike Slovenije na predlog ministra za notranje zadeve. Generalni direktor pa je za svoje delo in delo policije odgovoren ministru. Zakon o državni upravi[60] opredeljuje, da generalni direktor vodi upravno in strokovno delo na zaokroženem delovnem področju znotraj ministrstva.

Generalna policijska uprava, ki jo vodi generalni direktor policije, opravlja naslednje naloge:

[59] Na podlagi 5. člena Zakona o policiji (Zpol - UPB5, Ur. l. RS št. 3/2006) in v skladu s 43. členom Pravil policije (šifra 0021-1-0/502401/00 z dne 29. 11. 2000 in sprememb) je generalni direktor policije predpisal Pravila za izvajanje nadzora v policiji, številka: 0602-5/2006/11, Ljubljana, 2006.

[60] ZDU v 18. členu

- spremlja, analizira in ocenjuje varnostne razmere, ugotavlja stanje na področju izvrševanja policijskih nalog, vodi, usmerja in usklajuje delo policijskih uprav, zagotavlja strokovno in tehnično pomoč, nadzoruje njihovo delo, skrbi za izpopolnjevanje organiziranosti sistema in metod dela, skrbi za delovanje policije v izrednem stanju ali v vojni, skrbi za zakonito izvrševanje predpisov s področja dela policije ter izvaja ukrepe za učinkovito delovanje policije[61], in sicer na vseh področjih dela policije, kjer:
- ukrepa na področju zatiranja kriminalitete, varnosti prometa, mejnih zadev in tujcev, javnega reda v primerih, ko je potrebno usklajeno delovanje na širšem območju, in odloča na drugi stopnji v zadevah prehajanja čez državno mejo;
- organizira, vodi in izvaja varovanje določenih oseb, organov, objektov, okolišev, delovnih mest in tajnih podatkov;
- opravlja kriminalistično-tehnična in laboratorijska raziskovanja ter daje strokovna mnenja s tega področja;
- skrbi za izvajanje mednarodnih sporazumov s področja nalog policije;
- sodeluje s policijami tujih držav in z mednarodnimi organizacijami s področja dela policije;
- zbira, obdeluje, posreduje in hrani podatke s področja dela policije ter upravlja z informacijskim in telekomunikacijskim sistemom policije;
- skrbi za informiranje pristojnih državnih organov in javnosti o delu policije, o aktualnih varnostih vprašanjih in varnostih razmerah;
- skrbi za zaposlovanje policistov in drugih delavcev v policiji, jih razporeja ter organizira in vodi strokovno izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje;
- predlaga in izvaja finančne načrte in predlaga načrte nabav policije, upravlja in skrbi za tekoče vzdrževanje zgradb, naprav in opreme, zagotavlja oskrbo policijskih enot, odloča o reševanju stanovanjskih vprašanj delavcev policije ter opravlja naloge na področju pisarniškega poslovanja;

[61] 6. člen ZPol, prva alineja

- določa sistemizacijo, standardizacijo in tipizacijo materialno-tehničnih sredstev in opreme policije ter poslovnih in drugih prostorov in njihove opreme;
- v okviru odobrenih finančnih sredstev načrtuje, razporeja in skrbi za racionalno in namensko porabo;
- opravlja druge naloge s področja dela policije, ki jih določa zakon ali drug predpis, izdan na podlagi zakona.

Naloge generalne policijske uprave opravljajo notranje organizacijske enote. Vodje notranjih organizacijskih enot imenuje minister na predlog generalnega direktorja policije. Vodje notranjih organizacijskih enot so za svoje delo, stanje v enoti in delo notranje organizacijske enote odgovorni generalnemu direktorju policije.

Če generalna policijska uprava ugotovi, da policijska uprava ne izvršuje svojih nalog, oziroma jih ne izvršuje pravilno ali pravočasno, mora na to opozoriti direktorja policijske uprave in mu naložiti, da zagotovi izvrševanje njenih nalog oziroma da odpravi ugotovljene nepravilnosti v roku, ki mu ga določi. Generalna policijska uprava lahko neposredno prevzame posamezno nalogo ali vrsto nalog iz pristojnosti policijske uprave, kadar oceni, da je to potrebno[62].

Policijsko upravo vodi direktor. Direktorja policijske uprave imenuje in razrešuje minister na predlog generalnega direktorja policije[63], za svoje delo je odgovoren generalnemu direktorju policije.

Policijska uprava opravlja naslednje naloge:

- usklajuje in usmerja delo policijskih postaj, jim daje strokovna navodila, izvaja nadzor nad njihovim delom ter jim zagotavlja strokovno pomoč;

[62] 6. člen ZPol

[63] 8. člen ZPol

- odkriva in preiskuje določena kazniva dejanja, odkriva in prijema storilce takih dejanj in jih izroča pristojnim organom;
- zagotavlja izvajanje nalog s področja javnega reda, ko je potrebno usklajeno delovanje na območju uprave ali ko gre za hujše kršitve javnega reda;
- zagotavlja in izvaja določene naloge s področja urejanja in nadzora prometa, ko je potrebno usklajeno delovanje na širšem območju uprave;
- opravlja določene naloge s področja varovanja določenih oseb in objektov;
- zagotavlja in izvaja določene naloge za mejno kontrolo in varovanje državne meje;
- izvaja postopke s tujci;
- sodeluje z obmejnimi policijskimi organi sosednjih držav;
- izdaja na prvi stopnji odločbe v zadevah prehajanja čez državno mejo;
- opravlja določene naloge s področja delovanja policije v izrednem stanju ali v vojni;
- izvaja določene naloge vzdrževanja informacijskega in telekomunikacijskega sistema policije;
- opravlja določene naloge s področja delovnih razmerij, strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja, finančnih in materialnih zadev, tekočega vzdrževanja objektov in materialno-tehničnih sredstev;
- opravlja druge naloge s področja dela policije, ki jih določa zakon ali drug predpis, izdan na podlagi zakona.

Policijska uprava opravlja naloge v notranjih organizacijskih enotah. Vodje notranjih organizacijskih enot imenuje generalni direktor policije na predlog direktorja policijske uprave. Vodje notranjih organizacijskih enot so za svoje delo, stanje v enoti in delo notranje organizacijske enote odgovorni direktorju policijske uprave.

Če policijska uprava ugotovi, da policijska postaja ne izvršuje svojih nalog, oziroma jih ne izvršuje pravilno ali pravočasno, mora na to opozoriti

komandirja policijske postaje in mu naložiti, da zagotovi izvrševanje njenih nalog oziroma da odpravi ugotovljene nepravilnosti v roku, ki mu ga določi[64].

Policijska uprava lahko neposredno prevzame posamezno nalogo ali vrsto nalog iz pristojnosti policijske postaje, kadar oceni, da je to potrebno.

Policijsko postajo vodi komandir. Komandirja policijske postaje imenuje in razrešuje generalni direktor policije na predlog direktorja policijske uprave. Komandir policijske postaje je za svoje delo, stanje na policijski postaji in delo policijske postaje odgovoren direktorju policijske uprave (11. člen ZPol).

Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest in nazivih v Policiji[65] celovito ureja notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest policije. Tako v svojem 28. členu določa, da: »Policijo vodi generalni direktor policije, ki vodi tudi delo generalne policijske uprave. Generalni direktor vodi in predstavlja policijo, koordinira, usmerja in nadzoruje delo organizacijskih enot policije in notranjih organizacijskih enot generalne policijske uprave, zagotavlja zakonito opravljanje nalog, izdaja predpise in druge akte, za katere je pooblaščen, odreja ukrepe in odloča v skladu z zakonom ali predpisi, izdanimi na podlagi zakonov. Za svoje delo in delo policije je odgovoren ministru.«

Generalni direktor ima namestnika, ki ga nadomešča v njegovi odsotnosti, poleg tega pa na delovnem področju, ki ga določi generalni direktor, koordinira, usmerja in nadzoruje delo organizacijskih enot policije in notranjih organizacijskih enot generalne policijske uprave ter skrbi za strokovno in učinkovito delo. Namestnik je za svoje delo in delo notranjih organizacijskih enot, ki sodijo v njegovo delovno področje, odgovoren generalnemu

[64] 9. člen ZPol

[65] Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest in nazivih v Policiji, številka: 27-4-011/9-04, datum: 28. 05. 2004

direktorju policije[66]. Podobno je v naslednjem členu opredeljena vloga pomočnika generalnega direktorja policije.

Akt posebej omenja vlogo direktorja uniformirane in kriminalistične policije preostale vodje notranjih organizacijskih enot pa opredeljuje skupaj kot vodje NOE. Pri vseh direktorjih, namestnikih ali pomočnikih je posebej navedeno, da tudi **nadzorujejo** delo svojih podrejenih. Akt tudi opredeli vlogo posvetovalnega organ generalnega direktorja, poimenovan kolegij generalnega direktorja policije, ki obravnava načelna in druga pomembna vprašanja z delovnega področja in organizacije policije.

Na področju vodenja in v tej povezavi izvajanja nadzora v policiji ima določene naloge tudi Služba generalnega direktorja policije. V 10. členu akta je določeno, da sodeluje z organizacijsko enoto MNZ, ki usmerja in nadzoruje delo policije.

Vodje drugih notranjih organizacijskih enot generalne policijske uprave načrtujejo, organizirajo, usmerjajo in nadzorujejo delo v notranjih organizacijskih enotah, odločajo o zadevah s svojega delovnega področja, za katere jih pooblasti generalni direktor policije ali njegov namestnik, in v notranjih organizacijskih enotah opravljajo najzahtevnejše naloge. Kot posvetovalni organi se lahko oblikujejo strokovni kolegiji vodij notranjih organizacijskih enot generalne policijske uprave, ki obravnavajo načelna in druga pomembna vprašanja z njihovih delovnih področij. Vodje notranjih organizacijskih enot so za opravljanje svojih nalog in delo notranje organizacijske enote, ki jo vodijo, odgovorni neposrednemu predstojniku (61. člen).

Direktor policijske uprave predstavlja in vodi upravo, načrtuje, organizira, usmerja in nadzoruje opravljanje dela v notranjih organizacijskih enotah uprave in na policijskih postajah, jim daje strokovna navodila, zagotavlja zakonito in učinkovito opravljanje nalog, odreja ukrepe in odloča v skladu z

[66] 29. člen istega Akta

zakoni in pooblastili, ki jih nanj prenese generalni direktor policije. Za svoje delo in za delo policijske uprave je odgovoren generalnemu direktorju policije (62. člen).

Vodje notranjih organizacijskih enot policijske uprave načrtujejo, organizirajo, usmerjajo in nadzorujejo delo v notranjih organizacijskih enotah, odločajo o zadevah s svojega delovnega področja, za katere jih pooblasti direktor policijske uprave, in v notranjih organizacijskih enotah opravljajo najzahtevnejše naloge. Določbe, ki se nanašajo na oblikovanje strokovnega kolegija generalnega direktorja policije, oblikovanje projektnih skupin in drugih oblik sodelovanja, pristojnost in odgovornost vodij notranjih organizacijskih enot generalne policijske uprave, se smiselno uporabljajo tudi pri vodenju policijske uprave (64. člen).

Komandir policijske postaje vodi in predstavlja policijsko postajo, načrtuje, organizira, usmerja in nadzoruje opravljanje dela iz pristojnosti policijske postaje, zagotavlja zakonito, učinkovito in pravočasno opravljanje nalog, odreja ukrepe in odloča v skladu z zakoni in pooblastili, ki jih nanj prenese direktor policijske uprave. Komandir policijske postaje je za svoje delo, stanje na policijski postaji in delo policijske postaje odgovoren direktorju policijske uprave (65. člen).

V okviru državne uprave veljavni pravni akt, Uredba o skupnih osnovah in kriterijih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v organih državne uprave[67], določa temelje notranje organizacije. Za policijsko organizacijo je narejen Pravilnik o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest ministrstva za notranje zadeve in policije. Tudi v njem je opredeljena odgovornost za izvajanje nadzora. Odgovornost za vodenje in s tem tudi nadzor je opredeljena najprej v določbah Zakona o policiji (5., 8. in 11. člen), kjer se določa, kdo vodi GPU, PU in PP, temeljne organizacijske enote policije. Celovito in sistemsko nadzor urejajo Pravila za izvajanje nadzora v policiji, ki hierarhično urejajo sistem nadzora v policiji.

[67] od 3. do 20. člena Uredbe

Prva pravila so bila izoblikovan v letu 2000, pozneje so sledile le manjše spremembe. Pravila za izvajanje nadzora v policiji št. 0201-1-001-2000 z dne, 01. 07. 2000 in Spremembe pravil za izvajanje nadzora v policiji; številka: 20-1-001/146-2000/22 z dne: 05. 04. 2004. Sedaj veljajo Pravila za izvajanje nadzora v policiji številka: 0602-5/2006/11 (201-2), datum dokumenta: 24. 04. 2006 (datum veljavnosti: 03. 05. 2006).

Generalni direktor policije je dne 24. 4. 2006 predpisal sedaj veljavna Pravila za izvajanje nadzora v policiji. V novih pravilih so na novo opredeljeni izvajalci nadzora nad delom delavcev, omogočeno pa je izvajanje nadzora nad delom delavcev na določenih delovnih mestih GPU na podlagi sklepa generalnega direktorja policije ali osebe, ki jo pooblasti, in opredeljena vsebina poročila o nadzoru nad delom delavcev. Ravno tako je podaljšan rok za načrtovanje in izvedbo splošnih nadzorov, opredeljena vsebina delovnih načrtov splošnih, strokovnih in ponovnih nadzorov, in tudi obrazcev, ki jih je potrebno izpolnjevati pri izvajanju nadzorne dejavnosti. Pri tem je racionaliziran postopek izpolnjevanja obrazca 1[68], na novo pa je opredeljena tudi struktura poročil o splošnem, strokovnem in ponovnem nadzoru. Ravno tako je spremenjen način pošiljanja poročil o izvedenih nadzorih. Spremenjene so tudi oznake posameznih točk (opredeljeni členi in njihovi naslovi), poenostavljeno pa je imenovanje obrazcev. Ob tem so spremenjeni oz. prilagojeni tudi Kriteriji in postopki ocenjevanja dela organizacijskih enot, ki so sestavni del pravil. Z navedenimi spremembami bo zagotovljeno učinkovitejše izvajanje nadzorne dejavnosti, zmanjšanje administrativnega dela in posledično zmanjšanje časa za evidentiranje nadzorov ter s tem povezanih materialnih stroškov[69].

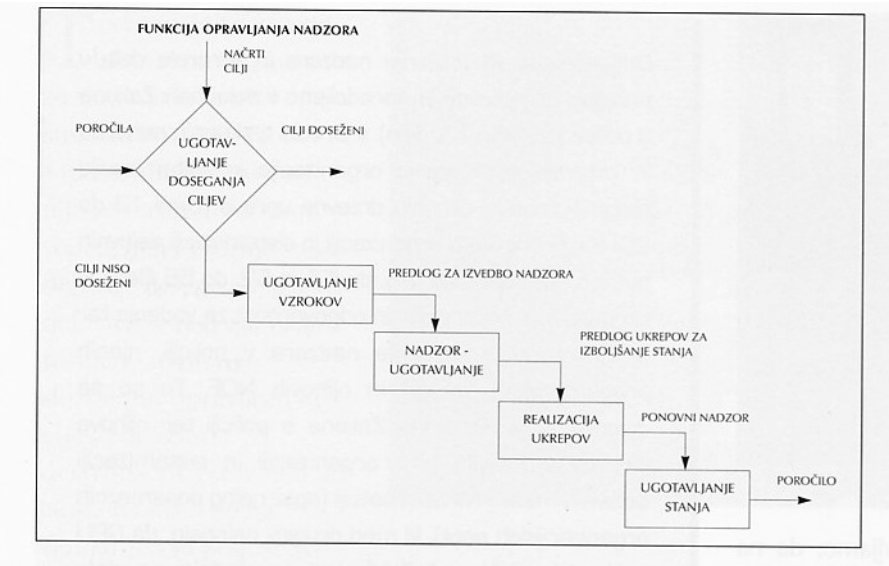
6.1.1 Namen in pot za ureditev internega nadzora v policiji

[68] Obrazci so v prilogi naloge.

[69] Vir: Zbirka internih predpisov in dokumentov policije na intranetu policije, katere koordinator je avtor.

Bolj kot pravne norme pa je treba poudariti tudi vsebinski pomen nadzora. Nadzor se je v policiji izvajal ves čas, v današnji obliki pa se izvaja zadnjih osem let. Zato si je zanimivo ogledati kronologijo nastajanja Pravil za izvajanje nadzora v policiji, ki jih je v letu 2000 podpisal generalni direktor policije in ga je pripravila enajstčlanska delovna skupina iz Generalne policijske uprave. Na podlagi člankov, objavljenih v reviji Varnost, septembra 2000 in junija 2002[70], ter lastnega dela v tem sektorju bom pojasnil razlike med starim navodilom in pravili, na osnovni namen novih pravil, na ocenjevanje delavcev policije z ocenjevalnimi listi, na nosilce izvajanja nadzora in namen metodologije ocenjevanja dela zaposlenih v policiji ter na koncu pojasnil, zakaj so bila po šestih letih pravila spremenjena.

V vsaki organizaciji in s tem tudi v Policiji je nadziranje oziroma kontroliranje dela ena od štirih elementov upravljanja (vodenje, organiziranje, planiranje); gre za krog, kjer potekajo aktivnosti v zaporedju in v povratni zvezi. Oblika in priprava nadzora spominjata na delo angleške policije, ki je bilo predstavljeno v članku, v delu, ki se nanaša na ciljno načrtovanje in preverjanje (Podrobneje slika 6), preostali deli pa so produkt rešitev v slovenski policiji.



Slika 6 - Funkcija opravljanja nadzora (Solar, Varnost september:2002)

[70] Varnost, naslov člankov Nova pravila in Posvet nadzornikov v policiji

Do leta 2000 je nadzor v policiji urejalo Navodilo o izvajanju nadzora nad delom enot milice iz leta 1990, ki se je nanašalo na izvajanje nadzora nad delom in ponujanje strokovne pomoči policijskim enotam. Nadzor nad delom policistov so delno urejala tudi Pravila policijske postaje. Navodilo je urejalo nadzor samo za uniformirane organizacijske enote in ni vsebovalo ustrezne metodologije ocenjevanja, pa tudi vsebinski pomen nadzora ni bil ustrezno operacionaliziran. Na podlagi rednih in izrednih nadzorov v letu 1998 so na sestanku ožjega kolegija generalnega direktorja policije, zaradi različnih pristopov k načrtovanju in izvajanju nadzorov, sprejeli sklep[71]:

1. Potrebno je izdelati poseben akt, ki bo določal namen in vsebino nadzorov ter postopek njihovega izvajanja.
2. Pri izvedbi nadzorov je treba nameniti ustrezno pozornost vsem področjem dela policije – torej nadzor uravnotežiti.
3. Izvedbi nadzorov je potrebno zagotoviti kakovostno informacijsko in analitično podporo.
4. Ne glede na dejstvo, da je sicer izvajanje nadzorov ena od funkcij vodenja, je potrebno del izvajalcev nadzorov profesionalizirati.

Pri pripravi akta je skupina upoštevala tako domačo kot tujo literaturo, ugotovitve iz analiz nadzorov in tudi britanski pristop. Na tej osnovi je pripravila izhodišča:

- merjenje in ugotavljanje rezultatov dela posameznika in organizacijske enote ter njihova primerjava s postavljenimi cilji oziroma oblikovanje ukrepov za njihovo doseganje mora postati namen nadzora;
- ker je nadzor ključna funkcija managementa, so za nadzor nad delom delavcev v prvi vrsti odgovorni vodje organizacijskih enot, nadzor nad delom organizacijskih enot pa naj bi izvajali za nadzor pooblaščeni delavci;

[71] 6. sestanek ožjega kolegija generalnega direktorja policije, 17. marec 1999

- vsebina splošnih nadzorov mora biti vnaprej določena, preostalih pa jasno razvidna iz načrta in verificirana s strani predstojnika;
- postopek načrtovanja in izvajanja nadzora mora biti v načelu transparenten, med pomembnejšimi fazami je priprava na nadzor;
- obnašanje »nadzornikov« mora biti profesionalno z minimalnim poseganjem v izvrševanje policijskih nalog;
- rezultat nadzora mora biti tudi končna ocena dela posameznika ali enote, ki pa mora biti seštevek čim bolj objektivnih kriterijev, ki bodo zmanjševali subjektivizem, ki se mu v celoti sicer ne da izogniti[72].

Namen priprave in izdelave pravil je bil, da se celovito in na enem mestu uredi nadzor, opredeli njegov namen, izvajalce, vrste, vsebino in način izvajanja nadzora, dolžnosti in pooblastila vodij policijskih enot ter delavcev policije, pooblaščenih za izvajanje nadzora. Tako, da bodo vnaprej določena pravila, ki bodo znana vsem udeležencem nadzora.

Za izvajanje nadzora je predpisan postopek, ocenjevanje dela nadzirane enote ali delavca pa poteka s pomočjo predpisanih obrazcev, ki so v prilogi Pravil za izvajanje nadzora v policiji. Namen obrazca je ustrezno dokumentirati izvajanje nadzora tako, da lahko ugotovimo, kako je nadzornik prišel do trditev, ki jih navaja v poročilu. Še posebej pa mora biti podrobno navedeno, kje in kako je nadzornik ugotovil nepravilnost in poskrbljeno mora biti, da se dokazi za trditve evidentirajo.

Določeni so kriteriji za ugotavljanje in ocenjevanje delovnih kvalitet delavcev, in sicer: delavnost, strokovnost, odgovornost, pravočasnost, zanesljivost, samostojnost, iniciativnost, sodelovanje ter komuniciranje, in kriteriji za ocenjevanje dela policijskih enot. Ti so poleg zakonitosti, strokovnosti, uresničevanja ciljev in učinkovitosti še pravočasnost in gospodarnost. Pravila sama po sebi sicer še ne zagotavljajo kakovostnejšega policijskega dela, čeprav pozitivno vplivajo na delo že s tem, da skozi opomnik za izvajanje

[72] Solar in ostali, 1999/2000, delovna skupina za pripravo Pravilnika

nadzora vnaprej povedo, kaj bo predmet nadzora, ali da skozi postavljene kriterije za ocenjevanje povedo, kaj je pomembno. Za kakovostno policijsko delo je dejansko pomembno izvajanje nadzora. Ob tem so pravila iz leta 2002 dajala poseben poudarek nadzoru nad delom delavcev, ugotavljanju njihovih delovnih kvalitet in na tej osnovi načrtovanju usposabljanja in razvoja, ki bosta izboljšala njihove delovne kvalitete. Pravila iz 2006 pa se ne ukvarjajo več z delovnimi kvalitetami in načrtom usposabljanja, ker to sedaj ureja ZJU.

Ne nazadnje je treba poudariti, da je uspešnost in učinkovitost dela policijske enote odvisna od uspešnosti in učinkovitosti dela vsakega njenega delavca. Le če zna vodja usmeriti delo posameznikov v skupni cilj je organizacija uspešna. Zato je treba ob presojanju dela organizacijske enote oceniti tudi delo posameznikov in sposobnost vodje enote, da združi in usmeri delo k cilju, ki ga ima celotna enota.

Kot pripomoček ocenjevanja dela so bili v skladu s Pravili za izvajanje nadzora v policiji izdelani tudi obrazci[73], med drugim tudi za ocenjevanje dela delavcev.

Ocenjevalni list je bil standardiziran in vsebuje podatke o ocenjevanem delavcu, oceno delovnih kvalitet ter načrt usposabljanja in razvoja delavca v prihodnjem ocenjevalnem obdobju. Nekoliko pred Zakonom o javnih uslužbencih se je s pomočjo Pravil za izvajanje nadzora v policiji začelo ocenjevati delavce. Po sprejetju ZJU pa so bila spremenjena pravila in del, ki se je nanašal na ocenjevanje delavcev, je bil črtan iz pravil. Sedaj ocenjevanje dela delavcev poteka enako kot za druge javne uslužbence in se uporabljajo obrazci iz ZJU. V pravilih pa je ostal nadzor nad delom delavcev, ki ga izvajamo, ko je treba preveriti delo posameznikov. Običajno so to odmevnejši primeri postopkov policistov v javnosti ali pa z notranjimi informacijami ugotovljene nepravilnosti. Nadzore odreja predstojnik,

[73] Solar, 2000: članek v Varnosti in Pravila za izvajanje nadzora

generalni direktor policije, in včasih je ob pojasnjevanju dogodka, v intervjuju, slišati, da je v zvezi z dogodkom odredil notranji nadzor.

Bistvo nadzora nad delom policijskih enot je ugotavljanje uspešnosti in učinkovitosti na posameznih ali vseh področjih njihovega dela po predpisanih oziroma že zgoraj omenjenih kriterijih, ki se bodo v končni fazi odrazili v oceni v okviru šeststopenjske lestvice. Oceno dela policijske enote predstavlja skupek ocen dela, doseženih na posameznem področju, ki jo skupno določijo za nadzor pooblaščeni delavci, odgovorni za izvajanje nadzora. Višina ocene in obrazložitev upoštevanih kriterijev pomeni ugotovljeno stopnjo uspešnosti in učinkovitosti dela oziroma doseganja organizacijskih ciljev. Oboje kaže na možnosti ali potrebo za izboljšanje dela in daje možnost primerjave in zdravega »tekmovanja« med primerljivimi policijskimi enotami[74].

Pravila iz leta 2000 so imela še četrti obrazec, v katerega so se vpisovale ocene po delovnih področji in nato določila skupna ocena. Izkazalo se je, da gre le za združevanje ocen nadzornikov, na koncu pa je vseeno potrebno usklajevanje in določitev skupne ocene. Skratka, obrazec je bil odveč in s spremembo pravil leta 2006 je bil črtan.

