



Univerza v Mariboru

Fakulteta za varnostne vede



Zaključno poročilo ciljnega raziskovanega projekta

Učinkovitost systemskega nadzora nad policijo na področju spoštovanja človekovih pravic ter zakonskih in strokovnih standardov policijskega dela

(CRP V5-1942)

Benjamin Flander, Maja Modic, Branko Lobnikar, Bojan Tičar



Ljubljana, maj 2021

KAZALO

| | |
|---|----|
| O raziskovalnem projektu | 1 |
| Zasnova, cilji, metode in omejitve raziskovalnega projekta | 3 |
| Povzetek glavnih ugotovitev raziskave | 9 |
| UVOD | 17 |
| PRVI DEL: RESORNI IN NOTRANJI NADZORNIKI | 20 |
| Sistemski nadzor nad policijo v okviru Ministrstva za notranje zadeve | 20 |
| 1 Uvod | 20 |
| 2 Sektor za sistemsko usmerjaje in nadzor policije DPDVN MNZ | 22 |
| 3 Ugotovitve ciljnega raziskovanega projekta | 23 |
| 3.1 Metoda | 23 |
| 3.2 Izsledki intervjuja s splošnim vprašalnikom | 23 |
| 3.2.1 Normativni okvir za izvajanje sistemskega nadzora | 23 |
| 3.2.2 Kadrovska sestava, izobraževanje in usposabljanje ter mednarodno sodelovanje uslužbencev SSUNP | 24 |
| 3.2.3 Odrejanje in izvajanje nadzorov, priprava poročil in mnenj ter pooblastila nadzornikov | 25 |
| 3.2.4 Sodelovanje SSUNP z nadzorovanci | 25 |
| 3.2.5 Sodelovanje med SSUNP in izvajalci zunanjega nadzora | 26 |
| 3.2.6 Obveščenost javnosti glede sistemske nadzorne dejavnosti | 26 |
| 3.2.7 Izzivi sistemskega nadzora nad delom policije | 26 |
| 3.3 Ustni intervjuji – ključne ugotovitve | 27 |
| 3.3.1 Kadrovska sestava in zaposlovanje novih nadzornikov SSUNP | 27 |
| 3.3.2 Izobraževanje, usposabljanje in mednarodno sodelovanje | 28 |
| 3.3.3 Normativna ureditev in praktični problemi izvajanja posrednega nadzora | 28 |
| 3.3.4 Komunikacija med sistemskimi nadzorniki in nadzorovanci ter nadzorniki v Policiji. | 29 |
| 3.3.5 K problemu pomanjkljivega seznanjanja z ugotovitvami nadzora in nezadostne učinkovitosti pri njihovi implementaciji | 29 |
| 3.3.6 Strokovna samostojnost in (politična) neodvisnost nadzora in nadzornikov | 31 |
| 3.3.7 Epidemija in izvajanje policijskih nalog in pooblastil na protestnih shodih | 33 |
| Institut pritožbe zoper delo policije | 37 |
| 1 Uvod | 37 |
| 2 Pritožbeni postopek na udaru kritike | 38 |
| 3 Ugotovitve ciljnega raziskovalnega projekta | 39 |
| 3.1 Metoda | 39 |

| | | |
|--------|---|-----------|
| 3.2 | Izsledki intervjuja s splošnim vprašalnikom | 40 |
| 3.2.1 | Normativni okvir obravnavanja pritožb zoper delo policije..... | 40 |
| 3.2.2 | Kadrovska sestava SPZP | 40 |
| 3.2.3 | Prejete in (ne)utemeljene pritožbe..... | 40 |
| 3.2.4 | Seznanjanje s konkretnimi primeri utemeljenih pritožb..... | 41 |
| 3.2.5 | Posledice utemeljenih pritožb in ugotovljenih kršitev | 41 |
| 3.2.6 | Pomiritveni postopek..... | 42 |
| 3.2.7 | Postopek pred senatom (izvedba postopka, problem poročanja in sodelovanje predstavnika javnosti ter izvedba postopka)..... | 44 |
| 3.2.8 | Problem (videza) (ne)pristranskosti | 44 |
| 3.2.9 | Nadzor nad drugimi imetniki »policijskih« pooblastil | 45 |
| 3.2.10 | Vpliv epidemije bolezni covid-19 na pritožbene postopke | 46 |
| 3.3 | Ustni intervjuji – ključne ugotovitve | 46 |
| | Notranji nadzor v Policiji | 53 |
| 1 | Uvod | 53 |
| 2 | Notranjevarnostni postopki | 55 |
| 3 | Ugotovitve ciljnega raziskovanega projekta | 57 |
| 3.1 | Metoda..... | 57 |
| 3.2 | Izsledki intervjuja s splošnim vprašalnikom – notranji nadzor | 58 |
| 3.2.1 | Normativni okvir za izvajanje notranjega nadzora..... | 58 |
| 3.2.2 | Namen, vsebina in način izvajanja notranjega nadzora..... | 58 |
| 3.2.3 | Ugotovitve o nepravilnostih ali pomanjkljivostih pri izpolnjevanju delovnih nalog uslužbencev ter postopki in ukrepi za njihovo odpravo | 59 |
| 3.2.4 | Poročanje in nadzor po ZNPPol | 60 |
| 3.2.5 | Implementacija ugotovitev systemskega nadzora ter sodelovanje systemskih in notranjih nadzornikov..... | 61 |
| 3.2.6 | Izobraževanje in usposabljanje nadzornikov | 61 |
| 3.2.7 | Ključni izzivi na področju notranjega nadzora..... | 61 |
| 3.2.8 | Vpliv epidemije na izvajanje notranjega nadzora..... | 62 |
| 3.3 | Izsledki intervjuja s splošnim vprašalnikom – notranjevarnostni postopki..... | 62 |
| 3.4 | Ustni intervjuji – notranji nadzor | 63 |
| 3.4.1 | Pomen notranjega nadzora in ocena normativnega okvira za izvajanje nadzora | 63 |
| 3.4.2 | Prenos ugotovitev nadzora v policijsko delo..... | 64 |
| 3.4.3 | Kako do bolj učinkovitega seznanjanja z ugotovitvami nadzora?..... | 66 |
| 3.4.4 | Interni nadzor in sprememba načina ocenjevanja delovne uspešnosti | 67 |
| 3.4.5 | Nadzori so opozorili na slabše poznavanje policijskih pooblastil..... | 67 |
| 3.5 | Ustni intervjuji – notranjevarnostni postopki | 68 |
| | DRUGI DEL: NEODVISNI ZUNANJI NADZORNIKI | 75 |

| | |
|--|-----|
| Varuh človekovih pravic | 75 |
| 1 Uvod | 75 |
| 2 Ugotovitve ciljnega raziskovalnega projekta | 78 |
| 2.1 Metoda..... | 78 |
| 2.2 Izsledki strukturiranega intervjuja..... | 78 |
| 2.2.1 Število in trend obravnavanih zadev s področja policijskih postopkov | 78 |
| 2.2.2 Neuresničena in delno uresničena priporočila (odzivnost in sodelovanje Policije in MNZ..... | 79 |
| 2.2.3 Zagotavlja pravice do (dostopa do) zagovornika v predkazenskem postopku | 79 |
| 2.2.4 Pritožbeni postopek zoper delo policije – pogled VČP | 82 |
| 2.2.5 Predlogi za oceno ustavnosti predpisov s področja dela policije | 84 |
| 2.2.6 Priporočila na področju mednarodne zaščite – neodzivnost Policije in MNZ | 85 |
| 2.2.7 Aktivnosti med epidemijo covid-19 | 90 |
| 3 Povzetek in sklep..... | 90 |
| Informacijski pooblaščenec | 94 |
| 1 Uvod | 94 |
| 2 Ugotovitve ciljnega raziskovalnega projekta | 97 |
| 2.1 Metoda..... | 97 |
| 2.2 Izsledki strukturiranega intervjuja..... | 98 |
| 2.2.1 IP kot zunanji nadzornik policije: normativni okvir in pristojnosti..... | 98 |
| 2.2.2 Vpliv Splošne uredbe o varstvu podatkov na izvajanje nadzora nad policijo | 99 |
| 2.2.3 Nadzor IP nad policijo na področju dostopa do informacij javnega značaja | 99 |
| 2.2.4 Nadzor IP nad policijo na področju varstva osebnih podatkov | 100 |
| 2.2.5 Smernice IP za presojo vplivov na zasebnost pri uvajanju novih pooblastil policije.... | 102 |
| 2.2.6 Nadzor IP nad policijo med epidemijo covid-19..... | 103 |
| 2.2.7 Trend uvajanja prekomernih in nedopustnih oblik množičnega nadzora | 104 |
| 3 Povzetek in sklep..... | 105 |
| Računsko sodišče RS..... | 108 |
| 1 Uvod..... | 108 |
| 2 Procesna ureditev dejavnosti revidiranja Računskega sodišča..... | 110 |
| 3 Nadzor Računskega sodišča nad Policijo | 112 |
| 4 Sodelovanje med Računskim sodiščem in Policijo | 116 |
| 5 Ugotovitve ciljnega raziskovanega projekta | 116 |
| 5.1 Metoda..... | 116 |
| 5.2 Izsledki intervjuja..... | 116 |
| 5.2.1 Prvi sklop: nadzor Računskega sodišča nad Policijo..... | 116 |
| 5.2.2 Drugi sklop: sodelovanje Računskega sodišča in Policije..... | 117 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 6 | Povzetek in sklep..... | 118 |
| | Pravno-informacijski center nevladnih organizacij – PIC..... | 120 |
| 1 | Uvod..... | 120 |
| 2 | Ugotovitve ciljnega raziskovalnega projekta | 121 |
| 2.1 | Metoda..... | 121 |
| 2.2 | Izsledki strukturiranega intervjuja..... | 122 |
| 2.2.1 | Poslanstvo in področja delovanja PIC | 122 |
| 2.2.2 | Pravni položaj in varstvo oseb, ki želijo zaprositi za mednarodno zaščito | 122 |
| 2.2.3 | Neposredno spremljaje izvajanja policijskih postopkov vračanja na slovensko-hrvaški meji | 123 |
| 2.2.4 | Poskus kriminalizacije in utišanja nevladnih organizacij..... | 124 |
| 2.2.5 | Razlogi za nezakonito vračanje prebežnikov | 124 |
| 2.2.6 | Nevladne organizacije kot neformalni nadzornik policije..... | 125 |
| 2.2.7 | Sodelovanje pri izvajanju Državnega preventivnega mehanizma (DPM)..... | 126 |
| 2.2.8 | Izobraževanje in usposabljanje s področja prava temeljnih pravic | 127 |
| 2.2.9 | Sodelovaje z drugimi nevladnimi in mednarodnimi organizacijami ter odnosi z mediji in policijo | 129 |
| 2.2.10 | Splošna ocena (ne)učinkovitosti neformalnega nadzora NVO nad policijo..... | 130 |
| 2.2.11 | Izvajaje policijskih postopkov in pooblastil med epidemijo | 130 |
| 2.2.12 | Institut pritožbe zoper delo policije..... | 131 |
| 3 | Povzetek in sklep..... | 132 |
| | Sklepne ugotovitve..... | 136 |
| | Literatura in viri | 144 |
| | Priloge | 150 |

Seznam kratic

AI - Amnesty International Slovenija
ARRS - Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije
CAT - Odbor proti mučenju,
CPT - Evropski odbor za preprečevanje mučenja
CRP - ciljni raziskovalni program
CSD – center za socialno delo
DPDVN - Direktorat za policijo in druge varnostne naloge
DPM - Državni preventivni mehanizem
DZ - državni zbor
ECJ - Sodišče Evropske unije
EKČP - Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic
EU – Evropska unija
FRA - Agencija Evropske unije za temeljne pravice
GPU – Generalna policijska uprava
GRECO - Skupina držav proti korupciji
IP – Informacijski pooblaščenec
KPK - Komisija za preprečevanje korupcije RS
MI - Mirovni inštitut
MNZ - Ministrstvo za notranje zadeve
MPDPP - Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah
NOE - notranja organizacijska enota
NPU – Nacionalni preiskovalni urad
NVO – nevladna organizacija
NVP - notranjevarnostni postopek
OČP - Odbor za človekove pravice
OZN – Organizacija Združenih narodov
PIC - Pravno-informacijski center nevladnih organizacij
PMP - postaja mejne policije
PP – policijska postaja
PU – Policijska uprava
SDT - Specializirano državno tožilstvo RS
SGDP - Služba generalnega direktorja policije
SJM – Slovensko javno mnenje
SPZP – Sektor za pritožbe zoper delo policije
SSUNP - Sektor za sistemsko usmerjanje in nadzor policije
TI - Transparency International Slovenija
UKP - Uprava kriminalistične policije
UM – Univerza v Mariboru
UUP - Uprava uniformirane policije
VČP – Varuh človekovih pravic

O raziskovalnem projektu

»Učinkovitost sistemskega nadzora nad policijo na področju spoštovanja človekovih pravic ter zakonskih in strokovnih standardov policijskega dela«

*»Če so pravice kršene enemu,
so ogrožene pravice vseh...«*

Trije raziskovalci in raziskovalka s Fakulteta za varnostne vede Univerze v Mariboru (FVV UM) smo spomladi leta 2019 vložili prijavo na javni razpis Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (ARRS) za izbiro raziskovalnih projektov Ciljnega raziskovalnega programa »CRP 2019«. Izbirni postopek se je po približno šestih mesecih razpletel na najboljši možen način – iz obvestila o rezultatih izbora je bilo razvidno, da je bila prijava št. 30 sprejeta za sofinanciranje. V ocenjevalnem postopku je projektna skupina FVV UM prejela 47,50 od 50 možnih točk, s čimer se je projekt prepričljivo uvrstil na prvo mesto v okviru razpisane teme.

Na krilih uspešne prijave – vodja projekta sem jo razumel kot spodbudo, a hkrati tudi kot dodatno odgovornost in zavezo h kvalitetnemu raziskovalnemu delu – smo hitro in konkretno zavihali rokave. V dobrih dveh tednih smo pripravili in predložili Program dela, časovnico in finančni načrt, izdelati spletno stran projekta ter postoriti vse potrebno za sklenitev pogodb z obema sofinancerjema ARRS in Ministrstvom za notranje zadeve (MNZ). Z izvajanjem projekta, ki je trajal 18 mesecev, smo uradno pričeli 1. novembra 2019.

Pot uresničevanja zastavljenih projektnih ciljev je bila vse prej kot lahka. Problematika nadzora nad policijo na področju spoštovanja človekovih pravic ter zakonskih in strokovnih standardov policijskega dela se je izkazala za zelo obsežno in kompleksno, kar pa ni bil razlog, zaradi katerega smo med potekom projekta dvakrat spremenili program dela, po enkrat pa tudi časovnico in finančni načrt. Prva sprememba, ki je bila že ob koncu prvega leta izvajanja projekta opravljena na predlog MNZ, na načrtovane projektne aktivnosti ni imela skoraj nikakršnega vpliva. Precej drugače je bilo spomladi leta 2020, po razglasitvi epidemije covid-19. V marcu in aprilu načrtovana izvedba ustnih intervjujev z izvajalci nadzorov v Policiji in na MNZ je bila preložena za nedoločen čas. Prestaviti smo morali tudi organizacijo okrogle mize o problematiki nadzora nad policijo, ki je bila po prvotnem Programu dela predvidena v okviru konference Dnevi varstvoslovja junija 2020. Zaradi dela od doma je bil tempo izvajanja raziskovalnih aktivnosti tudi sicer precej upočasnen, zaradi česar je bilo naposled treba vnovič spremeniti tudi Program dela, posledično pa tudi časovnico izvajanja projekta. Ta sprememba za izvedbo raziskovanega projekta k sreči ni bila usodna, saj z izjemo časovnega zamika pri izvajanju nekaterih projektnih aktivnosti drugih posledic ni bilo. Projektna skupina je izpolnila vse pogodbene obveznosti do sofinancerjev in raziskovalni projekt zaključila v roku, ki je bil določen z razpisnimi pogoji in pogodbo.

Vsem tegobam zaradi epidemije navkljub se je med izvajanjem projekta za pravilno izkazala stara modrost, da je v vsaki, še tako slabi stvari, zagotovo tudi nekaj dobrega. Namesto prvotno načrtovane okrogle mize, ki bi bila tematsko osredotočena na (zgolj) eno od področij nadzora nad policijo, izvedli pa bi jo (zgolj) kot enega od dogodkov v okviru okrnjenega programa nacionalne konference s področja varnosti, smo v aprilu 2021, dva tedna pred uradnim zaključkom raziskovanega projekta, na spletni platformi MS Teams organizirali in izvedli enodnevni posvet z naslovom »Nadzor nad policijo – staje in izzivi«. Dogodka so se kot govorci udeležili strokovnjaki iz Policije in MNZ, ki izvajajo notranji nadzor in resorni sistemski nadzor nad policijo, k sodelovanju pa smo v okviru panela o zunanjem nadzoru nad policijo povabili tudi predstavnike urada Varuha človekovih pravic, Informacijskega pooblaščenca, Specializiranega državnega tožilstva in Pravno-informacijskega centra

nevladnih organizacij – PIC. V otvoritvenem delu posveta sta več kot sto udeležencev in gostov pozdravila varuh človekovih pravic gospod Peter Svetina in državni sekretar na MNZ gospod Franc Kangler. Iz odzivov govorcev in drugih udeležencev je bilo moč razbrati, da so v dogodku prepoznali pomemben prispevek k strokovno-znanstveni razpravi o nadzoru nad policijo in nadaljnji krepitvi demokratičnega nadzora nad organom, ki s svojimi pooblastili lahko korenito poseže v temeljne človekove pravice, (ne)legitimnost njegovega delovanja pa je navsezadnje tudi del identitete družbe in države, tudi slovenske.

Med dosežki raziskovanega projekta velja že na začetku zaključnega poročila¹ omeniti tudi izid posebne številke revije Varstvoslovje, ki je tematsko posvečena nadzoru nad policijo, in e-zbornika raziskovalnega dela študentov Fakultete za varnostne vede in Prave fakultete Univerze v Mariboru o organizaciji in nadzoru policije v izbranih državah. Člani projektne skupine smo objavili še nekaj drugih strokovno-znanstvenih prispevkov, objave rezultatov raziskave pa načrtujemo tudi po zaključku izvajanja projekta.

Kolegoma in kolegici se iskreno zahvaljujem za sodelovanje v projektni skupini in prispevek k uresničevanju ciljev raziskave, brez katerega omenjenega posveta in tega poročila ne bi bilo. Za dragocene nasvete in prispevek k izvedbi projekta tako po organizacijski, kot tudi vsebinski plati se iskreno zahvaljujem mag. Stašu Svetku, vsebinskemu spremljevalcu projekta na MNZ. Zahvaliti se želim tudi študentom Joni Koren Fric, Aljažu Osrajniku, Martinu Muženiču in Živi Šuta za opravljeno raziskovalno delo in prispevek k zborniku. Hvala tudi dekanu izr. prof. dr. Andreju Sotlarju in glavni tajnici Fakultete za varnostne vede gospe Anji Zahirović ter sodelavcem Barbari Erjavec, Lani Cvikl in Aleksandru Podlogarju. Nazadnje bi se rad posebej zahvalil predstavnikom nadzornikov za sodelovanje v intervjujih in na posvetu – za njihove uvide v največji meri velja, da brez njih ta projekt ne bi uspel.

Uvodnik bom sklenil z mislijo, ki sem jo delil tudi ob zaključku posveta o nadzoru nad policijo, ko je beseda spontano in ne po moji »krivdi« nanesla na francoskega pisatelja Andréja Gida: upam in verjamem, da smo skupaj posejali zrno, ki ne umre...



Izr. prof. dr. Benjamin Flander
Vodja raziskovalnega projekta

¹ Zaključno poročilo ni lektorirano.

Zasnova, cilji, metode in omejitve raziskovalnega projekta

Zaradi obsežnosti in kompleksnosti sistema nadzora nad policijo v Republiki Sloveniji smo leto in pol trajajočo raziskavo omejili na področja nadzora, ki so bila kot prioriteta opredeljena v razpisnem gradivu ciljnega raziskovanega projekta, vključili pa smo tudi nekatere neodvisne zunanje nadzornike. Predmet raziskovalne pozornosti projektne skupine so bila tako naslednja področja nadzora nad policijo in spodaj navedeni izbrani (zunanji) nadzorniki:

- sistemski nadzor nad policijo, ki se izvaja v okviru Ministrstva za notranje zadeve (MNZ),
- institut pritožbe zoper delo policije,
- notranji (interni) nadzor v policiji,
- Varuh človekovih pravic,
- Informacijski pooblaščenec,
- Računsko sodišče Republike Slovenije,
- Pravno informacijski center nevladnih organizacij – PIC

Jedro ciljnega raziskovalnega projekta torej predstavlja analiza treh segmentov oziroma področij sistema nadzora nad policijo v Republiki Sloveniji:

- 1) sistemskega nadzora nad policijo, ki ga v okviru MNZ izvajajo uslužbenci Sektorja za usmerjaje in nadzor policije Direktorata za policijo in druge varnostne naloge;
- 2) pritožbenega postopka zoper delo policije, ki se izvaja v obliki pomiritvenih postopkov pred vodji policijskih enot oziroma komandirji policijskih postaj in njihovimi pooblaščenici ter v obliki obravnavanja pritožb pred senati, ki jih vodijo uslužbenci Sektorja za pritožbe zoper policijo Direktorata za policijo in druge varnostne naloge MNZ, kot člani senatov pa sodelujejo tudi predstavniki javnosti in
- 3) notranjega (internega) nadzora v policiji, ki se v okviru Policije izvaja nad delom uslužbencev policije in policijskih enot, izvajajo pa ga vodje policijskih enot in za nadzor pooblaščeni uslužbenci Službe generalnega direktorja policije (SGDP) in drugih organizacijskih enot Generalne policijske uprave (GPU) ter regionalnih policijskih uprav.

Na področju zunanjega nadzora smo raziskavo omejili izključno na zgoraj navedene izbrane nadzorne institucije. Celovita raziskava zelo obsežnega in kompleksnega področja zunanjega nadzora ni bila predmet tega ciljnega raziskovanega projekta. Na specifičnem/ožjem področju zunanjega nadzora, ki ga izvajajo samostojni nadzorni organi ter domači in mednarodni monitoring mehanizmi, smo raziskavo omejili na Varuha človekovih pravic in Informacijskega pooblaščenca. V ta segment nadzora sicer spadajo tudi mnoge druge domače in mednarodne institucije, ki v okviru svojih pristojnosti oziroma aktivnosti nadzirajo tudi policijo, npr. Zagovornik načela enakih možnosti, Odbor proti mučenju (CAT), Evropski odbor za preprečevanje mučenja (CPT), Skupina držav proti korupciji (GRECO) idr. Podobno velja za področje neformalnega nadzora, ki ga nad policijo izvajajo nevladne organizacije in državljanskega nadzora oziroma nadzora javnosti. V tem obsežnem segmentu nadzora nad policijo smo se omejili izključno na neformalne nadzorne aktivnosti, ki jih izvaja Pravno informacijski center nevladnih organizacij kot ena od pomembnejši nevladnih organizacij v Sloveniji. Tudi celovita analiza državnotožilskega nadzora bi preseгла domet tega ciljnega raziskovanega projekta – omejili smo se na nadzor, ki ga nad policijo izvaja Oddelek za preiskovanje in pregon kaznivih dejanj uradnih oseb s posebnimi pooblastili Specializiranega državnega tožilstva Republike Slovenije. Enako oziroma podobno velja za sodni nadzor in

parlamentarni nadzor nad policijo. Pri tem gre za področji nadzora nad policijo, ki sta tako obsežni in kompleksni, da ju je treba razisk(ov)ati ločeno in osredotočeno.

Poleg analize zgoraj navedenih področij nadzora in nadzornikov smo v okviru ciljnega raziskovalnega projekta opravili tudi pregled organizacije in nadzora policije v izbranih državah (Italiji, Franciji, Hrvaški in Kanadi), s čimer smo želeli raziskovano področje osvetliti tudi s primerjalnega vidika..

Pri izvajanju projekta smo zasledovali tri temeljne raziskovalne cilje, ki so bili opredeljeni s Programom dela:

1) ugotoviti prednosti in slabosti obstoječih oblik nadzora nad policijo;

2) prispevati k nadaljnjemu razvoju demokratičnega nadzora nad policijo kot organom s pooblastili, ki posegajo v človekove pravice in

3) prispevati k nadaljnjemu izboljšanju kakovosti in strokovnosti policijskega dela v Republiki Sloveniji.

Uresničevanje navedenih temeljnih raziskovalnih ciljev smo oprli na kvalitativno raziskovanje, kot tehniko za zbiranje podatkov pa smo izbrali strukturiran intervju. V kvalitativni raziskavi smo z metodo analize, normativno metodo, primerjano metodo in metodo intervjuja pridobili veliko količino primarnih nestrukturiranih podatkov, ki jih je bilo treba interpretirati in (pre)oblikovati v poročilo. Namen izbora teh metod raziskovanja je bil razumevanje delovanja specifičnih segmentov analiziranih organizacij, ki izvajajo nadzor nad policijo. Za namen odkrivanja osnovnih pomenov in vzorcev delovanja organizacij in njihovih uslužbencev smo uporabili raziskovalno strategijo, ki je induktivna, konstrukcionalistična in interpretativna (Dimovski, Škerlavaj, Penger, Ghauri in Grønhaug, 2008; Roblek, 2009).

Raziskovalno delo smo v skladu s Programom dela in časovnico (glej spodaj in priloge) na podlagi temeljnih raziskovalnih ciljev zastavili v sedmih delovnih svežnjih, pri čemer smo v vsakem posameznem svežnju posebej opredelili raziskovalne aktivnosti in metode raziskovalnega dela. Zaradi zastoja pri izvajanju nekaterih raziskovalnih aktivnosti, ki je bil posledica razglasitve epidemije nalezljive bolezni covid-19, je bil v letu 2020 prvotni Program dela spremenjen in nadomeščen s Spremenjenim programom dela (glej priloge) in prilagojeno časovnico izvajanja raziskovalnih aktivnosti. Raziskovalno delo je bilo v okviru ciljnega raziskovanega projekta kot celote izvedeno v naslednjih delovnih svežnjih:

DS 1: Analiza normativne ureditve nadzora nad policijo v RS ter pregled dosedanjih raziskav, relevantne literature in drugih virov

Projektna skupina je analizirala normativno ureditev in opravila pregled preteklih raziskav ter relevantne literature in drugih virov, ki se nanašajo na ureditev in izvajanje nadzora nad policijo v Republiki Sloveniji ter izbranih drugih državah. V tem uvodnem delu raziskave smo uporabili metodo analize virov, normativno metodo, primerjalno metodo in metodo kompilacije. Literaturo in vire smo, med drugim, pridobili v splošnih in specializiranih knjižnicah ter z uporabo spletnih portalov (Policije in izvajalcev nadzora nad policijo, SJM ipd.) in baz podatkov (Cobiss, Web of Science, Scopus, ProQuest ipd.).

DS 2: Analiza ureditve in izvajanja nadzora nad policijo v nekaterih državah Evropske unije in izbranih tretjih državah

Projektna skupina je analizirala ureditev organizacije in nadzora policije v izbranih državah Evropske Unije in izbrani tretji državi. Po okvirnem pregledu ureditve organizacije in nadzora policije v širšem naboru držav ter preverjanju razpoložljivosti ustreznih (kvalitetnih) virov in literature smo opravili ožji izbor, v katerem so bile za analizo izbrane naslednje države: Italija, Francija, Hrvaška in Kanada. V tem delu raziskave smo v skladu z napovedjo in

zavezo iz prijave ciljnega raziskovalnega projekta in Programom dela ter Spremenjenim programom dela k sodelovanju povabili študente in študentke Fakultete za varnostne vede in Pravne fakultete Univerze v Mariboru.

DS 3: Zasnova in izvedba intervjujev z izvajalci nadzora v Policiji in na MNZ

Projektna skupina je zasnovala in izvedla strukturirane intervjuje z odgovornimi uslužbenci v Policiji in na MNZ, ki izvajajo notranji nadzor in sistemski resorni nadzor. Zasnovali in izvedli smo:

1) 3 strukturirane intervjuje z uporabo splošnih vprašalnikov v pisni obliki, pri katerih so sodelovali:

Dr. Valter Fabjančič, vodja SSUNP DPDVN MNZ

Dr. Darijo Levačič, vodja SPZP DPDVN MNZ

Uslužbenci SGDP GPU

2) 14 strukturiranih ustnih intervjujev z uslužbenci Sektorja za sistemsko usmerjanje in nadzor policije DPDVN MNZ, Sektorja za pritožbe zoper policijo DPDVN MNZ, Službe generalnega direktorja policije GPU, Uprave kriminalistične policije GPU in izbranih policijskih uprav ter predstavnico nevladne organizacije, pri katerih so sodelovali:

Dr. Valter Fabjančič, vodja SSUNP DPDVN MNZ

Simon Sihur, mag., namestnik vodje SSUNP DPDVN MNZ

Dr. Sebastjan Prosenc, uslužbenec SSUNP DPDVN MNZ

Dr. Darijo Levačič, vodja SPZP DPDVN MNZ

Boris Čater, uslužbenec SPZP DPDVN MNZ

Sonja Lokar, uslužbenka SPZP DPDVN MNZ

Andrej Kovačič, predstavnik javnosti v senatih

Senad Jušić, Služba generalnega direktorja Policije, Sektor za razvoj in sistemske naloge

Janez Ogulin, direktor Policijske uprave Novo mesto

Igor Kavaš, Policijska uprava Murska Sobota, Služba direktorja PU

Boris Praznik, Služba generalnega direktorja Policije, Sektor za notranje preiskave in integriteto

Dušan Florjančič, Uprava kriminalistične policije, GPU

Janez Rupnik, Uprava uniformirane policije, GPU, Pomočnik direktorja uniformirane policije

Janko Brezovnik, Služba generalnega direktorja Policije, Sektor za razvoj in sistemske naloge

Ustne intervjuje z uslužbenci MNZ, SGDP GPU ter UKP in UUP smo izvedli v septembru in oktobru 2020 v prostorih MNZ, Litostrojska cesta 54 1000 Ljubljana. Dva intervjuja sta bila v navedenem obdobju izvedena v prostorih policijskih uprav Novo Mesto oziroma Murska Sobota.

DS 4: Izdelava in predložitev letnega poročila o izvajanju projekta ARRS

Projektna skupina je Javni agenciji za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (ARRS) na portalu eObrazci predložila poročila o opravljenem raziskovalnem delu za leti 2019 in 2020.

DS 5: Priprava in objava kratkih strokovnih prispevkov o preliminarnih rezultatih raziskave

Člani projektne skupine so nekatere delne rezultate iz prvih treh delovnih svežnjev v obliki kratkih strokovno-znanstvene prispevkov predstavili na konferenci Dnevi varstvoslovja 2020.

DS 6: Zasnova in izvedba strukturiranih intervjujev s predstavniki izbranih zunanjih nadzornih institucij ter priprava znanstvenih in/ali strokovnih prispevkov

Projektna skupina je zasnovala in izvedla 3 strukturirane intervjuje s splošnim vprašalnikom v pisni obliki s predstavniki institucij zunanjega nadzora nad policijo, ki smo jih vključili v

raziskavo. Zasnovali in izvedli smo tudi ustni intervju s predstavnico nevladne organizacije, ki smo jo vključili v raziskavo. V intervjujih so sodelovali:

Predstavniki urada Varuha človekovih pravic

Predstavniki urada Informacijskega pooblaščenca

Peter Zmagaj, svetovalec za pravne zadeve, Računsko sodišče RS

Katarina Bervar Sternad, direktorica Pravno-informacijskega centra nevladnih organizacij – PIC (ustni intervju)

Ustni intervju z direktorico PIC smo izvedli 7. aprila 2021 v prostorih Fakultete za varnostne vede Univerze v Mariboru, Kotnikova 8 1000 Ljubljana.

Člani projektne skupine smo za tematsko številko revije Varstvoslovje, ki je bila predvidena z načrtom diseminacije rezultatov raziskave, kot samostojni avtorji ali v soavtorstvu pripravili znanstvene in strokovne prispevke o delnih rezultatih raziskovalnega projekta. Tematska številka revije Varstvoslovje je maja 2021 izšla v angleškem jeziku.

DS 7: Analiza prednosti, pomanjkljivosti in možnosti za izboljšave veljavne ureditve in izvajanja posameznih oblik nadzora in sistema nadzora, oblikovanje predlogov za optimizacijo, organizacija in izvedba posveta ter izdelava, predložitev in javna predstavitev zaključnega poročila o projektu

Zadnji delovni sveženj je vključeval naslednje raziskovalne aktivnosti:

- ✓ Analiza prednosti, pomanjkljivosti in možnosti za izboljšave veljavne ureditve in izvajanja posameznih oblik nadzora in sistema nadzora
- ✓ Oblikovanje predlogov za optimizacijo posameznih oblik nadzora ter sistema nadzora nad policijo
- ✓ Organizacija in izvedba okrogle mize ali posveta
- ✓ Izdelava in predložitev zaključnega poročila o projektu
- ✓ Javna predstavitev zaključnega poročila o projektu in
- ✓ Vključitev rezultatov projekta v pedagoški proces na Fakulteti za varnostne vede UM.

Projektna skupina je na področjih systemskega nadzora nad policijo v okviru MNZ, pritožbenih postopkov zoper delo policije in notranjega nadzora v Policiji, ki predstavljajo jedro raziskave, identificirala prednosti in pomanjkljivosti v obstoječi ureditvi in praksi nadzora nad policijo in oblikovala konkretne predloge za spremembe/izboljšave na navedenih področjih nadzora nad policijo tako na normativni, kot tudi na izvedbeni ravni.

Projektna skupina je svežnje raziskovalnih aktivnosti izvajala v skladu z naslednjo časovico iz Programa dela in Spremenjenega programa dela:

| DELOVNI SVEŽNJI (DS) | AKTIVNOSTI | OBDOBJE |
|--|--|---|
| <p>DS 1</p> <p>Analiza normativne ureditve nadzora nad policijo v RS ter pregled dosedanjih raziskav, relevantne literature in drugih virov</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Analiza normativne ureditve nadzora nad policijo v RS • Pregled dosedanjih raziskav s področja nadzora nad policijo v Sloveniji • Pregled relevantne literature in drugih virov, ki se nanašajo na ureditev in izvajanje nadzora nad policijo v Sloveniji in izbranih državah Evropske unije ter nekaterih neevropskih državah | <p>NOVEMBER 2019 – JANUAR 2020</p> |

| | | |
|---|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Odprtje spletne strani projekta | |
| DS 2 Analiza ureditve in izvajanja nadzora nad policijo v nekaterih državah EU in izbranih tretjih državah | <ul style="list-style-type: none"> • Analiza ureditve in izvajanja nadzora nad policijo v nekaterih državah EU • Analiza sistema nadzora nad policijo v izbranih tretjih državah | FEBRUAR 2020 |
| DS 3 Zasnova in izvedba intervjujev z odgovornimi uslužbenci v Policiji in na MNZ | <ul style="list-style-type: none"> • Zasnova in izvedba strukturiranih intervjujev z odgovornimi uslužbenci v Policiji in na MNZ • Analiza intervjujev | MAREC 2020 |
| DS 4 Izdelava in predložitev letnega poročila o izvajanju projekta ARRS | <ul style="list-style-type: none"> • Izdelava in predložitev letnega poročila o izvajanju projekta Javni agenciji za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (ARRS). | APRIL – MAJ 2020 |
| DS 5 Priprava in objava kratkih strokovnih prispevkov o preliminarnih rezultatih raziskave | <ul style="list-style-type: none"> • Priprava in objava kratkih strokovno-znanstvenih prispevkov o delnih rezultatih raziskovalnega projekta | JUNIJ – AVGUST 2020 |
| DS 6 Zasnova in izvedba strukturiranih intervjujev z odgovornimi uslužbenci izbranih zunanjih nadzornikov ter priprava znanstvenih in/ali strokovnih prispevkov | <ul style="list-style-type: none"> • Zasnova in izvedba strukturiranih intervjujev z odgovornimi uslužbenci izbranih zunanjih nadzornikov • Analiza intervjujev • Priprava znanstvenih in/ali strokovnih prispevkov za tematsko številko revije Varstvoslovje v angleškem jeziku | SEPTEMBER 2020 – JANUAR 2021 |

| | | |
|--|--|--|
| <p>DS 7</p> <p>Analiza prednosti, pomanjkljivosti in možnosti za izboljšave veljavne ureditve in izvajanja posameznih oblik nadzora in sistema nadzora, oblikovanje predlogov za optimizacijo, organizacija in izvedba okrogle mize ali posveta ter izdelava in predložitev zaključnega poročila o projektu</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Analiza prednosti, pomanjkljivosti in možnosti za izboljšave veljavne ureditve in izvajanja posameznih oblik nadzora in sistema nadzora • Oblikovanje predlogov za optimizacijo posameznih oblik nadzora ter sistema nadzora nad policijo • Organizacija in izvedba okrogle mize ali posveta ter drugi načini diseminacije rezultatov raziskave • Izdelava in predložitev zaključnega poročila o projektu • Javna predstavitev zaključnega poročila o projektu • Vključitev rezultatov projekta v pedagoški proces na Fakulteti za varnostne vede UM <p>*Z diseminacijo rezultatov raziskovalnega projekta z objavami v strokovno-znanstvenih revijah in prispevki na konferencah, posvetih, na spletni strani projekta ipd., člani projektne skupine nadaljujejo tudi po zaključku projekta.</p> | <p style="text-align: center;">FEBRUAR – APRIL 2021</p> |
|--|--|--|

V sklopu zadnjega delovnega svežnja smo se posvetili tudi publiciranju in drugim načinom diseminacije rezultatov raziskave. Na spletni platformi MS Teams je bil izveden posvet »Nadzor nad policijo – stanje in izzivi«, na katerem so sodelovali predstavniki Policije, MNZ, Varuha človekovih pravic, Informacijskega pooblaščenca, Specializiranega državnega tožilstva, nevladnih organizacij in civilne družbe oziroma strokovne javnosti. V uvodnem delu posveta sta prek sto udeležencev pozdravila gospod Peter Svetina in gospod Franc Kangler, državni sekretar na MNZ.