Pravila pomenijo konkretizacijo določb Zakona o policiji, Pravil Policije in Pravilnika o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v MNZ in Policiji, ki določajo instančni nadzor nad delom policijskih postaj oziroma policijskih uprav. Od vodstvenih delavcev policije zahtevajo še več strokovnosti, ukvarjanja z vodenjem, več komunikacije in skrbi za podrejene, na drugi strani pa bodo tudi »nadzornikom« omogočala boljši pregled nad tem, kako se izvajajo naloge, kako se enote dejansko vodijo, kakšne so možnosti in potrebe po izpopolnjevanju in usposabljanju. Med starim navodilom in »novimi pravili« je torej precej formalnih, predvsem pa vsebinskih razlik. Navodilo je izdal takratni republiški sekretar za notranje zadeve, pravila pa predpisuje generalni direktor policije. Staro navodilo je urejalo le nadzor v

[74] Solar, članek Varnost, september 2000, st. 4 do 6 in Pravila za izvajanje nadzorov

»milici« oziroma v uniformiranih organizacijskih enotah, nova pravila urejajo nadzor v celotni policiji. Navodilo je poleg nadzora urejalo tudi strokovno pomoč, pravila pa urejajo le funkcijo nadzora. Bistvena razlika je v celovitosti in transparentnosti. Pravila urejajo nadzor nad delom delavcev, ki so ga doslej delno urejala Pravila policijske postaje, kakor tudi nadzor nad delom organizacijskih enot, in sicer instančno oziroma hierarhično. Prav tako Pravila za izvajanje nadzora v policiji predpisujejo metodologijo za ocenjevanje dela delavcev in ocenjevanje dela organizacijskih enot, ki ju staro navodilo ni vsebovalo[75].

Druge spremembe, ki so sledile, so bile posledica spremenjene zakonodaje na področju ocenjevanja dela delavcev. Poenostavljen pa je bil tudi postopek dokumentiranja pregledane dokumentacije in ocenjevanja enote, kjer ni več treba dati ocene za vsako najmanjše vprašanje iz načrta nadzora. Izkazalo se je namreč, da je veliko vprašanj, na katera je mogoče odgovoriti le enoznačno z da ali ne. Že stara pravila pa so določala, da ocena nadzora ni matematični seštevek vseh ocen, temveč je to le podlaga za lažjo odločitev nadzornika. Izkazalo se je, da ni mogoče ocenjevati vprašanj, na katera lahko dobimo le odgovor da ali ne. Ob tem je obseg dela preveril za tako natančno ocenjevanje pri splošnem nadzoru, kjer je mogoče oceniti le procese dela kot celoto, ne pa posameznih segmentov.

Sedaj veljavna Pravila za izvajanje nadzora v policiji določajo namen, izvajalce, vrste, vsebino in način izvajanja nadzora nad delom delavcev policije, notranjih organizacijskih enot generalne policijske uprave, policijskih uprav in/ali njihovih notranjih organizacijskih enot ter policijskih postaj (v nadaljevanju: policijske enote), dolžnosti in pooblastila vodij organizacijskih enot ter delavcev policije, ki so pooblaščeni za izvajanje nadzora (v nadaljevanju: za nadzor pooblaščeni delavci policije).

Namen nadzora, izhajajoč iz 2. točke Pravil za izvajanje nadzora v policiji, nadzor nad delom delavcev policije in organizacijskih enot, je ugotavljanje:

[75] Ibd.

- zakonitosti,
- strokovnosti,
- obsega,
- kakovosti in pravočasnosti opravljanja nalog,
- usklajevanje delovnih nalog in
- ugotavljanje uspešnosti in učinkovitosti delovanja policijskih enot ali posameznih delovnih področjih,
- preverjanje uresničevanja organizacijskih ciljev in
- uravnavanje policijskega delovanja glede na ugotovljeno uspešnost in učinkovitost.

6.1.2 Nadzor nad delom delavcev policije

Pravila so bila v tem delu spremenjena, še vedno pa osnovni nadzor nad delom delavcev policije v okviru svojih pristojnosti izvajajo vodje policijskih enot in drugi nadrejeni delavci. Odgovorni so za strokovno, učinkovito in pravočasno izvajanje nadzora.

Nadzor nad delom delavcev policije izvajajo poleg vodij policijskih enot tudi vodje projektnih skupin oziroma vodje ožjih delovnih področij, ki z notranjo organizacijo niso opredeljena kot enota, in so odgovorni za zakonito, učinkovito in pravočasno izvajanje nadzora.

Določba iz prejšnjega odstavka velja tudi za delavce policije, odgovorne za vodenje projektnih in delovnih skupin ali ožjih delovnih področij, ki z notranjo organizacijo niso opredeljena kot enota.

Nadzor nad delom delavcev na določenih delovnih mestih policijske uprave oziroma policijske postaje lahko s sklepom odredita generalni direktor policije oziroma direktor policijske uprave ali delavec, ki ga pooblastita. Nadzor nad delom delavcev na določenih delovnih mestih generalne policijske uprave lahko s sklepom odredi generalni direktor policije ali delavec, ki ga pooblasti.

V sklepu se opredelijo za nadzor pooblaščen/i delavec/ci, čas nadzora, policijska enota, delovna mesta, naloge delovnih mest in postopki delavcev policije, ki bodo predmet nadzora, koga in kdaj je treba seznaniti s sklepom o nadzoru, oziroma ga vročiti, ter komu in v kakšnem roku je treba posredovati poročilo o ugotovitvah nadzora.

Poročilo o nadzoru mora vsebovati kratek opis izvedbe nadzora, ugotovitve, predloge ukrepov in rokov za odpravljanje ugotovljenih nepravilnosti ali pomanjkljivosti in morebitne predloge za ugotavljanje odgovornosti. Izvod poročila o nadzoru se v roku 15 dni po podpisu pošlje tudi za nadzor pristojni policijski enoti generalne policijske uprave[76].

Da bi nadzor potekal sistematično in primerljivo, morajo vodje policijskih enot in drugi nadrejeni delavci nadzirati delo podrejenih delavcev policije tako, da spremljajo izvajanje delovnih nalog, pri čemer ugotavljajo rezultate dela, strokovnost, obseg dela, pravočasnost, samostojnost, ustvarjalnost, natančnost, zanesljivost, sodelovanje, organiziranje dela, iniciativnost, interdisciplinarnost, odnos do uporabnikov storitev, komuniciranje in druga dejstva (npr. psihofizična sposobnost, urejenost in opremljenost), ki so lahko pomembna za opravljanje dela.

Vodje policijskih enot in drugi nadrejeni delavci izvajajo nadzor tako, da odrejajo delovne naloge v zvezi z napotitvijo policistov na delo, spremljajo njihovo izvajanje in poročanje po vrnitvi z dela, z opazovanjem izvajanja delovnih nalog in pogovorom z delavci pa ugotavljajo skladnost rezultatov dela s postavljenimi zahtevami in pričakovanimi rezultati.

Nadzor na vseh področjih ali oblikah dela, ki jih delavec opravlja, se izvaja skozi vse leto.

Druga predpisana oblika pa je neposredni nadzor na terenu. Zaradi terenskega dela policije je neizogiben in poteka, odkar deluje policija.

[76] Pravila za izvajanje nadzorov v policiji - 3. člen

Delavec, ki je opravil nadzor na terenu, v primeru, ko ugotovi nepravilnosti ali dobre rešitve, o tem napiše poročilo, sicer pa svoje ugotovitve zabeleži na hrbtno stran razporeda dela.

Ta zadnji del je ena izmed novosti v 3. členu novih pravil, ker se s tem močno poenostavi pisanje poročil. Pisanje poročila je namreč obvezno ob ugotovitvi posebnosti.

Tabela 1 - Nadzori nad delom delavcev GPU 2004-2007

NOE GPU	2007	2006	2005	2004	SKUPAJ
UUP	2	2	2	3	9
UKP				0	0
UVZ				0	0
OKC				0	0
SE				0	0
UOK				0	0
UL				0	0
UIT				0	0
PA			2	0	0
SGDP	5	5	2	0	12
CFP				0	6
Skupaj	**7**	**7**	**6**	**3**	27

Pregled pokaže občasno aktivnost pri izvajanju nadzora nad delom konkretnega delavca.

Tabela 2 - Nadzori nad delom delavcev na PU 2004-2007

PU	2007	2006	2005	2004	SKUPAJ
CE	13	18	5	8	44
KP	6	29	47	122	204

KR	19	5	14	72	110
KK	15	8	13	29	65
LJ	8	2	19	9	38
MB	24	14	10	51	99
MS	45	15	8	37	105
NG	16	10	45	83	154
NM	4	6	9	17	36
PO	16	17	14	23	70
SG	0	6	26	8	40
	166	130	210	459	965

6.1.3 Nadzor nad delom organizacijskih enot

V Pravilih[77] so opredeljeni izvajalci nadzora, ki so odgovorni za zakonito, učinkovito in pravočasno izvajanje nadzora. V Pravilih za izvajanje nadzora v policiji je določeno, da nadzor nad delom notranjih organizacijskih enot GPU in delom policijskih uprav, v okviru katerega se nadzira tudi delo policijskih postaj, izvajajo za nadzor pooblaščeni delavci GPU. Nadzor nad delom organizacijskih enot policijskih uprav in delom policijskih postaj izvajajo za nadzor pooblaščeni delavci policijskih uprav.

Predstojnik z odločbo določi delavce, ki bodo izvedli nadzor. Nadzornik torej opravlja nadzor v svojem imenu, a na tuj račun, ker v nadzoru predstavlja nadrejenega predstojnika. V policiji so na ravni GPU in PU oblikovani sektorji in oddelki, ki se primarno ukvarjajo z izvajanjem nadzorov. Vendar pri izvedbi nadzorov (zlasti splošnega) sodelujejo tudi tiste osebe, ki se v okviru GPU in PU ukvarjajo s pokrivanjem določenih strokovnih področji. Pri nadzoru se jih uporabi kot strokovnjake za določeno področje. Izkušnje kažejo, da ima to slabe in dobre lastnosti. Takšni nadzorniki so na tekočem s problematiko, saj pogosto sami dajejo usmeritve in predlagajo rešitve za področje dela, za katero so odgovorni. Po drugi strani pa so preveč povezani s tem delom in

[77] V 5. točki Pravil za izvajanje nadzora v policiji

seveda redko predstavljajo napake, ki bi jih sami naredili ob dajanju usmeritev in navodil podrejenim delavcem. Obstaja torej nevarnost, da nadzornik nima kritične distance do nadziranega področja.

6.1.4 Vrste nadzorov nad delom enot v policiji

Pravila[78] določajo vrste nadzorov v policiji. Za nadzor pooblaščeni delavci GPU in PU izvajajo nadzor nad izvajanjem nalog policije s:

- SPLOŠNIM,
- STROKOVNIM IN
- PONOVNIM NADZOROM NAD DELOM ORGANIZACIJSKIH ENOT.

6.1.4.1 Splošni nadzor

Splošni nadzor je vrsta nadzora, pri katerem za nadzor pooblaščeni delavci policije preverijo celotno poslovanje in delo policijske enote ter njuno skladnost s srednjeročnimi in letnimi cilji ter načrti dela policije in tekočimi usmeritvami.

Pri splošnem nadzoru preverjajo načrte policijske enote za posamezna delovna področja, seznanjenost delavcev z načrti in njihovim izvajanjem, skladnost delovanja policijske enote z načrti, pritožbe in kršitve discipline, nadziranje in ocenjevanje dela ter odpravljanje ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti, sodelovanje z drugimi organi formalnega nadzorstva in lokalnimi skupnostmi. Preverjajo tudi, ali so predpisi in usmeritve policije izvršljivi[79].

V splošnem nadzoru policijske enote se izvaja nadzor na vseh dvaindvajsetih področjih dela policije, ki so opredeljena v opomniku za izvedbo splošnega nadzora[80]. Opomnik je torej pripomoček, kako zagotoviti izvajanje nadzorov,

[78] V 6. členu Pravil za izvajanje nadzora v policiji

[79] Pravila v 6. členu

[80] Vir: Intranet policije – interni dokumenti Opomnik za izvajanje nadzorov v policiji, 2008

in eden od segmentov metodologije. S pomočjo opomnika lažje načrtujemo, kaj vse je treba preveriti, in sproti spremljamo spremembe na področju predpisov. Opomnik je tako ves čas ažurna podlaga za pripravo načrta za izvedbo nadzora.

Pri splošnem nadzoru preverjajo načrte policijske enote za posamezna delovna področja, seznanjenost delavcev o načrtih in izvajanju, delovanje policijske enote v skladu z načrti, pritožbe in kršitve discipline, nadziranje in ocenjevanje dela ter odpravljanje ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti, sodelovanje z drugimi organi formalnega nadzorstva in lokalnimi skupnostmi. Preverjajo tudi, ali so predpisi in usmeritve policije izvršljive tako, kot je določeno.

Tabela 3 - Pregled splošnih nadzorov v Policiji

PU	**SPLOŠNI NADZORI, KI JIH JE NAD DELOM PP IZVEDLA PU**				**OPRAVLJEN SPLOŠNI NADZOR GPU NAD DELOM PU**
	2004	2005	2006	2007	
Celje	2	2	2	3	2005
Koper	2	2	2	1	2006
Kranj	2	3	2	2	2004
Krško	1	1	1	1	2002
Ljubljana	4	4	3	3	2004
Maribor	4	4	3	3	2000 in 2005
Murska Sobota	2	2	2	2	2007
Nova Gorica	3	2	2	1	2006
Novo mesto	1	1	2	1	2003
Postojna	1	1	1	1	2007
Slovenj	2	3	3	0	2003

Gradec					
Skupaj	24	25	23	18	12

Zavedati se je treba, da je splošni nadzor zelo obsežen in celovit, zato je v začetku potekal na štiri leta. S spremembo pravil pa se je rok podaljšal na šest let. Ob tem je razlika med nadzorom na policijski upravi s 1500 zaposlenimi ali na policijski postaji z 20 zaposlenimi.

6.1.4.2 Strokovni nadzor

Strokovni nadzor je vrsta nadzora, pri katerem za nadzor pooblaščeni delavci policije preverijo vsebino opravljenih nalog na posameznem delovnem področju nadzirane policijske enote, za katero je pristojna ena ali več policijskih enot, ter njihovo skladnost z letnimi in drugimi operativnimi načrti ter tekočimi usmeritvami.

V strokovni nadzor spada tudi nadzor nad izvajanjem nalog, ki so posebnega pomena za delovanje policijske enote ali policije kot celote (9. člen Pravil).

Strokovni nadzor se praviloma načrtuje z mesečnim načrtom dela, ki ga določi generalni direktor ali direktor policijske uprave. Tudi v primeru tega nadzora veljajo določbe 17. člena navedenih pravil (navzočnost vodje). Če se strokovni nadzor, ki ni bil napovedan, začne izvajati zunaj rednega delovnega časa, se lahko opravi tudi brez navzočnosti vodje policijske enote ali delavca, ki ga nadomešča.

Tudi strokovni nadzor potrebuje odločbo. Tako kot v odločbi splošnega nadzora se tudi v tej odločbi navede vrsta in vsebina nadzora, policijsko enoto, kjer bo izveden nadzor, pooblaščeni delavec, čas nadzora, nadzorovano obdobje in pogoji, ki jih mora izpolniti vodja nadzirane enote ali tisti, ki ga nadomešča, za neovirano izvedbo nadzora.

Tabela 4 - Strokovni nadzori po delovnih področjih v NOE GPU, PU in PP 2004-2007

PODROČJE – VSEBINA	2004	2005	2006	2007	SKUPAJ
Odkrivanje in preiskovanje kriminalitete	28	38	30	19	115
Vzdrževanje JR in zagotavljanje splošne varnosti ljudi in premoženja	53	27	19	46	145
Zagotavljanje varnosti cestnega prometa	13	35	9	12	69
Zagotavljanje varnosti državne meje	10	9	16	8	43
Nadzor nad izvajanjem predpisov o tujcih in nedovoljenimi migracijami	11	6	1	8	26
Varovanje oseb in objektov	1	2	9	1	13
Preventivna dejavnost	11	11	6	9	37
Operativno obveščanje in poročanje	7	6	5	5	23
Kriminalistična tehnika	10	11	43	8	72
Pooblastila	56	37	7	53	153
Upravno poslovanje in varstvo podatkov	15	13	8	6	42
Informacijski sistem ITSP	5	9	1	3	18
Analitična dejavnost	0	1	18		19
Organizacijske zadeve	11	22	4	9	46
Kadrovske zadeve	3	9	14		26
Izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje	12	18	59	11	100
Finančno-materialno poslovanje	98	73	2	92	265
Mednarodno sodelovanje	1	0		1	2
Informiranje in obveščanje javnosti	0	1	7		8
Pritožbe in notranja zaščita	4	4	17	2	27
Priprave na izredna stanja in vojno	2	1			3
Nadzori in strokovna pomoč	0	5			5
Skupaj	351	338	275	293	1257

6.1.4.3 Ponovni nadzor

Ponovni nadzor je vrsta nadzora, pri katerem za nadzor pooblaščeni delavec policije po preteku roka, določenega za odpravo ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti, preveri, ali so bile nepravilnosti in pomanjkljivosti odpravljene, ali so bili izvršeni odrejeni ukrepi in naloge ter upoštevana priporočila iz zadnjega splošnega ali strokovnega nadzora (9. točka Pravil).

Tudi ponovni nadzor se izvaja tako kot splošni in strokovni, s tem, da je osredotočen na ugotavljanje stanja na področju, ki je opredeljeno v delovnem načrtu nadzora. Vendar pri ponovnem nadzoru ni treba, tako kot pri strokovnem nadzoru, upoštevati, da mora delovni načrt vsebovati celotno ali vsaj pretežni del vsebine delovnega področja, ki je razvidna tudi iz opomnika. Posebnost ponovnega nadzora je v tem, da morajo biti vsebine ponovnega nadzora popolnoma identične z vsebinami strokovnega nadzora, zaradi katerega je bil ponovni nadzor pravzaprav odrejen. Zato je načrt vezan predvsem na ukrepe, ki so bili odrejeni in jih mora nadzirana enota odpraviti v roku, ki je določen za to. Seveda pa se mora tudi načrt ponovnega nadzora vsaj v osnovi držati vsebin in nujno tudi področji iz opomnika za izvajanje nadzorov v policiji.

To dejstvo mora biti razvidno tudi iz vsebine načrtov. Namen ponovnega nadzora je, da se preveri, ali je policijska enota odpravila pomanjkljivosti. Tudi če so bile pri strokovnem nadzoru ugotovljene nepravilnosti, ni nujno, da se opravi ponovni nadzor. Odločitev je prepuščena delavcu, odgovornemu za nadzor. Ta mora oceniti, ali bo lahko s pomočjo drugih ukrepov, poročil, evidenc ali dogodkov, ki jih spremlja, ugotovil, da je nadzirana enota odpravila nepravilnosti.

Tabela 5 - Ponovni nadzori po delovnih področjih v NOE GPU, PU in PP

PODROČJE – VSEBINA	2004	2005	2006	2007	SKUPAJ
Odkrivanje in preiskovanje kriminalitete	10	4	30	19	63
Vzdrževanje JR in zagotavljanje splošne varnosti ljudi in premoženja	6	4	19	26	55

Zagotavljanje varnosti cestnega prometa	7	11	9	25	52
Zagotavljanje varnosti državne meje	1	2	16	11	30
Nadzor nad izvajanjem predpisov o tujcih in nedovoljenimi migracijami	2	2	1	2	7
Varovanje oseb in objektov	2	0	9	10	21
Preventivna dejavnost	3	4	6	12	25
Operativno obveščanje in poročanje	6	4	5	6	21
Kriminalistična tehnika	4	1	43	32	80
Pooblastila	6	4	7	18	35
Upravno poslovanje in varstvo podatkov	7	6	8	15	36
Informacijski sistem ITSP	2	2	1	3	8
Analitična dejavnost	0	1	18	38	57
Organizacijske zadeve	7	5	4	16	32
Kadrovske zadeve	3	3	14	16	36
Izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje	3	2	59	54	118
Finančno-materialno poslovanje	9	8	2		19
Sodelovanje	0	0			0
Informiranje in obveščanje javnosti	0	1	7	13	21
Pritožbe in notranja zaščita	0	0	17	2	19
Priprave na izredna stanja in vojno	3	1		9	13
Nadzori in strokovna pomoč	3	2			5
Skupaj	84	67	275	327	753

6.1.4.4 Načrtovanje splošnih nadzorov

Splošni nadzor nad delom policijskih uprav in policijskih postaj se načrtuje z letnim načrtom nadzorov, ki ga določi generalni direktor policije oziroma direktor policijske uprave. V posamezni policijski enoti se splošni nadzor načrtuje najmanj enkrat v šestih letih. Na začetku je bilo obdobje splošnega

nadzora omejeno na štiri leta in se je kasneje s spremembami pravil podaljšalo na šest let. Obremenjenost s splošnim nadzorom je vplivala na takšno odločitev. Izkazalo pa se je, da mora preteči daljše obdobje, da se v nadzoru ugotovi določene pomanjkljivosti in je strošek nadzora upravičen. Letni načrt nadzorov je sestavni del letnega načrta dela generalne policijske uprave oziroma policijske uprave tako določajo Pravila.

6.1.4.5 Načrtovanje strokovnih in ponovnih nadzorov

Strokovni in ponovni nadzor se praviloma načrtujeta z mesečnim načrtom dela, ki ga določi generalni direktor policije oziroma direktor policijske uprave[81]. Praviloma potekajo načrtovano, nekaj pa je izjemnih, kot reakcija na trenutni problem.

6.1.5 Izdaja odločbe

Splošni, strokovni ali ponovni nadzor se odredi z odločbo, ki jo v okviru svojih pristojnosti izda generalni direktor policije ali direktor policijske uprave oziroma po njunem pooblastilu drug delavec[82].

V strokovni nadzor izjemoma spada tudi nadzor nad izvajanjem posameznih nalog policijske enote ali policije kot celote. Pravila najprej tega niso omogočala, kasneje pa se je s prilagojeno razlago začelo izvajati tudi takšne ozko specializirane nadzore. Tipičen primer so nadzori dela policije pri nadzoru državne meje ali groženj teroristične nevarnosti. Zanimivo je, da jih na našem ozemlju izvaja tudi EU, ko s svojimi inšpektorji poskuša prek mejnih prehodov prenesti eksploziv ali orožje. Vendar je to že tako ozka kontrolna oblika dela, da bi ji težko rekli nadzor. Gre bolj za preverjanje, ali

[81] 11. člen Pravil za izvajanje nadzorov v policiji

[82] 12. člen Pravil za izvajanje nadzorov v policiji

posamezne enote in njihovi delavci izpolnjujejo pričakovane standarde varovanja.

V odločbi morajo biti navedeni vrsta in vsebina nadzora, policijska enota, kjer bo izveden nadzor, za nadzor pooblaščen/i delavec/ci, določen čas nadzora, nadzorovano obdobje in pogoji, ki jih mora izpolniti vodja nadzirane enote ali tisti, ki ga nadomešča za neovirano izvedbo nadzora.

Pravila določajo, da se odločba o splošnem nadzoru najmanj petnajst dni pred izvedbo vroči vodji policijske enote, v kateri bo nadzor izveden.

O izvedbi strokovnega in ponovnega nadzora se policijske enote praviloma ne obvešča vnaprej. V praksi pa se je izkazalo ravno obratno, gre za prevelik obseg dela, da bi ga bilo mogoče uspešno narediti brez priprav v enoti. Samo v primeru preverjanja pripravljenosti enote ali trenutnega dela se nadzor opravi nenapovedano.

6.1.6 Delovni načrt nadzora

Pravila zahtevajo, da se vsi nadzori izvajajo na podlagi delovnega načrta nadzora, ki mora biti strukturiran v skladu z opomnikom, ki je sestavni del teh pravil. Ponovni nadzor se izvaja v skladu z delovnim načrtom nadzora, ki mora biti strukturiran v skladu z ugotovljenimi pomanjkljivostmi in odrejenimi ukrepi, ki so razvidni iz obrazca 2 in poročila o izvedbi nadzora.

Strokovni nadzor na podlagi drugega odstavka 8. člena pravil se izvaja v skladu z delovnim načrtom nadzora, ki mora biti strukturiran v skladu z aktualno vsebino oziroma opomnikom.

Strokovni nadzor se izvaja kot splošni, s tem, da je osredotočen na ugotavljanje stanja na področju, ki je opredeljeno v delovnem načrtu nadzora. Vsebina delovnega načrta je torej ključni vsebinski akt, ki povsem konkretno določa vsebino nadzora in naloge nadzornikov, pa naj gre za

splošni, strokovni ali ponovni nadzor, upoštevajoč seveda specifičnost vsakega od nadzorov. Delovni načrt mora vsebovati celotno ali vsaj pretežni del vsebine delovnega področja, ki je razvidna tudi iz opomnika. Pri ponovnem nadzoru pa načrt vsebuje odrejene ukrepe, ki so jih nadzorniki odredili nadzirani enoti.

Delovni načrt nadzora mora biti izdelan na podlagi odločbe za izvedbo nadzora (navede se številka in datum odločbe) in v skladu z 19. točko pravil, ki določa obveznost vodji nadzora, da skupaj z drugimi za nadzor pooblaščenimi delavci pripravi delovni načrt. Z delovnim načrtom se opredelijo nadzirane vsebine, npr. odprta je določena akcija aktivnosti v primeru terorističnega napada. Načrt vsebuje aktivnosti in naloge iz akcije, v nadzirani enoti se preveri seznanitev delavcev s problematiko, natančnejša razdelitev nalog v NOE, konkretizacija na varnostno problematiko enote, kako načrtujejo aktivnosti. Zato lahko v primeru načrta govorimo tako o vsebinskem kot izvedbenem aktu. Predvsem pa je od kakovosti načrta odvisna izvedba nadzora.

Za nadzor pristojna policijska enota generalne policijske uprave mora v sodelovanju z drugimi organizacijskimi enotami, ki so zavezane sproti posredovati nove usmeritve in navodila s svojega delovnega področja, najmanj enkrat na leto ažurirati opomnik.

Delo poteka v sodelovanju z vsemi 11 notranjimi organizacijskimi enotami GPU (glej prilogo organiziranost GPU). Da bi dosegli pregled nad več tisoč usmeritvami in okrožnicami za delo, se dokumente objavlja na intranetu policije in strukturira po področjih dela. Ob tem se še posebej izdeluje opomnik, ki je prav tako objavljen na intranetu policije in dostopen vsakem policistu.
Preveliko produkcijo internih usmeritev in navodil se je poskušalo zajeziti s posebnim internim aktom[83]. Vendar nas v prihodnje še čaka analiza internih

[83] Metodologija izdelave, sprejemanja, vodenja razvida in objave internih aktov GPU, številka: 007-223/2007/1

aktov in odprava nepotrebnih in podvojenih pravil. Kar pa se prav tako ugotavlja tudi med izvajanjem nadzorov.

6.1.7 Vsebina delovnega načrta

Za nadzor pooblaščeni delavec oziroma vodja nadzora v sodelovanju z drugimi za nadzor pooblaščenimi delavci pred izvedbo pripravi delovni načrt v skladu z odločbo in v njem konkretizira vsebino nadzora, opredeljeno v prvem odstavku 14. člena, in naloge posameznih za nadzor pooblaščenih delavcev.

Nadzor nad konkretnimi vsebinami posameznega delovnega področja mora temeljiti tudi na predhodno pridobljenih podatkih iz informacijskega sistema policije**.**

Delovni načrt nadzora potrdi generalni direktor policije oziroma direktor policijske uprave ali po njunem pooblastilu drug delavec.

Določba pravil je bila spremenjena z namenom, da se zagotovi večja uporaba podatkov iz informacijskega sistema policije in drugih dokumentov, o katerih se je mogoče seznanit že pred izvajanjem nadzora. Tako se zagotovi boljša pripravljenost nadzornikov in skrajša čas, potreben za neposredno izvedbo nadzora v nadzirani enoti.

6.1.8 Dolžnosti vodje nadzora

Pred izvedbo nadzora vodja nadzora ali za nadzor pooblaščeni delavec vodjo policijske enote ali delavca, ki ga nadomešča, seznani z odločbo o izvedbi nadzora in delovnim načrtom nadzora, če o tem še ni bil seznanjen, in mu vroči odločbo, če mu pred tem še ni bila vročena. Pred tem pa mora vodja nadzora pripraviti odločbo, uskladiti delo nadzornikov po področjih, uskladiti načrt nadzora in nato koordinirati izvajanje nadzora vse do

zaključka, ko mora združiti poročila nadzornikov in predstaviti skupne ugotovitve na zaključnem sestanku pri nadzirani enoti.

Sledi pisanje in izdelava poročila, ki ga vodja nadzora odda v soglasje oziroma potrditev osebi, ki ga je določila za vodjo nadzora. Ko ta (generalni direktor ali direktor policijske uprave) podpiše soglasje, je poročilo potrjeno in se ga pošlje v nadzirano enoto. Ta mora izpolniti odrejene ukrepe.

Sledi skrb za izvedbo odrejenih ukrepov in izvedba ponovnega nadzora, če je bil ta odrejen. Vodja nadzora ima podobno funkcijo kot vodja projektne naloge.

6.1.9 Navzočnost ob izvedbi nadzora

Pri nadzoru policijske enote mora biti navzoč vodja policijske enote ali delavec, ki ga nadomešča**.** Za nadzor pooblaščenim delavcem mora zagotoviti pogoje za neovirano izvršitev naloge.

Če se strokovni nadzor, ki ni bil napovedan, začne izvajati zunaj rednega delovnega časa, se lahko opravi tudi brez navzočnosti vodje policijske enote ali delavca, ki ga nadomešča.

6.1.10 Način izvedbe splošnega nadzora, strokovnega in ponovnega nadzora

Splošni nadzor se izvaja po delovnih področjih, ki so navedena v opomniku. Pri vsakem delovnem področju se ugotavlja stanje, tako da se pregledujejo in analizirajo evidence, spisi, poročila in druga dokumentacija policijske enote ter opravljajo pogovori z delavci, ki so odgovorni za ta področja. Strokovni in ponovni nadzor se izvajata kot splošni, s tem da sta osredotočena na ugotavljanje stanja na področju, ki je opredeljeno v delovnem načrtu nadzora.

6.1.11 Dolžnosti za nadzor pooblaščenega delavca

Za nadzor pooblaščeni delavec mora pri izvajanju nadzora (splošnega, strokovnega in ponovnega) beležiti vso pregledano dokumentacijo, ki jo je pregledal pred in med izvajanjem nadzora. Postopek je dokaj birokratski in za nadzor pooblaščeni delavci beležijo izvajanje nadzora, ugotovitve in ocene s pomočjo obrazcev:

- »pregledana dokumentacija delovnega področja« (obrazec 1);
- »opis pomanjkljivosti ali nepravilnosti« (obrazec 2);
- »opis dobre rešitve« (obrazec 3).

Izpolnjeni obrazci so priloga k poročilu o opravljenem nadzoru.

Podrobnosti izpolnjevanja posameznih obrazcev so navedene v prilogi, ki je sestavni del Pravil za izvajanje nadzorov v policiji[84]. Priloga pa določa, kdaj mora nadzornik ugotovitve opisati v obrazec.

V obrazec 1 z oznako »pregledana dokumentacija delovnega področja« se vpisuje pregledana dokumentacija, ki jo je nadzornik pregledal na posameznem delovnem področju. Obrazec se izpolni v splošnem, strokovnem in ponovnem nadzoru. Obrazec je priloga poročila. Obrazec je razdeljen na rubrike in je prikazan v prilogi naloge.

Obrazec 2 z oznako »opis pomanjkljivosti ali nepravilnosti« se izpolni, ko se pri nadzoru ugotovi nepravilnost ali takšna pomanjkljivost, ki zahteva določene ukrepe za njeno odpravljanje. Poleg opisa dokumentacije, iz katere izhaja ugotovljena pomanjkljivost ali nepravilnost, podrobnega opisa ugotovljene pomanjkljivosti ali nepravilnosti se navede tudi predlog ukrepov in morebiten predlog za ugotavljanje odgovornosti. Obrazec se izpolnjuje načeloma za celotno delovno področje. Obrazec je sestavni del poročila. Ko

[84] 20. člen Pravil

pa delavci GPU opravljajo nadzor nad delom PU, se pošlje obrazec 2 tudi NOE GPU glede na delovno področje nadzora.

Obrazec 3 z oznako »opis dobre rešitve« se izpolni, ko se pri nadzoru ugotovi takšne organizacijske ali strokovne rešitve pri izvajanju nalog policije, ki bi jih bilo kot primere dobre prakse smiselno uveljaviti tudi pri delu drugih organizacijskih enot policije. Obrazec je sestavni del poročila. Ko pa delavci GPU opravljajo nadzor nad delom PU, se pošlje obrazec 3 tudi NOE GPU glede na delovno področje nadzora.

Obrazci so v prilogi naloge.

V letu 2007 je stekla priprava za izdelavo aplikacije, ki deluje v okolju LOTUS NOTES policije in omogoča vnos obrazcev iz Wordove oblike v evidenco v nadzorih. Ob tem se prenesejo osnovna polja in ponoven vnos podatkov ni potreben. Tako smo pridobili osnovo za vodenje statistike ter analiziranje podatkov, izognili pa smo se tudi ponovnemu vnašanju podatkov. Ocenjuje se, da se bo pričela aplikacija »nadzori« uporabljati po končanem predsedovanju EU v letu 2008.

6.1.12 Poročilo

Po nadzoru je vodja nadzora ali za nadzor pooblaščeni delavec zavezan vodjo nadzirane policijske enote ali delavca, ki ga nadomešča, ustno seznaniti o temeljnih ugotovitvah nadzora.
Za nadzor pooblaščeni delavci morajo najpozneje v petnajstih dneh po nadzoru napisati poročilo in ga poslati generalnemu direktorju policije oziroma direktorju policijske uprave.

Poročilo o nadzoru mora biti strukturirano v skladu z opomnikom za izvajanje nadzora oziroma delovnim načrtom. Vsebovati mora kratek opis izvedbe nadzora, ugotovitve po posameznih nadziranih vsebinskih sklopih, predloge ukrepov in rokov za odpravljanje ugotovljenih nepravilnosti ali pomanjkljivosti in morebitne predloge za ugotavljanje odgovornosti.

Če se nadzor opravi v okviru iste odločbe na dveh ali več organizacijskih enotah policije, mora biti poročilo izdelano ločeno, za vsako nadzorovano organizacijsko enoto posebej.

Poročilo o splošnem nadzoru mora poleg ocen posameznih nadziranih področij dela na koncu vsebovati tudi oceno dela nadzirane policijske enote, ki jo za nadzor pooblaščeni delavci skupno določijo na podlagi ocen dela na posameznih delovnih področjih. Poročilo o strokovnem nadzoru mora vsebovati ocene dela posameznih nadziranih področij dela, poročilo o ponovnem nadzoru pa oceno realizacije odrejenih ukrepov in odprave pomanjkljivosti oziroma nepravilnosti (21. člen Pravil).

Pravila določajo, da se en izvod poročila o nadzoru, ki ga overovi generalni direktor policije oziroma direktor policijske uprave, najpozneje v petnajstih dneh po overovitvi pošlje nadzirani policijski enoti, ki ga mora obravnavati na delovnem sestanku. Sestavni del poročila je delovni načrt nadzora, obrazci 1, 2 in 3.

Ko nadzor izvajajo pooblaščeni delavci generalne policijske uprave, se en izvod obrazcev 2 in 3 pošlje tudi pristojni strokovni službi GPU glede na delovno področje nadzora.

En izvod celotno izdelane dokumentacije o izvedenem nadzoru se pošlje za nadzor pristojni policijski enoti generalne policijske uprave (22. člen Pravil).

Formalno menim, da je postopek dobro dodelan in se je v praksi izkazal za temeljitega. Zatakne pa se pri ocenjevanju in merilih za oceno.

6.1.13 Ocenjevanje dela policijskih enot

6.1.13.1 Kriteriji ocenjevanja

Kriteriji za ocenjevanje dela policijskih enot[85] so:

1. zakonitost,
2. strokovnost,
3. uresničevanje ciljev,
4. učinkovitost,
5. pravočasnost in
6. gospodarnost.

Podrobneje so kriteriji določeni v prilogi pravil, in sicer:

Za nadzor pooblaščeni delavci ocenjujejo delo organizacijskih enot na podlagi naslednjih kriterijev:

- **zakonitost** (izvajanje nalog v skladu z zakoni in predpisi);
- **strokovnost** (izvajanje nalog v skladu s strokovnimi pravili);
- **uresničevanje ciljev** (izvajanje nalog v skladu s cilji in načrti);
- **učinkovitost** (obseg dela glede na kadrovske in materialne vire);
- **pravočasnost** (izvajanje nalog v predvidenih rokih);
- **gospodarnost** (smotrno ravnanje s finančnimi in materialnimi sredstvi).

Navedene kriterije smiselno upoštevajo glede na vrsto nadzora in področje dela, ki ga ocenjujejo. Pri ocenjevanju uporabljajo šeststopenjsko lestvico: ***povsem nezadovoljivo, komaj zadovoljivo, zadovoljivo, dobro, zelo dobro, odlično***. Vsako oceno morajo v poročilu obrazložiti tako, da je razvidno, katere kriterije so upoštevali.
Kriteriji so ustrezni, zatakne pa se pri merilu, kako izmeriti določene kriterije. Merila so še vedno podrejena subjektivnemu ocenjevanju nadzornika.

[85] 23. člen Pravil

6.1.13.2 Postopek ocenjevanja

Delo policijskih enot se ocenjuje po postopku, navedenem v prilogi, ki je sestavni del teh pravil.

Ocene dela delavcev policije in policijskih enot morajo biti**:**

- objektivne (temeljiti morajo na zadostnih in trdnih dokazilih ter kakovostnih kazalcih);
- zanesljive (temeljiti morajo na dosledni uporabi meril in dokumentacije);
- primerljive (omogočati morajo časovno in medsebojno primerjavo);
- verodostojne (odražati morajo pravo sliko izvajanja nalog);
- celovite (zajemati morajo vse sestavine dela).

6.1.14 Pooblastila za nadzor pooblaščenih delavcev

6.1.14.1 Splošna pooblastila

Za nadzor pooblaščeni delavci smejo med načrtovanjem, pripravo in izvedbo nadzora[86]:

- zahtevati podatke iz evidenc, ki jih vodi in vzdržuje policija oziroma policijska enota;
- pregledati spise, listine in podatke, ki jih za izvajanje svojih nalog izdeluje ali pridobiva posamezna policijska enota, ter podatke in informacije, ki jih v skladu s svojimi pristojnostmi zbirajo, obdelujejo, shranjujejo, posredujejo in uporabljajo delavci policije, in po potrebi zahtevati njihovo izročitev ali izročitev njihovih kopij;
- opraviti pogovor z delavci policije;
- opazovati, fotografirati ali snemati postopke policistov oziroma prisostvovati pri izvajanju nalog policije;

[86] 26. člen Pravil

- vstopiti v prostore, ki jih policija uporablja pri svojem delu;
- zahtevati podatke o sistemizaciji opreme ter ateste in druge podatke o tehnični opremi v uporabi policije ter zahtevati dokazila o usposobljenosti delavcev policije za njihovo uporabo;
- dokumentirati ugotovljeno stanje s tehničnimi pripomočki;
- zahtevati pomoč strokovnjakov za posamezna delovna področja;
- zahtevati posredovanje poročil, drugih podatkov in informacij, ki so pomembni za uspešno izvedbo nadzora.

Izročitev spisov, listin ali podatkov, ki jih izdeluje ali pridobiva policijska enota, ali njihovih kopij se dokumentira in je del poročila o nadzoru.

Omejitve pooblastil iz prvega odstavka te točke se določijo v odločbi o izvedbi nadzora.

Delavci policije morajo za nadzor pooblaščenim delavcem pri nadzoru zagotoviti potrebno pomoč in jih ne smejo ovirati pri izvajanju njihovih nalog.

6.1.14.2 Takojšnje ukrepanje

Če za nadzor pooblaščeni delavec policije pri nadzoru ugotovi nepravilnosti, ki zahtevajo takojšnje ukrepanje, od vodje nadzirane policijske enote zahteva, da odredi ustrezne ukrepe za njihovo takojšnjo odpravo. V primeru iz prejšnjega odstavka mora za nadzor pooblaščeni delavec policije o svoji zahtevi takoj pisno seznaniti generalnega direktorja policije oziroma direktorja policijske uprave[87].

6.1.15 Dolžnosti izvajalcev nadzora

[87] 27. člen Pravil

Vodje policijskih enot in za nadzor pooblaščeni delavci morajo[88]:

- nadzor izvajati strokovno, pošteno in vljudno ter s čim manjšim poseganjem v izvajanje nalog;
- komunicirati razumljivo in nedvoumno;
- objektivno ocenjevati in poročati;
- spoštovati zaupnost osebnih informacij, s katerimi so se seznanili med izvajanjem nadzora.

Sicer pa izvajalce nadzora zavezuje vrsta zakonov in predpisov k molčečnosti, od Zakona o varstvu tajnih podatkov do Zakona o osebnih podatkih. Interes za dostop do podatkov iz nadzorov je velik in se kaže tudi skozi zahteve po dostopu do informacij javnega značaja. Tako je npr. poročilo o nadzoru zahteval bivši direktor PU Ljubljana, ko se je nadziralo delo enote v primeru ukrepanja zoper romsko družino Strojan in okoliške prebivalce. Podobno zahteva dokumentacijo iz nadzora bivši pomočnik direktorja Marjan Erhatič in je to tudi javno objavljeno v članku v časopisu[89], ker gre predvsem za očitke o neupravičenem nadzoru predstojnika nad zaposlenim.

Že iz teh nekaj stavkov je razvidno, da je odgovornost izvajalcev nadzora velika in le s poštenim delom je mogoče izpolniti visoka pričakovanja po poštenosti in neodvisnosti, ki temelji na strokovnem znanju nadzornika.

6.2 Statistični pregled izvedenih nadzorov v policiji

6.2.1 Najpogostejše ugotovljene pomanjkljivosti

Ugotovljene nepravilnosti se spremlja in tudi posebej opredeli v poročilih o nadzorni dejavnosti. Tako se prek spremljanja nadzorov ugotavlja, da

[88] 28. člen Pravil

[89] Večer 14. 4. 2008: »Ali je Romšek nezakonito nadzoroval podrejene«

strokovnost dela v policiji dosega višjo raven. Obseg nadzorov v policiji je prevelik, da bi bilo mogoče predstaviti vse nadzore. Napake so zato predstavljene zgoščeno. Najpogostejša odstopanja od standardiziranih postopkov in pravil po posameznih področjih dela so bila naslednja:

- odkrivanje in preiskovanje kriminalitete
  - pomanjkljivo vodenje dosjejev iskanih oziroma pogrešanih oseb,
  - neustrezna opredelitev gospodarskih kaznivih dejanj in podajanje kazenskih ovadb zoper pravne osebe,
  - evidentiranje kaznivih dejanj - vnosi v FIO,
  - nesledljivost dela od načrtovanja do realizacije,
  - neupoštevanje rokov;
- vzdrževanje javnega reda in zagotavljanja splošne varnosti ljudi in premoženja
  - pomanjkljivosti pri ravnanju z najdenimi in zaseženimi predmeti,
  - pomanjkljivo načrtovanje poostrenih nadzorov,
  - sprejemanje nepopolnih prijav o javnih prireditvah,
  - pomanjkljivo dokumentiranje realizacije nalog;
- zagotavljanje varnosti cestnega prometa
  - pomanjkljivi vnosi prometnih nesreč v evidence,
  - izdelava nepopolnih skic prometnih nesreč,
  - pomanjkljivo evidentiranje postopkov preizkusa alkoholiziranosti v interne evidence,
  - nedoslednosti pri izpolnjevanju obrazcev JV/PROM -1;
- zagotavljanje varnosti državne meje
  - opuščanje nekaterih poostrenih nadzorov,
  - občasno nedosledno opravljanje temeljnih mejnih kontrol;
- preventivna dejavnost
  - pomanjkljivo evidentiranje preventivnega dela v FIO,
  - pomanjkljivo konkretiziranje načrtov preventivnih aktivnosti,
  - nedosleden nadzor nad izvedbo preventivnih aktivnosti;
- operativno obveščanje in poročanje
  - v dnevnik dogodkov OKC PU večkrat niso vpisane povratne informacije,

- večkrat ni vpisanega ukrepa ali zaključka dogodka,
- v dokumentih o obveščanju in poročanju ni navedenih izvedenih ukrepov;

♦ kriminalistične tehnike
- nepravilno označeni zavarovani predmeti na ogledu kraja kaznivega dejanja,
- neupoštevanje usmeritev s področja daktiloskopije in fotografije,
- neustrezno zavarovanje sledov KD in neustrezno pošiljanje sledov v analizo,
- podatki v aplikaciji FIO knjiga ogledov niso vedno ažurirani;

♦ pooblastila
- nedosledno izpolnjevanje UZ o prijetju/pridržanju,
- nedosledno izpolnjevanje kartonov legitimiranih oseb,
- pomanjkljivosti v zvezi z ugotavljanjem identitete in izvajanja varnostnih pregledov,
- nedoslednosti pri izreku ukrepa prepoved približevanja,
- napačno vneseni nadrejeni dogodki pri uporabi prisilnih sredstev;

♦ upravno poslovanje in varstvo podatkov
- pomanjkljivo upoštevanje uredbe o pisarniškem poslovanju in nedosledno ravnanje z dokumentarnim gradivom,
- nedosledna uporaba gesel REGP in odjavljanje iz sistema,
- neustrezno označevanje in hranjenje tajnih podatkov,
- pomanjkljivosti pri oblikovanju dokumentov;

♦ informacijsko-telekomunikacijski sistem policije
- neustrezna skrb za označevanje elektronskih naprav,
- pomanjkljivo spoštovanje določb Pravilnika o snemanju komunikacij,
- neustrezno beleženje sporočil elektronske pošte ter uporabe podatkov v ITSP,
- nedoslednost pri prijavljanju in odjavljanju v ITSP,
- neustrezno shranjevanje dvojnika kopije;

♦ organizacijske zadeve
- neustrezna organizacija in delitev dela ter prenos nalog,
- pomanjkljivo evidentiranje realizacije nalog,

- pomanjkljiva seznanitev delavcev s posameznimi usmeritvami za delo in drugimi akti;

♦ kadrovske zadeve
- nespoštovanje delovnopravne zakonodaje in usmeritev,
- neustrezno evidentiranje sprememb razporedov dela in neustrezno evidentiranje nadurnega dela;

♦ finančno-materialno poslovanje
- nedosledno vodenje knjižic službenih motornih vozil,
- potni stroški se ne obračunavajo v skladu z navodili,
- hramba in čiščenje orožja se ne izvajata v skladu z navodilom,
- zamude pri oddaji denarja,
- pomanjkljivosti v zvezi z zadolževanjem in razdolževanjem z obrazci JV PROM-1,
- pomanjkljivosti pri postopkih oddaje javnih naročil;

♦ pritožbe in notranje preiskave
- posamezne pritožbene zadeve niso bile poslane določenim službam v skladu z določili Pravilnika o reševanju pritožb,
- nespoštovanje rokov posameznih pritožbenih zadev,
- nepravilno vabljenje na postopke,
- nedoslednosti v zvezi s 3. odstavkom 28. člena Zakona o policij v primerih, ko je iz pritožbe razbrati razloge za sum storitve kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti,
- osem- ali večdnevni zamik vnosa kaznivih dejanj v računalniško evidenco,
- kazenske ovadbe zoper policiste niso bile v vseh primerih posredovane Okrožnim državnim tožilstvom,
- o začetku in zaključku preiskovanj kaznivih dejanj, ki so jih bili osumljeni delavci policije, niso bile obveščene pristojne službe GPU;

♦ priprave na izredna stanja in vojno
- v srednjeročnem načrtu ni posebej opredeljeno področje zaščite in reševanja,
- ni letnega ali mesečnega programa dela s področja zaščite in reševanja;

- nadzori in strokovna pomoč
  - nedosledno mesečno načrtovanje nadzorov nad delom delavcev,
  - nadzori nad delom delavcev na terenu se ne evidentirajo v skladu s pravili, neevidentiranje zagotavljanja strokovne pomoči delavcem in nejasna opredelitev med nudenjem strokovne pomoči in nadzorom nad delom delavcev,
  - pomanjkljiva konkretizacija delovnih načrtov nadzorov nad delom policijskih enot[90].

Obstaja analiza ugotovljenih pomanjkljivosti in nepravilnosti, vendar jo lahko predstavim le s pomočjo zgoraj navedenih alinej. Neosebno opisovanje konkretnih primerov nadzorov bi samo skazilo sliko, ker je bistvo nadzorov nad delom organizacijskih enot policije celovito preverjanje dela enote. Posamični primeri nadzorov v konkretnih zadevah so, vsaj na ravni GPU, praviloma produkt odmevnejših dogodkov, ki so povezani z delom policije. Da bi predstojnik dobil jasno sliko in podlago za ukrepanje, odredi nadzor.

6.2.2 Izvedeni ukrepi na podlagi ugotovitev nadzorov

Na podlagi ugotovitev nadzorov se napišejo poročila z odrejenimi ukrepi, mnenja in opozorila, s katerimi se odpravljajo pomanjkljivosti, ki so bile ugotovljene v nadzoru. Na tej podlagi se oblikujejo tudi predlogi za spremembo normativne ureditve. V nadzorih se namreč med drugim ugotavlja, da prihaja do določenih pomanjkljivosti tudi zato, ker predpisi oziroma pravila ne urejajo dovolj natančno določenih področij dela ali pa so terminološke pomanjkljivosti (Pravila policije …). V nadzorih je bilo tudi ugotovljeno, da bi bilo treba proučiti Uredbo o sodelovanju državnega tožilstva in policije pri odkrivanju in pregonu storilcev kaznivih dejanj in jo v sodelovanju z Vrhovnim državnim tožilstvom racionalizirati in natančneje opredeliti predvsem v delu, ki govori o usmerjanju policije s strani državnega tožilca, in v delu, ki govori o načinu obveščanja ter poročanja policije

[90] Vir: Pregled nad delom nadzorovalcev in poročila SN SGDP

državnemu tožilstvu. Vodstva policijskih enot so bila opozorjena na ugotovljene nepravilnosti, v pisnih poročilih pa jim je bilo med ukrepi odrejeno predvsem obravnavanje ugotovitev na delovnih sestankih, strokovnih posvetih ali odpravah na delo, torej seznanitev vseh policistov, izdelava načrtov za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti, doslednejše delo na področjih, kjer so bile ugotovljene napake in odstopanja, doslednejše izvajanje nadzorov nad delom delavcev in delom organizacijskih enot ter zagotavljanje strokovne pomoči. O realizaciji predlaganih ukrepov so policijske enote pisno poročale PU oziroma GPU. Odprava večjih ali številčnejših pomanjkljivosti se je preverjala s ponovnimi nadzori.

Ob večjih spremembah, kot je bila sprememba Pravil za izvajanje nadzora v policiji, je bil maja 2006 sklican tudi strokovni posvet predstavnikov NOE GPU in PU. Potekajo pa tudi posveti na regijski ravni. Prenos informaciji je izrednega pomena za uspešno izvajanje nadzorne dejavnosti. Ugotovljene napake v posamezni organizacijski enoti ali na področju dela pa je treba sistematično odpraviti v vseh enotah oziroma enote opozoriti na pravilno ravnanje.