Projektne skupine je v aprilu 2021 pri Univerzitetni založbi Univerze v Mariboru izdala e-zbornik raziskovalnega dela študentov Fakultete za varnostne vede in Prave fakultete UM o organizaciji in nadzoru policije v izbranih državah. Samostojno ali v soavtorstvu ter ob mentorstvu sourednikov so poglavja za zbornik prispevali študenti in študentke Jona Koren Fric, Aljaž Osrajnik, Martin Muženič in Živa Šuta.

V maju 2021 je bila v angleškem jeziku izdana tematska številka revije Varstvoslovje.

Projektne skupine je izdelala in predložila zaključno poročilo o raziskovanem projektu. Javna predstavitev zaključnega poročila bo izvedena v okviru konference Dnevi vrstvoslovja 2021.

Diseminacijo rezultatov raziskovalnega projekta z objavami v strokovno-znanstvenih revijah in prispevki na konferencah, posvetih, na spletni strani projekta itd., člani projektne skupine izvajajo v skladu z načrtom diseminacije, ki je vključen v Programa dela in Spremenjen program dela.

Člani projektne skupine rezultate projekta vključujejo v pedagoški proces na Fakulteti za varnostne vede UM, s čimer jih razširjajo tudi prek predavanj v okviru dodiplomskih in podiplomskih študijskih programov na matični fakulteti. Kot gostujoči predavatelji bodo v prihodnje z ugotovitvami ciljnega raziskovanega dela seznanjali tudi študente na drugih fakultetah v Sloveniji in tujini.

Z diseminacijo raziskovalnih ugotovitev v obliki objav znanstvenih in strokovnih člankov, prispevkov na konferencah, posvetih in drugih oblikah strokovno-znanstvenih srečanj ter objav na spletni strani projekta člani projektne skupine nadaljujejo tudi po zaključku raziskovanega projekta.

Povzetek glavnih ugotovitev raziskave

V okviru ciljnega raziskovalnega projekta smo v skladu s programom dela z izbranimi raziskovalnimi metodami analizirali področja systemskega nadzora nad policijo v okviru MNZ, pritožbenih postopkov zoper delo policije in notranjega nadzora v Policiji. Navedena področja nadzora ki – kot rečeno – tvorijo jedro raziskave, so predstavljena v prvem delu zaključnega poročila. Na tem mestu podajamo povzetke glavnih ugotovitev raziskave za vsako od omenjenih področij.

Sistemeski nadzor nad policijo v okviru Ministrstva za notranje zadeve

Po pregledu normativne ureditve in raziskovalnega gradiva smo na SSUNP naslovili splošen vprašalnik v pisni obliki, z vodstvom in uslužbenci SSUNP pa smo izvedli tudi strukturirane ustne intervjuje. Zanimalo nas je, kako ocenjujejo normativni okvir za opravljanje svojega dela in kaj menijo o kadrovske sestavi, zasedenost delovnih mest ter možnostih za izobraževanje in usposabljanje nadzornikov. Pridobili smo podatke o številu izvedenih nadzorov, pojasnila o odrejanju nadzorov in oceno sodelovanja z nadzorovanci, izvajalci nadzora v Policiji in izvajalci zunanjega nadzora. Zanimala so nas stališča nadzornikov glede (ne)obveščanja javnosti o izvajanju in ugotovitvah systemske nadzorne dejavnosti ter o poglobitnih izzivih systemskega nadzora v luči njegove učinkovitosti. Preverili smo tudi stališča nadzornikov glede lastne strokovne samostojnosti in (politične) neodvisnosti systemskega nadzora v okvirjih izvršilne veje oblasti.

V SSUNP ocenjujejo, da njihova prizadevanja vidno prispevajo k izboljšanju kakovosti opravljanja policijskih nalog. Kljub temu je izzivov veliko in z njimi tudi prostora za izboljšave. Izpostavimo lahko nujnost kadrovske okrepitve sektorja ob predhodnem ustrežnejšem ovrednotenju delovnih mest, na način, da bodo slednja postala zanimiva za kompetentne kandidate. Nujne so čimprejšnje spremembe oziroma dopolnitve ZODPol in Pravilnika (2013), ki bodo podrobneje uredile t. i. posredni nadzor (izdelava mnenj na podlagi zahtev za poročanje). Intervjuvanci so izrazili stališče, da je lahko izvajanje posrednega nadzora učinkovitejše le pod pogojem, če se nadzornikom zagotovijo enaka pooblastila kot pri ostalih oblikah nadzora (rednih, izrednih in ponovnih).

Če se med izvajanjem nadzora ugotovi, da policisti pri izvajanju nalog nezakonito posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine, mora v skladu z ZODPol (2013) vodja nadzora od vodje nadzorovane policijske enote zahtevati takojšnjo izvedbo ukrepov za odpravo nezakonitosti, v poročilu pa lahko določi tudi druge ukrepe, ki jih je treba izvesti za odpravo nepravilnosti. V projektni skupini ocenjujemo, da iz teh zakonskih določb nedvomno izhaja zvezanost Policije in njenega vodstva za promptno in dosledno uresničitev teh ukrepov. V nasprotju s tem v primerih, ko nadzor nezakonitega posega v temelje pravice ne zazna, pokaže pa na nepravilnosti in pomanjkljivosti, nadzorna skupina v skladu z ZODPol (2013) izdela poročilo o ugotovitvah, ki lahko vsebuje »zgolj« predloge za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti. Intervjuvanci so v zvezi s tem opozorili na neustrezno seznanjanje policijskih enot in policistov s poročili o nadzoru in nezadostno učinkovitost pri implementaciji ugotovitev (tj. predlogov za odpravo pomanjkljivosti). DPDVN je v zvezi s tem pripravil predlog sprememb ZODPol, ki jih je Vlada medtem tudi že sprejela in vložila v zakonodajni postopek. Predlog vodstvo Policije izrecno zavezuje k celovitemu in doslednemu seznanjanju policijskih enot in policistov s poročili o nadzoru. Ker prihaja do primerov, ko predstojniki policijskih enot na predloge systemskih nadzornikov za odpravo nepravilnosti reagirajo s sklicevanjem na razloge, zaradi katerih po njihovem mnenju do nepravilnosti ni prišlo, bo treba to situacijo predvideti in urediti tudi v pravilniku po spremembi ZODPol.

Ugotovili smo, da so uslužbenci SSUNP sodelovali na organiziranih strokovnih srečanjih s kolegi izvajalci resornega sistemskega nadzora iz držav nekdanje skupne države, ne pa tudi (vsaj ne redno) s kolegi iz držav Evropske unije in drugih držav (DPDVN je na primer v letu 2018 obiskala delegacija iz Palestine, ki je predstavila njihov sistem nadzora in pritožbeni postopek). Izpostavili smo tudi vprašanje obveščenosti javnosti s sistemskimi nadzornimi dejavnostmi in ugotovili, da je ta slaba oziroma je, razen v redkih medijsko odmevnih primerih in v primeru enega od medijskih portalov, ki je objavil nekaj poročil o sistemskih nadzorih, ni. Menimo, da bi seznanjanje javnosti z ugotovitvami nadzorov lahko okrepilo transparentnost nadzorovanja in samega dela policije ter vplivalo na zavezanost in motiviranost policije za učinkovito implementacijo ugotovitev nadzorov. Prav slednje – tj. nezadostna učinkovitost implementacije ugotovitev nadzorov, skupaj z nedoslednim seznanjanjem uslužbencev s poročili o nadzoru – ostaja glavni izziv sistemskega nadzora in terja normativne spremembe in rešitve, ki bodo po našem mnenju morale poseči tudi v odnos nadzorovalec–nadzorovanec.

Projektna skupina je med izvajanjem raziskave zaznala tudi določene težave in izzive, ki jih izvajalci nadzorov v intervjujih niso izpostavili. Opazili smo, da intervjuvani izvajalci sistemskega nadzora, na eni strani, kot največji izziv izpostavljajo problem pomanjkljivega seznanjanja policistov z ugotovitvami nadzorov in nezadostno učinkovitost implementacije predlogov ter, v nekaterih primerih, tudi usmeritev in obveznih navodil, medtem ko intervjuvanci, ki izvajajo interne nadzore v Policiji, trdijo ravno nasprotno – da je Policija pri implementaciji ugotovitev sistemskega nadzora in predlogov ukrepov učinkovita in uspešna ter da nadzor nad udejanjanem ugotovitev iz resornega sistemskega nadzora vršijo tudi notranji nadzorniki.

V projektni skupini menimo, da bi se lahko nadzor v določenih primerih izvajal tudi z neposrednim opazovanjem izvajanja policijskih nalog, ki je v 3. odstavku 5. člena ZODPol (2013) izrecno navedeno kot eden od načinov izvajanja sistemskega nadzora. V intervjujih s predstavnikom urada Varuha človekovih pravic in predstavnico nevladne organizacije smo ugotovili, da je po njihovem mnenju v nekaterih primerih neposredno opazovanje celo edini način, na katerega je mogoče preveriti zakonitost izvajanja policijskih nalog in pooblastil. Čeprav se strinjamo, da so nadzorne aktivnosti različnih nadzornikov različne in da so za različne vrste nadzora bolj in manj ustrezni različni pristopi in načini njegovega izvajanja, menimo, da je neposredno opazovanje izvajanja policijskih nalog in pooblastil v specifičnih primerih vendarle lahko ustrezen in učinkovit način izvajanja nadzora.

V raziskavi smo ugotovili tudi to, da večino izrednih nadzorov predlaga SSUNP oziroma DPDVN. Izrednih nadzorov, ki jih odredi minister na podlagi lastne ocene, je malo. Sistemske nadzore izvajajo uslužbenci SSUNP, izjemoma tudi uslužbenci drugih sektorjev DPDVN MNZ. Izvajalci nadzora so s strani nadzorovancev dobro sprejeti, sodelovanje je korektno, do zapletov pri dostopu do dokumentacije in posredovanju zahtevanih informacij večinoma ne prihaja (policija se ne sklicuje na zakonske določbe, ki ji v določenih primerih omogočajo nesodelovanje). Poročila o opravljenih nadzorih in mnenja na podlagi zahtev za poročanje so temeljita, pregledna in strokovna. Nekatera poročila o nadzorih so sicer obsežna, vendar so na koncu poročila zaključki strnjeni na vsega nekaj strani, ki so bistvene. Kratko in jedrnatost so podani tudi predlogi in priporočila za odpravo ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti. Poročila so zasnovana tako, da lahko vodje enot iz njih črpajo gradivo za usposabljanje policistov.

Na vprašanje, ali imajo pri izvajanju nadzorov zagotovljeno strokovno samostojnost, so intervjuvani nadzorniki odgovorili pritrdilno.

Institut pritožbe zoper delo policije

Normativna ureditev instituta pritožbe zoper delo policije je bila od uvedbe v devetdesetih letih prejšnjega stoletja dalje večkrat spremenjena in/ali dopolnjena. Zlasti v zadnjem desetletju je pri obravnavanju pritožb zoper delo policistov v pogledu strokovnosti, objektivnosti in nepristranosti pritožbenih postopkov moč opaziti občuten napredek. Kljub temu se, podobno kot pri vseh dosedanjih ureditvah pritožbenega mehanizma, tudi v zvezi z veljavno ureditvijo pritožbenega postopka pojavljajo opozorila, da ima več slabosti in pomanjkljivosti kot prednosti in da jo je treba reformirati.

V raziskavi nas je zanimala »notranja perspektiva«, tj. pogled izvajalcev pritožbenih postopkov na stanje in izzive na področju obravnavanja pritožb zoper delo policije ter na problem neodvisnosti in nepristranskosti pritožbenega mehanizma. Ugotovili smo, da je veljavni normativni okvir obstoječega formata pritožbenega mehanizma na splošno ustrezen. Ker je od zadnje sprejete in uveljavljene spremembe določb ZNPPol, ki urejajo pritožbeni postopek, pretekla že kar dolga doba, so manjše korekcije postopka vendarle potrebne, zato so v SPZP pripravili ustrezen predlog. V zadnjem obdobju je bilo v SPZP zaposlenih 8 uslužbencev, med izvajanjem ciljnega raziskovanega projekta pa so Sektor okrepili trije novi zaposleni. V SPZP so zaposleni različni profili strokovnjakov z različnimi poklicnimi izkušnjami. Nekateri imajo izkušnje z delom v policiji in poznajo policijsko subkulturo, drugi teh izkušenj nimajo, imajo pa znanja in izkušnje z drugih področij, ki so pomembna za pritožbene postopke.

Intervjuvanci so opozorili, da kljub prizadevanjem za nepristransko, strokovno in temeljito obravnavo pritožb, umeščenost v Policijo in MNZ pritožbenemu mehanizmu v očeh javnosti in pritožnikov, ki s pritožbo ne uspejo, jemlje videz nepristranskosti. To po njihovi oceni velja tako za pomiritveni postopek kot tudi za postopek pred senatom. Čeprav gre pri pomiritvenem postopku za dobrodošlo obliko komunikacije med policijo in občani ter hkrati za pomembno področje policijskega dela v skupnosti, ni mogoče zanikati dejstva, da ureditev tega instituta ne temelji na standardih neodvisnosti, nepristranskosti in kontradiktornosti, ki naj bi veljali v postopkih mediacije. V praksi prihaja do primerov pristranskosti pri ugotavljanju dejanskega stanja in težnje vodij policijskih enot po opravičevanju ravnanj policistov. Prihaja do tega, da policisti pritožbe sploh ne sprejmejo, ko je pritožba sprejeta in steče obravnavo, pa se policisti pogosto sploh ne odzovejo na vabila in se postopki izvedejo v njihovi odsotnosti. Kljub temu se je kakovost izvajanja pomiritvenih postopkov v zadnjih letih precej izboljšala, v veliki meri po zaslugi monitoringa, ki ga izvajajo uslužbenci ministrstva. Ne glede na to, so bili intervjuvanci bolj ali manj soglasni, da bi bilo treba, če bi prišlo do celovite reforme pritožbenega mehanizma, tudi pomiritveni postopek spremeniti na način, da bi v celoti izpolnjeval kriterije mediacijskega postopka.

Do zanimivih ugotovitev smo prišli tudi v zvezi s postopki, ki potekajo pred senatom. Raziskava je pokazala, da strokovnost in integriteta uslužbencev SPZP MNZ, ki vodijo senate in opravljajo naloge poročevalcev, ni vprašljiva. Ti do sedaj niso bili deležni pritiskov ali poskusov vplivanja na njihovo delo s strani ministra, policistov, strank ali kogarkoli drugega. Glavni problem, na katerega so opozorili intervjuvanci, je ta, da zaradi majhne kadrovske kapacitete SPZP (pritožbene postopke na območju celotne države izvaja šest oziroma po novem devet uslužbencev) poročevalske aktivnosti v večini primerov izvajajo osebe zaposlene v policiji, pri čemer je ta možnost izrecno predvidena tudi z ZNPPol (2013). Posledično tudi v primeru, ko o pritožbi odloča senat, v formalnem oziroma institucionalnem smislu ne moremo govoriti o neodvisnem in nepristranskem pritožbenem postopku.

Seznanjanje policistov s konkretnimi primeri utemeljenih pritožb poteka na način, da vodja enote na delovnem sestanku seznanj prisotne policiste s konkretnim primerom in

kršitvami, ki so bile ugotovljene. Vodja policijske enote s policistom ali policisti, ki so kršitev zagrešili, opravi tudi opozorilni razgovor. Vodje policijskih enot nato SPZP z vzorčnim dopisom obvestijo, da je bil s policistom ali policisti opravljen opozorilni razgovor in da so bili policisti s konkretnim primerom seznanjeni na delovnem sestanku. Učinkovitost takšnega pristopa v pogledu odpravljanja nepravilnosti in nedoslednosti pri opravljanju nalog in izvajanju pooblastil policistov ni optimalna. V SPZP kljub temu ugotavljajo, da seznanjanje policistov s konkretnimi primeri utemeljenih pritožb zagotovo pozitivno vpliva na delo policistov in zakonitost izvajanja njihovih postopkov.

V intervjujih je bilo opozorjeno, da je generalni direktor DPDVN, v katerega je umeščen SPZP, neposredno odgovoren ministru, minister pa je pristojen tudi za usmerjanje in nadzor policije ter s tem za njeno zakonito in strokovno delovanje. Odgovornost ministra za delo obeh in umeščenost pod (isto) ministrstvo nasprotuje načelu institucionalne neodvisnosti. Kljub temu, da si uslužbenci SPZP prizadevajo vsako pritožbo obravnavati objektivno in nepristransko in da v okviru obstoječe normativne ureditve svoje poslanstvo uresničujejo strokovno, učinkovito in uspešno, je stališče predstavnikov nevladnih organizacij in dobršnega dela strokovne javnosti neomajno: v perspektivi je treba pritožbeni mehanizem izločiti iz ministrstva in policije. S tem bi mu zagotovili to, česar v veljavi ureditvi nima – videz nepristranskosti in formalno/institucionalno neodvisnost. Upoštevanje do sedaj prehojeno pot bi moral biti to samoumeven korak v razvoju instituta pritožbe zoper delo policije. Poskus ustanovitve t. i. državnega nadzornika kot neodvisne institucije, ki je star že več kot desetletje, je spodletel, ker se načrtovana reforma ni prebila na agendo političnih odločevalcev. Tudi današnje stanje ni nič drugačno – politični odločevalci neodvisne nadzornike združujejo in ukinjajo, namesto da bi jih napravili močnejše in učinkovitejše.

Notranji nadzor v Policiji

NOTRANJI NADZOR

Normativi okvir izvajanja splošnih, strokovnih in ponovnih nadzorov v policiji tvorijo Zakon o organiziranosti in delu v policiji (2013), Pravila policije (2013) in Pravila za izvajanje nadzora v policiji, podlago za nadzor opravljanja dela uslužbencev policije pa daje tudi Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1, 2013). Nadzor se izvaja nad organizacijskimi enotami GPU in policijskimi upravami ter posameznimi policijskimi enotami in uslužbenci policije. Za nadzor pooblaščen uslužbenci nadzirajo delo uslužbencev policije tako, da spremljajo izvajanje delovnih nalog, pri čemer ugotavljajo njihove rezultate dela, strokovnost, obseg dela, pravočasnost, samostojnost, ustvarjalnost, natančnost, zanesljivost, sodelovanje, organiziranje dela, iniciativnost, interdisciplinarnost, odnos do uporabnikov storitev, komuniciranje in druga dejstva, ki so lahko pomembna za opravljanje dela. Po opravljenem nadzoru se izdelajo poročila o nadzoru, ki mora vsebovati opis izvedbe nadzora, ugotovitve, predloge ukrepov in rokov za odpravljanje ugotovljenih nepravilnosti ali pomanjkljivosti in morebitne predloge za ugotavljanje odgovornosti.

Vodje organizacijskih enot in drugi za nadzor pooblaščen uslužbenci Policije, ki so sodelovali v intervjujih, ocenjujejo, da je normativna podlaga za izvajanje notranjega nadzora v policiji ustrezna, ker velja tudi za ureditev pooblastil, ki jih imajo za nadzor pooblaščen uslužbenci. Pravila, ki so se začela uporabljati v letu 2015, so prinesla jasnejšo opredelitev odrejanja oziroma opravljanja nadzora nad delom uslužbencev policije in nov način ocenjevanja nadziranih policijskih enot, ki omogoča objektivnejšo, zanesljivejšo in verodostojno ocenjevanje. Tudi sistem izpolnjevanja obrazcev pri izvajanju nadzora je po oceni intervjuvancev ustrezen. Spremembe bi bile po njihovem mnenju potrebne v delu, ki se nanaša na neizvrševanje ukrepov za odpravljanje ugotovljenih pomanjkljivosti in

nepravilnosti. Po mnenju intervjuvancev je pomembo, da se ugotovitve nadzorov v največji možni meri inkorporirajo v delo policije, zato potrebujemo optimalen sistem seznanjanja in implementacije. Čeprav ima obstoječi sistem določene dobre lastnosti, so nekateri sogovorniki izrazili stališče, da bi veljalo seznanjanje s poročili o nadzoru, ki poteka na delovnih sestankih v enotah, centralizirati in informatizirati po vzoru platforme E- policist, ki se je med policisti dobro »prijela«.

V SGDP GPU so v odgovorih na splošen vprašalnik v zvezi z veljavno ureditvijo in prakso izvajanja notranjih nadzorov opozorili zlasti na problem neustreznega odnosa do namena nadzorov in na splošno do nadzorne dejavnosti v policiji s strani vodij nadziranih enot. Na ta problem so opozorili tudi ustni intervjuji, pri čemer ne gre za to, da vodje pri opravljanju nadzora ne bi želeli sodelovati. Težava je v tem, da se nepravilnosti in pomanjkljivosti, na katere opozori nadzor, zavedajo in jih tudi pripoznajo, vendar nato ne storijo dovolj, da bi se stanje spremenilo. Po mnenju enega od intervjuvancev nekateri vodje celo iščejo načine, kako bi nepravilnosti, ki spadajo k ustaljenemu načinu dela, »legalizirali«. Zaradi tovrstnih praks je po oceni intervjuvancev Policija kot organizacija zelo ranljiva.

Morebitna slabost veljavne ureditve in prakse izvajanja nadzora je tudi precejšnja razpršenost in možnost hkratnega izvajanja različnih vrst nadzora. Tudi iz tega razloga velja izpostaviti pomen intenzivnejše medsebojne komunikacije in tesnejšega sodelovanja SGDP GPU in DPDVN ter drugih (zunanjih) nadzornikov, na kar smo opozorili že v poglavju o sistemskem nadzoru, ki ga nad policijo izvaja MNZ. Enote, ki so nadzirane, v nekaterih primerih na ugotovitve notranjih nadzornikov podajo pripombe, kar posledično znatno otežuje implementacijo predlogov za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti. Prihaja do primerov, ko poročila o ugotovitvah nadzora niso posredovana na vse policijske uprave v državi, čeprav so ugotovljene nepravilnosti in pomanjkljivosti sistemske narave in bi se z njimi morale seznaniti vse policijske enote. Splošno uveljavljen vzorec je, da se poročilo ali celo samo povzetek poročila o nadzoru posreduje policijski enoti, na katero se nanaša, kjer nato vodja seznanjeni policiste te enote z vsebino poročila.

V intervjujih je bilo omenjeno, da prihaja v primerih, ko so v nadzorih ugotovljene nepravilnosti in pomanjkljivosti, tudi do tega, da se na podlagi uvedbe predlaganih ukrepov stanje za krajši čas izboljša, kasneje pa se stvari vrejo v ustaljene tirnice. Pogosto se dogaja tudi to, da se nekateri zaposleni iz takšnega ali drugačnega razloga delovnih sestankov ne udeležijo in posledično z ugotovitvami in predlogi oziroma ukrepi za odpravo nepravilnosti niso seznanjeni ali pa se z njimi seznanijo prepozno (ko vsebina poročila o nadzoru ni več neaktualna). Vendar je problem tudi v tem, da vsi policisti niso pripravljeni nameniti časa in energije v natančno seznanitev z obsežnim naborom ugotovitev, predlogov, ukrepov, usmeritev in tako naprej. Eden od problemov je zato tudi to, kako pri naslovljencih vzbuditi motivacijo za čim bolj dosledno in kontinuirano seznanjanje z ugotovitvami nadzorov.

Sistem poročanja in nadzora pri uporabi prisilnih sredstev in drugih policijskih pooblastil, ki je urejen z ZNPPol in prav tako spada k notranjemu nadzoru v policiji, je po oceni nadzornikov iz SGDP GPU ustrezen in kot tak omogoča celovito preveritev dejstev in okoliščin policijskega postopka. V zvezi s tem projektna skupina na podlagi primerov, ki pridejo pred sodišča in druge zunanje nadzornike, ocenjuje, da je v postopkih poročanja in nadzora pri ugotavljanju zakonitosti uporabe prisilnih sredstev in pooblastil poudarek na zakonitosti v ožjem pomenu in da se premalo upoštevajo standardi prava temeljnih pravic, ki izhajajo iz sodne prakse (Ustavnega sodišča in ESČP), ugotovitev v pritožbenih postopkih zoper delo policije, priporočil in mnenj Sektorja za sistemsko usmerjanje in nadzor policije DPDVN MNZ ter zunanjih nadzornikov nad policijo.

V SGDP GPU so v odgovorih na splošen vprašalnik ocenili, da je sodelovanje s sistemskimi nadzorniki iz SSUNP DPDVN MNZ dobro in korektno. Zagotovljeno je konstantno sodelovanje na vseh nivojih z namenom celostne obdelave posameznih zadev. Vsi

ukrepi, ki jih predlagajo sistemski nadzorniki, se – po trditvah sogovornikov iz SGDP GPU – izvajajo učinkovito, hkrati pa se ugotavljajo morebitne pomanjkljivosti predlaganih ukrepov in jih po potrebi popravijo oziroma dopolnijo. Po navedbah SGDP GPU v odgovorih na splošen vprašalnik naj bi nadzorniki pri izvajanju notranjih nadzorov ugotavljali tudi to, ali se ukrepi, ki jih za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti predlagajo sistemski nadzorniki, izvajajo učinkovito. V zvezi s tem je projektna skupina v tem zaključnem poročilu že v poglavju o sistemskem nadzoru opozorila, da nadzorniki iz SSUNP DPDVN MNZ kot glavni problem izpostavljajo prav pomanjkljivo seznanjanje z ugotovitvami sistema nadzora in nezadostno neučinkovitost implementacije predlaganih ukrepov. V nasprotju s sistemskimi nadzorniki MNZ, v SGDP GPU tega očitno niso prepoznali kot (pereč) problem. Eden od intervjuvanih notranjih nadzornikov je opozoril, da imajo nekatera poročila tudi do 60 strani. Pričakovanje, da bo vsak policist v celoti in natančno bral tako obsežna poročila, je po njihovem mnenju iluzorno, poleg tega pa je tudi nesmiselno. Ključne ugotovitve se po njegovem mnenju v konkretno izvajanje policijskih nalog in pooblastil prenesejo na druge načine, ne s samim poročilom o nadzoru, pač pa prek usmeritev za delo policije, programov usposabljanja ipd. V projektni skupini menimo, da so nekatera poročila sicer res obsežna, vendar pa so na koncu poročila zaključki strnjeni na vsega nekaj straneh, ki so bistvene. Kratko in jedrnatost so podani tudi predlogi in priporočila za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti. Poročila so zasnovana tako, da lahko vodje enot iz njih črpajo gradivo za usposabljanja policistov.

Ob robu problema pomanjkljivega seznanjanja z ugotovitvami nadzorov so intervjuvanci ne nazadnje opozorili tudi na to, da odgovorni iz vodstva Policije in vodje enot dolžnost seznanitve in implementacije ugotovitev v mnogih primerih prenesejo na izvajalce policijskih postopkov, s čimer naj bi bilo njihovo delo opravljeno. Takšna praksa prenašanja odgovornosti za stvari, ki so pomembne za celotno policijsko organizacijo, je po mnenju enega od intervjuvancev rak rana v slovenski Policiji.²

Intervjuvanci so soglašali, da sta sistemski nadzor, ki ga opravljajo nadzorniki MNZ, in notranji nadzor, ki je v domeni nadzornikov v Policiji, soodvisni in dopolnjujoči obliki nadzorstvene dejavnosti, eden glavnih izzivov pri tem pa je uspešno načrtovanje in usklajevanje izvajanja različnih oblik nadzora.

NOTRANJEVARNOSTNI POSTOPKI

Po določbah ZODPol (2013) in Pravilnika o notranji varnosti v policiji (2014) policija zagotavlja notranjo varnost z izvajanjem NVP preprečevanja, odkrivanja, ocenjevanja in analiziranja tveganj za notranjo varnost policije, izvaja pa tudi ukrepe za zmanjšanje tveganj za krnitev varnosti in integritete uslužbencev policije in policijskih enot. Za notranjo varnost so odgovorni vodje policijskih enot, na podlagi sklepa generalnega direktorja policije in direktorja policijske uprave so za notranjo varnost odgovorni tudi delavci generalne policijske uprave in policijskih uprav. Intervjuvanci so ocenili, da je normativna ureditev zagotavljanja notranje varnosti ustrezna. Kot ustrezna ocenjujejo tudi pooblastila, ki jih imajo za notranjo varnost pooblaščenec uslužbenci policije.

Uslužbenci GPU so dolžni vsako prijavo zoper policista, ki ima obličnost ovadbe ali izkazano namero, da prijavitelj podaja kazensko ovadbo, takoj odstopiti v nadaljnje reševanje posebnemu oddelku SDT. V SGDP GPU vzporedno izvedejo NVP, pri katerem neodvisno in brez oviranja predkazenskega postopka ugotavljajo obstoj odklonskega ravnanja ter ocenjujejo tveganje, ki je morda nastalo in ogroža notranjo varnost policije. V skladu z

² V ustnih intervjujih so sogovorniki opozorili na razkorak med kompetencami policistov, ki morajo hkrati obvladati široko paleto znanj in veščin na eni strani, ter ekspertizami nadzorovalcev na drugi strani – tudi ta vidik bi moral biti po njihovem mnenju upoštevan pri pričakovanjih, ki se kažejo skozi poročila o izvedenih nadzorih.

ugotovitvami NVP se generalnemu direktorju predlaga ustrezen delovno pravni ukrep. V zvezi s tem so sogovorniki pojasnili, da v primeru, ko se tudi v NVP potrdi, da je policist storil kaznivo dejanje, zoper njega ni uveden disciplinski postopek, temveč se mu izreče opozorilo pred redno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi ali pa izredna oziroma redna odpoved pogodbe o zaposlitvi. V veliki večini primerov se izrečejo pisna opozorila pred redno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi, odpovedi, bodisi redne ali izredne, so redke. Disciplinski postopki se, kot so pojasnili v SGDP GPU, praviloma uvedejo za kršitve delovne discipline, brez elementov kaznivega dejanja. V zvezi s tem smo ugotovili, da se v poprečju na leto uvedeta manj kot dva disciplinska postopka, kar je po naši oceni nenavadno.

Notranji nadzorniki se pre pogosto srečujejo z odtekanjem varovanih podatkov policije nepooblaščenim osebam. Veliko težav v povezavi s krnitvijo integritete predstavlja trenutna normativna ureditev dopolnilne dejavnosti po 75. členu ZODPol in Pravilniku o delih, ki jih policist ne sme opravljati. Na tem področju so v SGDP GPU že večkrat podali pobudo za spremembo zakona, in sicer v smeri, da bi bila dolžnost vsakega uslužbenca policije, da delodajalca obvešča o svoji dopolnilni dejavnosti in da ne glede na določila 100. člena Zakona o javnih uslužbencih (ZJU, 2002), za vsako dopolnilno dejavnost predstojnika zaprosi za soglasje. V tej smeri so bila podana tudi priporočila GRECO. Predlogu sta po navedbah intervjuvancev nasprotovala oba sindikata, pomisleke pa je imel tudi DPDVN MNZ.

Za zbiranje obvestil, opravljanje razgovorov in pridobivanje informacij imajo pooblaščenim uslužbencem Policije za potrebe NVP podlago v 34. členu ZNPPol. Po tej določbi je sodelovanje s pristojno službo za zagotavljanje notranje varnosti prostovoljno in sogovorniku je ob njegovi izkazani želji zgotovljena popolna anonimnost.

Pri dosednji praksi izvajanja ukrepov za zagotavljanje notranje varnosti se je po navedbah sogovornikov iz SGDP GPU večkrat pokazala potreba, da bi tudi na tem področju, kot tehnični pripomoček zbiranja obvestil, uporabili poligrafski postopek, predvsem kot metodo izločevanja in pod enakimi pogoji, ki veljajo pri zbiranju obvestil za namen preiskovanja kaznivih dejanj (pisno soglasje preiskovanca, načelo prostovoljnosti). V projektni skupini ocenjujemo, da je uvajanje poligrafa v NVP, ki se nanašajo na delovnopравни status policistov, neprimerno in nepotrebno.

V SGDP GPU na splošno sodelovanje Sektorja za notranje preiskave in integriteto (v nadaljevanju Sektor) z Oddelkom SDT ocenjujejo kot dobro. Medsebojne pristojnosti so razmejene in jasne. Tej oceni so nasprotovali nekateri sodelujoči pri izvedbi ustnih intervjujev. Menili so, da SDT na naznanitev sumov storitve kaznivih na splošno reagira zelo počasi, saj morajo v enoti dolgo čakati na povratne informacije. Ocenili so, da bi preiskovalci iz policije postopek izpeljali bolje kot kolegi na SDT. Poleg navedenega so opozorili, da bi bilo treba jasneje razložiti, kaj je izvajanje pooblastil do tretjih oseb in kaj so postopki znotraj policije oziroma kdaj nastanejo okoliščine, ko policist ne izvaja pooblastil. Pristojnost SDT bi po mnenju nekaterih intervjuvancev veljalo omejiti samo na tiste sume kaznivih ravnanj, ki naj jih policist stori pri opravljanju policijskih nalog.

Med epidemijo covid-19 je (bil) notranji nadzor v policiji usmerjen predvsem v spremljanje izvajanja delovnih nalog, spremljanje zdravstvenega stanja zaposlenih, samozaščitno obnašanje uslužbencev policije in pravilno uporabo zaščitnih sredstev. Pri tem so se ugotavljali tudi rezultati dela, strokovnost, obseg dela, pravočasnost, samostojnost, ustvarjalnost, natančnost, zanesljivost, sodelovanje, organiziranje dela, iniciativnost, interdisciplinarnost, odnos do uporabnikov storitev, komuniciranje itn. Projektna skupina v intervjujih na podlagi odgovorov notranjih nadzornikov ni mogla ugotoviti, v kateri obliki in na kakšen način se je notranji nadzor v policiji med epidemijo izvajal (če se je izvajal) tudi v zvezi z domnevnimi kršitvami človekovih pravic, nezakonitim izvajanjem postopkov in

pooblastil pri izvrševanju predpisov za zajezitev epidemije ter nesorazmerno uporabo prisilnih sredstev zoper udeležence protestnih shodov (na kršitve opozarjajo nevladne organizacije ter nekateri pravni in drugi strokovnjaki).

UVOD

Zagotavljanje varnosti posameznikom in skupnosti, spoštovanje temeljnih pravic in krepitev pravne države je poslanstvo, ki ga v Sloveniji policija izpolnjuje z izvajanjem zakonsko določenih nalog in pooblastil. Ker policija v skladu z zakonskimi pooblastili omenjene temeljne vrednote in pravice posameznikom v policijskih postopkih v večji ali manjši meri omejuje, upravičeno spada med najbolj nadzirane državne institucije. Slovenija ima, podobno kot večina drugih držav, vzpostavljen razvejan normativno urejen sistem nadzora nad policijo, ki se je od razglasitve samostojnosti in začetka izgrajevanja novega pravnega reda oziroma sistema konstantno spreminjal in nadgrajeval. Slovenska strokovna literatura razlikuje med notranjim (internim) nadzorom, ki ga nad policisti in policijskimi enotami izvajajo pooblašteni uslužbenci policije, in zunanjim (eksternim) nadzorom nad policijo, ki ga izvajajo različni neodvisni nadzorni organi, institucije in telesa (Klemenčič et al., 2002). Notranji nadzor je, če za potrebe uvoda malce poenostavimo, načeloma usmerjen v odkrivanje kršitev zakonskega varstva temeljnih pravic, zakonitosti in pravil stroke pri opravljanju policijskih nalog ter izvajanju policijskih pooblastil in prisilnih sredstev. Poleg notranjega nadzora, ki je pomemben za krepitev statusa policije kot profesionalne organizacije, je v pogledu vpliva na posameznikove svoboščine in izvajanje policijskih nalog v skladu z načeli in standardi demokracije in pravne države zelo pomemben tudi zunanji nadzor nad policijo. K tej obliki nadzora spada izvrševanje nadzornih pristojnosti političnih, (pravo)sodnih in neodvisnih državnih organov, zunanji nadzor nad policijo pa izvajajo tudi mednarodne medvladne organizacije, domače in mednarodne nevladne organizacije, mediji in državljani. Navedene oblike nadzora so bile, nekatere prej, druge kasneje, vzpostavljene tudi v veljavnem pravnem redu Republike Slovenije.