7 MODEL UGOTAVLJANJA USPEŠNOSTI IN UČINKOVITOSTI V POLICIJI

Uspešna organizacija ali katerakoli enota v državni upravi se razlikuje od gospodarskih enot. Kljub temu pa pri doseganju kakovosti ni razlike. Pojem kakovost izraža stopnjo zadovoljitve potrebe uporabnika. Za državno upravo je značilno, da ponuja predvsem storitev in kakovost storitve policijskega dela je dosežena stopnja varnosti. Doseganje kakovosti policijskega dela lahko izmerimo tudi tako, da ugotovimo, kako varno se počutijo državljani. Kako ocenjujejo delo policistov. Na področju zagotavljanja kakovosti v državni upravi potekajo različni modeli merjenja in ugotavljanja organizacijske uspešnosti (PRSPO, CAF, EFQM). Policija je sodelovala pri

vseh teh projektih in s PU Maribor tudi kandidirala za pridobitev priznaj za poslovno odličnost Republike Slovenije. PU Maribor in Novo mesto sta opravila ocenitev po CAF – modelu. Ob tem se je izkazalo, da tudi za takšne projekte potrebujemo sredstva, ki pa so žal zelo omejena. V takšnih primerih so na boljšem gospodarske organizacije, ki vsak tak pridobljen naziv lahko prek svojih storitev tržijo na trgu.

Policija kot organ v sestavi ministrstva za notranje zadeve opravlja z zakonom in drugimi predpisi določene naloge. Ko ocenjujemo njeno delo, njeno učinkovitost in njeno sposobnost in pripravljenost deliti odgovornost za učinkovito varnost, moramo upoštevati, da sta njena organiziranost in dejavnost izredno kompleksen, dinamičen proces. Ta nikoli ne poteka v izoliranih, povsem avtonomnih in specifičnih pogojih in okvirih. Okolje, v katerem deluje policija, vpliva na njeno delo s svojimi interesi, zahtevami in potrebami.

Upoštevati moramo tudi dejstvo, da poleg omenjenega na policijo vplivajo mnogi drugi notranji in zunanji dejavniki. Med notranje dejavnike kaže uvrstiti policijska stališča, vrednote, ravnanja in druge sestavine našega profesionalizma in organizacijske kulture. Na naše delo pa nujno vplivajo tudi zunanji dejavniki. Najpomembnejši je seveda vpliv, izražen v vsebini pravne države. To pomeni, da se državna oblast izvaja na podlagi zakonov, skladnih z namenom ustave, da zagotovijo svobodo, pravičnost in pravno varnost. Tem dejstvom je podrejena celotna policijska dejavnost. Kljub temu se v okviru obstoječih okvirov **zaradi zunanjih in notranjih dejavnikov** spreminjajo cilji policijske dejavnosti, seveda le v okviru večjega poudarka na določeni problematiki, kar nas pripelje do potrebe po upoštevanju »prioritet« pri uspešnosti policije.

Zunanji dejavniki nam določajo tudi **finančne okvire**. Policija je samostojni proračunski porabnik in mora učinkovitost iskati v okviru obstoječih pogojev predvsem z vidika racionalizacije.

Zunanji dejavnik vplivanja je seveda tudi **javno mnenje**. Jemljemo ga kot korektiv in pomembno obliko nadzora nad našim delom. Ob tem nam je v pomoč, saj edino javno mnenje lahko delno prikaže temno polje. Evidence policije temeljijo na evidentiranem dogodku, če dogodek ni zaznan, še ne pomeni, da se ni zgodil, le policiji to ni uspelo zaznati.

Policija je (ne)uspešna seveda znotraj vseh omenjenih dejavnikov, ki vplivajo na učinkovitost njenega dela.

Policija je najbolj v ospredju zaradi svoje **temeljne dejavnost**. Sem sodi preiskava kaznivih dejanj, izboljšanje stanja na področju javnega reda in zagotavljanje varnosti, izboljšanje varnost cestnega prometa, visok dvig učinkovitosti v boju proti nedovoljenim migracijam, zagotovljen standard varovanja oseb in objektov.

Zato je merjenje uspešnosti pomembno na vseh področjih dela za vsako enoto in posameznika. Ker se v državno upravo uvajajo modeli poslovne odličnosti, bomo tudi te modele lahko uporabili za merjenje uspešnosti in učinkovitosti. Na področju temeljnih dejavnosti pa bo potrebno za merjenje uspešnosti policijskega dela poiskati lasten model ocenjevanja operativne uspešnosti. Zasnova je prikazana v pričujočem gradivu. Managemet govori o managerskem krogu, ki je sestavljen iz »načrtovanja, organiziranja, vodenja in kontroliranja«. Najprej moramo načrtovati, postaviti cilje policije, naša učinkovitost pa je izražena v stopnji uresničitve zastavljenih ciljev.

Z upoštevanjem navedenih dejstev, pogojev in dejavnikov, ki vplivajo na uspešnost in učinkovitost policije, bomo dosegli spremembe, ki jih od nas zahteva okolje, in jim sledili.

Naš osnovni namen je vnaprej postaviti znana pravila in merila ocenjevanja uspešnosti. Predvsem pa iz teoretične razprave o ustreznosti kvantitativnih ali kvalitativnih metod preiti v iskanje in določanje relevantnih meril ocenjevanja uspešnosti.

Verjetno pa je treba opozoriti tudi na problem postavljavca meril in njegove kompetentnosti. Če sledimo teoretičnim usmeritvam, ki so predstavljene v gradivu, policija ne more sama sebi postavljati ciljev in ne določati kriterijev policijske uspešnost, tudi pri operacionalizaciji ciljev naj bi bil dosežen vpliv skupnosti. Ob dejstvu, da je policija le organ v sestavi ministrstva za notranje zadeve, bi ta merila moralo postaviti ministrstvo. Besedo bi moralo dodati finančno ministrstvo, saj je govora o uspešnosti porabe proračunskega denarja, vendar za zdaj velja načelo, da mora proračunski porabnik porabiti ves denar, ker če mu ga kaj ostane, pogosto ni le ob ta sredstva. Včasih mu zmanjšajo proračun še v naslednjem letu. To pa je negativna motivacija za boljšo organizacijo in učinkovitost dela v organih.

Vendar menim, da bo naslednjih letih prišel čas tudi za spremembo na tem področju. Metoda uravnoteženih kazalnikov na področju odškodninskih zahtevkov je prvič pokazala, da je mogoče s sistemski delom doseči kvalitetnejše delo in privarčevati sredstva[91].

7.1 Uspešnost policijskih organizacij - teoretične osnove

7.2 Splošni pojmi

Upravljati (SSKJ:1994) (*urejati, usmerjati življenje v kaki družbeni skupnosti:*

upravljati državo, občino; centralistično upravljati; občani neposredno upravljajo / upravljati zasedeno ozemlje / deželo je upravljal vladarjev namestnik *je vladal v njej // odločati o življenju, opravljanju temeljnih nalog v kaki delovni skupnosti:* delavci sami upravljajo; upravljati podjetje, rudnik, šolo **2.** *odločati o uporabi, izkoriščanju, vzdrževanju česa:* upravljati gozdove; upravljati hišo / upravljati premoženje, zapuščino; upravljati sklad, neprav. s skladom **3.** s širokim pomenskim obsegom *s posebnimi pripravami*

[91] Raziskave Analiza vzrokov odškodninskih zahtevkov pri uporabi policijskih prisilnih sredstev in ukrepi za njihovo odpravo. Dr. Adriana Rejc Buhovac, vodja projektne skupine z Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, mag. Nenad Savič iz podjetja 5K Management Consulting.

uravnavati delovanje česa: upravljati kotle in turbine z enega mesta; upravljati stroj; upravljati televizijsko kamero *voditi, usmerjati* / avtomatično, daljinsko, ročno upravljati / upravljati krmilo *usmerjati*; upravljati zavoro z nogo *pritiskati nanjo*; publ. uči se upravljati z orožjem *ravnati* // publ. *usmerjati, uravnavati premikanje česa:* upravljati motorno kolo; upravljati ladjo *krmariti*; upravljati letalo *pilotirati*; upravljati tovornjak *voziti* // publ. *usmerjati, uravnavati sploh.*

Uspešnost (SSKJ:1994) *lastnost, značilnost uspešnega:* uspešnost poslovanja / uspešnost metode / uspešnost pri delu, v poklicu.

Učinkovitost (SSKJ:1994) *lastnost, značilnost učinkovitega:* izgubiti, meriti učinkovitost; preizkusiti učinkovitost zdravila / učinkovitost kazni; učinkovitost vzgoje / govorniška učinkovitost; zvočna učinkovitost skladbe / doseči največjo delovno učinkovitost.

Na splošno mislimo z učinkovitostjo na doseganje nekega zastavljenega ali pričakovanega cilja in v ozadju se skriva tudi doseganje optimalnega učinka. Učinkovitost skušamo tudi meriti, da bi jo tako lažje ovrednotili. Da bi vse to lahko naredili v organizaciji, moramo poznati tako organizacijo kot temeljne procese, v nadaljevanju pa tudi postaviti cilje in jih znati meriti. Pa pojdimo po vrsti. Najprej si oglejmo policijo.

Organizacija ima dandanes, v življenju vsakega izmed nas, velik pomen. Ne glede na to, kaj počnemo, velik del življenja poteka v različnih organiziranih oblikah. Sleherni posameznik je tako ali drugače vključen v različne organizacije. Življenja v sodobnem svetu si brez organizacije sploh ne moremo predstavljati. Z razvojem družbe je postala delitev dela med člani družbe imperativ za obstoj družbe in posameznikov. Delitev dela je takšna ureditev odnosov med ljudmi pri delu, pri katerih posameznik opravlja samo del celotnega dela, potrebnega za uresničitev določenega cilja, v

pričakovanju, da bodo drugi posamezniki opravljali druge dele in da se bodo vsi ti delni delovni prispevki seštevali in pripeljali do cilja. Delitev dela torej že pojmovno vključuje svojo komplementarno nasprotje, namreč povezovanje razdeljenih delovnih prispevkov z namenom, da se doseže neki cilj.

Delitev dela in organizacija sta neločljivo povezana družbena pojava. Organizacija kot družbeni sistem pomeni sodelovanje ljudi pri doseganju skupnega cilja, v policijski organizaciji pa je to še posebej izraženo.

V organizaciji nas zanimajo predvsem vprašanja *učinkovitosti* - to je, kako doseči, da bo organizacija najhitreje in na najboljši način opravljala postavljene naloge in tako uresničevala postavljene cilje. Organizacija predstavlja mehanizem, v katerem je treba doseči, da bodo vsi njegovi deli dobro funkcionirali in da bodo med seboj ustrezno povezani, s čimer bo dobro deloval tudi celoten mehanizem.

Po navedbah Vila (1994:24) »uspešnost označuje neko splošno vrednost podjetja, poslovnega sistema ali institucije. Ta pa izhaja iz vrste kriterijev, ki jih je lahko toliko, kolikor si jih izmislimo. Tu so kvantitativni kriteriji, kot na primer produktivnost, ekonomičnost, ali pa kvalitativni kriteriji, kot so fleksibilnost organizacije, image na trgu, zadovoljstvo zaposlenih, kvaliteta proizvodov in še več drugih. Uspešnost se na nek način ovrednoti, kadar so kriteriji kvalitativni, ocenjuje se opisno, kot na primer odlično, zelo dobro, dobro«.

Vsakdo želi biti uspešen in poskuša izoblikovati tako podobo, toda vprašanje je, ali je tak tudi v resnici. Vodenje je dejavnost, ki vzbuja široko pozornost, in vsak vodja želi biti pri tem uspešen. Za managemet bi lahko rekli, da gre za ustvarjalno reševanje problemov, ki se nanašajo **na načrtovanje, organiziranje, vodenje in ocenjevanje** razpoložljivih sredstev z namenom, da bi dosegli cilje poslanstva in vizije razvoja podjetja (Higgins, 1991: str. 5).

V organizacijah, ki imajo za cilj proizvodnjo posameznih izdelkov, je preprosto določiti kriterije uspešnosti. Če pa se organizacija ukvarja s storitveno dejavnostjo, jih je težavneje definirati. Katere kriterije in merila bi morali uporabiti pri merjenju policijske uspešnosti? Pri tem ni enostavnega odgovora. V policiji se dogajajo spremembe na področju organizacije in metod delovanja, kar je odsev širših družbenopolitičnih sprememb, kljub temu pa ne najdemo sprememb na področju merjenja policijske uspešnosti.

V zadnjem času se je spremenil sistem nadziranja v policiji (natančno so opredeljena pravila, postopki, metodologija), vsem je znano, kako bo potekal postopek ocenjevanja dela ob nadzoru. Nadziranje pomeni presojati pravilnost delovanja in odpravljati nepravilnosti. Prav zaradi tega je pomembno, da definiramo standarde in merila, s katerimi bomo poenotili nadzorno dejavnost in uveljavili standarde pri izvajanju nadzorovanja. Nadziranje (kontroliranje) sodi v zadnjo od štirih delov organizacijskega kroga. Managerji morajo vedno znova preverjati, ali so pravilno načrtovali in vodili dejavnost organizacije, da bi učinkovito in uspešno dosegli zastavljene cilje. Nadziranje torej obsega merjenje in primerjavo dosežkov s standardi, z želeno uspešnostjo pri doseganju ciljev. Pravzaprav je nadziranje preverjanje in ocenjevanje, ali se vse opravlja v skladu s sprejetimi načrti, postavljenimi načeli, pravili in zadanimi nalogami. Prav zato mora nadziranje upoštevati standarde, sicer nima pomena. Določeni standardi morajo biti jasni in nedvoumni, čeprav se spreminjajo v spremenljivem okolju. Za standarde je pomembno, da so realni in uveljavljeni v okviru celotne organizacije.

Zato moramo v nadaljevanju med drugim tudi določiti:

- Kakšen sistem merjenja uspešnosti potrebujemo v policiji?
- Kaj so naši pričakovani rezultati, načrti, cilji?
- Kje lahko izoblikujemo standarde?
- Kako izboljšati storilnost ali kakovost dela v prihodnje?
- Kako določiti odgovornost za nedosežene cilje?

Večina dosedanjih pristopov k vodenju, načrtovanju ali ocenjevanju policijskega dela se skoncentrira v deviantne pojave. Vsekakor se upošteva dve bistveni dimenziji deviantnosti, in sicer prostor in čas (Brvar, 1984), vendar pa je treba pri načrtovanju in vodenju policijskega dela upoštevati, da policijsko delo ni samo preprečevanje deviantnih pojavov. Je veliko obsežnejše in sega na različna področja (pomoč in reševanje ob nesrečah, iskanje pogrešanih oseb itd.). Če želimo slediti bistvu problema in iskati uspešnosti organizacije kot celote, se ne smemo omejiti samo na deviantne pojave.

7.3 Organizacijska uspešnost

V nadaljevanju se bomo ukvarjali predvsem z **organizacijsko uspešnostjo,** ki je ena od osrednjih tem sodobne organizacijske teorije. Če želi biti organizacija uspešna na nekem področju, mora ob zastavljenem cilju določiti tudi nosilce in izvajalce nalog v okviru organizacije. Ko jih člani uspešno rešijo, bo tudi organizacija uspešna.

7.3.1 Uspešnost in učinkovitost

Ločujemo pojma **uspešnost in učinkovitost.** Uspešnost se nanaša na stopnjo doseganja ciljev ter na prilagajanje in preživetje v okolju. Učinkovitost pa pomeni odnos med vložki in rezultati, konkretno doseganje cilja s čim manjšimi stroški. Z vidika organizacije kot kriterij za uspešnost postavimo razliko med zastavljenimi cilji in učinki organizacije, kot kriterij za učinkovitost pa razliko med vložkom in izložkom organizacije, kjer primerjamo dosežen output glede na uporabljene vire (imput). Dejstvo je, da imajo različni avtorji različna mnenja o učinkovitosti in uspešnost.

Učinkovitost pa opredeljujemo kot razmerje med vložki in učinki.
U**spešnost** se opredeljuje kot razmerje med vložki in doseženimi rezultati oziroma izidi (Hannula, 2002:57-56).

Za vrednotenje organizacijske uspešnosti obstajajo različne teorije, podrobneje si oglejmo tri teorije oziroma pristope, ki so sorazmerno znani v policiji:

- teorija ciljev (organizacija je uspešna, če dosega zastavljene cilje);
- sistemska teorija (organizacije kot socialne enote so del širšega okolja, organizacija pa je uspešna, če se je sposobna temu okolju prilagoditi in v njem preživeti);
- pristop mnogoterih konstituentov (nemogoče je priti do ene same, enotne ocene o uspešnosti katerekoli organizacije, saj različni konstituenti oblikujejo različne ocene o njeni uspešnosti).

Različni avtorji[92] torej predlagajo različne načine, kako definirati problem merjenja policijske uspešnosti. Če povzamemo model *mnogoterim konstituentom usmerjen ciljni pristop*[93], potem upoštevamo, da ne obstaja ena sama (splošna) mera organizacijske uspešnosti. Različni konstituenti bodo različno dojemali cilje policijske organizacije, posledično imajo različna pričakovanja do policije, vse to pa jih pripelje do tega, da različno ocenjujejo uspešnost policijskega dela. Podoben pristop imata tudi Jobson in Schneck, (1982:27), saj ugotavljata, da za ocenjevanja dela organizacije ni dovolj zgolj primerjati vedenja ali opravljanja nalog z internimi kriteriji. Treba je oceniti output takih organizacij, torej, kako jih vidijo skupine klientov, ki jim organizacija služi. **Po tem pristopu je uspešnost definirana kot stopnja, do katere so uresničeni cilji organizacije, ob upoštevanju tako zunanjih kot notranjih kriterijev**. Podobno govori organizacijska teorija na splošno o doseganju ciljev - našteti jo mogoče veliko primerov, denimo

- Mintzberg pravi – »vodenje s pomočjo ciljev pomeni vodenje s pomočjo merljivih rezultatov«;
- Robinson – »identificirani cilji so temelj uspešnega načrtovanja«;
- Ansoff – »strategije in cilji so med seboj zamenljivi … elementi strategije na višji ravni postanejo cilji na nižji ravni«.

[92] Connolly, 1980; Jobson in Schnek, 1982; Pagon; Definiranje organizacijske uspešnosti, 1993

[93] kot ga iz angleščine prevaja Pagon (angl. Multipleconstituncy-oriented goal approach)

7.4 Merjenje uspešnosti

Dejstvo je, da je merjenje uspešnosti za neprofitne organizacije zahtevna naloga. V javni upravi se usmerja k storitvi – merilo naj bi bilo kvaliteta storitve. Pečar (1996) pravi, da je merjenje uspešnosti delovanja težavna naloga v gospodarskih organizacijah, v organizacijah javne uprave pa še mnogo bolj. V policiji je težko opredeliti pojem stranke. Ob tem prihaja do nasprotujočih si interesov strank, zato je zakonit postopek prvi pogoj, da sploh lahko začnemo meriti uspešnost, kar pa pomeni, da morajo biti pravila delovanja oblikovana skozi demokratičen političen proces in je policija, kot del izvršilne oblasti, le izvajalka. V delu, ki ni vezan na zakonodajo, je lažje definirati uspešnost. Kljub temu pa morajo biti pravila o ocenjevanju uspešnosti znana vnaprej in dosežen mora biti konsenz znotraj organizacije. Le tako je mogoče meriti uspešnost policijske organizacije.

Tako npr. Pečar (1996) trdi, da je prvi pogoj za uspeh merjenja uspešnosti delovanja v upravi:

- Opravljena analiza ciljev.
- Dovolj močno in jasno izražena politična podpora.
- Vzpostavljena povezava na nivoju posameznika in organizacije.
- Zagotovljena podpora in sodelovanje zaposlenih pri uvajanju meritev uspešnosti delovanja.
- Prisotna pravilna mera proračunskega pritiska.
- Prisotna sposobnost in pripravljenost zaposlenih, da se prilagodijo nameravanim spremembam.

Prav jasno izoblikovani cilji so prvi pogoj za uspešnost uvajanja merjenja v policiji. Pri čemer pa je treba uporabiti metodo ciljnega pristopa. Skratka, izhajati je treba od višjih ciljev proti nižjim. Brez vzpostavljene hierarhije ciljev ni mogoče izdelati sistema, ki bi prenesel kritiko. Obseg nalog v policiji je tako velik, da ga je obvezno treba urediti sistematično. Ciljev je navadno

veliko, definirani pa so običajno presplošno, zato jih je treba razvrstiti na posamezne konkretnejše podcilje. »V ta namen se priporoča poseben pristop, ki je znan pod imenom hierarhija ciljev« (Mc Donald, 1988:274).

7.5 Cilji in usmeritve ter naloge kot kriterij uspešnosti

Bistvo tega pristopa so cilji in opravljane nalog policijske organizacije. Čeprav se zdi preprosto, pa bomo v nadaljevanju videli, da je **primerjanje dejanskega opravljanja policijskih nalog z zastavljenimi cilji** izredno kompleksno opravilo, ki skriva prenekatero past. Če si podrobneje ogledamo grafični prikaz (Pagon, 1993), ki je nastal na osnovi obstoječih raziskav o uspešnosti policijskih organizacij, lahko rečemo, da ni večjih zadržkov za uspešno vrednotenje policijske uspešnosti.

Pri postavljanju ciljev policije je dan poudarek na vplivu skupnosti in omogoča imput v ta proces. Pomembno je, **da policijskih ciljev ne določa policija sama[94], na vsak način pa jih mora operacionalizirati in realizirati.** Najprej je treba določiti cilje policijskih organizacij ter jih operacionalizirati. **Operacionalizirani cilji so merila za ocenjevanje uspešnosti**, kar pomeni, da je uspešnost stopnja, ki jo dosežemo pri izvajanju zastavljenih ciljev našega dela. Podobno je pri operacionalizaciji in uspešnosti policijskega dela (Deutsch in Malmborg, 1986: 13-24).

Uspešnost je vsekakor stopnja, do katere izvajanje policijskega dela dosega zastavljene cilje. Torej upravljanje, s katerim se dosega, **kar se želi, pričakuje, proces izvajanja nalog, ki poteka tako, kot se želi, pričakuje**. Uspešni smo, če doseženo stanje, ki je ugodno sprejeto pri porabnikih, prebivalstvu. **Torej nam uspešnost odgovarja na vprašanje, ali smo delali prave stvari, učinkovitost pa nam pove, ali smo stvari delali na pravi način.**

[94] Kar pa v praksi pogosto ne drži; tudi tuje policije (angleška ..) same postavljajo svoje cilje ali pa vsaj same določajo prioritete v okviru zakonskih možnosti.

Zato je pomembno, da so **cilji realni in izvedljivi**. Ob tem mora biti operacionalizacija ciljev takšna, da so cilji tudi **merljivi**. Stopnja vrednotenja je lahko različna, nekateri jo glede na izračunane deleže uspešnost razvrstijo v razrede in na koncu preidejo v kvantitativno merjenje.

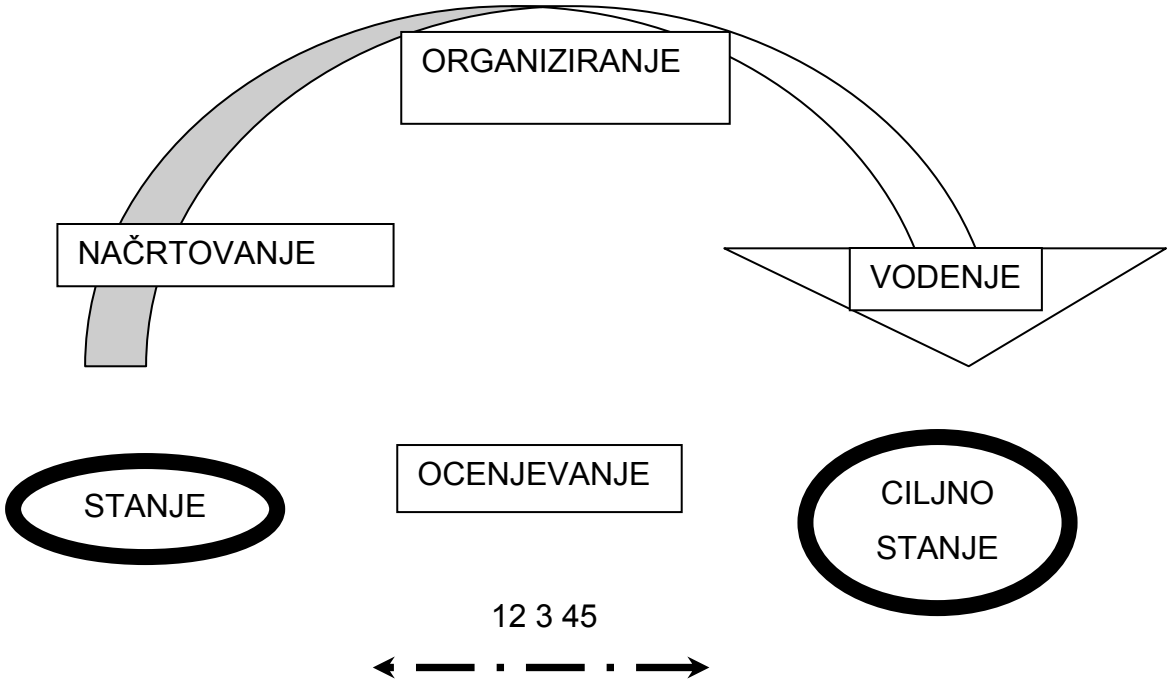
Na splošno so v upravi stvari velikokrat opravljene na videz uspešno, v resnici pa so popolnoma neučinkovite in neuspešne. To je mogoče razložiti s fenomen **»delamo v skladu s predpisi**«, torej delamo tako dosledno v skladu s predpisi, da je resnični učinek nasproten od tistega, ki ga je želel doseči zakonodajalec[95]. Pri postavljanju ciljev je treba paziti, da ne zapademo v neproduktivno zastavljeno normiranje ciljev. Ker imajo policijske organizacije mnogo različnih ciljev, so lahko hkrati uspešne in neuspešne.