V teoriji in praksi se tako notranji kot zunanji nadzor nadalje delita na ožje oziroma specifične oblike nadzora, obstajajo pa tudi druge (možne) delitve nadzora nad policijo, na primer delitev na formalni in neformalni nadzor, politični in strokovni nadzor, sodni in izvensodni nadzor, centralizirani in decentralizirani nadzor in še bi lahko naštevali. Pregled ureditve organizacije in nadzora policije v drugih državah, ki sicer ni bil v središču našega raziskovanja (podrobneje smo ureditev organizacije in nadzora policije analizirali v štirih izbranih državah), je pokazal, da imajo različne države različno organizacijo policije in specifično ureditev nadzora nad policijo, ki vključuje kombinacijo različnih oblik internega in zunanjega (neodvisnega) nadzora, ki je bodisi formalen ali neformalen. Tako organizacija policije kot tudi sistem njenega nadzora, se v izbranih državah razlikujeta tudi po stopnji decentralizacije ter večji ali manjši razpršenosti, ki je značilna tudi za ureditev v Sloveniji. Države, ki bi imele uveljavljen povsem centraliziran sistem nadzora, so zelo redke oziroma jih ni.³ V večini držav je uveljavljen bolj ali manj, v nekaterih pa tudi izrazito decentraliziran oziroma razpršen sistem nadzora, pri domala vseh državah z demokratičnim političnim sistemom pa je opaziti prizadevanje za vzpostavitev takšne ali drugačne oblike neodvisnega nadzora, pri čemer (do sedaj) pri nekaterih dlje od prizadevanja (še) ni prišlo.

V Sloveniji je, podobno kot v večini držav, uveljavljen decentraliziran oziroma dekoncentriran sistem nadzora nad policijo, v katerem je nadzor razpršen na različne in mnogotere nadzorstvene organe. Poleg internega nadzora v Policiji, systemskega nadzora, ki se izvaja v okviru MNZ in mehanizma pritožbe zoper delo policije, ki je prav tako vzpostavljen v

³ V nekaterih (redkih) državah se je uveljavil pretežno centraliziran model nadzora, za katerega je značilen obstoj zunanje neodvisne nadzorne institucije, ki v enem organu združuje različne oblike nadzora, vendar tudi pri tem modelu ureditve nadzor ostaja delno razpršen, saj obstaja več nadzorih institucij.

okviru Policije in MNZ⁴, nadzor nad policijo v Sloveniji izvaja tudi več »zunanjih« nadzornih institucij in organov. Ti v skladu s svojimi pristojnostmi nadzorujejo različne segmente izvajanja policijskih nalog in pooblastil, pri čemer ima večina teh oblik oziroma področij nadzora sistemsko zagotovljen status neodvisnosti. Zunanji nadzorniki nad policijo, ki imajo ustavno zagotovljen status neodvisnega državnega organa, so Varuh človekovih pravic, Informacijski pooblaščenec, Komisija za preprečevanje korupcije in Računsko sodišče, na seznam pa bi bilo najbrž treba uvrstiti tudi Zagovornika načela enakosti, ki se sicer redkeje omeja kot organ nazora nad policijo. Poleg navedenih nadzor v obliki monitoringa nad slovensko policijo zvajajo tudi nekatere institucije in telesa, ki delujejo v okviru Evropske unije (EU) ter univerzalnih in regionalnih mednarodnih medvladnih organizacij, npr. Agencija Evropske unije za temeljne pravice (FRA) in v manjši meri Sodišče Evropske unije (ECJ) v okviru EU, Evropski odbor za preprečevanje mučenja (CPT) in Skupina držav proti korupciji (GRECO) v okviru Sveta Evrope, Odbor za človekove pravice (OČP) in Odbor proti mučenju (CAT) v okviru Organizacije združenih narodov in še nekatere druge. Prav tako pomemben pa je tudi nadzor, ki ga nad policijo vršijo domače in mednarodne nevladne organizacije, ki so pogosto bolj neposredne in kritične od (neodvisnih) državnih institucij, a hkrati pri svojimi opozorili in predlogi tudi bistveno manj učinkovite.

Enako ali nemara še bolj je pomemben nadzor, ki ga v okviru svojih pristojnosti nad policijo izvajajo sodišča in sicer tako sodišča splošne pristojnosti, kot tudi specializirana sodišča na čelu z Upravnim sodiščem. Posebno mesto in pomen v sistemu nadzora nad policijo pa ima nedvomno Ustavno sodišče kot najvišji organ sodne veje oblasti na področju ustavnosti, zakonitosti in temeljnih pravic, ki ima hkrati zelo pomembno mesto tudi v sistemu delitve oblasti in mehanizmu zavor in ravnovesij. In nenazadnje, velik pomen na področju sodnega nadzora ima tudi Evropsko sodišče za človekove pravice.

Na širšem področju pravosodja je treba posebej izpostaviti tudi nazor, ki ga nad policijo izvaja državno tožilstvo. Temu nadzornemu organu, ki sicer organizacijsko in funkcionalno spada k izvršilni veji oblasti, je v pogledu pristojnosti v razmerju do Policije ustavno zagotovljena institucionalna neodvisnost, ki so jo pripoznale tudi nekatere mednarodne organizacije. Pri tem velja že uvodoma opozoriti, da se nadzor državnega tožilstva nad policijo ne konča pri pristojnostih Specializiranega državnega tožilstva in njegovega Oddelka za preiskovanje in pregon uradnih oseb s posebnimi pooblastili, ampak se glede na določbe Zakona o kazenskem postopku razteza na vse ključne aktivnosti policije v predkazenskem postopku.

Ne nazadnje pri naštevanju različnih oblikah nadzora nad policijo v Sloveniji ne gre prezreti tudi državlanskega nadzora in neformalnega nadzora javnosti, ki nista povsem ločeni (različni) obliki oziroma področji nadzora, saj se do neke mere med seboj prepletata. V ožjem pomenu se pojem državlanskega nadzora nanaša na obstoj neodvisnega nadzornega in pritožbenega telesa državljanov, v širšem pomenu pa gre k državlanskem nadzoru nad policijo šteti tudi najrazličnejše oblike neformalnega nadzora širše javnosti, ki se (če se) vrši prek (neodvisnih) medijev, raziskovalnega novinarstva, strokovne kritike, državljanskih iniciativ, protestnih gibaj ipd. Po ugotovitvah nekaterih starejših raziskav (Amnesty International Slovenija, 2004), naj bi bil državljanski nadzor (v ožjem pomenu) nad policijo v Sloveniji zagotovljen posredno, prek parlamentarnega nadzora, ki ga nad policijo izvajajo poslanci, kot izvoljeni predstavniki državljanov. Državljanski nadzor nad policijo se – lahko bi rekli, da – »posredno neposredno« izvaja v okviru pritožbenih postopkov zoper policiste s sodelovanjem

⁴ Specifična (ožja) oblika nadzora, ki se na nad policijo izvaja v okviru MNZ, je tudi inšpekcijski nadzor na področju varstva tajnih podatkov, ki ga izvaja Inšpektorat za notranje zadeve, ki je tako kot Policija organ v sestavi MNZ.

predstavnikov javnosti v senatih, ki po določbah Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol, 2013) v okviru MNZ odločajo o pritožbah.

Oblike nadzora nad policijo, ki so vzpostavljene v Sloveniji, vključujejo z vidika nadzorovalcev in njihovih različnih pristojnosti raznolike nadzorstvene procese, ki so jim po eni strani podvrženi policisti in policijski vodje (menedžerji) pri opravljanju njihovega dela, po drugi strani pa tudi policija kot struktura in organizacija. Nadzor se v prvi vrsti, vendar ne izključno, izvaja nad spoštovanjem človekovih pravic in zakonitosti izvajanja policijskih nalog in pooblastil, pri internem in sistemskem resornem nadzoru pa tudi strokovnih in etičnih standardov policijskega dela ter strokovne usposobljenosti in delovne uspešnosti.

V okviru ciljnega raziskovalnega projekta smo analizo, zaradi obsežnosti in kompleksnosti sistema nadzora nad policijo, omejili na sistemski nadzor nad policijo v okviru MNZ, institut pritožbe zoper delo policije in notranji nadzor v Policiji. Navedenim področjem nadzora je posvečen prvi del zaključnega poročila. Sistemskim in notranjim nadzornikom smo dodali še štiri izbrane neodvisne zunanje nadzornike: Varuha človekovih pravic, Informacijskega pooblaščenca, Računsko sodišče in Pravno-informacijski center nevladnih organizacij – PIC. Navedeni zunanji nadzorniki so predstavljeni v drugem delu poročila. V projektni skupini ocenjujemo, da veljavni sistem nadzora nad policijo kot celota in v posameznih segmentih – sam na sebi in v primerjavi z sistemi v nekaterih drugih državah – zagotavlja razmeroma vzdržen in učinkovit nadzor, analiza pa je razkrila tudi nekatere pomanjkljivosti in možnosti oziroma priložnosti za izboljšave. Na pomanjkljivosti in anomalije v obstoječi ureditvi in praksi izvajanja nadzora so opozorile tudi nekatere raziskave, ki so bile izvedene v prejšnjih letih. Z analizo in predlogi, ki smo jih oblikovali, želimo prispevati k večji demokratičnosti, transparentnosti in učinkovitosti obstoječe systemske ureditve in posameznih oblik nadzora, s tem pa tudi k zakonitosti, kakovosti in legitimnosti policijskega dela in policijskega sistema v celoti.

PRVI DEL: RESORNI IN NOTRANJI NADZORNIKI

Sistemiški nadzor nad policijo v okviru Ministrstva za notranje zadeve

1 Uvod

Sistemiški nadzor nad policijo v okviru Ministrstva za notranje zadeve (MNZ) je ožji in segment nadzora, ki se nad policijo izvaja v okviru izvršilne veje oblasti, katere del je tudi sama policija. Nadzor nad policijo se kot oblika zunanjega nadzora nad policijo v okviru te veje državne oblasti uresničuje z vodenjem in usmerjanjem državne uprave, ki spada v domeno Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju Vlada). Vlada skrbi, da ministrstva in njihovi organi v sestavi zakonito, strokovno in usklajeno izvršujejo svoje pristojnosti. Temeljni vzvod nadzora nad policijo kot organom v sestavi MNZ je imenovanje in razrešitev generalnega direktorja policije (Vlada lahko generalnega direktorja v primeru, če oceni, da njegovo delo ne zagotavlja zakonitega in učinkovitega izvajanja policijskih nalog, razreši s položaja), vladni nadzor pa se vrši tudi prek ministra za notranje zadeve, ki je na sejah Vlade dolžan poročati o stanju v resorju. Bolj neposreden nadzor se izvaja v okviru MNZ v obliki resornega sistemskega nadzora nad policijo, v okviru notranjega resorja pa je vzpostavljen tudi mehanizem za odločanje o pritožbah zoper delo policije v postopku pred senatom.

Normativni okvir sistemskega nadzora nad policijo, ki ga izvaja MNZ, določata Zakon o organiziranosti in delu v policiji (ZODPol, 2013) in Pravilnik o usmerjanju in nadzoru policije (2013). ZODPol v 3. členu med drugim določa, da MNZ usmerja in nadzoruje izvajanje nalog in pooblastil policije.⁵ V skladu s tem zakonom MNZ nad izvajanjem nalog in pooblastil policije opravlja celovit, sistematičen in načrten nadzor za ugotavljanje zakonitosti, strokovnosti ter spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin pri izvajanju policijskih pooblastil. Nadzor odredi minister z izdajo pisne odredbe, s katero določi vodjo nadzora in druge uradnike oziroma uradnice, ki sodelujejo v nadzoru. Ta se lahko opravlja neposredno z vpogledom v listinsko ali drugo gradivo v policijskih enotah, pogovorom s policisti, drugimi uslužbenci policije ali posamezniki ter z neposrednim opazovanjem izvajanja nalog na določenem mestu. Po končanem nadzoru se izdela poročilo o ugotovitvah, ki lahko vsebuje tudi predloge za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti. Če se med izvajanjem nadzora ugotovi, da policisti pri izvajanju nalog nezakonito posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine, mora vodja nadzora od vodje nadzorovane policijske enote zahtevati takojšnjo izvedbo ukrepov za odpravo nezakonitosti, v poročilu pa lahko določi tudi druge ukrepe, ki jih je treba izvesti za odpravo nepravilnosti (ZODPol, 2013).

Za izvajanje nalog v okviru opravljanja nadzora nad delom policije lahko minister sicer zadolži tudi uslužbence policije ali druge javne uslužbence ministrstva, načeloma pa nadzor nad delom policije opravljajo uslužbenci Sektorja za sistemsko usmerjanje in nadzor policije (SSUNP), ki je del Direktorata za policijo in druge varnostne naloge (DPDVN) znotraj MNZ. Uslužbenci Sektorja so uradne osebe, ki smejo na podlagi pooblastil, ki jim jih daje 8. člen

⁵ Sistemsko usmerjanje policije natančneje definira 4. člen ZODPol, ki določa, da usmerjanje policije pomeni sistematično in načrtno dajanje obveznih navodil in usmeritev za delo policije s pisnimi usmeritvami in navodili. Temeljni razvojni cilji na posameznih področjih dela policije in usmeritve za izvajanje nalog policije se določijo s temeljnimi usmeritvami za izdelavo srednjeročnega razvoja in dela policije za obdobje petih let. Letni načrt dela policije pa je pripravljen na podlagi letnih usmeritev. Kadar je potrebno takojšnje ukrepanje za odpravo pomanjkljivosti, ministrstvo pripravi posamične (*ad hoc*) usmeritve (ZODPol, 2013).

ZODPol (2013):

- zahtevati podatke iz evidenc, ki jih vodi in vzdržuje policija;
- zahtevati vpogled v evidence, 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;
- vabiti na pogovor policiste, druge uslužbence policije ali posameznike;
- opraviti pogovor s policisti, drugimi uslužbenci policije ali posamezniki;
- vstopiti v vsak prostor, ki ga policija uporablja pri svojem delu;
- zahtevati uradna pisna potrdila 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;
- prisostvovati izvajanju nalog policije in
- od policije zahtevati posredovanje drugih podatkov in informacij iz njihove pristojnosti, ki so pomembni za usmerjanje in nadzor.

Pri sistemskem nadzoru po 11. členu ZODPol (2013) veljajo tudi nekatere omejitve. Če obstaja utemeljena nevarnost, da bi izvedba pooblastil pri nadzoru nad izvajanjem prikritih preiskovalnih ukrepov onemogočila ali bistveno otežila izvedbo teh ukrepov ali ogrozila življenje in zdravje njihovih izvajalcev, lahko policija začasno odreče prikaz dokumentacije, pregled prostorov in posredovanje določenih podatkov ali informacij. Dokumentacijo, ki se nanaša na izvedbo prikritih preiskovalnih ukrepov in ima oznako tajnosti, smejo uradniki enote za usmerjanje in nadzor pregledovati samo ob prisotnosti odgovorne osebe, ki je določila stopnjo tajnosti dokumenta, oziroma osebe, ki jo ta pooblasti. Uslužbenci SSUNP pa ne smejo vpogledati v dokumentacijo, iz katere je razvidna identiteta tajnih delavcev in posameznikov, ki policiji prostovoljno in prikrito posredujejo operativne informacije o kaznivih dejanjih, njihovih storilcih in drugih aktivnostih, ki so usmerjene k izvršitvi kaznivih dejanj, katerih storilci se preganjajo po uradni dolžnosti (ZODPol, 2013).

Pravilnik o usmerjanju in nadzoru policije (2013) opredeljuje redni, izredni in ponovni nadzor nad izvajanjem nalog in pooblastil policije. Pri rednem nadzoru vodja nadzora najmanj 15 dni pred izvedbo vroči odredbo o nadzoru generalnemu direktorju policije in vodji policijske enote, v kateri bo opravljen nadzor, izredni ali ponovni nadzor pa se lahko opravi nenapovedano. Redni nadzori so načrtovani z letnim programom nadzorov MNZ. 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 nadzori pa preverjanju odprave nepravilnosti, ugotovljenih ob rednih in izrednih nadzorih. Na podlagi 14. člena Pravilnika (2013) SSUNP izvaja nadzorno dejavnost tudi posredno s tako imenovanimi zahtevami za poročanje, ki se praviloma nanašajo na presojo zakonitosti in strokovnosti izvajanja nalog v posameznih policijskih postopkih.

Kadar je potrebno takojšnje ukrepanje za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti, lahko minister na podlagi ZODPol (2013) izda usmeritve in (obvezna) navodila, ki se nanašajo na izvedbo posameznih nalog in ukrepov policije. Z njimi generalnemu direktorju policije naloži, da v določenem roku in na določen način odpravi pri nadzoru ugotovljene nepravilnosti in izvede postopke za ugotavljanje odgovornosti. Generalni direktor policije mora o izvedenih ukrepih za odpravo nepravilnosti in postopkih za ugotovitev odgovornosti v določenem roku pisno seznaniti ministra.

2 Sektor za sistemsko usmerjanje in nadzor policije DPDVN MNZ

Sektor za sistemsko usmerjanje in nadzor policije je, kot rečeno, del Direktorata za policijo in druge varnostne naloge MNZ, ki ima v svoji sestavi še pet sektorjev.⁶ Direktorat je bil ustanovljen leta 1999 kot Urad za usmerjanje in nadzor policije kot samostojne notranje enote ministrstva. Razlog za ustanovitev urada je bila uveljavitev določb Zakona o policiji (1998), ki je v 2. členu predpisoval razmerje med ministrstvom in policijo – v organizacijskem smislu je policija postala organ v sestavi MNZ. Pregled organiziranosti in delovanja direktorata v trenutni in predhodnih oblikah v zadnjih dveh desetletjih kaže, da se je iz prvotnega usmerjanja in nadzora policije področje dela najprej razširilo na zasebno varovanje, detektivsko dejavnost, obrambno načrtovanje, varstvo tajnih podatkov in nato še na reševanje pritožb zoper delo policije. Širitev delovnih področij je bila sprva predvsem posledica sprememb zakonodaje, kasneje pa racionalizacije poslovnih procesov (Ministrstvo za notranje zadeve, Direktorat za policijo in druge varnostne naloge in Služba za odnose z javnostmi, 2019b).

Nadzorne aktivnosti današnjega SSUNP so bile v delokrog DPDVN tako ali drugače vključene od leta 1999 dalje, ko je začela delovati samostojna notranja enota MNZ. Od leta 2003 je sistemski nadzor nad delom policije izvajal Sektor za usmerjanje in nadzor policije pod okriljem novonastalega Urada za policijo in druge varnostne naloge. Leto kasneje se vsebina dela razdeli med dva sektorja (Sektor za usmerjanje policije in Sektor za nadzor policije) DPDVN, ki nastane namesto Urada za policijo in druge varnostne naloge. Reorganizacija Direktorata leta 2008 prinese združitev omenjenih sektorjev v Sektor za usmerjanje in nadzor policije. Dve leti kasneje, v okviru nove reorganizacije DPDVN, je sektor prevzel sedanji naziv - Sektor za sistemsko usmerjanje in nadzor policije.

Direktorat je bil od tedaj dalje večkrat reorganiziran, pri čemer so se nekateri sektorji ukinjali, namesto njih pa so bili ustanovljeni drugi ali pa so bile njihove naloge prenesene na druge sektorje, ki so po reorganizaciji nadaljevali z delom. Z reformo Direktorata leta 2011 so bile z ukinitvijo Sektorja za analize, policijsko pravo in sistemsko normativno dejavnost naloge tega sektorja prenesene na SSUNP, ki so sektor, ki primarno skrbi za sistemski nadzor nad delom policije ter pripravo sistemskih, temeljnih in strateških usmeritev za delo policije, precej obremenile. Po skoraj desetletju je bil z novo reformo Direktorata ustanovljen Sektor za sistemsko normativno dejavnost in analize, ki je prevzel naloge svojega predhodnika, ki je bil ukinjen. Sistematično spremljanje in analiziranje predpisov in sodne prakse ter primerjalne zakonodaje z namenom zagotavljanja optimalnega sistema razvoja, pripravljane in usklajevanje gradiv, mnenj, stališč in odgovorov z delovnega področja ministrstva, pripravljane odgovorov na poslanska vprašanja ter mnenj in odzivov na gradiva in predloge Vlade, Državnega zbora RS ipd. posledično ne spada v delokrog nalog SSUNP. Občutna razbremenitev SSUNP je pomenila, da se uslužbenci tega sektorja spet lahko posvečajo izključno opravljanju svojih izvornih nalog – tudi oziroma predvsem izvajanju sistema nadzora nad policijo.

Iz pridobljenega raziskovalnega gradiva je razvidno, da je SSUNP redni nadzor nad enotami že večkrat izvedel nad Nacionalnim preiskovalnim uradom (NPU). Redni nadzor je bil med drugim izveden tudi nad postopki Policije pri vodenju evidenc preiskav DNK in daktiloskopiranih oseb, nad izvajanjem nalog Policije pri ugotavljanju prekrškov prekoračitve hitrosti z uporabo tehničnih sredstev, nad izvajanjem pooblastil v predkazenskem postopku v specializiranih enotah Uprave uniformirane policije GPU, nad postopki Policije pri preiskavi kaznivih ravnanj s področja prepovedanih drog, kjer niso uporabljeni prikriti preiskovalni

⁶ Sektor za pritožbe zoper policijo, Sektor za zasebno varstvo in občinska redarstva, Sektor za tajne podatke, Sektor za varnostno načrtovanje, in Sektor za sistemsko normativno dejavnost in analize.

ukrepi, nad postopi Policije pri zasegih motornih vozil v postopkih o prekrških še pred izdajo sodbe o prekršku, nad postopki Policije pri odvzemu prostosti in pridržanju osumljencev kaznivih dejanj do šest ur, nad postopki policije v zvezi z izobraževanjem, usposabljanjem in izpopolnjevanjem v Policiji, nad izvajanjem nalog in pooblastil policistov mobilnih kriminalističnih oddelkov in nad ravnanjem Policije v zvezi s podatki o biometričnih značilnostih oseb, ki jim je bil vzet vzorec DNK. Prek posredovanega raziskovalnega gradiva je bil projektni skupini omogočen tudi vpogled v nekatera (anonimizirana) poročila o izrednih in ponovnih nadzorih ter mnenja na podlagi zahtev za poročanje. Iz mnenj je razvidno, da SSUNP v okviru t. i. izrednega nadzora od Policije oziroma njenih enot zahteva poročanje o konkretnih primerih izvajanju policijskih postopkov in pooblastil. Ob pregledu poročil in mnenj smo ugotovili, da je SSUNP v vseh primerih nadzorov ali zahtev za poročaje ugotovil nepravilnosti in pomanjkljivosti pri izvajanju nalog Policije, v nekaterih primerih pa tudi nezakonita ravnanja (zaradi prekoračitve pooblastil, nepravilnega ukrepanja ipd.) in kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

3 Ugotovitve ciljnega raziskovanega projekta

3.1 Metoda

Za natančnejši vpogled v opravljanje systemskega nadzora policije, ki ga izvaja MNZ, smo izvedli strukturiran intervju s splošnim vprašalnikom v pisni obliki in ustne intervjuje z vodjo in dvema uslužbencema SSUNP. Najprej smo izvedli strukturiran intervju s splošnim vprašalnikom v pisni obliki, po analizi pisnega intervjuja pa smo nato izvedli še ustne intervjuje. Splošen vprašalnik in vprašanja za ustne intervjuje smo oblikovali na podlagi analize pravne ureditve systemskega nadzora nad delom policije in raziskovalnega gradiva, ki so ga projektni skupini po predhodnem dogovoru posredovali iz SSUNP.⁷ Splošen vprašalnik smo poslali v vednost vsebinskemu spremljevalcu raziskovalnega projekta na MNZ, ki nanj ni imel pripomb. Ustne intervjuje smo v dogovoru z vsebinskim spremljevalcem izvedli 3. novembra 2020 v prostorih MNZ.

3.2 Izsledki intervjuja s splošnim vprašalnikom

3.2.1 Normativni okvir za izvajanje systemskega nadzora

Iz odgovorov na splošen vprašalnik je razvidno, da je po mnenju systemskih nadzornikov systemski nadzor, ki se izvaja v okviru rednih, izrednih in ponovnih nadzorov, normativno ustrezno urejen. Izjema je t. i. posredni nadzor, ki se izvaja v okviru zahtev za poročanje (14. člen Pravilnika o usmerjanju in nadzoru policije, 2013). Nadzorniki namreč pri zahtevah za poročanje nimajo enakih pooblastil kot pri nadzorih, pač pa gre zgolj za pozivanje k izročitvi dokumentacije, ki se pogosto zavleče in terja mnogo dopisovanja z dodatnimi zahtevami, prošnjami in obrazložitvami.

Pravilnik o usmerjanju in nadzoru policije (2013) bi moral biti po mnenju nadzornikov bolj jasen tudi v delu, ki se nanaša na seznanitev in odziv policije na prejeta poročila o izvedenih nadzorih ter mnenja na podlagi zahtev za poročanje. Nedorečen je namreč postopek v primeru, ko policija po usklajevanju ponovno poda pripombe na oddano poročilo.

⁷ Pri tem gre za poročila o systemskih nadzorih (25 poročil) in mnenja na podlagi zahtev za poročanje (14 mnenj), ki so bila pred tem anonimizirana.

DPDVN je predlagal določene spremembe ZODPol (2013) v zvezi s težavami pri doslednem seznanjanju policistov s poročili in mnenji DPDVN (več o tem v nadaljevanju).

3.2.2 Kadrovska sestava, izobraževanje in usposabljanje ter mednarodno sodelovanje uslužbencev SSUNP

V SSUNP je trenutno zaposlenih 9 uslužbencev (vključno s tajnico). Nadzorniki so v odgovorih na splošen vprašalnik navedli, da si SSUNP ves čas prizadeva za kadrovske okrepitve, pri čemer pa se sooča zlasti s težavami, da so delovna mesta v SSUNP slabše ovrednotena v primerjavi z delovnimi mesti v policiji. Policist, ki bi se morebiti zaposlil v SSUNP, bi izgubil določene dodatke, kar bi se odrazilo v nižji plači. Iz tega razloga je zanimanja kariernih policistov in kompetentnih zunanjih strokovnjakov za zaposlitev v SSUNP malo. Tudi v zvezi s tem je DPDVN že večkrat predlagal določene spremembe ZODPol (ohranitev nekaterih dodatkov, ki so vezani na posebna pooblastila), ki pa do sedaj niso bile upoštevane. V SSUNP zaposlujejo tudi uslužbence, ki ne izhajajo iz policije, kar se je pokazalo kot dobrodošlo, saj si nadzorniki na ta način izmenjujejo različna znanja, zlasti pa na ugotovljene sistemske nepravilnosti »gledajo« tudi iz različnih zornih kotov.

Iz odgovorov na splošen vprašalnik smo razbrali, da uslužbenci SSUNP izpopolnjujejo svoje znanje v okviru rednih usposabljanj, ki jih organizirata MNZ in Ministrstvo za javno upravo. Pomemben doprinos k izobraževanju uslužbencev SSUNP predstavlja tudi aktivno sodelovanje v različnih internih in medresorskih delovnih skupinah, ki pripravljajo spremembe zakonodaje ter usklajevanje internih aktov policije.⁸ Uslužbenci SSUNP aktivno sodelujejo tudi na različnih strokovnih simpozijih in v izobraževalnem procesu policije (nekateri uslužbenci SSUNP kot gostujoči predavatelji oziroma strokovnjaki iz prakse predavajo na Višji policijski šoli), kot zunanji predavatelji pa so pedagoško aktivni tudi na Fakulteti za varnostne vede Univerze v Mariboru. V SSUNP sodelavce vzpodbujajo tudi k dodatnemu izobraževanju na podiplomskem študiju, zlasti s področja policijskega prava, saj slednje pozitivno pripomore tudi h kvalitetnejšemu opravljanju temeljnih nalog SSUNP. DPDVN za uslužbence SSUNP občasno organizira tudi strokovna srečanja s kolegi v drugih državah, zlasti z območja nekdanje skupne države,⁹ redkeje pa s kolegi iz držav članic Evropske unije in tretjih držav.¹⁰ Prav tako se uslužbenci SSUNP redko udeležujejo izobraževanj in usposabljanj v tujini.

⁸ SSUNP je v zadnjem obdobju posebno pozornost posvečal tudi spremljanju sodne prakse, vsaki dve leti pa je izdal in javno objavil tudi zbir judikatov s področja policijskega prava. Iz intervjuja s splošnim vprašalnikom smo razbrali, da bodo navedene naloge v prihodnje prenešene na novo oziroma ponovno ustanovljen Sektor za sistemskega normativno dejavnost in analize.

⁹ Dejavnost sistemskega nadzora (in usmerjanja), ki jo izvajajo uslužbenci SSUNP, je bila v zadnjih petih letih večkrat predstavljena različnim delegacijam iz tujine, predvsem iz držav Zahodnega Balkana, ob predstavitvah pa se je praviloma razvila tudi diskusija in izmenjava mnenj s predstavniki tujih delegacij. Aprila 2016 je bila v Sloveniji na obisku delegacija notranjega ministrstva Republike Severne Makedonije, kateri je bila predstavljena zakonska ureditev sistemskega usmerjanja in nadzora policije ter pristojnosti in najpomembnejše naloge enote, pristojne za usmerjanje in nadzor policije v slovenskem notranjem ministrstvu. Maja in septembra 2017 sta bili v Sloveniji na študijskem obisku delegaciji varnostnih organov Bosne in Hercegovine. Obisk je bil izveden v okviru projekta mednarodne policijske organizacije IPA 2012 »Twinning Projekt "Jačanje provedbe zakona"«. Na temo razvoja standardiziranih procesov in smernic za strateško planiranje na področju notranje varnosti (angl. *Developing standardized procedures and guidelines for strategic planning in the law enforcement sector*) je bilo tujim predstavnikom med drugim predstavljeno tudi področje sistemskega usmerjanja in nadzora policije ter pritožb zoper delo policistov.

¹⁰ Nadzorna dejavnost MNZ je bila v letu 2018 predstavljena delegaciji iz Palestine.

3.2.3 Odrejanje in izvajanje nadzorov, priprava poročil in mnenj ter pooblastila nadzornikov

Nadzorov, ki jih odredi minister na podlagi lastne ocene, je malo in število teh ne izstopa med posameznimi mandati ministrov. Večino izrednih nadzorov predlaga DPDVN. V SSUNP ocenjujejo, da je pravni okvir pristojnosti in omejitev ministra kot političnega funkcionarja pri nadzorni in usmerjevalni dejavnosti ustrezen.

V zadnjem petletnem obdobju so vse nadzore izvajali uslužbenci SSUNP. Do tega, da bi pri izvajanju sistemskih nadzorov sodelovali uslužbenci policije ali tretje osebe, ne prihaja. Je pa bilo nekaj nadzorov, pri katerih so sodelovali uslužbenci iz drugih sektorjev DPDVN, in sicer iz Sektorja za pritožbe zoper delo policije in Sektorja za tajne podatke.

SSUNP na letni ravni izvede približno pet sistemskih nadzorov in v povprečju 20 t. i. posrednih nadzorov v obliki zahtev za poročanje. V zadnjem petletnem obdobju je SSUNP izvedel 17 rednih, 5 izrednih in 4 ponovne nadzore. Izredni nadzori se v večini primerov izvedejo zaradi (med letom) ugotovljenih sistemskih nepravilnosti zaradi nepredvidenih oziroma nepričakovanih dogodkov, okoliščin ali domnevnih nepravilnosti pri delu policije. V praksi se redni, izredni in ponovni nadzori v večini opravljajo nad delom enot na vseh nivojih policije (lokalni, regionalni, državni).

Po pregledu posredovanega raziskovalnega gradiva (14 anonimiziranih poročil o nadzoru in 25 mnenj na podlagi zahtev za poročanje) ocenjujemo, da je oblika in struktura poročil in mnenj ustrezna. Poročila in mnenja so temeljita, pregledna in strokovna. Poročila o nadzorih vključujejo normativno analizo in ugotovitve revidiranja ter predloge za izboljšanje stanja. V ustnih intervjujih so nekateri notranji nadzorniki opozorili, da so poročila zelo obsežna (tudi do 60 strani) in da od že tako ali tako preobremenjenih policistov ne bi smeli pričakovati, da bodo prebirali tako obsežno čtivo (glej poglavje o notranjem nadzoru v Policiji). V projektni skupini menimo, da so nekatera poročila sicer res obsežna, vendar pa so na koncu poročila zaključki strnjeni na vsega nekaj strani, ki so bistvene. Kratko in jedrnato so podani tudi predlogi in priporočila za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti. Poročila so zasnovana tako, da lahko vodje enot iz njih črpajo gradivo za usposabljanja policistov. Upoštevati je treba, da nadzor DPDVN ni identičen policijskemu (notranjemu) nadzoru. Za sistemski nadzor je značilno, da področje nadzora poglobljeno analizira tako z vidika normativnih podlag, kot tudi sodne prakse (glej tudi poročilo o notranjem nadzoru v Policiji).

V SSUNP ocenjujejo, da so pooblastila nadzornikov SSUNP ustrezna, izjema so pooblastila, ki jih imajo uslužbenci SSUNP pri t. i. posrednem nadzoru (glej spodaj). V zadnjem petletnem obdobju nadzor ni obsegal neposrednega opazovanja izvajanja policijskih nalog na terenu, ker za to po oceni intervjuvancev ni bilo potrebe. Za sistemski nadzor je po mnenju vodje SSUNP ključna listinska dokumentacija, podatki iz evidenc in ugotovitve iz opravljenih razgovorov z uslužbenci policije.

3.2.4 Sodelovanje SSUNP z nadzorovanci

V SSUNP ne v zadnjem petletnem obdobju ne prej ne beležijo primera, ko bi iz razlogov po 11. čl. ZODPol (2013) Policija začasno odrekla sodelovanje pri opravljanju nadzora, s čimer bi bilo opravljanje nadzora začasno delno ali v celoti onemogočeno. Iz odgovorov na splošen vprašalnik je razvidno, da je vsa komunikacija z Generalno policijsko upravo korektna in pogosta ter da poteka tako preko e-komunikacij kot tudi neposredno po telefonu. Sistemski nadzorniki so med nadzorovanci dobro sprejeti, sodelovanje je korektno in ni težav z dostopom do informacij. V splošnem vprašalniku so nadzorniki izrazili stališče, da bi bila na sestanku nadzorne skupine z nadzorovanci po končanem nadzoru dobrodošla prisotnost generalnega direktorja ali njegovih namestnikov, saj bi se tako že pred prebiranjem poročila seznanili z vsebino.

3.2.5 Sodelovaje med SSUNP in izvajalci zunanjega nadzora

Sodelovanje SSUNP z zunanjimi nadzorniki policije (Vrhovnim državnim tožilstvom, Varuhom človekovih pravic, Informacijskim pooblaščenecem, KPK itn.) poteka predvsem v okviru priprav za izdelavo temeljnih in letnih usmeritev za delo policije, v medresorskih delovnih skupinah ter drugih oblikah sodelovanja (npr. ustanovljena je bila delovna skupina za spremljanje izvajanja Uredbe o sodelovanju državnega tožilstva, policije in drugih pristojnih državnih organov in institucij pri odkrivanju in pregonu storilcev kaznivih dejanj ter delovanju specializiranih in skupnih preiskovalnih skupin, v kateri poleg nadzornikov SSUNP med drugim sodelujejo predstavniki Vrhovnega državnega tožilstva). Uslužbenci SSUNP se pogosteje srečujejo tudi z uslužbenci urada Varuh človekovih pravic, v zvezi s konkretnimi primeri pobud, ki jih v zvezi s policijskimi postopki prejme Varuh.

3.2.6 Obveščenost javnosti glede sistemske nadzorne dejavnosti

Iz odgovorov intervjuvancev smo razbrali, da je bila javnost do sedaj o sistemski nadzorni dejavnosti obveščena le preko poročanja enega od medijskih portalov, ki je na podlagi pravice za dostop do informacij javnega značaja pridobil nekatera poročila o nadzoru in na podlagi ugotovitev objavil nekaj člankov o nepravilnostih policije. Bili so tudi posamezni primeri obveščanja parlamentarnih preiskovalnih komisij na njihovo zahtevo. Trenutno, razen seznanjanja notranje strokovne javnosti s poročili o nadzorih in posrednega obveščanja o ugotovitvah nadzorov v ožjem krogu na različnih sestankih in predavanjih, obveščanja javnosti praktično ni. Vprašani so pritrdili naši oceni, da bi lahko obveščanje (npr. po zgledu SPZP, kjer objavljajo povzetke odločitev senatov za pritožbe) pripomoglo k večji transparentnosti nadzora in da bi lahko vplivalo na večjo zavezanost policije k vpeljavi ugotovitev nadzorov v prakso.