7.6 Načrtovanje in ocenjevanje

Načrtovanje nalog je proces določanja ciljev in načina, kako bi se te cilje doseglo v prihodnosti. Ko opazujemo **organizacijo kot celoto,** zajema načrtovanje njeno **vizijo razvoja, strateške in taktične cilje in predvidene rezultate.** V **ožjem smislu** pa pomeni le opredeljevanje ciljev (nalog) posameznim članom v organizaciji. Z vidika postavljanja ciljev moramo razlikovati med individualnimi cilji in cilji organizacije. Oboje je mogoče vrednotiti glede na uspešnost izpolnjevanja predvidenih rezultatov, pri čemer je **ocenjevanje proces, v katerem se ugotavlja, kako so bili doseženi zastavljeni cilji**, kar pa je v bistvu **nadziranje.** Ocenjevanje je nenehen proces, ki ima naslednje stopnje;

- določiti merila (standarde), opredeliti cilje;
- zbrati podatke o dosežkih in
- primerjati cilje in dosežke.

[95] Ta pristop se izkorišča tudi za sindikalne zahteve in pritiske, ker na meji lahko povzroči zastoj prometa.



Vsekakor sledi, iz razlogov sistemskega pristopa, del s povratno zvezo. Na podlagi ugotovljenega je treba povzeti ukrepe in jih operacionalizirati. Krog se nato zavrti naprej.

7.7 Kaj so cilji policijske organizacije

V teoriji so poznani različni cilji, različni avtorji postavljajo različno število ciljev, denimo

Jobson in Schneck (1982) se omejita na štiri cilje policijskih organizacij:

- preprečevanje kriminala,
- prijemanje storilcev,
- storitve za skupnost,
- vljudnost v procesih policijske interakcije.

Nekoliko več jih navedeta Deutsch in Malmborg (1986), ki omenjata šest glavnih policijskih ciljev, in sicer:

- preprečevanje kriminala,
- odkrivanje in prijemanje storilcev,
- vzdrževanje javnega reda,
- kontrola prometa,
- nujna pomoč,
- odnosi z javnostjo.

Vsi avtorji pa se strinjajo, da je postavljanje ciljev policijskih organizacij in nato operacionaliziranih podciljev, ki po mnenju mnogih predstavljajo kriterije merjenja uspešnosti policijske organizacije, v praksi zahtevna naloga. Podobno stališče ima Pagon, ko pravi, da je merjenje policijskega dela nedvomno največji obstoječi problem policijskih organizacij. Celotna zamisel upravljanja (managementa) policijskih organizacij ter oblikovanja njihove organizacijske strukture je zasnovana na načinu, kako merimo policijsko delo. Odnos med merjenjem policijskega dela in drugimi bistvenimi vidiki policijskih organizacij je zelo kompleksen. Tehnologija policijskega dela, organiziranost in dizajn policijskih organizacij, policijski management in stili vodenja, ocenjevanja dela policistov in drugo niso le pod vplivom tega, kako merimo policijsko delo, pač pa na to tudi sami močno vplivajo (Pagon, 1993).

Dolgoročno gledano bi morale meritve uspešnosti dela policijskih organizacij policijski organizaciji zagotoviti boljše razumevanje med **vloženim trudom oziroma delom in dobljenimi rezultati**. Takšne informacije pa bi morali »koristno uporabiti policijski managerji za izboljšanje delovanja policijske organizacije. V večini primerov je merjenje uspešnosti policijske organizacije definirano kot rezultat med vloženim delom in dobljenimi rezultati« (Fyfe, 1997:365).

7.8 Merjenje policijskega dela

Merjenje policijskega dela je vsekakor največji problem policijskih organizacij. Upravljavska znanost temelji na merjenju dela, seveda pa je način merjenja izredno pomemben. Tudi v policiji je vidna povezava med organizacijsko strukturo in načinom merjenja dela. Tako je metodologija poročanja, ocenjevanja in načrtovanja narejena v modelu kombinacije organizacijske in funkcionalne strukture. Večji problem je **značilnost policijskega ocenjevanja uspešnosti, kjer z uporabo policijskih statistik ugotavljamo uspešnost policijskega dela**.

Dejstvo je, da število ugotovljenih inkriminiranih pojavov na nekem območju ni nujno povezano z učinkovitostjo policije. Izgradnja nove ceste bo prinesla veliko večjo spremembo v varnosti cestnega prometa ne glede na dejavnost policije, ta ureditev pa se vsekakor odrazi v policijski statistiki. Ugotavljanje deleža preventivnega uspeha policije pri zmanjšanju kaznivih dejanj je tako zapletena, da ga v celoti težko prepoznamo.

Drugi zgled problematičnosti policijske statistike je ugotovljeno razmerje med številom znanih in številom raziskanih kaznivih dejanj. Uspešnost raziskanosti ne pove ničesar o vrsti raziskanih dejanj in enači raziskani umor s tatvino v trgovini, torej najtežja kazniva dejanja z najlažjimi glede na stopnjo družbene nevarnosti. To razmišljanje lahko nadaljujejo s porabljenimi sredstvi. Viri, ki jih porabimo za raziskavo kaznivega dejanja, govorijo o naši učinkovitosti pri raziskavi posameznega kaznivega dejanja. Ni vseeno, ali gre za načrtovane umore ali umore iz afekta. Čeprav splet okoliščin pogosto vpliva na težavnost raziskovanja, je dejstvo, da je praviloma lažje raziskati umor v okolju družine kot umor, ki se zgodi med člani organizirane združbe. Kaj pa je optimalna poraba sredstev za raziskavo določene vrste kaznivih dejanj?

Delno lahko rešitev iščemo v kaznih, ki jih je zakonodajalec predpisal za posamezne kršitve in tako določil težo dejanja. Vendar pridobimo samo merilo za stopnjo družbene nevarnosti. Pri tem pa je treba natančno ločiti, kdaj gre za naknadno raziskana kazniva dejanja. Storilec se lahko

ovadi tudi sam, kar ne more imeti enako težo pri uspešnosti raziskave. Predvsem pa morajo biti merila oblikovana tako, da jih je mogoče hitro in učinkovito uporabiti. V nobenem modelu ni zaslediti dokončnih rešitev, tudi uporabljenih preizkušenih modelov v praksi ni.

Seveda pa ostaja odprto vprašanje temnega polja pri merjenju uspešnosti policijskega dela. **Policija je lahko na videz uspešna, toda če ji kaznivih dejanj ni uspelo zaznati in evidentirati, še ne pomeni, da je res tako**. Prav zato mora metodologija merjenja upoštevati javno mnenje o stopnji varnosti, saj le tako lahko posredno ugotavljamo, koliko je dejanj, ki jih policijska statistika ni zajela.

Dejstvo je, da se v policiji v ospredje postavlja boj proti kriminalu. V ta namen se izobražujejo in usposabljajo tudi vodili delavci policije, vendar je to le del policijskega dela, veliko več ga policija nameni za socialne in druge regulativne funkcije (Lefkowitz, 1977:346). Torej mora biti tudi izobraževanje in usposabljanje podobno porazdeljeno, če hočemo zagotoviti uspešnost organizacije.

Organizacijska neprimernost se kaže tudi v tradiciji vojaške organizacije, ki upošteva le vertikalno piramido organizacije, kjer je značilna hierarhija z avtoritetami. Organizacijska teorija opredeljuje tako organizacijo kot primerno za opravljanje rutinskih dejavnosti z omejeno samostojnostjo in pravico odločanja podrejenih. Strokovnjaki (Jobson in Scnech, 1982:25) pa trdijo, da je povsem neprimerna za policijsko delo. Če primerjamo organizacijo policije s kriminalnimi združbami, vidimo, da smo strogo porazdeljeni po predalčkih za boj proti posameznim vrstam kriminalitete. Dejstvo pa je, da je za kriminalce glavno vodilo denar, poskušajo se ukvarjati z dejavnostjo, ki jim prinaša največ dobička, omejuje jih le pogoj, da imajo dovolj znanja in sredstev, da se lahko s tem ukvarjajo. Policijska organizacija to vse premalo upošteva, morala bi delovati bolj prožno in se usmerjati predvsem v obravnavo skupin in posameznih kriminalcev in temu tudi prilagoditi svojo organiziranost, da bi bolje delovala po t. i. subjektnem pristopu. Delno

policijsko organizacijo omejuje tudi zakonodaja, saj dokaj podrobno konkretizira naloge in organizacijo. Sistemizacijo predpisuje ministrstvo in ne omogoča fleksibilnih posegov, ki jih učinkovit vodja potrebuje za večanje uspešnosti organizacije kot celote.

V Sloveniji nimamo izdelanega modela ocenjevanja varnostnih razmer in ugotavljanja uspešnosti, ki bi upošteval vse omenjene značilnosti. Čeprav je bilo na tem področju opravljenega veliko dela (npr. projekta IKOV, AKOV) in so vidni nekateri napredki. Vsekakor pa ni izdelana metodologija za ugotavljanje uspešnosti policije kot celote in njenih enot. Temeljna merila za uvajanje merjenja uspešnosti in učinkovitosti izvajanja policijskega dela naj bi v nadaljevanju poskušali opredeliti v okviru delovne skupine, še prej pa si oglejmo primere, kaj različni avtorji menijo o ciljih policije.

7.9 Operacionalizacija policijskih ciljev

Celotna zamisel upravljanja (managementa) policijskih organizacij ter oblikovanja njihove organizacijske strukture je zasnovana na načinu, kako merimo policijsko delo. Wycoff in Manning (1983) zato predlagata, da bi namesto ciljev, na katere se da s policijskimi prizadevanji le malo vplivati, določili policijske cilje tako, da bi natančno določili, kaj lahko policija dejansko stori v zvezi z nekim takim splošnim ciljem. Konkretni policijski cilji naj bi bili izraženi v smislu konkretnih in oprijemljivih policijskih aktivnosti. Z definiranjem ciljev, ki so dosegljivi za policijo, postane logično in izkustveno možno odgovoriti na vprašanje, koliko je policija uspela pri tem, kar je od nje razumno mogoče pričakovati, menita avtorja, številni pa ju povzemajo. Še nekoliko drugače povedano, poleg policijskih ciljev naj bi po njunem mnenju **definirali tudi potrebna prizadevanja za njihovo dosego**. Tako je na primer v zvezi z aktivnostmi, usmerjenimi v preprečevanje kriminala, treba specificirati, kaj policija lahko stori v zvezi z:

- »Dejanji – torej enotami ali skupinami vedenj, za katera se meni, da sodijo v pristojnost policije.

- Akterji – konkretneje entitetami, ki igrajo socialne vloge, to je posamezniki, skupinami ali korporacijami.
- Priložnostmi – torej pogoji, ki povečujejo ali zmanjšujejo verjetnost nelegalnih dejanj« (Wycoff in Manning, 1983).

Isto stvar lahko predstavimo tudi nekoliko drugače. Govorimo lahko o tem, da je treba šele, ko so določeni primarni cilji policijskih organizacij, te cilje operacionalizirati. Operacionalizirani cilji so kriteriji za ocenjevanje uspešnosti policijskega dela. Posledično pa lahko ocenimo, da je uspešnost stopnja, do katere izvajanje policijskega dela dosega postavljene cilje. V nadaljevanju je prikazan primer operacionalizacije policijskih ciljev:

- Preprečevanje kriminala - cilj vključuje minimaliziranje primerov kaznivih dejanj zoper posameznika in imetje.
- Odkrivanje in prijetje storilcev - cilj vključuje odkrivanje kaznivih dejanj ter identifikacijo storilcev in njihovo prijetje.
- Kontrola prometa - cilj vključuje vzdrževanje varnosti in učinkovitosti v gibanju posameznikov in vozil.
- Odnosi z javnostjo - cilj vključuje vzpostavljanje in vzdrževanje ugleda policije v javnosti ter podpore javnosti z zagotavljanjem integritete policije, nudenje podatkov o varnostnih pojavih ter vzdrževanje ustreznih kanalov za povratne informacije.
- Vzdrževanje javnega reda - cilj vključuje minimaliziranje smrtnih primerov, poškodb, poškodovanja imetja, civilnih neredov ter drugih kriminalnih aktivnosti, povzročenih zaradi medosebnih in medskupinskih konfliktov ter stresa.
- Nujna pomoč - cilj vključuje zagotavljanje pomoči vsaki osebi, ki zanjo zaprosi, ali vsaki osebi, za katero se policistu zdi, da potrebuje tako pomoč (Deutsch in Malmborg, 1986).

Če bomo cilje policijskih organizacij tako operacionalizirali, bomo seveda tudi drugače merili, ali jih je policijska organizacija dosegla ali ne. Torej ne bomo več opazovali statističnih podatkov o padanju ali porastu kriminalitete,

temveč bomo policijsko uspešnost sodili po tem, kaj je policijska organizacija storila, in bomo te podatke primerjali s tistimi, kaj bi morala storiti.

Bistveni so torej cilji in vsebina opravljanja nalog policijskih organizacij. Čeprav se na prvi pogled zdi preprosto, pa je ocenjevanje policijske uspešnosti s primerjanjem dejanskega opravljanja policijskih nalog z zastavljenimi cilji izredno kompleksno opravilo, kar gre pripisati značilnostim policijskih ciljev in tudi opravljanja policijskih nalog (Pagon, 1993). V skladu z organizacijsko teorijo so metodologijo določanja ciljev (7 ± 2) učinkovito rešili v angleški policiji[96].

Operacionalizacija policijskih ciljev je proces, v katerem je treba upoštevati vrsto mnenj različnih subjektov o tem, kaj je pomembno in kaj ne. Osnovne naloge pa so opredeljene v zakonu in nacionalnih programih, ki so se izoblikovali skozi politični proces usklajevanja družbenih interesov. Posamezna konkretizacija nalog in ciljev skozi smernice, usmeritve, načrte dela je le posledica teh dejstev. Če ne bi bilo kazenskega zakona, ni mogoče govoriti o stopnji uspešnosti preiskave kaznivih dejanj itd. Če gremo po vrsti, si skozi ogled nalog posredno določimo tudi policijske cilje. Seveda pa takoj naletimo na problem določanja prioritet v okviru predpisanih zakonskih nalog policiji.

Obstajajo različni teoretični in delno tudi praktični modeli ocenjevanja. Nekateri modeli se omejuje samo na temeljne naloge in obravnavajo le nekaj nalog, kar pa je za realen model ocenjevanja premalo. Če pa upoštevamo definirana področja dela v slovenski policiji, je treba model razširiti na 21 področij. Problematična je nato tudi notranja struktura oziroma delitev. Naslednja težava pa je, da noben teoretični model ne upošteva ciljev in usmeritev, ki se pojavljajo v okviru upravljanja policije od izvršilne in zakonodajne oblasti, še zlasti, če je obdobje načrtovanja petletno in daljše in se v tem času zamenja oblast.

[96] Jane Harwood, James Parfree, poročila o delu 1996, 1997 medsebojno sodelovanje Angleške in Slovenske policije

Model je treba dograjevati, saj ni mogoče takoj vzpostaviti pregleda nad vsemi področji. Zato je pomembno, da uveljavimo metodologijo ocenjevanja in jo nato širimo na vsa delovna področja. Seveda ob podpori in smernicah stroke za posamezno delovno področje. Pri čemer se za vsako področje opravi pregled nalog ter določi, kaj je treba ocenjevati. Skratka, vzpostaviti je treba trend spreminjanja organizacijske kulture, kar pa vpliva tudi na vzpostavljanje procesa v tem smislu.

Različne kriterije ocenjevanja uspešnost policijskih organizacij najdemo v Deutsch in Malmborg (1986)[97]. Po teh zamisli je Anželj (2001:161) naredil model ocenjevanja uspešnosti za policijske postaje in vanj vključil tri področja policijskega dela;

- kriminaliteto (večje število kaznivih dejanj in višji odstotek raziskanosti kaznivih dejanj pomenita boljši rezultat);
- promet (manjše število prometnih nezgod in večje število predlogov sodniku za prekrške in večje število izrečenih mandatnih kazni pomenijo boljši rezultat);
- prekrški (večje število predlogov k sodniku za prekrške iz javnega reda in miru na javnem in zasebnem kraju in večje število predlogov sodniku za prekrške pomenita boljši rezultat).

Pri vsakem področju je uporabil do osem statističnih kriterijev, primerjal je letno obdobje glede na pretekla tri leta in podatke preračunaval na policista. Model je prikazan v prilogi. Ob tem je sam opozoril na problem nepopolnega vrednotenja ob primerjavi kaznivega dejanja umora s tatvino čokolade. Toda to je edini primer, ki je izdelan tako, da razvrsti policijske postaje v tri kategorije glede na njihovo uspešnost.

Dolgoročno gledano bi morale meritve uspešnosti dela policijskih organizacij zagotoviti policijski organizaciji boljše razumevanje med vloženim trudom oziroma delom in dobljenimi rezultati. Takšne informacije pa bi morali »koristno uporabiti policijski managerji za izboljšanje delovanja policijske

[97] Povzemata ga Pagon, Anželj in prilagajata za slovenski prostor.

organizacije. V večini primerov je merjenje uspešnosti policijske organizacije definirano kot rezultat med vloženim delom in dobljenimi rezultati« (Fyfe, 1997:365).

V Evropi se proces ugotavljanja kakovosti v javni upravi vztrajno širi, tako je bila letos v Köbenhavnu druga konferenca o kakovosti v javni upravi. Uveljavlja se model upravljanja kakovosti (EFQM) oziroma prilagojeni model za uporabo v javni upravi (CAF[98]). Iz prispevkov so vidni določeni premiki pri ugotavljanju policijske uspešnosti. Pristopi in načini ocenjevanja upoštevajo nova dejstva o ugotavljanju resnične uspešnosti policije.

Iz teoretičnih podlag in praktičnih izkušenj v slovenski policiji lahko povzamemo, da bo treba pri modelu ocenjevanja uspešnosti uporabiti več kriterijev, da bi dosegli objektivnost. Koliko in katere pa je stvar konsenza, ki mora biti dosežen znotraj organizacije, saj ni izdelane metodologije ocenjevanja uspešnosti policije, ki bi ga lahko uporabili v slovenski policiji. Zagotovo bi morali najprej narediti **model na podlagi ciljev,** kar pomeni ugotavljanje uspešnosti policije na podlagi doseženih ciljev.

[98] The Common Assessment Framework – Improving for organisation throgh self – assessment (model temelji na modelu EFQM)

8 KAKO DO METODOLOGIJE ALI OSNOV ZA MODEL OCENJEVANJA USPEŠNOSTI POLICIJE IN POLICIJSKIH ENOT V SLOVENIJI

V nadaljevanju se bomo ukvarjali predvsem s **policijsko uspešnostjo,** čeprav smernice MNZ govorijo tudi o učinkovitosti, vendar kriterijev za ugotavljanje učinkovitosti ne omenjajo. Ko že omenjamo smernice in cilje, je treba najprej jasno opredeliti, da so osnovni cilji policije zapisani v predpisih, to so naloge policije. Smernice predstavljajo **prioritete** v okviru nalog policije, ki jih je vsekakor pomembno upoštevati, toda pri tem ne smemo pozabiti na **zakonitost**, saj policija lahko deluje in uresničuje svoje cilje le v okviru zakonodaje. Pri tem pa ne sme biti diskriminacije posameznih področji policijskega dela.

Razprava o učinkovitosti se bo stopnjevala po vzpostaviti temeljev ocenjevanja uspešnosti. Vendar je šele po vzpostavitvi in uveljavitvi praktičnega modela ocenjevanja uspešnosti v policiji mogoče nadaljevati delo v smislu ugotavljanja uspešnosti.

Pri merjenju uspešnosti slovenske policije moramo **izhajati iz predpisanih nalog policije**. Policija opravlja svoje delo na podlagi zakonodaje. V nadaljevanju bomo izhajali iz nalog, določenih v ZPol. Pred začetkom ugotavljanja uspešnosti bi bilo treba opraviti splošen pregled nad obsegom nalog, ki jih ima policija. **Naloge je treba strniti v vsebinske sklope, da dobimo zaokrožen pregled**.

Dodatno pa ugotavljanje uspešnosti zapletejo usmeritve in cilji, ki jih policiji nalaga zunanja ali notranja javnost. Ker pogosto spremenijo poudarek že določenim nalogam, tako postanejo naloge pomembni cilji[99], ki jih je treba upoštevati pri celostnem ocenjevanju uspešnosti.

[99] Če si ogledamo predlog priporočila iz 20. seje Državnega zbora, ki ga je pripravil Odbor DZ RS za notranjo politiko z dne 13. 11. 2002, je v sklopu Policijski postopki zahteva po spremembi postopka pritožbe, ker obstoječi sistem ne uživa zaupanja javnosti in ne omogoča objektivne obravnave in odločanja. Kasneje je prišlo do bistvenih sprememb in vključena je javnost v postopek.

V slovenski policiji se za ugotavljanje uspešnosti uporablja kvantitativne podatke. Čeprav jih kritiziramo, večina policij, tako tudi slovenska, ostaja pri statističnih kazalcih o obsegu in številu kaznivih ravnanj. V različnih projektih se je posredno ugotavljala uspešnost policije in so se izoblikovali nekateri kriteriji. Omeniti velja:

- projekt policija na lokalni ravni,
- predlog optimalne porazdeljenosti uniformiranih policistov na analiziranih policijskih postajah.

Prav tako je bilo v zadnjem obdobju izvedenih več javnomnenjskih raziskav, v katerih se je ugotavljalo javno mnenje o delovanju policije:

- javnomnenjska anketa o delovanju policije in
- javnomnenjska anketa o odzivnosti policije na interventne klice.

Poleg tega pa policija ugotavlja ocene o policiji in njenem delu iz mesečnega politbarometra in vsakoletnih raziskav javnega mnenja v Sloveniji.

Skratka, nekatere stvari že potekajo v skladu s kvalitativnim merjenjem in jih je le treba ustrezno vključiti v model ocenjevanja uspešnosti. Tako na primer se je izdelala metodologija za vrednotenje reakcijskih časov v slovenski policiji, ki je v tujini eden izmed osnovnih dejavnikov ugotavljanja uspešnosti policije, pri nas pa jo je treba le vključiti v model ocenjevanja. Podobno je treba na drugih področjih dela policije poiskati ustrezne kriterije, jih ovrednotiti in vključiti v model.

8.1 Osnovni primerjalni podatki

8.1.1 Enote ocenjevanja

Ker je policija velika organizacija in so naloge porazdeljene na tri ravni, je treba upoštevati, da se naloge in ocena uspešnost dela razlikujejo na PP, PU

ali GPU oziroma v Policiji kot celoti. Zato se moramo pri pripravi modela vezati na naloge, ki jih ima posamezen segment, in ugotavljati stopnjo uspešnosti izpolnjevanja nalog, kar predstavlja oceno njihove uspešnosti.

Upoštevati je treba tri ravni policijske organiziranosti ter funkcionalno delitev nalog in odgovornosti znotraj policije po posameznih področjih policijskega dela.

8.1.2 Določitev področji ocenjevanja

Področja policijskega dela lahko povzamemo po metodologiji za pripravo letnih poročil, ker s tem dosežemo primerljivost tudi z letnimi delovnimi načrti. Ob tem pa uporabimo že vpeljan koncept, ki pri uporabnikih ne bo povzročal dodatne zmede. Čeprav ga, kot bomo videli v nadaljevanju, ni mogoče v celoti in povsod upoštevati.

8.1.3 Določitev časovnega obdobja

Ugotovljeno stanje je najbolje primerjati za daljše časovno obdobje, da dobimo ustrezne trende in izločimo nihanja na posameznih področjih. To pomeni, da primerjava tekočega leta s preteklim letom ni ustrezna. Ker se srednjeročni načrti delajo za petletno obdobje, bi kazalo časovno obdobje primerjave vezati na pet let, čeprav nekateri avtorji (Anželj, 2001:164) uporabljajo pri ugotavljanju operativne uspešnosti policije triletno obdobje. **Dejstvo je, da ne smemo primerjati učinkovitosti samo glede na tekoče in preteklo leto.** Sprememba zakonodaje na uspešnost enot policije vpliva podobno, vendar lahko kratka obdobja primerjave močno spremenijo rezultate.

8.1.4 Preostali primerjalni podatki

Racionalnost[100] pri delu je še težje ovrednotiti, brez konkretne proučitve primera ob nadzoru. Posredno bo racionalnost upoštevana v uspešnosti in obsegu posameznih dogodkov na število policistov.

Pri izračunu potrebnega števila delovnih mest na PP s splošnim in posebnim delovnim področjem[101], kjer je bil osnovni cilj doseči enakomernejšo obremenitev policistov, se je kot kriteriji upoštevalo dvoletno obdobje števila obravnavanih kaznivih dejanj, prometnih nesreč in števila kršitev javnega reda in miru. Za vsak kriterij je bil izračunan delež problematike, ki jo obravnava posamezna enota (glede na državo), na podlagi vsote vseh deležev pa je bil izračunan povprečni delež celotne varnostne problematike, kar pomeni, da bi sorazmerno temu pripadal enak delež delovnih mest. Vendar se izračuni le delno razlikujejo, ko so naredili primerjavo in izračunali razmerje med številom sistemiziranih mest ter prebivalci na območju. Torej je izračun po treh načinih dal podobne rezultate. V prilogi je tudi pregled oznak kriterijev, ki jih je pripravil kabinet ministra.

Iz gradiva lahko povzamemo, da ni ugotovljenih večjih razlik, ko uporabimo za osnovo:

- število policistov,
- število prebivalcev,
- preračun deležev varnostne problematike na enoto.