3.2.7 Izzivi sistemskega nadzora nad delom policije

Kot enega ključnih problemov sistemskega nadzora vprašani izpostavljajo neučinkovitost implementacije ugotovitev nadzorov in predlaganih ukrepov za odpravo ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti. V SSUNP iz leta v leto ugotavljajo, da policija nedosledno seznanja policiste s poročili o nadzoru ter mnenji, izdelanimi na podlagi zahtev za poročanje. Ta problem vztraja že več let, zaradi česar je minister policiji izdal tudi usmeritve in obvezna navodila¹¹, vendar v SSUNP še vedno opažajo težave. Ponovni nadzori namreč pogosto pokažejo, da se nepravilnosti še vedno pojavljajo. Na to, da mora biti implementacija ugotovitev nadzorov in predlaganih ukrepov za odpravo ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti bolj učinkovita, uslužbenci SSUNP predstavnike Policije opozarjajo tudi v poročilih in mnenjih na podlagi zahtev za poročanje. Da bi Policija dosledno seznanjala policiste s poročili o nadzoru ter mnenji, izdelanimi na podlagi zahtev za poročanje, je DPDVN predlagal tudi določene spremembe ZODPol.

¹¹ Kot primer lahko navedemo Usmeritve in obvezna navodila za pripravo načrta dela policije v letu 2021 (MNZ, 2020b). V tem dokumentu je v zadnjem poglavju z naslovom Krepitve ugleda policije, pod točko 7.3 zapisano: »Zagotovi naj dosledno seznanjanje vseh policistov s poročili in mnenji nadzornih mehanizmov (npr. Direktorata za policijo in druge varnostne naloge, Varuha človekovih pravic ...) ter ugotovitvami v pritožbenih postopkih.«.

3.3 Ustni intervjuji – ključne ugotovitve

3.3.1 Kadrovska sestava in zaposlovanje novih nadzornikov SSUNP

Ustni intervjuji so potrdili ugotovitve iz analize splošnega vprašalnika, da SSUNP nujno potrebuje kadrovske okrepitve, še zlasti če bo sprejet predlog za ustrežnejšo ureditev posrednega nadzora – v tem primeru bo zaposlitev novih sodelavcev nujna.¹² V pogledu obsega delovnih dolžnosti naj bi uslužbenke SSUNP razbremenila nedavna ustanovitev novega Sektorja za sistemsko normativno dejavnost in analize v okviru DPDVN.¹³ Prenos nekaterih nalog na ta sektor naj bi uslužbenke SSUNP razbremenil, kar pomeni, da se bodo lahko v večji meri posvetili nadzorni dejavnosti. Trenutno za zaposlene v SSUNP izvaja nadzora in naloge v zvezi s pripravo, izdajo in implementacijo usmeritev in obveznih navodil Policiji predstavljajo 60 % delovnih obveznosti ali nemara še manj kot toliko, kar 40 % delovnih dolžnosti pa predstavlja priprava odgovorov na poslanska vprašanja, ki jih je zelo veliko. Če poslancem ne odgovori SSUNP, jim odgovori policija, vendar se mora ob tem uskladiti s SSUNP oziroma DPDVN. Prek SSUNP gre tudi večina predlogov zakonodaje in vsi odgovori na vprašanja Varuha človekovih pravic, ki jih je prav tako veliko. To ne pomeni, da sami pripravljajo vse odgovore – nekatere pripravijo v Sektorju, za nekatere pa policija pripravi osnutek, ki ga pošlje v usklajevanje na DPDVN. Ti odgovori se nato dalj časa usklajujejo. To je za uslužbenke SSUNP pomemben vir informacij pri izvajanju systemskega nadzora, kajti tudi pri tem lahko zaznajo primere, ki zahtevajo uvedbo nadzora.

V zvezi s kadrovsko sestavo SSUNP in stanjem na področju zaposlovanja smo sicer ugotovili, da je v SSUNP v preteklosti prevladalo prepričanje, da morajo biti v sektorju zaposleni izključno nekdanji uslužbenci policije, po možnosti z vrha njene hierarhije ali vsaj blizu njega. Vendar je zanimanja managerjev in strokovnjakov, ki v Policiji zasedajo vodstvene položaje, za zaposlitev v SSUNP dejansko zelo malo, ker so delovna mesta v Sektorju slabo ovrednotena. V mandatu aktualnega vodstva Sektorja je bila miselnost, da v SSUNP strokovnjaki, ki nimajo izkušenj z zaposlitvijo v policiji, nimajo kaj iskati, opuščena. Medtem se je tudi v praksi pokazalo, da je dobrodošlo, da se v Sektorju zaposlijo tudi uslužbenci, ki niso bili nikoli v stiku s policijsko subkulturo, ker določene stvari vidijo drugače kot nadzorniki, ki so nekdanji policisti. Npr. uslužbenka, ki ni bila nikoli zaposlena v policiji, je postala zelo suverena nadzornica. Tudi kolega, ki je bil sicer zaposlen v policiji, vendar ni bil vpet v njeno operativno delo, je bil kot nadzornik bolj analitično usmerjen in je prav tako zelo suvereno opravljal delo nadzornika. Čeprav so pod poročila o nadzoru podpisani uslužbenci, ki so opravljali nadzor, o večini primerov, še zlasti pa o najzahtevnejših, razprava in usklajevanje poteka v celotnem sektorju. Tako svoje mnenje in stališče neredko predstavijo tudi drugi uslužbenci oziroma nadzorniki, ker si v Sektorju prizadevajo za čim bolj usklajeno stališče, ki je nato predstavljeno v poročilu ali mnenju. Po formalni plati je poročilo, ki ga podpišeta ali podpišejo nadzorniki, stališče direktorata, ne nadzorne skupine ali SSUNP. Pri tem usklajevanju stališč in mnenj gre po navedbah intervjuvancev izključno za razpravo o pravnih in drugih strokovnih vidikih posamezne zadeve, ne za poskus vplivanja na nadzornike, ki so nosilci posamezne zadeve. Tudi pri mnenjih na podlagi zahtev za poročaje je podobno.

¹² V času izvajanja raziskave je bil izdan notranji poziv (v okviru ministrstva) za prijave za zaposlitev na delovnem mestu nadzornika oziroma nadzornice.

¹³ Že zgoraj smo omenili, da je sektor s podobnimi nalogami obstajal že v preteklosti in je tudi zelo uspešno deloval. Sogovorniki so pojasnili, da je bil ukinjen zaradi ukrepov za obvladovanje dolžniške krize leta 2012. Vse naloge tega sektorja je moral prevzeti SSUNP, pri čemer je pridobil le dva dodatna uslužbenca. Problem, ki se je ob tem pojavil je, da sektor (še) ni kadrovsko popolnjen, zato nekatere delovne naloge s področja novega sektorja še vedno opravljajo uslužbenci SSUNP.

3.3.2 Izobraževanje, usposabljanje in mednarodno sodelovanje

Zanimalo nas je, če poleg splošnega rednega izpopolnjevanja in usposabljanja nadzornikov obstajajo tudi tematsko oziroma vsebinsko usmerjena izobraževanja s področja sistemskega nadzora. Poleg tega smo pri sogovornikih preverili, če se uslužbenci SSUNP udeležujejo usposabljanj v tujini in če imajo v okviru mednarodnega sodelovanja redne stike s kolegi sistemskimi nadzorniki iz držav izven regije, zlasti držav Evropske unije. Intervjuvanci na čelu z vodjo Sektorja so pritrdili naši oceni, da so slovenski sistemski nadzorniki izven regije mednarodno premalo aktivni, kar sicer velja za celoten DPDVN, ne samo za SSUNP. Si pa v SSUNP prizadevajo, da se njihovi strokovnjaki redno udeležujejo pomembnejših znanstvenih in strokovni srečanj v Sloveniji, kar smo ugotovili že v intervjuju s splošnim vprašalnikom. Ustni intervjuji so potrdili tudi sodelovanje strokovnjakov iz SSUNP kot predavateljev v izobraževalnem procesu Višje policijske šole¹⁴ in Fakultete za varnostne vede, ter prizadevanja vodstva SSUNP, da njihovi uslužbenci, ki še nimajo podiplomske izobrazbe, le-to pridobijo, po možnosti s področja kazenska ali policijskega prava. Pomemben dejavnik, ki vpliva na obseg aktivnosti na področju izobraževanja, usposabljanja in mednarodnega sodelovanja, so proračunska sredstva, ki jih je za ta namen premalo.

3.3.3 Normativna ureditev in praktični problemi izvajanja posrednega nadzora

Glede t. i. posrednega nadzora na podlagi zahtev za poročanje so sogovorniki opozorili, da je ta za njihovo delo v določenih segmentih morda še bolj pomemben kot temeljne oblike sistemskega nadzora. Značilno za to obliko nadzora je, da omogoči takojšnjo, *ad hoc* reakcijo, če se izkaže, da je zaradi domnevnih nepravilnosti oziroma nezakonitosti ali celo kršitev človekovih pravic pri opravljanju policijskih nalog in izvajanju pooblastil reakcija nujna oziroma potrebna. Ključen problem, ki se v praksi pojavlja, je, da uslužbenci SSUNP v okviru zahteve za poročanje nimajo enakih pooblastil, kot jih imajo pri temeljnih oblikah nadzora, kjer so pooblastila jasno opredeljena in tudi obsežna, tako da nadzorniki vseh pogosto sploh ne uporabljajo. Z izjemo posegov v dosjeje tajnih sodelavcev policije lahko pogledujejo in preverjajo vse. Pri zahtevah za poročanje je situacija drugačna – pri posrednem nadzoru lahko odgovorne uslužbenke Policije zgolj pozovejo, npr. k predložitvi določenih dokumentov, problem, ki pri tem v nekaterih primerih nastane, pa je, da je treba poziv ponoviti tudi do petkrat. Poleg tega odgovorni uslužbenci Policije neredko ne posredujejo vseh zahtevanih dokumentov, kar pomeni, da morajo nadzorniki prositi za dopolnitve, in to dopisovanje lahko traja štiri mesece ali še več. Čeprav, po drugi strani, prihaja tudi do primerov, v katerih se posredni nadzor uspešno zaključi v dveh tednih. Želja vodstva in uslužbenecv SSUNP je (to so zapisali tudi v predlogu sprememb predpisov), da bi imeli v okviru instituta zahteve za poročanje podobna pooblastila, kot jih imajo v okviru temeljnih oblik nadzora. Razlika bi bila samo v tem, da se pri posrednem nadzoru postopek ne bi začel z odredbo ministra, ki poleg ostalega predstavlja formalnost, zaradi katere so nadzorniki manj fleksibilni in odzivni. Posredni nadzor na podlagi zahteve za poročanje bi, če bi bil urejen tako, da bi bil učinkovit, omogočal promptno reakcijo na dogodke, o katerih npr. poročajo mediji in terjajo takojšnjo preverbo (npr. primeri policijskega nasilja ipd.). Po predlogu, ki ga je podal SSUNP, bi zahtevo za poročaje izdal oziroma podpisal direktor DPDVN ali vodja SSUNP, postopek pa bi izvedla dva nadzornika, ki bi se s pooblastili, ki jih imata pri temeljnih oblikah sistemskega nadzora, takoj odpravila na kraj (npr. v policijsko enoto), preverila situacijo, zbrala potrebne dokumente in v nekaj dneh bi bilo mnenje izdano. Sledila bi priporočila SSUNP, po potrebi pa tudi izdaja usmeritev in

¹⁴ V intervjujih je bila omenjena ideja, da bi se v kurikulum Višje policijske šole vključil predmet, ki bi bil posvečen sistemski usmerjevalni in nadzorni dejavnosti v policiji.

obveznih navodil ministra. Na ta način bi institut zahteve za poročanje postal potencialno učinkovit. Šele ob takšni ureditvi bi zahteva za poročanje postala resna oblika nadzora v konkretnih primerih. Ob tem so sogovorniki opozorili, da pri Policiji navdušenja v zvezi s predlogi za spremembe ZODPol, ki so jih pripravili v DPDVN oziroma SSUNP, ni pričakovati. Sistemski nadzorniki v policijskih vrstah niso vedno »priljubljeni«, kar je mogoče razumeti.

3.3.4 Komunikacija med sistemskimi nadzorniki in nadzorovanci ter nadzorniki v Policiji

Kljub temu intervjuvanci odnos policije do sistema nadzora in nadzornikov na splošno ocenjujejo kot korekten, se pa občasno pojavljajo primeri, za katere tega ni mogoče trditi. Poudarili so, da je »*impression management*« pomemben tudi pri izvajanju sistema nadzora, kajti ključno je, da nadzorniki vodjem in drugim uslužbencem policije dajo vedeti, da so strokovno dobro podkovani in do podrobnosti seznanjeni z zadevo, ki je predmet nadzora, potem je odnos nadzorovancev drugačen kot bi bil sicer. Res pa je, da so tudi nadzorniki samo ljudje in pri svojem delu ima vsak nadzornik svoj pristop. Uslužbenci SSUNP skušajo biti pri izvajanju nadzora kolikor je mogoče korektni, če ni potrebno, se ne spuščajo v odprte oziroma konfliktno zadeve, ker je policija na to posebej občutljiva. Nadzorniki imajo neredko občutek, da uslužbenci policije mislijo, mislijo da bodo ali da želijo vplivati na določeno zadevo. Nadzorniki majo sicer možnost pregleda tudi v odprtih primerih, vendar nadzora v tovrstnih zadevah ne izvajajo, če to zaradi ugotavljanja okoliščin domnevno nezakonitega ali nepravilnega izvajanja nalog in pooblastil ni nujno potrebno. Nadzor SSUNP je praviloma osredotočen na zaključene zadeve.

Preverili smo tudi raven komunikacije med sistemskimi nadzorniki in izvajalci notranjega (internega) nadzora v Policiji. Sogovorniki iz SSUNP so nas seznanili s tem, da komunikacije v obliki rednih strokovnih srečanj sicer niso vzpostavili, kljub temu pa vsak enkrat na leto prihaja do izmenjave izkušenj in pogledov na nadzorno problematiko med njimi kot resornimi sistemskimi nadzorniki in izvajalci nadzora v Policiji na srečanjih z vodstvi policijskih uprav in notranjih organizacijskih enot GPU, ki so sicer primarno namenjena pripravi letnih usmeritev za delo Policije.

3.3.5 K problemu pomanjkljivega seznanjanja z ugotovitvami nadzora in nezadostne učinkovitosti pri njihovi implementaciji

Zgoraj smo ugotovili, da uslužbenci SSUNP pri izvajanju sistema nadzora ne opažajo večjih problemov, povsem drugače pa je pri implementaciji ugotovitev izvedenih nadzorov in priporočil, ki jih nadzorniki naslovijo na Policijo. Sogovorniki so v ustnih intervjujih v zvezi s tem pojasnili, da se med izvajanjem nadzora v nekaterih primerih dogaja, da odgovorne osebe v policijski enoti niso seznanjene niti s tem, da je bil podoben nadzor pred časom že izveden, kaj šele da bi bile seznanjene z ugotovitvami nadzora. Še pred nekaj leti se je v nekaterih primerih pokazalo, da nadzirane enote sploh niso prejle poročila o nadzoru. Stvari so se začele spreminjati na bolje šele po tem, ko je MNZ pričelo vodstvo Policije na problem pomanjkljivega seznanjanja z ugotovitvami nadzora redno opozarjati tudi v letnih usmeritvah za delo policije, a tudi po tem so nadzorniki SSUNP v nekaterih primerih nadzorov ugotovili, da se seznanjanje še vedno ne izvaja na ustrezen način. V Policiji se je vzpostavila praksa, da so iz poročil, ki imajo lahko tudi 7 strani, napravili povzetke na treh straneh in jih posredovali policijskim enotam, pri čemer so bile enotam predstavljene samo tiste nepravilnosti, ki so bile vezane na policijske postaje in uprave, tiste, ki so vezane na generalno policijsko upravo (GPU), pa ne. Na te ugotovitve vodstvo SSUNP in DPDVN na letnih razgovorih opozarja predstavnike vodstva Policije in od njih zahteva, da se poročila v vse policijske enote pošljejo v celoti, četudi so obsežna.

Po drugi strani pa so sogovorniki v intervjujih izpostavili tudi primere dobrih praks. Med izvajanjem nadzora v nekaterih policijskih enotah so nekateri uslužbenci Policije zelo zainteresirani za natančno seznanitev z ugotovitvami nadzora in ustrezno implementacijo ugotovitev. Navedeno po oceni intervjuvancev opozarja na dva temeljna problema: prvi je ta, da so se policijskim enotam poročila o ugotovitvah nadzora pošiljala in se v nekaterih primerih še vedno pošiljajo v obliki kratkih povzetkov, drugi problem pa je pomanjkanje interesa za dosledno in celovito seznanitev z ugotovitvami nadzora in njihovo implementacijo, ki jo sistemski nadzorniki, z nekaterimi izjemami, opažajo pri vodjih policijskih enot in drugih policistih. Posledica navedenega je nezadostna učinkovitost systemskega nadzora. Na podlagi teh spoznanj je SSUNP oziroma DPDVN predlagal spremembo ZODPol; predlagano je bilo, da se v zakon vnese izrecna določba, da mora Policija na ustrezen način zagotoviti seznanjanje policijskih enot in policistov v celoti in z vsemi poročili.

V intervjujih smo nadzornike vprašali, če je pri iskanju rešitev za bolj učinkovito implementacijo ugotovitev nadzorov kaj manevrskega prostora tudi na strani nadzornikov. Nadzorniki so pojasnili, da občasno prihaja do primerov, ko predstojniki policijskih enot na predloge za odpravo nepravilnosti reagirajo s sklicevanjem na razloge, zaradi kateri po njihovem mnenju do nepravilnosti ni prišlo. Ker ta situacija v Pravilniku sploh ni predvidena, jo je treba čim prej urediti, saj ni jasno, kako naj bi SSUNP v teh primerih reagiral.¹⁵

Je pa po oceni intervjuvancev treba upoštevati, da predlogi in priporočila, ki so v poročilih o ugotovitvah nadzora, za Policijo niso zavezujoča, in da o (ne)sprejetih ukrepih tudi ni dolžna poročati. Zavezujoče so usmeritve in obvezna navodila, ki jih v nekaterih primerih na podlagi ugotovitev nadzora izda minister. Prav zaradi pomanjkljivosti pri implementaciji ugotovitev nadzora in neupoštevanja predlogov, ki so podani v poročilih, se je v zadnjih treh letih ustalila praksa, da skoraj po vsakem rednem ali izrednem nadzoru minister izda usmeritve in obvezna navodila. Intervjuvanci so navedeno ponazorili z aktualnim primerom nadzora na področju hudih kaznivih dejanj s področja prometa, kjer so bile ugotovitve alarmantne, najbolj problematično pa je to, da se identične kršitve ponavljajo. V zvezi s tem so v SSUNP ministru pripravili predlog usmeritev in obveznih navodil, ki gre v smeri tega, da bi se določeno število policistov iz enot prometne policije začelo udeleževati usposabljanja za kriminalistično policijo, s čimer bi pridobili potrebna znanja za pravilno obravnavanje kriminalitete s področja cestnega prometa.