Seveda bi se v prihodnje ob pomembnejši spremembi števila policistov ali prebivalcev ti podatki razlikovali, zato je najbolje izoblikovati model, ki lahko za osnovo uporablja oboje, število policistov in prebivalcev.

[100] 156. člen Pravil Policije

[101] Izračun potrebnega števila delovnih mest na PP s splošnim in posebnim delovnim področjem številka 0210-3-64/144-95 z dne 31. 1. 1995

8.2 Vrednotenje uspešnosti opravljenega dela

8.3 Vrednotenje dela na podlagi usmeritev, ciljev, načrtov

Glede na teoretične predpostavke lahko hitro izoblikujemo model vrednotenja uspešnosti. Minister je policiji izdal usmeritve do leta 2007. Težava je, ker cilji in podcilji v usmeritvah nimajo kriterijev za merjenje uspešnosti. Kljub temu je policija pri izdelavi programov izoblikovala kazalce vrednotenja uspešnosti, kar lahko uporabimo za vrednotenje uspešnosti dosežene stopnje realizacije ciljev. Konkretizacijo bomo našli v letnih načrtih policijskih enot.

Večina teoretikov meni, da morajo biti cilji policijske organizacije doseženi v političnem konsenzu. S tem se lahko strinjamo, ker cilji pogosto predstavljajo prioritete pri zakonsko določenih nalogah policije. Drug sporni element je, kdo naj določa merila in kriterije uspešnosti. Menimo, da jih ne more postavljati policija sama.

Ob tem je treba izpostaviti sprejetje in upoštevanje nacionalnih strategij na področju javne varnosti. Trenutno je v ospredju nacionalna strategija za promet, na podlagi katere so pripravljene usmeritev za delo policije na področju prometne varnosti, kjer so definirani merljivi cilji.

Že v letu 1997 je bila izdelana Strategija MNZ RS v boju zoper gospodarsko kriminaliteto[102], še vedno so na tem področju veliki problemi[103], čeprav je bila v MNZ izdelana operacionalizacija strategije. V letu 1997 je bila izdelana Strategija boja zoper organiziran kriminal v RS, predvsem na podlagi zahtev Resolucije o izhodišču zasnov nacionalne varnosti RS (Ur. l., št. 71/93). V letu 2002 je bila v pripravi nacionalna strategija na področju preprečevanja ilegalnih drog. Na drugih področjih policijskega dela tako zastavljene programe pogrešamo. Brez jasnih ciljev ni mogoče zagotoviti uspešnosti

[102] Sprejeta na seji vlade RS št. 35 s sklepom št. 240-02/97-1 z dne 6. 11. 1997

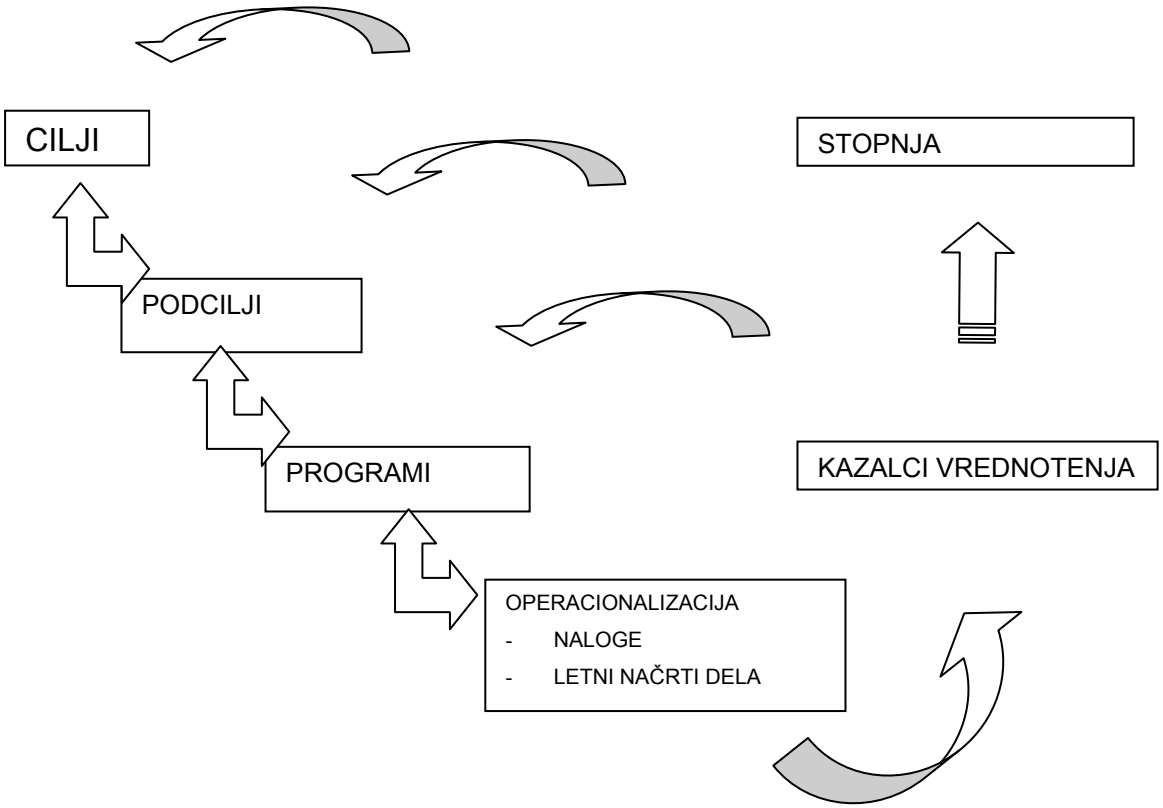
[103] Posvete o problematiki gospodarske kriminalitete, MNZ - VPVŠ, december 2002

organizacije. V veliko pomoč pa je lahko družbeni konsenz o prioritetah na področju policijskega dela.

Poseben problem je upoštevanje vpliva odbora za notranjo politiko DZ in Sveta za nacionalno varnost na policijske cilje, vendar predvidevamo, da jih je ministrstvo upoštevalo pri izdelavi usmeritev za srednjeročni načrta policije. Če policija sama ugotavlja uspešnost, mora vse te zahteve upoštevati pri operacionalizaciji ciljev in ugotavljanju realizacije nalog. Ne nazadnje je vse usmeritve mogoče obravnavati v okviru letnih postopkov načrtovanja in ocenjevanja. Model vrednotenja uspešnosti na podlagi ciljev iz:

SREDNJEROČNI NAČRT RAZVOJA IN DELA POLICIJE

Slika 7 - Model načrtovanja v policiji



Za oblikovanje tega modela vrednotenja imamo podlago tudi v predpisih. Pravila Policije določajo, da načrtovanje dela v policiji poteka na podlagi temeljnih usmeritev za pripravo srednjeročnega načrta razvoja in dela, ki jih policiji predpiše minister za notranje zadeve. Ker gre za srednjeročni načrt

dela, ga je obvezno treba uvrstiti v vrednotenje dela v policiji. Izhajamo lahko iz temeljnih strateških ciljev (17) prek podciljev in vrednotimo izpolnjevanje usmeritev, ki so:

1. *uspešno in učinkovito omejevati kriminaliteto,*
2. *uspešno in učinkovito vzdrževati javni red,*
3. *uresničevati nacionalne cilje pri nadzoru cestnega prometa,*
4. *uspešno in učinkovito varovati državno mejo in preprečevati nedovoljene migracije,*
5. *zagotoviti varnost varovanih oseb, objektov in okolišev,*
6. *v okviru policijske dejavnosti v skupnosti razvijati partnerski odnos s posamezniki in skupnostmi,*
7. *razvijati ciljno usmerjeno mednarodno policijsko sodelovanje,*
8. *vzpostaviti in vzdrževati visoko kakovost policijskih storitev,*
9. *razviti učinkovit sistem odnosov z javnostjo,*
10. *prilagoditi policijsko organiziranost in metode dela operativni problematiki,*
11. *razviti in nadgraditi sistem varovanja osebnih in zaupnih podatkov ter informacij,*
12. *uveljaviti in nadgraditi notranja organizacijska pravila in etične norme policijskega delovanja,*
13. *zagotoviti učinkovito načrtovanje, izbiro in razvoj kadrov,*
14. *razviti in nadgraditi sistem izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja za policijsko delo,*
15. *zagotoviti varnost in zdravje pri delu ter pomoč policistom,*
16. *smotrno načrtovati, razporejati in racionalno uporabljati materialno-tehnična sredstva,*
17. *razviti in nadgraditi informacijsko-telekomunikacijski sistem policije.*

Vse te cilje lahko združimo v preglednico področji dela policije, ki se je že uveljavila v okviru načrtovanja v policiji in poročanja o varnostnih razmerah. Opozoriti je treba na obseg ciljev, ker jih je preveč in ni upoštevana njihova hierarhija. Če pogledamo podane usmeritve, razberemo, da le prvih pet ciljev

sodi v naloge in temeljne cilje policije. Od 6. pa do 17. cilja pa so naloge, katerih izvršitev je pogoj za uspeh prvih petih ciljev. Nikakor ne podcenjujemo določenega področja ali zahtevamo črtanje določenega cilja, vendar je za uspešnost in ciljno usmerjenost organizacije treba zagotoviti hierarhijo in jasnost ciljev.

Sledi izpolnjevanje letnih načrtov dela na vseh ravneh, v katerih naj bi bile konkretizirane usmeritve iz ZPol in Temeljnih usmeritev MNZ.

Vse preostale naloge so krajšega značaja in jih zato sproti ocenjujemo po podobnem načelu, saj mora biti tudi v letnih delovnih načrtih definiran cilj naloge. Pogoj pa je, da so cilji dosegljivi. Šele potem je mogoče logično odgovoriti, kaj je policiji dejansko uspelo narediti v okviru realnih možnosti.

V okvir usmeritev in ciljev bi bilo občasno mogoče uvrstiti tudi naloge, ki izhajajo iz zakonodaje (npr. raziskovanje kaznivih dejanj, varovanje oseb). **Vsekakor je treba zaradi jasnosti izpolnjevanja »rednih nalog« in določenih »prioritet« ločeno obravnavati kazniva ravnanja in doseganje načrtovanih ciljev.** Na področjih, kjer je stanje dobro, ni treba določati dodatnih ciljev ali usmeritev. Nekatere policije (angleška, irska, poljska, švedska) uporabljajo za ugotavljanje učinkovitosti predvsem realizacijo ciljev. Pogosta je tudi uporaba javnega mnenja kot merila uspešnosti. Vendar si najprej oglejmo naloge policije.

8.4 Pregled nalog policije

Ko nadziramo delovanje in uspešnost policije, moramo izhajati iz njenih osnovnih nalog, ki jih Policija izvaja. V prvi vrsti so to naloge, določene v zakonu o policiji in drugih zakonih ter podzakonskih predpisih. Njene temeljne naloge so določene v Zakonu o Policiji[104], izvedene naloge pa so določene v drugih zakonih in podzakonskih predpisih. Usmeritve za delo

[104] ZPol, 3. člen

policiji daje minister za notranje zadeve, kar pomeni, da se **poudarek na izvajanju posameznih nalog spremeni**; vse to je treba upoštevati ob vrednotenju uspešnosti policijskega dela. Zato posebej ocenjujemo realizacijo načrtovanih ciljev iz strategij. Sledijo naloge, določene v raznih načrtih dela, ki predstavljajo velik del nalog. Dejstvo je, da naj bi policija opravila le do 20 odstotkov z zakonom določenih nalog, vse preostalo pa naj bi bile servisne in storitvene naloge (Pagon, 1993), vendar pa se navajajo podatki za tujino; podatkov iz raziskav na to temo v Sloveniji ni mogoče izslediti[105]. Zagotovo pa so naloge, določene z zakonom, temeljne in jih je treba ovrednotiti.

8.4.1 Zakonsko določene naloge

Naloge policije po ZPol 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;
- izvajanje nalog, določenih v tem in drugih zakonih in podzakonskih predpisih.

Organizacija Policije je razdeljena na tri ravni.

[105] Čeprav je bila v 80. letih izvedena raziskava na temo obseg dela miličnika.

8.4.1.1 Generalna Policijska uprava opravlja naslednje naloge

Naloge definira Zakon o policiji v 6. členu:

- spremlja, analizira in ocenjuje varnostne razmere, ugotavlja stanje na področju izvrševanja policijskih nalog, vodi, usmerja in usklajuje delo policijskih uprav, zagotavlja strokovno in tehnično pomoč, nadzoruje njihovo delo, skrbi za izpopolnjevanje organiziranosti sistema in metod dela, skrbi za delovanje policije v izrednem stanju ali v vojni, skrbi za zakonito izvrševanje predpisov s področja dela policije ter izvaja ukrepe za učinkovito delovanje policije;
- ukrepa na področju zatiranja kriminalitete, varnosti prometa, mejnih zadev in tujcev, javnega reda v primerih, ko je potrebno usklajeno delovanje na širšem območju, in odloča na drugi stopnji v zadevah prehajanja čez državno mejo;
- organizira, vodi in izvaja varovanje določenih oseb, organov, objektov, okolišev, delovnih mest in tajnih podatkov;
- opravlja kriminalistično tehnična in laboratorijska raziskovanja ter daje strokovna mnenja s tega področja;
- skrbi za izvajanje mednarodnih sporazumov s področja nalog policije;
- sodeluje s policijami tujih držav in z mednarodnimi organizacijami s področja dela policije;
- zbira, obdeluje, posreduje in hrani podatke s področja dela policije ter upravlja informacijski in telekomunikacijski sistem policije;
- skrbi za informiranje pristojnih državnih organov in javnosti o delu policije, o aktualnih varnostih vprašanjih in varnostih razmerah;
- skrbi za zaposlovanje policistov in drugih delavcev v policiji, jih razporeja ter organizira in vodi strokovno izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje;
- predlaga in izvaja finančne načrte in predlaga načrte nabav policije, upravlja in skrbi za tekoče vzdrževanje zgradb, naprav in opreme, zagotavlja oskrbo policijskih enot, odloča o reševanju stanovanjskih vprašanj delavcev policije ter opravlja naloge na področju pisarniškega poslovanja;

- določa sistemizacijo, standardizacijo in tipizacijo materialno-tehničnih sredstev in opreme policije ter poslovnih in drugih prostorov in njihove opreme;
- v okviru odobrenih finančnih sredstev načrtuje, razporeja in skrbi za racionalno in namensko porabo;
- opravlja druge naloge s področja dela policije, ki jih določa zakon ali drug predpis, izdan na podlagi zakona.

Naloge generalne policijske uprave opravljajo notranje organizacijske enote.

8.4.1.2 Policijska uprava opravlja naslednje naloge (9. člen Zpol):

- usklajuje in usmerja delo policijskih postaj, jim daje strokovna navodila, izvaja nadzor nad njihovim delom ter jim zagotavlja strokovno pomoč;
- odkriva in preiskuje določena kazniva dejanja, odkriva in prijema storilce takih dejanj in jih izroča pristojnim organom;
- zagotavlja izvajanje nalog s področja javnega reda, ko je potrebno usklajeno delovanje na območju uprave ali ko gre za hujše kršitve javnega reda;
- zagotavlja in izvaja določene naloge s področja urejanja in nadzora prometa, ko je potrebno usklajeno delovanje na širšem območju uprave;
- opravlja določene naloge s področja varovanja določenih oseb in objektov;
- zagotavlja in izvaja določene naloge za mejno kontrolo in varovanje državne meje;
- izvaja postopke s tujci;
- sodeluje z obmejnimi policijskimi organi sosednjih držav;
- izdaja na prvi stopnji odločbe v zadevah prehajanja čez državno mejo;
- opravlja določene naloge s področja delovanja policije v izrednem stanju ali v vojni;

- izvaja določene naloge vzdrževanja informacijskega in telekomunikacijskega sistema policije;
- opravlja določene naloge s področja delovnih razmerij, strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja, finančnih in materialnih zadev, tekočega vzdrževanja objektov in materialno-tehničnih sredstev;
- opravlja druge naloge s področja dela policije, ki jih določa zakon ali drug predpis, izdan na podlagi zakona.

8.4.1.3 Policijska postaja

Policijska postaja kot območna organizacijska enota policije opravlja neposredno naloge policije na določenem območju ali področju[106]. Za policijsko postajo lahko povzamemo, da v skladu z 10. členom in 27. členom Pravil policije opravlja naloge iz svoje pristojnosti samostojno ter v skladu z zakonom o policiji in drugimi predpisi.

ZPol jasno definira splošne naloge policije in ob tem še naloge za vse tri ravni policijske organizacije.

8.4.2 Vrednotenje dela, opravljenega na podlagi zakonodaje

Naloga policije je delovati na podlagi **zakonov in predpisov.** Vsekakor je treba v skupni primerjavi ovrednotiti težo posameznega dogodka. Rešitev vidimo v uporabi merila ali ponderja v obliki **zagrožene kazni**. V procesu izoblikovanja zakonodaje je prišlo do splošnega družbenega konsenza, kako je treba sankcionirati kršenje neke norme. Še bolje bi bilo, če bi bilo mogoče uporabiti podatke o izrečeni kazni. S tem bi ob merjenju učinkovitosti posredno merili tudi kakovost policijskega dela. Ker za zdaj zaradi načina izmenjave podatkov med ministrstvi to ni mogoče, se bomo omejili na zagroženo minimalno kazen.

[106] Zpol, 10. člen

Policija ima ažuren pregled predpisov, na podlagi katerih je zavezana ukrepati. Pregled je dostopen v informacijskem sistemu policije. V prilogi je pripravljen pregled vseh kršitev, na podlagi katerih policija mora ukrepati. Dosegljiv je vsem policistom v okviru aplikacije STAI kot šifrant predpisov.

8.5 Vrednotenje na podlagi javnega mnenja

Slovenska policija že uporablja ankete javnega mnenja kot merilo uspešnosti njenega delovanja, vendar le v obliki konkretnih anket[107] ali rezultatov politbarometra. Sistem je treba dopolniti in poiskati učinkovito rešitev, da bomo na podlagi rezultatov lahko ocenjevali posamezna območja, enote in področja dela.

[107] Izvedba splošne ankete o podobi policije leta in o interventni dejavnosti policije

8.6 Model ocenjevanja uspešnosti policije

Model za ocenjevanje uspešnosti policije bi kazalo sestaviti iz več kriterijev, ki bi jih povezali v posamezna področja. Temeljna področja modela ocenjevanja uspešnosti policijskih enot so:

I. Vrednotenje na podlagi uspešnosti realizacije ciljev
II. Vrednotenje na podlagi uresničevanja zakonskih nalog policije
III. Javno mnenje o uspešnosti policije
IV. Ugotovitve nadzorov

Podrobneje:

I. Vrednotenje na podlagi uspešnosti realizacije ciljev[108]

- Usmeritev ministra in srednjeročnih načrtov dela policije s konkretizacijo v letnih načrtih dela policije
- Uresničevanje planov in usmeritev na različnih ravneh

Pri vrednotenju izhajamo iz ciljnega pristopa, ki je opisan v teoretičnem delu gradiva. Skratka, od uspešnosti realizacije načrtovanega cilja je odvisna uspešnost enote. Opozoriti je treba, da smo v policiji že leta 2002 pri načrtovanju nalog uvedli kazalce realizacije nalog v letnih delovnih načrtih. Ko je usmerjanje prevzel urad za usmerjanje in nadzor policije, so ti kazalci izginili. Pogoj za vrednotenje uspešnosti zastavljenih ciljev pa so kazalci, kdaj je naloga realizirana.

II. Vrednotenje na podlagi uresničevanja zakonskih nalog policije. Pri tem bi izhajali iz osnovnih procesov oziroma nalog po Zpol in za vsako nalogo pripravili kriterije za vrednotenje uspešnosti. Upoštevali pa bi tudi naloge, ki jih mora opraviti policija v skladu z drugimi zakoni in predpisi. Gre

[108] Pri čemer izhajamo iz vseh nalog, tako tistih, ki izhajajo iz nalog policije, kot tistih o doseganju ciljev lastne usposobljenosti za doseganje temeljnih nalog. Vrednotimo uspešnost organizacije skozi cilje, ki si jih je zastavila, in kazalce realizacije.

za posamezna področja dela in naloge, ki so opredeljene v zakonu za policijo in organizacijske enote policije, kot

- **Kriminaliteta**
- **Promet**
- **Javni red in mir**
- **Tujci in mejne zadeve**
- **Odzivnost na nujen dogodke**[109]
- **Podrobneje ZPOL 3., 9. in 6. člen**

III. Javno mnenje o uspešnosti policije

- Javnomnenjske raziskave o stopnji zadovoljstva prebivalcev z delom policije in stopnji varnega počutja
- Ugotovitve internih raziskave o stopnji zadovoljstva zaposlenih v policiji, o učinkovitosti in uspešnosti policije oziroma njenih enot
- Raziskave o zadovoljstvu oškodovancev
- Pritožbe zoper delo policije

Predlog je, da policija naroča longitudinalne raziskave javnega mnenja.

IV. Ugotovitve nadzorov

- Notranji nadzori
  - Ocene splošnih, strokovnih in ponovnih notranjih nadzorov na posameznih področjih policijskega dela, ki so bili izvedeni v ocenjevalnem obdobju.
- Zunanji nadzori
  - ugotovitve in ocena zunanjih nadzorov (urada za usmerjanje in nadzor policije, računskega sodišča, inšpekcijskih služb).

[109] Parametre in kriterije bi dogovoril na delovni skupini, za zdaj bi upoštevali samo štiri področja policijskega dela.

8.7 OPERACIONALIZACIJA MODELA MERJENJA USPEŠNOSTI

Ocenjevalna enota: **PU _____**[110]

Ocenjevalno obdobje uspešnosti: **leto 2008**[111]

Skupna ocena uspešnosti enote je **3,4**[112]

Ocenjevanja po področjih:

1. Uspešnost realizacije zastavljenih nalog in ciljev	
2. Uspešnost uresničevanja zakonskih nalog policije	
3. Javno mnenje o uspešnosti policije	
4. Ugotovitve nadzorov	

1. Vrednotenje na podlagi uspešnosti realizacije ciljev

Ocenjevalno obdobje uspešnosti: **leto 2008**

Ovrednoti se realizacija načrtovanih ciljev skozi kazalce doseganja ciljev, kazalci morajo biti znani že ob načrtovanju.

2. Vrednotenje na podlagi uresničevanja zakonskih nalog policije

Ocenjevalno obdobje uspešnosti: **leto 2008**

Primerjalno obdobje: **leto 1992 do 2007**

Pri tej obliki bi izhajali iz osnovnih procesov oziroma nalog po Zpol in za vsako nalogo pripravili kriterije za vrednotenje uspešnosti. Upoštevati moramo tudi naloge, ki jih mora opraviti policija v skladu z drugimi zakoni in predpisi. Sprejeti pa je treba odločitev, ali bomo model dopolnili s kazalcem vrednotenja po višini zagrožene kazni za kazniva ravnanja ali po višini

[110] Ocenjuje se enote po šifrantu enot glede na krajevno in strokovno pristojnost.

[111] Za oceno bomo vzeli ocenjevano leto in ga primerjali s povprečnimi podatki iz preteklega štiriletnega obdobja.

[112] Ocena je vezana na petstopenjsko lestvico. Izračunamo jo tako, da izračunamo povprečno oceno s štirih ocenjevanih področij. Dogovoriti pa se mora pomembnost področja in temu primerno določiti ponder.

škode, nastale s kaznivim dejanjem. Nekateri predlagajo kategorizacijo zahtevnosti raziskovanja kaznivega dejanja. Problem vsekakor še ni zadovoljivo rešen. Trenutno v okviru delovne skupine pripravljamo variante možnih rešitev.

Mogoče je sicer uporabiti rešitev, ki jo trenutno uporabljamo v policiji, to je s statističnimi kazalci (npr. število dejanj na policista), kot je bilo to narejeno v okviru predloga za uravnoteženje razmerji med številom delovnih mest v policijskih enotah. Vsekakor pa želimo najti optimalnejšo rešitev.

3. Javno mnenje o uspešnosti policije

Ocenjevalno obdobje uspešnosti: **leto 2008**[113]

Skupna ocena področja	
Javnomnenjske in druge raziskave	**Ocena**
- o stopnji zadovoljstva prebivalcev z delom policije	
- stopnja varnega počutja	
- stopnja zaupanja v policijo (politbarometer, mesečno)	
- poleg raziskav lahko kot kriterij uporabimo pritožbe zoper delo policije,[114]	
SKUPNA OCENA	

Zaradi potreb predlagamo, da se izvajajo longitudinalne raziskave javnega mnenja in **letne ocene dela policijskih enot povzemamo iz vsakoletnih raziskav. Tak sklep se predlaga na kolegiju.**

4. Ugotovitve nadzorov

Ocenjevalno obdobje uspešnosti: **od 2002 do 2008**[115]

[114] Pri čemer večje število utemeljenih pritožb pomeni slabši rezultat.

Skupna ocena področja	
Oblika nadzora	**Ocena**
Notranji strokovni nadzor (ocena se deli s številom področji po opomniku - 22)	
Notranji splošni nadzor	
Zunanji nadzori	
Povprečna ocena	

Vpiše se ocena, če je bil opravljen nadzor v tej enoti. Ker se enote v splošnih nadzorih ocenijo v obdobju štirih let, je poudarek na strokovnem nadzoru, lahko pa se model spremeni tako, da se upoštevajo samo področja nadzora in izračunajo povprečne ocene, kar pomeni, da se iz splošnih nadzorov prepiše ocene po področjih.

8.8 Realne možnosti operacionalizacije modela

Model je mogoče v prihodnjih letih **operacionalizirati z vidika uspešnosti**, ko bodo dogovorjena merila in kriteriji za drugo področje. Gradivo s tega področja je obsežno, vendar primerjalno v tujini ni mogoče najti kriterije, ki bi jih bilo mogoče izmenjati ali poenotiti.