Ugotovitve systemskih nadzorov so med drugim pokazale tudi na nezadostno poznavanje osnovnih policijskih pooblastil pri policistih. Nadzorniki iz SSUNP so bili glede tega brez dlake na jeziku – po njihovem mnenju je stanje slabo, zato obžalujejo, da ideja, da bi v Policiji uvedli obvezno obdobjo preverjanje usposobljenosti in poznavanja pooblastil, ni zaživela. Npr. občinski redarji in pravosodni policisti tovrstna obdobja testiranja imajo, policisti pa že od sredine devetdesetih let ne več. Intervjuvanci so izrazil stališče, da odgovornosti ne nosi samo zdajšnje vodstvo, ampak vsa dosedanja vodstva Policije. Policija je sicer vzpostavila e-učilnico, kjer so dostopna gradiva in didaktični pripomočki, kar je za to, da bi se stanje občutneje izboljšalo, premalo. Ko je govora o konkretnjših rešitvah, je priročen predvsem izgovor, da se sindikati ne bodo strinjali. Po drugi strani pa je problem slabega poznavanja pooblastil in posledičnih napak in pomanjkljivosti pri izvajanju postopkov zagotovo večplasten. To, da v zahtevni situaciji, ki npr. nastane pri hudi prometni nesreči s smrtnim izidom, kjer je v obravnavo zadeve vpletenih veliko deležnikov iz in izven Policije, preiskovalni sodnik ni bil pravočasno obveščen o dogodku, gotovo ni problem in še manj krivda posameznega policista. Do nepravilnosti ne prihaja samo zaradi nepoznavanja pooblastil, ampak je marsikdaj lahko posledica spleta različnih dejavnikov.

¹⁵ Predlog za spremembe Pravilnika je bil v času izvajanja intervjujev po navedbah sogovornikov že v kabinetu ministra.

Glede ideje, da bi se na podoben način kot z ugotovitvami v pritožbenih postopkih, javnost obveščala tudi z ugotovitvami systemskega nadzora, so intervjuvanci izrazili stališče, da je primarni interes SSUNP, da se z ugotovitvami nadzora seznanijo policisti. Obveščanje javnosti v obliki povzetkov bi bila dobrodošla nadgradnja. Izrazili so skepso glede sporočilnosti povzetka, ki bi nastali na podlagi 30, 40 in tudi več strani dolgega poročila. Najpomembneje je, da se s poročilom čim bolj natančno seznanijo policisti in da, npr. vidi, da je največ nepravilnosti pri pridržanju do 6 ur. Nadzorniki pogosto ugotavljajo, da npr. kriminalist, ki je zadolžen za področje gospodarske kriminalitete, dokaj dobro obvlada samo preiskovanje, slabše pa procesna pooblastila, zaradi česar je lahko na koncu zakonitost celotnega postopka sporna. Podobno policisti pogosto ne razumejo, da zaslišanje ni priporni razlog oziroma razlog za pridržanje in da je treba, ko razlogi za pridržanje prenehajo, osebo izpustiti na prostost. Z našim razmišljanjem, da bi lahko objava (povzetkov) ugotovitev systemskih nadzorov in zdrava mera javnega pritiska na policijo prispevali k temu, da bi se odnos policistov do poročil o systemskih nadzorih spremenil, tako, da bi poročila in ugotovitve nadzora začeli jemati z vso resnostjo, so se sogovorniki strinjali, vendar še enkrat poudarili, da je prvi cilj systemskega nadzora to, da se policista z določene policijske postaje seznanijo z nepravilnostmi kolega z druge policijske postaje, da se napake in pomanjkljivosti ne bi ponavljale.

Vodja SSUNP je med drugim podrobneje predstavil postopek predstavitve ugotovitev nadzora in usklajevanja z vodstvom Policije (z generalnim direktorjem in drugimi predstavniki GPU). Predstavitve poročil potekajo tako, da se osnutek poročila, ki ga izdelajo nadzorniki SSUNP, najprej predstavi direktorju DPDVN, nakar se pošlje Policiji. Po približno tednu dni sledi skupni sestanek s predstavitvijo in usklajevanjem poročila. Namen uskladitve ni v tem, da bi se ugotovitve prilagajale željam predstavnikov Policije, ampak v tem, da se natančneje pojasnijo morebitna odprta vprašanja. Tudi nadzorniki se lahko pri kakšnem od vprašanj, ki so se zastavila med izvajanjem nadzora oziroma pripravo poročila zmotijo ali pa je njihova zaznava ali zgolj zapis v poročilu napačen. Cilj nadzornikov je, da se v poročilih izpostavijo najpomembnejše stvari ter najhujše in nedvoumne napake. Sestanki so lahko naporni in trajajo tudi tri ure ali več. Vsi intervjuvanci so odnos med nadzorniki SSUNP in predstavniki GPU ocenili kot korekten. So pa opozorili med drugim tudi na to, da so pri predstavitvi osnutkov poročil s predstavniki GPU načeloma na različnih bregovih, v okviru medresorskih delovnih skupin za pripravo (sprememb) zakonodaje pa nato sedijo v istem čolnu.

3.3.6 Strokovna samostojnost in (politična) neodvisnost nadzora in nadzornikov

Intervjuvance smo naposled vprašali, ali je možno, da bi se mehanizem systemskega nadzora kot tak politično instrumentaliziral. Zanimalo nas je, če oziroma koliko so nadzorniki pri izvajanju systemskega nadzora v institucionalnem okvirju in jasni hierarhiji organa izvršilne oblasti strokovno neodvisni. Sogovorniki na čelu z vodjo SSUNP so odgovorili, da imajo v mandatu aktualnega vodje zagotovljeno popolno strokovno neodvisnost. Da bi po nareku kogarkoli v poročila ali mnenja zapisali kaj drugega kot to, kar je bilo ugotovljeno, se še ni zgodilo. Poleg tega od leta 2014 niti v enem primeru minister ali ministrica ni na noben način posegla v letne načrte rednih nadzorov. Tudi ko se pripravljajo odredbe za posamezne nadzore, so po navedbah intervjuvancev vse vajeti v rokah nadzorne skupine. V njeno delo v času aktualnega vodje Sektorja nihče nikoli ni posegal, prav tako ne v sestavo nadzorne skupine. Vodja Sektorja je zatrdil, da tega ne bi dovolil. Izdajo odredbe za izredne nadzore, ki so v tem pogledu najbolj občutljivi, ministru predlaga vodja SSUNP, nekatere predlaga direktor DPDVN, kakšna pobuda pa pride tudi od ministra, vendar so redke in pri njih ostane pri pobudah, ne gre za naročilo za izvedbo nadzora, ki bi imel političen motiv. To po navedbah vodje Sektorja velja tudi za medijsko zelo odmeven izredni nadzor Nacionalnega policijskega urada (NPU), ki je bil uveden v času izvajanja naše raziskave, ko je bil nadzor nad policijo tudi sicer

ena od najbolj »vročih« tem v medijih. Če nadzor ne bi bil uveden v obliki izrednega nadzora, bi bil izveden kot prvi redni nadzor v letu 2021, ker je bil na seznamu predlogov za uvrstitev v letni načrt nadzorov. Nadzorna skupina je tako v fazi priprave načrta kot tudi pri izvedbi nadzora delovala avtonomno, v njeno delo ni nihče posegal, tudi minister ne. Vodja Sektorja je ob tem izrazil zaskrbljenost zaradi stanja v omenjeni enoti – v NPU, ki s svojimi pooblastili lahko intenzivno poseže v temeljne pravice, bil moral biti cvet stroke kriminalistične policije, stvari bi morale delovati v popolnosti, vendar so dosedanji nadzori pokazali, da je realnost žal drugačna.

Pri sistemskih nadzornikih smo želeli preveriti, če je običajna praksa, da minister z usmeritvami in obveznimi navodili generalnemu direktorju Policije posredno uvede posebno obliko nadzora oziroma »revizije« konkretnih policijskih ali celo predkazenskih postopkov. Z vprašanjem smo se želeli navezati na medijsko afero, ki je močno odmevala ravno v času izvajanja ciljnega raziskovanega projekta. Ugotovili smo, da naj bi bilo to, da se usmeritve in obvezna navodila pripravijo na pobudo ministra, ki jih navsezadnje tudi izda, običajna praksa. Sogovorniki so izrazili stališče, da je minister odgovoren za ministrstvo in da je izdaja političnih usmeritev in obveznih navodil za delo Policije kot organa v sestavi ministrstva njegova pristojnost in dolžnost. V dokument, ki je bil v medijih in pri delu strokovne javnosti na udaru kritike, bi lahko kakšen stavek morebiti napisali tudi drugače, a namen usmeritev bi ostal enak. Namen usmeritev, teh in katerihkoli drugih, pa ni, da bi se ponovno odpirale policijske preiskave, ki so že zaključene. Stališče sistemskih nadzornikov je, da nadziranje, da se bodisi v okviru sistemske bodisi interne nadzorne dejavnosti v nobenem primeru ne bi smel izvajati nadzor »živih« primerov, ni sprejemljivo. Zakonske določbe, ki določajo okvir obeh vrst nadzora, so jasne – z nadzorom se preverja, če so bila policijska pooblastila uporabljena v okviru zakona. Jasne so tudi določbe zakonov, ki urejajo položaj, naloge in pristojnosti državnega tožilstva in tožilcev.

Eden od intervjuvancev je to ponazoril s konkretnim primerom: Policija nekomu odvzame prostost in ga pridrži, ko se izteče pridržanje pa ga izpusti na prostost in zadeva je zaključena. Tožilec ne razpolaga z uradnimi zaznamki o opravljenih med pridržanjem, in v kolikor ni pritožbe, tožilec s tem ne bo seznanjen. Zadeva pa se hrani v spisih in do teh spisov imajo dostop sistemski ter tudi interni nadzorniki. Če pri nadzoru izvedbe postopa in izdanih listin ugotovijo nezakonitost ali nepravilnost, bodo nanjo opozorili v poročilu o ugotovitvah nadzora, kar pa ne pomeni, da bodo vplivali na tožilsko odločitev, ki je že bila ali še bo sprejeta. Sistemski nadzorniki preverjajo zakonitost policijskega dela. Zato trditev, da sistemski nadzorniki ne morejo in ne smejo revidirati tekočih primerov, ne drži. Tudi tekoče primere revidirajo, vendar se temu poskušajo izogniti, če zaradi preverjanja zakonitosti uporabe pooblastil to ni nujno potrebno. Če bi se postavili na nasprotno stališče, sistemskih in internih nadzornikov ne bi potrebovali. Drug intervjuvanec je v zvezi s tem opozoril, da za sistemski nadzor velja podobno kot za postopek obravnave pritožbe zoper delo policije, kar je ponazoril z izmišljenim primerom: zoper osumljenega prepoznavnega politika potekajo postopki usmerjanja policistov s strani državnega tožilca, prikriti preiskovalni ukrepi, izvajajo se tudi druga opravila in naposled se izvede tudi aretacija. Osumljeni politik se zoper ravnanje policistov pritoži in ob tem trdi, da mu je policija nezakonito odvzela prostost. Predkazenski postopek ves čas teče; tožilec usmerja delo policije, pridobivajo se dokazi, vzporedno pa se začne izvajati tudi pritožbeni postopek, v katerem se ugotavlja dejansko stanje v zvezi z zatrjevanimi kršitvami pri izvajanju policijskih postopkov.

3.3.7 Epidemija in izvajanje policijskih nalog in pooblastil na protestnih shodih

Epidemija covid-19 je izvajanje nadzorov spomladi leta 2020 sicer za krajši čas prekinila, nato pa so se nadzori z več prilagajanja in usklajevanja ter občasnim delom nadzornikov od doma nadaljevali bolj ali manj v skladu z letnim načrtom. Med drugim je bil v času intervjujev v teku izredni nadzor v NPU. V SSUNP so v času intervjujev spremljali tudi dogajanje na protestnih sodih proti aktualni vladi, v zvezi s tem pa so bili v stiku tudi z Varuhom človekovih pravic. V zvezi z izvajanjem policijskih nalog in pooblastil na protestnih shodih, ki je pri nekaterih nevladnih organizacijah in v delu javnosti sprožalo nezadovoljstvo, nadzor ni bil odrejen. So pa v SSUNP pripravili usmeritve za delo policije v primerih množičnega zbiranja, ki so se nanašale na taktosti pri opravljanju nalog policije in doslednost pri ukrepanju ob zaznanih kršitvah predpisov s področja javnega reda in miru ter preprečevanja in zaježitve širjenja okužb. Ena od usmeritev je policijo pozivala k stoičnemu prenašanju morebitnih provokacij s strani protestnikov in doslednemu spoštovanju načela sorazmernosti, zlasti pri uporabi prisilnih sredstev. Poleg navedenega so nadzorniki SSUNP podrobneje spremljali izpostavljene primere izvajanja policijskih pooblastil, vendar kršitev ali nepravilnosti, zaradi katerih bi bil potreben nadzor, niso zaznali. V enem primeru (ko naj bi policijska patrulja zapustila kraj, proti kateremu se je približevala skupina protestnikov), je bila izdana zahteva za poročanje.

Prednosti:

- ✓ prizadevanja SSUNP vidno prispevajo k izboljšanju kakovosti opravljanja policijskih nalog;
- ✓ v mandatu aktualnega vodstva SSUNP je bila opuščena miselnost, da v vrstah sistemskih nadzornikov ni prostora za strokovnjake, ki nimajo izkušenj z zaposlitvijo v policiji;
- ✓ več izvajalcev sistemskih nadzorov ima podiplomsko izobrazbo (magisterij in/ali doktorat znanosti), vodstvo SSUNP pa tudi ostale sodelavce vzpodbuja k dodatnemu izobraževanju na podiplomski stopnji;
- ✓ uslužbenci SSUNP izpopolnjujejo svoje znanje v okviru rednih usposabljanj, ki jih organizirata MNZ in Ministrstvo za javno upravo;
- ✓ uslužbenci SSUNP aktivno sodelujejo na konferencah in strokovnih srečanjih; nekateri uslužbenci SSUNP sodelujejo tudi v pedagoškem procesu Višje policijske šole in Fakultete za varnostne vede Univerze v Mariboru; intervjuvanci so izpostavili idejo, da bi se v kurikulum Višje policijske šole vključil predmet, ki bi bil posvečen sistemski usmerjevalni in nadzorni dejavnosti v policiji;
- ✓ prenos nekaterih nalog na Sektor za sistemsko normativno dejavnost in analize bo razbremenil SSUNP (in izvajalce sistemskega nadzora);
- ✓ večino izrednih nadzorov predlaga SSUNP oziroma DPDVN; izrednih nadzorov, ki jih minister odredi na podlagi lastne (politične) ocene, je malo;

- ✓ intervjuvani nadzorniki navajajo, da imajo v mandatu aktualnega vodje zagotovljeno popolno strokovno samostojnost;
- ✓ izvajalci nadzora so s strani nadzorovancev dobro sprejeti, sodelovanje je korektno, do zapletov pri dostopu do dokumentacije in posredovanju zahtevanih informacij ne prihaja (policija se ne sklicuje na zakonske določbe, ki ji v določenih primerih omogočajo nesodelovanje);
- ✓ poročila o opravljenih nadzorih in mnenja na podlagi zahtev za poročanje so temeljita, pregledna in strokovna;
- ✓ če se med izvajanjem resornega systemskega nadzora ugotovi, da policisti pri izvajanju nalog nezakonito posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine, iz zakona nedvomno izhaja zvezanost Policije in njenega vodstva za takojšnjo in dosledno uresničitev ukrepov, ki jih predlagajo nadzorniki;
- ✓ DPDVN je pripravil predlog za spremembe ZODPol, ki gredo v smeri tega, da se v zakon vnese določba, ki vodstvo Policije izrecno zavezuje k celovitemu in doslednemu seznanjanju policijskih enot in policistov s poročili o ugotovitvah nadzorov; predlog je bil potrjen s strani Vlade in vložen v zakonodajni postopek;
- ✓ uslužbenci SSUNP imajo redna srečanja s predstavniki urada Varuha človekovih pravic, v medresorskih delovnih skupinah pa tudi z nekaterim drugimi zunanjimi nadzorniki; tesneje sodelujejo tudi s Specializiranim državnim tožilstvom RS

Pomanjkljivosti:

- pomanjkljiva normativna ureditev t. i. posrednega nadzora (nadzorniki v postopku na podlagi zahtev za poročanje nimajo primerljivih pooblastil kot pri rednem, izrednem in ponovnem nadzoru);
- pomanjkljiva normativna ureditev systemskega nadzora v delu, ki se nanaša na seznanitev in odziv policije na predloge za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti v poročilih o izvedenih nadzorih (pomanjkljivost bo odpravila novela ZODPol, ki je v zakonodajnem postopku);
- neustrezno ovrednotena delovna mesta v SSUNP in posledična nezainteresiranost kariernih policistov in kompetentnih zunanjih strokovnjakov za zaposlitev v SSUNP;
- strokovna srečanja systemskih nadzornikov s kolegi izvajalci resornega systemskega nadzora iz držav članic Evropske unije (z izjemo Hrvaške) so redka;
- pomanjkljiva normativna ureditev t. i. posrednega nadzora (nadzorniki v postopku na podlagi zahtev za poročanje nimajo primerljivih pooblastil kot pri rednem, izrednem in ponovnem nadzoru);
- pomanjkljiva normativna ureditev systemskega nadzora v delu, ki se nanaša na seznanitev in odziv policije na predloge za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti v

poročilih o izvedenih nadzorih; tudi v praksi je seznanjanje z ugotovitvami sistemskih nadzorov pomanjkljivo, implementacija predlogov za odpravo ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti pa premalo učinkovita (pomanjkljivost normativnega okvira bo odpravila novela