Od vodstva policije bi morali imeti popolno podporo, da bi bilo mogoče model vpeljati v prakso. Kot se je že zgodilo v preteklosti, je pričakovati odpor zaposlenih do normiranja dela.

Za spremljanje **učinkovitost** pa je treba natančneje locirati porabljena sredstva; trenutno se dosega hiter pregled na ravni 80 odstotkov porabe sredstev, vendar žal le z vidika kadrovskih resursov.

9 POVZETEK UGOTOVITEV

Brez organov nadzora ne more delovati nobena država. Ustaljeno je prepričanje, da je z državo težko biti zadovoljen, saj se razrašča prek svojih potreb. Pogosto se za državno upravo uporablja izraz s slabšalnim pomenom - »birokracija«. S tem naj bi označili togost, neprilagojenost, neživljenjskost, neelastičnost in podobno. Predstavljajmo si, da bi vsak delavec državnega organa ravnal po svoje in bi sam postavljal subjektivne pogoje in kriterije odločanja. V takem primeru bi se resnično pojavljale nepopravljive krivice, vladala pa bi zmeda. Prav to preprečuje birokratska organizacija, v določenih primerih je bolj učinkovita kot katerakoli druga organizacija. Kot del državne uprave imajo tudi organi nadzora značilnosti birokratske organizacije oziroma lastnosti, ki so po Webru značilnost birokracije (delitev opravil po pristojnostih, hierarhija, ki je v bistvu monokratska, dokumentiranje postopkov, strokovnost zaposlenih, odvijanje dela po vnaprej določenih pravilih, depersonalizacija odnosov, razmejitev med politiko in upravo, kar pomeni, da se organizacija ravna izključno po predpisih, in ne po dnevni politiki). Kljub temu imamo tu protislovje med hierarhijo in strokovnostjo. Odloča hierarhični vrh in ne ekspert, ki ima znanje in izkušnje. Zato je težko uresničiti načelo racionalizacije, na katerem naj bi temeljila tudi birokratska organizacija. Dejstvo je, da na vsaki stopnji upravnega procesa vstopajo vrednostne sestavine in možnost diskrecijskega ravnanja, zato je nadzor nad vsako stopnjo upravnega procesa še kako potreben.

Zaradi vsega naštetega je potrebno tudi nadziranje. **Nadziranje v smislu presoje ravnanj in odpravljanja nepravilnosti.** Nadziranje je praviloma naknadno presojanje pravilnosti ravnanj. Vsekakor mora pomeniti sistematično delovanje, pregledovanje, spremljanje poteka in razvoja dejavnosti državne uprave. Na podlagi ugotovljenega dejanskega stanja, dejstev in podatkov pa sledi presoja o pravilnosti oziroma nepravilnosti in odreja ukrepe, določene z zakonom ali internimi pravnimi akti. Vse to vodi k

kakovosti in upravni management ima pred seboj ključno nalogo, da uredi tako delovanje uprave, ki bo zagotavljalo kakovostno, racionalno, učinkovito delovanje uprave, pri tem pa mu je nadzor v pomoč pri iskanju in zagotavljanju relevantnih informacij za odločanje in usmerjanje svojega dela v ključne probleme.

Na žalost je treba priznati, da se veliko ukvarjamo z ugotavljanjem, koliko je bilo porabljenega državnega denarja, le malo pa s tem, ali smo ga učinkovito porabili. Sistem dodeljevanja denarja ni narejen tako, da bi porabnike silil k dokazovanju kakovostne porabe. Ko bomo morali pojasnjevati, zakaj je nek drugi organ z istimi sredstvi naredil več, se bodo odprle možnosti za nadaljnje delo na tem področju. Do takrat pa bo vsak poskus ovrednotenja opravljenega dela naletel na neodobravanje. Da je za to potrebna močna volja vlade, se je izkazalo že pri ureditvi plačnega sistema.
Na podlagi ugotovitev lahko potrdim, da nadzor vpliva na večjo uspešnost in učinkovitost policije. Da pa bi to lahko ovrednotili, bo treba izoblikovati merila in kriterije merjenja učinkovitosti policijskega dela.

Lahko potrdimo, da je delo slovenske policije nadzorovana dejavnost, ki se razvija in spreminja z razvojem sodobnega sistema državne uprave. Zaradi tega je policija uspešnejša. Ob tem moramo zavrniti hipotezo, da je ugotavljanje učinkovitosti in uspešnosti policijskih enot v policiji sistematično urejeno in da so določeni kriteriji, prek katerih se ugotavlja učinkovitost porabe proračunskih sredstev.

Kot je mogoče videti iz naloge, je policija nadzorovana z raznovrstnim in obsežnim nadzorom in ni bojazni, da bi se zgodile večje nepravilnosti, če pa se te pojavijo, so na razpolago sredstva in ukrepi, da se ugotovljene nepravilnosti takoj popravijo. Nadzorovanje policije pa bo še naprej sistematična dejavnost, ki mora potekati kontinuirano.

10 LITERATURA

10.1 KNJIGE, PUBLIKACIJE IN ČLANKI

1. ADLAM, R. (2003). Police Leadership, Winchester, Waterside press
2. ANŽELJ, D. (2001): »Management v policiji«; Fakulteta za družbene vede, Ljubljana
3. ANŽELJ, D. (1995). Policija v obdobju tranzicije, Magistrska naloga, Ljubljana, Fakulteta za družbene vede
4. ANŽELJ, D. (1997). Policija v sistemu državne uprave, Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji, Politološki dnevi, Portorož
5. ANŽELJ, D. (2001). Managment v policiji, Ljubljana, Fakulteta za družbene vede
6. ANŽIČ, A. (1991). »Nadzor nad represivno funkcijo pri nas skozi različna zgodovinska obdobja«, Zbornik strokovnih znanstvenih razprav, Ljubljana VŠNZ
7. ANŽIČ, A. (1991). Paradigme možnega razvoja institucionalizacije in nadzora represivne (policijske) funkcije v pluralni družbi, Magistrsko delo, Ljubljana
8. ANŽIČ, A. (1996) Vloga varnostnih služb v sodobnih parlamentarnih sistemih - nadzorstvo, Ljubljana, Enotnost
9. ANŽIČ, A. (1996). Nadzorstvo nad obveščevalnimi službami, Teorija in praksa, št 6, Ljubljana, FDV
10. ANŽIČ, A. (1996). Parlamentarno nadzorstvo, Teorija in praksa, Ljubljana, FDV
11. ANŽIČ, A. (1997). »Varnostni sistem Republike Slovenije, Ljubljana, Uradni list RS, 1997.
12. ANŽIČ, A. »Vloga varnostnih služb v sodobnih parlamentarnih sistemih – nadzorstvo«

13. ANŽIČ, A. (1991). Nadzor nad represivno (policijsko) funkcijo pri nas skozi različna zgodovinska obdobja, Zbornik strokovno znanstvenih razprav, Višja šola za notranje zadeve
14. ANŽIČ, A. (1992). Notranji nadzor v policiji – dileme in perspektive, Zbornik strokovno znanstvenih razprav, Višja šola za notranje zadeve, str. 35–42
15. BARKER, T., CARTER, L. D. (1994). A Tipology of police Deviance, Anderson Publishing, Cincinnati.
16. BERLOGAR, J. (2000): »Učeča se organizacija v teoriji in praksi«, Organizacija št. 5, Moderna organizacija, Kranj
17. BRADAČ, L. (2003): »Opredelitev temeljnih meril uspešnosti in učinkovitosti policije, interno gradivo policije«, 2004
18. BRADAČ, L. (2004): »Kriteriji ocenjevanja policijskega dela«, Posvet na temo Policija v Sloveniji, Fakulteta za policijsko-varnostne vede, 2004
19. BRADAČ, L.: Kako vnesti kakovost in poslovno odličnost v policijo, Revija Varnost št. 4/2007
20. BREZOVŠEK, M. (1998): »Modernizacija (evropeizacija) slovenske državne uprave«, Zbornik referatov, Portorož, 5.-6. junij, Slovensko politološko društvo, Ljubljana, 1998
21. BREZOVŠEK, M. (1993): Lokalna uprava ali lokalna samouprava? Teorija in praksa Let. 30, št. 9/10 (1993)
22. BREZOVŠEK, M. (1993): Vlada - funkcije, procesi, izvrševanje, rezultati, Slovenski parlament v procesu politične modernizacije/uredil Drago Zajc. - Ljubljana : Državni zbor Republike Slovenije, 1993.
23. BREZOVŠEK, M. (1995): Institucionalni temelji ločevanja oblasti, Letnik 2, Ljubljana, 1996
24. BREZOVŠEK, M. (1996): »Teoretični pojem uprave«, Teorija in praksa, Letnik 29, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 1996
25. BREZOVŠEK, M. (1997): Upravna kultura v Sloveniji Zbornik, Politološki dnevi, Portorož, 1997
26. BREZOVŠEK, M. (2000): »Kako do zanesljive uprave?«, Teorija in praksa, Letnik 37, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2000

27. BREZOVŠEK, M. (1991): Parlamentarni nadzor nad izvršno oblastjo: funkcije in oblike, Teorija in prakso, Letnik 28, t. 3/4, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 1991
28. BREZOVŠEK, M. (1991): Slovenski parlament: okvir za analiziranje Zbornik referatov - Parlamentarizem: dileme in perspektive, Slovensko politološko društvo, Ankaran, 1991
29. BREZOVŠEK, M. (1997). Upravna kultura v Sloveniji, Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji, Politološki dnevi, Portorož, str. 175–188
30. BRODEUR, J. P. in DUPEYRON, N. (2003): Democracy and Secrecy: The French Intelligence Community, v: Jean-Paul Brodeur et al (ur.): Democracy, Law and Security: internal security services in conterporary Europe, Ashagate Publishing Limited, Hampshire, 2003
31. BRONSNAH, J. (1999): Public Sector Reform Requires Leandership. V: Government of the Future: Getting from Here to There. Pariz, OECD, PUMA 1999
32. BUČAR, F. (1981): Upravljanje. Cankarjeva založba, Ljubljana
33. BUČAR, F. (1969). Uvod v javno upravo, ČZ Uradni list SRS, Ljubljana
34. BUČAR, F. (1974). Sodobne organizacijske teorije, Pravna fakulteta, Ljubljana
35. BUČAR, F. (1981). Upravljanje, Cankarjeva založba, Ljubljana
36. BUGARIČ, B. in ostali (2004): Komentar zakonov s področja uprave, Inštitut za javno upravo, Ljubljana
37. BUNYARD, R. (2003): Justice, Integrity and Coruruption: Lessons for police Leadership, Police Leadership in the Twenty-first Century, Winchester, Weaterside press
38. COX, S. (1996): Police, practices, perspectives, problems, Allyn and Bacon, Boston, 1996
39. ČELIK, P. (1991): Policaji (orožniki, miličniki, policisti), Delo, Ljubljana
40. DEYHLE, A. (1997): Kontroling in kontroler v praksi. Ljubljana, Gospodarski vestnik.
41. DUJIĆ, S. (1996): Kontroli mehanizmi za zagotavljanje zakonitosti upravnega odločanja (s posebnim poudarkom na inšpekcijski kontroli), II.

strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava, Rogaška Slatina, Inštitut za javno upravo Pravne fakultete v Ljubljani, str. 243–265.

42. FAJFAR, P. (2003): Prepoznavanje procesov v sistemu vodenja kakovosti, Univerza v Mariboru, Fakulteta za organizacijske vede, Portorož, Posvet - Managemet in razvoj organizacije
43. FALCONER, P. (1997): »Novi management v javni upravi, načela in praksa v Veliki Britaniji«. Javna uprava, št. 1, Inštitut za javno upravo pri pravni fakulteti, Ljubljana
44. FLANDER, B. (2002): »Nadzor nad represivnimi organi države«, Pravna praksa, letnik 2002, številka 7 – 2002
45. FLORJANČIČ, J., VUKOVIČ G. (1998): »Kadrovska funkcija – managementa«, Kranj, Moderna organizacija.
46. GOLDSTEIN, H. (1994): Controlling and reviewing police - citizen contacts, Police deviance, Anderson Publishing, Cincinnati, str. 323–354
47. GORENAK, V. (2003): Doktorska disertacija »Vpliv managerjev na uspešnost policijskih organizacij«
48. GRAD, F. (1998): Razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo, Podjetje in delo, letnik št. 6
49. GRAD, F. (1995): Položaj ministra in njegova odgovornost, Pravna praksa, št. 321, Gospodarski vestnik, d. d., Ljubljana
50. HANNULA, M.: Total productivity measurement based od partial productivity rations. V: International Journal of Production Economics: Manufacturing System, Strategy & Desing, 78, 2002
51. HARALOMBOS, M. in HOLBORM, M. (1999): Sociologija, Teme in pogledi, DZS, Ljubljana, 966 str.
52. HAYEK, F. A. (1994): Politički ideal vladavine prava, Školska knjiga, Zagreb, 1994
53. JARC, S. (2006): Nadzor in usmerjanje policije v okviru MNZ, magistrska naloga, Pravna fakulteta
54. JARKOČEVIČ, S. (2000): Referat Management kakovosti v dejavnosti nadzora kot temeljni funkciji državne uprave, Zbornik posveta organizatorjev dela, Portorož 2000

55. JEROVŠEK, T. (2002): Razmerja med organi v sestavi ministrstev in ministrstvi, XI. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov, Portorož, 26.-28. september, VUŠ, Ljubljana
56. KAPLAN, S. R. in NORTON, P. D., (2001): Strateško usmerjena organizacija, GV Založba,
57. KAPPELER, E., SLUDER, D., ALPERT, P. (1998): Forses of deviance, Undarstanding the dark Side of Policing, Waveland press, Illinois
58. KEČANOVIČ, B. (2003); Uravnotežen nadzor nad policijo - Pravna praksa, letnik 2003, številka 29
59. KEČANOVIĆ, B. (2003): Policija: Kontrola in nadzor policije, Pravna praksa letnik št. 4. GV, d. o. o., Ljubljana
60. KEČANOVIĆ, B. (2003): Strateško usmerjena organizacija, Pravna praksa, letnik št. 24, GV, d. o. o., Ljubljana
61. KEČANOVIĆ, B. (2004): Ali je sedanja ureditev policije sploh smiselna? Pravna praksa, letnik št. 42, GV, d. o. o., Ljubljana
62. KERN, K. (2003): Modeli odličnosti kot sodobno orodje managementa, Univerza v Mariboru, Fakulteta za organizacijske vede, Portorož, Posvet - Managemet in razvoj organizacije
63. KERN T. (2001): Metode in tehnike projektnega dela, Moderna organizacija, Kranj
64. KERŠEVAN, E. (2003). Sodni nadzor nad upravo, Doktorska disertacija, Pravna Fakulteta, Ljubljana.
65. KERŠEVAN, E. (2003): Vezanost uradnikov na navodila, 9. Dnevi javnega prava, Portorož, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani
66. KERŠEVAN, E. (2004): Nekateri pravni vidiki projekta »Analiza vzrokov odškodninskih zahtevkov pri uporabi policijskih prisilnih sredstev in ukrepih za njihovo odpravo«, Zbornik Inštituta za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti
67. KLEMENČIČ in ostali (2002): »Vaše pravice v policijskih postopkih«, Pasadena, Ljubljana 2002
68. KOVAČ, P. (2002): Novi zakon o državni upravi. Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi, Inštitut za javno upravo, Ljubljana, 2002

69. KOVAČ, P. (2002a): Sistemske novosti zakona o državni upravi, IX. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov, Portorož, 26.-28. september, VUŠ, Ljubljana, 2002
70. KOVAČ, P. (2003): Normativni vidiki reforme slovenske javne uprave-
71. LEON, L. (2003): Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost (PRSPO) in uvedba novega modela odličnosti (EFQM), Univerza v Mariboru, Fakulteta za organizacijske vede, Portorož, Posvet - Managemet in razvoj organizacije.
72. MANN, S. (1999): Zakon o policiji s komentarjem Švedske, Švedski državni policijski urad, prevod MNZ
73. MAROLT, J. (2003): Vloga funkcije voditeljstva pri izboljševanju kakovosti, Univerza v Mariboru, Fakulteta za organizacijske vede, Portorož, Posvet - Managemet in razvoj organizacije
74. MOŽINA, S. in ostali (1994): Management, Radovljica, Didakta
75. Nadzor nad policijo in reševanje pritožb zoper njeno delo, Amnesty Intenational Slovenija, september 2004
76. NARAT, S. (2003): Management in razvoj organizacije ter pravo, Univerza v Mariboru, Fakulteta za organizacijske vede, Portorož, Posvet - Managemet in razvoj organizacije.
77. OECD (1999): Synthesis of Reform Experiences in Nine OECD Countries; Government Roles and Functions and Public Management: Government of the Future: Geting from Her to There, Pariz: OECD, PUMA
78. PAGON, M. (1993): »Definiranje organizacijske uspešnosti policijskih organizacij: vpliv definirane uspešnosti na vodenje in ocenjevanje dela policistov«; Revija Policija, let. XIII, št. 2
79. PAGON, M. (1993a): »Organiziranost in način dela policije v ZDA« Primer univerzitetne policije; Revija Policija, let. XIII, št. 1
80. PEČAR, J. (1988): Formalno nadzorstvo, Delavska enotnost, Ljubljana, ČZ Uradni list RS
81. PEČAR, J. (1999): »Pomisleki ob letošnjem poročanju o lanskem kriminalu«; Revija za kriminalistiko in kriminologijo, št. 3, Ljubljana

82. PEČAR, J. (1988): Formalno nadzorstvo, Kriminološki in kriminalnopolitični pogled, Delavska enotnost, Ljubljana
83. PEČAR, J. (1992): Korupcija v policiji, Zbornik strokovno znanstvenih razprav, Višja šola za notranje zadeve
84. PEČAR, J. (1994): Policija in družba, Revija policija, številka 3–4
85. PERŠAK, I. (2003): Državni nadzor nad lokalnimi skupnostmi s posebnim poudarkom na ureditvi v Republik Sloveniji, Magistrsko delo, Pravna fakulteta v Ljubljani
86. PEVCIN, P. (2004): Institucionalni vidik pritožb državljanov nad uporabo policijskih prisilnih sredstev: teorija in praksa v razvitih državah, Zbornik Inštituta za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti
87. PIRNAT, R. (1996): Zakonitost internih aktov uprave, II. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava Rogaška Slatina, Inštitut za javno upravo
88. PIRNAT, R. (1995): Pravna narava internih aktov uprave z eksternim učinkovanjem, Javna uprava letnik 31, Inštitut za javno upravo
89. PUSIČ, E. (1985): »Upravni sistemi«, Grafički zavod Hrvatske
90. PUSIČ, E. (1995): »Moderna organizacija uprave – obrati i trajanja« Upravna znanost; izbor radova. Zagreb: Naklada Naprijed
91. PUSIČ, E. (1988): Upravni sistemi, IV izdaja, Narodne novine, Zagreb
92. PUSIČ, E. (1996): Nauka o upravi, knjiga, II dopolnjena izdaja, Školska knjiga, Zagreb
93. RAKOČEVIČ, S. (2003): Upravni organi v sestavi ministrstva, Pravna praksa, letnik št. 9, GV, d. o. o., Ljubljana
94. RAKOČEVIČ, S. (2003): Ob reformi naše države uprave, Pravna praksa, letnik št. 2., GV, d. o. o., Ljubljana
95. RECASENS, A. (2000): The Control of Police Powers, European Journal on Criminal Policy and Research
96. REITER, M. (2004): Predstavitev Zakona o Policiji in o Generalni inšpekciji policije v Luxemburgu, prevod MNZ. Citizens and working of police forces in the European Union, Brusseles, december 2001

97. REJC, Adriana, KEČANOVIĆ, B. (2004): Modeli strateške kontrole v funkciji zmanjševanja vzrokov za odškodninske zahtevke, Zbornik Inštituta za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti
98. RUS, V. (1994): »Management v neprofitnih organizacijah v Možina et al. Management«, Radovljica: Didakta,
99. SAČIĆ, Ž. (1989): Korupcija in njezino suzbijanje u svijetu i Hrvatskoj, Policija i sigurnost, broj 1-2/89, Ministarstvo unutranjih poslova Republike Hrvatske
100. SCHMIDBAUER, W. (1999): Bayerisches Polizeiaufgabengezets und Bayerisches Polizeiorganisationgesetz, C.H. Besck, Munchen
101. SLAK, U. (2002): Vloga medijev pri nadzoru nad obveščevalno varnostnimi subjekti, Posvet Varovanje človekovih pravic in svoboščin v postopkih represivnih organov, Ljubljana, 2002, Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije
102. SVETINA, K. (1992): Kazalci uspešnosti in učinkovitosti dela policije, Revija Varnost, št.1-2
103. ŠMIDOVNIK, J. (1985): »Teoretične osnove upravljanja«, Višja upravna šola
104. ŠMIDOVNIK, J. (1985): Teoretične osnove upravljanja, Višja upravna šola, Ljubljana
105. ŠTURM, L. (1993): Pomen sistemskega usmerjanja za javno upravo, Upravni zbornik, Inštitut za javno upravo, Ljubljana
106. ŠUŠTERŠIČ, A. (2002): Magistrska naloga, Organi in procesi odločanja v državni upravi, Pravna fakulteta v Ljubljani
107. TERRILL, J. (1998): Državljanski nadzor nad policijo, Proučevanje in primerjalni vidiki policijske dejavnosti v svetu, Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana
108. TOMIĆ, Z. (1987): Upravna kontrola uprave, Doktorsko delo, Pravna fakulteta v Beogradu, Beograd
109. TRPIN, G. (2002): Relativna samostojnost represivnih organov, Posvet varovanje človekovih pravic in svoboščin v postopkih represivnih organov, MNZ, Ljubljana

110. TRPIN, G. (1995): Predpisi o upravni državni upravi, vladi in ministrstvih – uvodna pojasnila, Uradni list RS, Ljubljana
111. TRPIN, G. (1997): Preobrazba slovenske javne uprave, Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji, Politološki dnevi, Portorož
112. TRPIN, G. (2004): Javna uprava in Evropska unija, Evropsko pravo, Založniška hiša Primath, Ljubljana
113. TURK, A. (2004): Inšpekcijski nadzor na upravnem področju kmetijstvo, FDV
114. URH, M. (2001): »Sistem ocenjevanja delovne uspešnosti v javni upravi«, Revija za management, informatiko in kadre, št. 1, let. 34, Kranj, 23-28.
115. VILA, A., KOVAČ, J. (1997): »Osnove organizacije in managementa«, Moderna organizacija, Kranj, 1997
116. VINDIŠ, S. (2004): Reševanje pritožb v policiji, magistrsko delo, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije
117. VIRANT, G. (1998): »Pravna ureditev javne uprave«. VUŠ, Ljubljana
118. VIRANT, G. (2001): »Kovanje uradniške elite«, Sobotna priloga dela, 10. november, Ljubljana
119. VIRANT, G. (2001): »Nekatera vprašanja organizacije slovenske uprave v luči ustavnih določb«, VII. Dnevi javnega prava, Portorož, 4.-6-junij, Inštitut za javno upravo, Ljubljana
120. VIRANT, G. (2002): Zakonodajna reforma javne uprave. Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi, Inštitut za javno upravo, Ljubljana
121. VIRANT, G. (1999): Načelo zakonitosti delovanja uprave in širina zakonskih pooblastil, Javna uprava, letnik 35, številka 3
122. WEST, P. (1994): Investigaton and review of complaints against police officers: an overview of issues and philosophies, Police deviance, Anderson Publishing, Cincinnati
123. ZAKAIRA, F. (2003): THE FUTURE OF FREEDOM (Illiberal Democracy at Home and Abroad), W.W. Norton&Company, Nwe York/London 2003

124. Zbornik iz posveta o varovanju človekovih pravic v postopkih represivnih organov, Kotnikova, marec 2002
125. ŽGAJNAR, L. (2004): Nadzor nad delovanjem policije, diplomska delo, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana
126. ŽURGA, G. (1997): Uspešnost in učinkovitost delovanja organizacije v javni upravi. Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji, Zbornik referatov, Politološki dnevi, Portorož, 6.-7. junij, Slovensko politološko društvo, Ljubljana
127. ŽURGA, G. (1997a): Načela novega upravljanja javnega sektorja in državna uprava, Zbornik 16. posvetovanja organizatorjev dela: Quo vadis managemet, Kranj : Moderna organizacija
128. ŽURGA, G. (1997b): Uspešnost in učinkovitost delovanja organizacij v javni upravi. Ljubljana: Slovensko politološko društvo
129. ŽURGA, G. (2000a): Spremljanje delovanja organizacije v javni upravi, Teorija in praksa, let. 37, št. 2, Ljubljana
130. ŽURGA, G. (2000b): Zagotavljanje in spremljanje uspešnosti in učinkovitosti v državni upravi. Doktorska disertacija, FDV, Ljubljana
131. ŽURGA, G. (2001): Kakovost državne uprave, FDV
132. ŽURGA, G. (2001): »Kakovost državne uprave – pristopi in rešitve«, FDV, Ljubljana

10.2 INTERNETNI VIRI

1. BLUMSTEIN A. (1995): Measuring what matters in policing. Objavljeno na internetu 01. 07. 2001: http://www.ncjrs.org/pdffiles1/170610-1.pdf
2. KLOCKARS C. B. (1996): Some really cheap ways of measuring what matters. Objavljeno na internetu 01. 07. 2001: http://www.ncjrs.org/pdffiles5/170610-5.pdf
3. TRAVIS J. (1994): »The D.A.R.E.® Program: A review of prevalence, user satifaction, and effectiveness«. Objavljeno na internetu 01. 07. 2001: http://www.ncjrs.org/pdffiles/dare.pdf
4. TRAVIS J. (1997): Measuring what matters part two: Developing measures of what the police do. Objavljeno na internetu 01. 07. 2001: http://www.ncjrs.org/pdffiles/167255.pdf

5. MILLER, Joel: Police Corruption in England and Wales: An assesment of current evidence, Home Office Online Report 11/03, 44. str., pridobljeno 15. 6. 2005 s spletne strani: http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/rdsolr1103.pdf
6. MOORE M. H., POETHING M. (1996): The police as an agency of municipal government: Implications for measuring police effectiveness. Objavljeno na internetu 01. 07. 2001: http://www.ncjrs.org/pdffiles4/170610-4.pdf
7. EFQM – Evropska fundacija za kakovost v Bruslju, www.efqm.org.
8. Slovar slovenskega knjižnega jezika: http://bos.zrc-sazu.si/sski.html
9. EJKUJS: http://evropa.gov.si/evropomocnik
10. http://www.ipcc.gov.uk/
11. http://www.ex.ac.uk/politics/pol_data/undergrad/smalley/page9.html
12. http://www.hse.gov.uk/services/police/
13. http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/rdsolr1103.pdf
14. http://www.policereform.gov.uk/docs/national_policing_plan.pdf
15. http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2002/20020030.htm
16. http://police.homeoffice.gov.uk/police-reform/PoliceandJusticeBill/
17. http://www.policija.si
18. http://www.mnz.si
19. http://www.varuh-rs.si
20. http://www.polizei.bayern.de/news/recht/index.html/6040
21. http://en.wikipedia.org/wiki/Bundespolizei
22. http://www.polisen.se/inter/nodeid=10230&pageversion=1.html
23. http://www.polisen.se/inter/nodeid=10232&pageversion=1.html
24. http://www.polisen.se/inter/nodeid=10242&pageversion=1.html
25. http://www.interpol.int/Public/Region/Europe/pjsystems/Austria.asp#top
26. http://www.bm.hu/rszvsz/en/index.html
27. www.interieur.gouv.fr/rubriques/divers/anglais/iga.

10.3 PREOSTALI VIRI

1. Analiza reakcijskega časa policije za obdobje 2004-2007, Interno gradivo policije, LJUBLJANA
2. Antončič, M. (1998): »Notranja kontrola – Britanski pristop«, poročilo z obiska, Strokovna knjižnica MNZ
3. CAF – Skupni ocenjevalni okvir v javnem sektorju (Common Assessment Framework), Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za organizacijo in razvoj uprave
4. Ciljni raziskovalni projekt, Vodja raziskave: dr. Igor KAVČIČ (2004), Primerjalna ureditev policijsko-varnostnih sistemov in nadzor nad njimi, Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana 2004
5. Javnomnenjska anketa o delovanju policije iz leta 2002 do 2005 Center za raziskavo javnega mnenja in množičnih komunikacij, Inštituta za družbene vede – Fakultete za družbene vede
6. Javnomnenjske ankete o delovanju policije v letu 2002 in 2003, raziskava CJMMK, Fakulteta za družbene vede
7. Kriteriji organiziranosti policijskih postaj, Interno gradivo policije iz leta 2003
8. Metodološko navodilo za izdelavo letnih in polletnih poročil o delu, štev: 407-27/05, datum: 21. 12. 2005
9. Nadzor ministrstva nad delom Policije, Pogovor z državnim sekretarjem mag. Vinkom Gorenakom, Varnost
10. Okrogla miza nadzor nad represivnimi organi, Kotnikova, 6. 2. 2002; Fakulteta za varnostne vede
11. Pravno mnenje, recenzent dr. Tone JEROVŠEK (2001). Razmerje med organi v sestavi in ministrstvom, Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana, 13. 12. 2001
12. RAJH, V. (2001): Civilni nadzor nad delom policije, Slovenska uprava št.1
13. Skupni ocenjevalni okvirji za organizacije v javnem sektorju (CAF-common assessment framework), MNZ, Urad za organizacijo in razvoj uprave
14. Slovar slovenskega knjižnega jezika (2001). Državna založba Slovenije, Ljubljana

15. SOLAR P. (2002): Razgovori in mnenja - Božnik, članek Varnost, september 2000
16. Statistični letopis MNZ (2003-2007). Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana
17. VRBINC, J. (1991): Slovar tujk, Ljubljana, Cankarjeva založba

10.4 PRAVNI PREDPISI

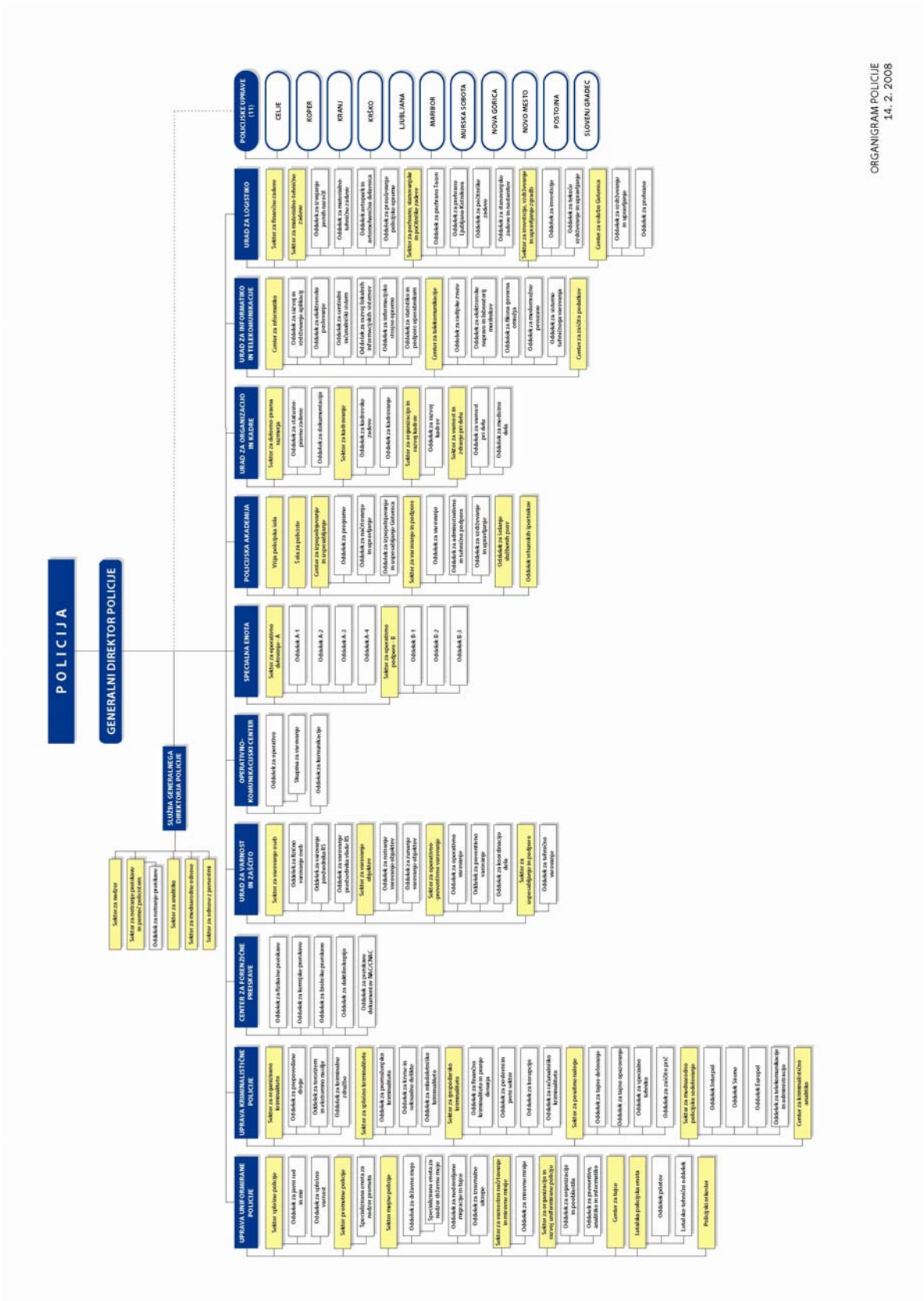
1. Akt o notranji organizaciji, sistemizaciji delovnih mest in nazivih v policiji, Ljubljana številka 27-4-011/9-04 z dne 28. 4. 2005.
2. Evropski kodeks policijske etike, Priporočilo Rec (2001) 10, MNZ, 2003.
3. Kodeks policijske etike (1998). Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana.
4. Kodeks ravnanja javnih uslužbencev. Uradni list RS, št. 8/01.
5. Odlok o ustanovitvi, območju in sedežu policijskih uprav v Republiki Sloveniji: Uradni list RS, št. 12-611/1999, stran 1142.
6. Odredba o območjih in sedežih policijskih postaj - Uradni list RS, št. 55-2602/1999 (stran 6947) - 9. 7. 1999.
7. Pravila policije, Ministrstvo za notranje zadeve - Policija; Ljubljana, Uradni list RS, št. 0021-1-0/502401/00 z dne 29. 11. 2000.
8. Pravila za izvajanje nadzora v policiji, interni predpisi policije, številka: 0201-1-001/146-2000 z dne 06. 02. 2000.
9. Pravila za izvajanje nadzora v policiji, št. 20-1-001/146-2000/22 z dne 5. 4. 2004.
10. Pravilnik o merilih in postopkih za določanje zaupnosti podatkov policije - Uradni list RS, št. 79-3763/1999 (stran 12419) - 30. 9. 1999.
11. 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, Prva objava: Uradni list RS, št. 78-3699/1999, zadnja sprememba, upoštevana v čistopisu: Uradni list RS, št. 68-3651/2001.
12. Pravilnik o območjih in sedežih policijskih postaj - Uradni list RS, št. 33-1365/2003 (stran 3887) - 4. 4. 2003.

13. Pravilnik o območjih in sedežih policijskih postaj, Uradni list RS, št. 12/05, 81/05.
14. Pravilnik o postopku in merilih določanja ter oblikah označevanja tajnosti podatkov policije - Uradni list RS, št. 94-4691/2002.
15. Pravilnik o usmerjanju in nadzoru policije, Uradni list RS, št. 97/04.
16. Pravilnik o varovanju podatkov policije - Uradni list RS, št. 79-3762/1999 (stran 12415) - 30. 9. 1999.
17. Priročnik o prikritih metodah in ukrepih. Dopis šifra: 01/1-5-010/3-83 z dne 21. 10. 1983.
18. Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji – RePKRS (Uradni list RS, št. 85/2004).
19. Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije – ReSNV (Uradni list RS, št. 65/2001).
20. Smernice za izdelavo načrtov integritete, Uradni list RS, št. 25/05.
21. Uredba o upravnem poslovanju Uradni list RS, št. 30/2005)
22. Uredba o notranjem nadzoru nad izvajanjem zakona o tajnih podatkih in predpisov, izdanih na njegovi podlagi: Uradni list RS, št. 106-5296/2002, stran 12527.
23. Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih, Uradni list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 43/04, 58/04, 138/04, 35/05.
24. Uredba o organih v sestavi ministrstev: Uradni list RS, št. 58-2930/2003, stran 6840.
25. Uredba o postopku ugotavljanja nesposobnosti javnega uslužbenca v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti: Uradni list RS, št. 58-2937/2003, stran 6990.
26. Uredba o priznanjih organov za notranje zadeve, Uradni list RS, št.11/91
27. Uredba o sodelovanju državnega tožilstva in policije pri odkrivanju in pregonu storilcev kaznivih dejanj, Uradni list RS, št. 52/04.
28. Uredba o uniformi, položajnih oznakah in simbolih policije - Uradni list RS, št. 61-2754/2000 (stran 7697) - 6. 7. 2000.
29. Uredba o upravnem poslovanju, Uradni list RS, št. 20/05.

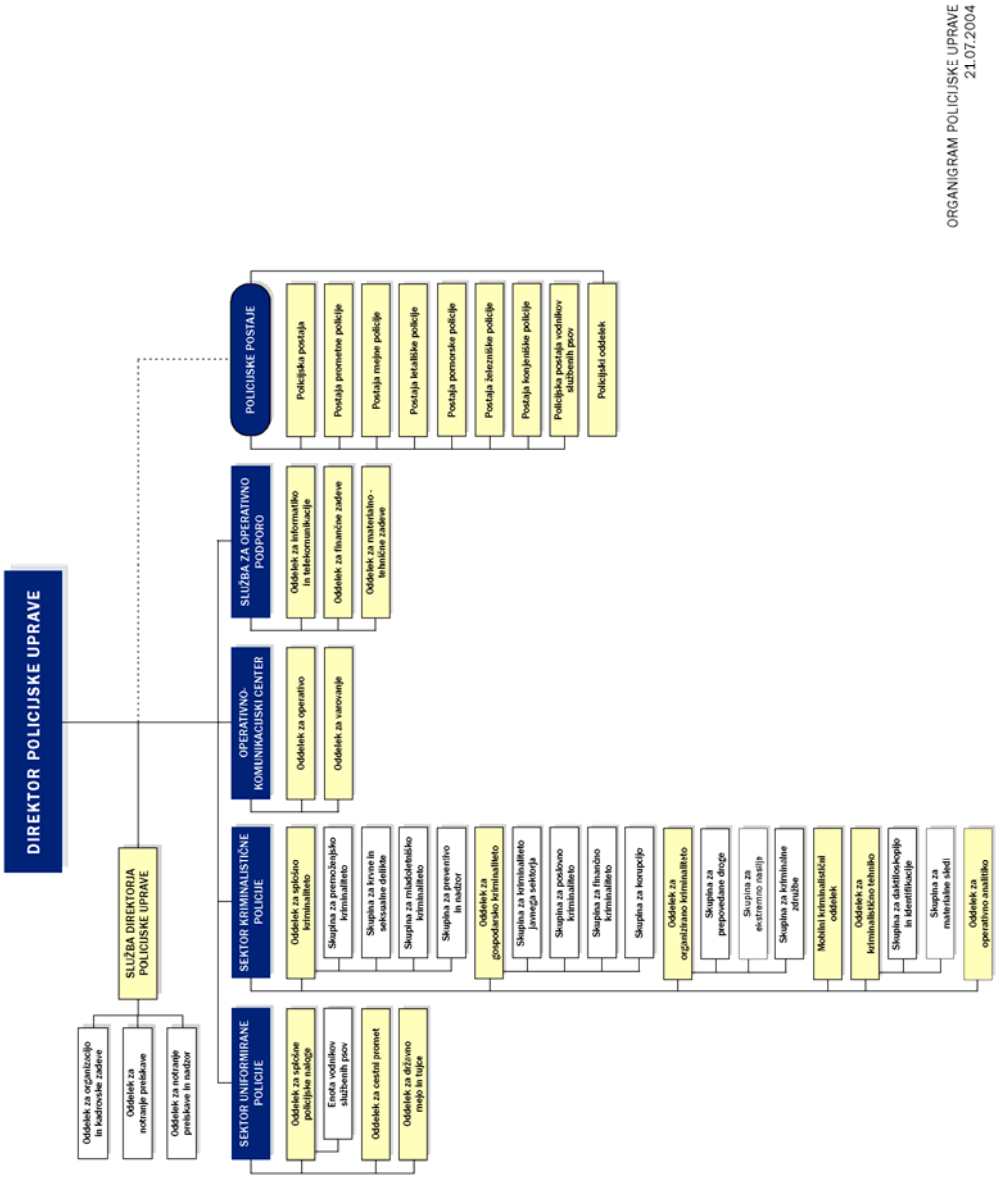
30. Usmeritve in obvezna navodila o pripravi in izdajanju podzakonskih predpisov in notranjih policijskih aktov, šifra: 14-04-005/31-2002/02 z dne 18. 12. 2002.
31. Usmeritve na področju notranje zaščite, šifra: 202-1-005/2-2002 z dne 6. 11. 2002 in delni preklic 007/2003/2008-1 z dne 28. 3. 2008.
32. Ustava RS, Uradni list RS, št. 33-1409/91, 42-2341/97, 66-3052/00, 24-899/03 in 69-3092/2004.
33. Ustavna odločba U-I-206/01 z dne 22. 11. 2001.
34. Ustavna odločba U-I-307/94 z dne 14. 5. 1998.
35. Zakon o delavcih v državnih organih, Uradni list RS, št.15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91, 4/93, 18/94, 41/94, 70/97, 87/97, 38/99.
36. Zakon o državni upravi – UPB4, Uradni list RS, št. 113/05.
37. Zakon o državni upravi (Ur. L. RS, št. 52/02, ZDU-1).
38. Zakon o državni upravi, Uradni list RS, št. 52/2002.
39. Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Ur. L. RS, št. 56/02, ZIN).
40. Zakon o javnih uslužbencih – UPB2, Uradni list RS, št. 33/06.
41. Zakon o javnih uslužbencih (ZJU) (2002): Uradni list RS, št. 56-2759/2002, št. 110-5389/2002.
42. Zakon o nalogah in pooblastilih Bavarske policije (Zakon o nalogah policije - PAG) v verziji objave z dne 14. 9. 1990 (Uradni list, str. 397) (BayRS 2012-1-1-I).
43. Zakon o obrambi – PB1, Uradni list RS, št. 103/04.
44. Zakon o policiji – UPB5, Uradni list RS, št. 3/06.
45. Zakon o policiji, Uradni list RS, št. 49/98, 66/98.
46. Zakon o preprečevanju korupcije – ZPKor, Uradni list RS, št. 2/04.
47. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Ur. L. RS, št. 56/02, ZSPJS).
48. Zakon o varnostni policiji, Zvezni uradni list Republike Avstrije, št. 566/1991, prevod MNZ.
49. Zakon o vladi – UPB1, Uradni list RS, št. 24/05.

11 PRILOGE

11.1 Organigram organizacije policije



11.2 Organigram – Organizacija policije na regijski ravni



11.3 Obrazci 1 – Priloga pravil za izvajanje nadzorov v Policiji

REPUBLIKA SLOVENIJA MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE P O L I C I J A GENERALNA POLICIJSKA UPRAVA	***PREGLEDANA DOKUMENTACIJA DELOVNEGA PODROČJA***	Vrsta nadzora: *Splošni nadzor* Datum:
Nadzirana enota: PU CELJE	Nadzor opravili	
	Ime in priimek:	Podpis:
Delovno področje: *Analitska dejavnost*		
Odgovorna oseba:		

Dokumentacija pregledana pred izvajanjem nadzora

Dokumentacija pregledana v neposrednem izvajanju nadzora

OBR - 1
Stran 1 od 1

11.4 Obrazci 2 – Priloga pravil za izvajanje nadzorov v Policiji

REPUBLIKA SLOVENIJA MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE P O L I C I J A GENERALNA POLICIJSKA UPRAVA	OPIS POMANJKLJIVOSTI ALI NEPRAVILNOSTI	Vrsta nadzora: Splošni nadzor Datum:	Zap. št:

Delovno področje: Analitska dejavnost	
Nadzirana enota: PU CELJE	Za nadzor pooblaščeni delavec:
Odgovorna oseba:	
Podrobnejši opis pomanjkljivosti ali nepravilnosti: Predlog ukrepov za odpravljanje pomanjkljivosti ali nepravilnosti:	
Predlog za ugotavljanje odgovornosti:	
Rok izvedbe :	Ponovni nadzor:
Vodja nadzora Datum: Vodja nadzora: Podpis:	Za nadzor pooblaščeni delavec Datum: Pooblaščeni delavec: Podpis:
Izvršitev ukrepov Datum: Podpis vodje enote:	

OBR - 2
Stran 1 od 1

11.5 Obrazci 3 – Priloga pravil za izvajanje nadzorov v Policiji

REPUBLIKA SLOVENIJA MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE P O L I C I J A GENERALNA POLICIJSKA UPRAVA	OPIS DOBRE REŠITVE	Vrsta nadzora: Splošni nadzor Datum:	Zap. št.

Delovno področje: Analitska dejavnost	
Nadzirana enota: PU CELJE	Za nadzor pooblaščeni delavec:
Odgovorna oseba:	
Podrobnejši opis dobre rešitve: Predlog za uveljavitev dobre rešitve:	
Predlog za nagrado:	
Vodja nadzora Datum: Vodja nadzora: Podpis:	Za nadzor pooblaščeni delavec Datum: Pooblaščeni delavec: Podpis:

OBR - 3
Stran 1 od 1

11.6 Obrazci 3 – Stara priloga pravil za izvajanje nadzorov v Policiji in ocenjevalni list za delavce pred ZJU

REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE
POLICIJA

OCENJEVALNI LIST

Organizacijska enota: _____ Ocenjevalno obdobje: _____

Notranja organizacijska enota: _____

PODATKI O DELAVCU

Ime in priimek: _____ Datum rojstva: _____ Delovno mesto: _____

Naloge, ki jih opravlja: _____

_____

_____

_____

OCENA DELOVNIH KVALITET: (v okviru kriterijev označite ustrezno oceno in jo obrazložite; če pri posameznem kriteriju dela delavca ni mogoče ali ni smiselno oceniti, označite odgovor "ni možno oceniti")

DELAVNOST (obseg opravljenega dela)		**STROKOVNOST** (izvajanje nalog v skladu s predpisi, strokovnimi pravili in etičnimi normami)		**ODGOVORNOST** (odnos do izpolnjevanj delovnih dolžnosti, neizogibanje delovnim obveznostim)	
ocena	**obrazložitev ocene**	**ocena**	**obrazložitev ocene**	**ocena**	**obrazložitev ocene**
□ odlično		□ odlično		□ odlično	
□ zelo dobro	_____	□ zelo dobro	_____	□ zelo dobro	_____
□ dobro	_____	□ dobro	_____	□ dobro	_____
□ zadovoljivo		□ zadovoljivo		□ zadovoljivo	
□ nezadovoljivo	_____	□ nezadovoljivo	_____	□ nezadovoljivo	_____
□ ni možno oceniti	_____	□ ni možno oceniti	_____	□ ni možno oceniti	_____

PRAVOČASNOST (izvajanje nalog v predvidenih rokih)		**ZANESLJIVOST** (izvajanje nalog brez potrebe po njihovem preverjanju)		**SAMOSTOJNOST** (izvajanje nalog brez potrebe po dajanju natančnih navodil)	
ocena	**obrazložitev ocene**	**ocena**	**obrazložitev ocene**	**ocena**	**obrazložitev ocene**
□ odlično		□ odlično		□ odlično	
□ zelo dobro	_____	□ zelo dobro	_____	□ zelo dobro	_____
□ dobro	_____	□ dobro	_____	□ dobro	_____
□ zadovoljivo		□ zadovoljivo		□ zadovoljivo	
□ nezadovoljivo	_____	□ nezadovoljivo	_____	□ nezadovoljivo	_____
□ ni možno oceniti	_____	□ ni možno oceniti	_____	□ ni možno oceniti	_____

INICIATIVNOST (predlaganje boljših rešitev)		**SODELOVANJE** (odnosi s sodelavci, nadrejenimi in/ali podrejenimi ter morebitnimi strankami)		**KOMUNICIRANJE** (pisno in/ali ustno izražanje)	
ocena	**obrazložitev ocene**	**ocena**	**obrazložitev ocene**	**ocena**	**obrazložitev ocene**
□ odlično		□ odlično		□ odlično	
□ zelo dobro	_____	□ zelo dobro	_____	□ zelo dobro	_____
□ dobro	_____	□ dobro	_____	□ dobro	_____
□ zadovoljivo	_____	□ zadovoljivo	_____	□ zadovoljivo	_____
□ nezadovoljivo	_____	□ nezadovoljivo	_____	□ nezadovoljivo	_____
□ ni možno oceniti	_____	□ ni možno oceniti	_____	□ ni možno oceniti	_____

SKUPNA OCENA DELA (označite ustrezno oceno, ki ni nujno povprečje zgoraj navedenih ocen)	**OBRAZLOŽITEV SKUPNE OCENE** (oceno utemeljite tako, da bo tudi razvidno, kateri od zgoraj navedenih kriterijev so najbolj vplivali na skupno oceno dela)
□ odlično	_____
□ zelo dobro	_____
□ dobro	_____
□ zadovoljivo	_____
□ nezadovoljivo	_____
□ ni možno oceniti	

Podpis ocenjevanega delavca:	Podpis ocenjevalca:
Datum seznanitve z oceno:	Datum ocenjevanja:

NAČRT USPOSABLJANJA IN RAZVOJA (predloge oblikujte skupaj z ocenjevanim delavcem)

NAČRT USPOSABLJANJA (na podlagi ugotovljenih potreb navedite področje izobraževanja, izpopolnjevanja in/ali usposabljanja v naslednjem ocenjevalnem obdobju)

_____

_____

_____

_____

PREDLOG RAZVOJA (predlagajte, kje naj bi ocenjevani delavec v prihodnje delal, in označite ustrezni odgovor)

- ❑ na sedanjem delovnem mestu
- ❑ na drugem delovnem mestu v okviru sedanjega delovnega področja
- ❑ na drugem strokovnem področju, označite katerem:
  - υ preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kriminalitete
  - υ vzdrževanje javnega reda
  - υ nadzor in urejanje cestnega prometa
  - υ varovanje državne meje in opravljanje mejne kontrole ter nalog, določenih v predpisih o tujc
  - υ posebne policijske naloge, navedite katere: _____
  - υ druge naloge, navedite katere: _____
- ❑ na področju vodenja, navedite: _____
- ❑ drugo, navedite: _____
- ❑ trenutno ni možno oceniti

Komentar ocenjevalca (vpišite morebitna pojasnila)

_____

_____

_____

_____

_____

Podpis ocenjevanega delavca: Datum:	Podpis ocenjevalca: Datum:	Podpis vodje organizacijske enote: Datum

ODLOČITEV KOMISIJE, KI JE OPRAVILA PREIZKUS OCENE (obrazložite odločitev)

Podpis predsednika komisije:

Datum: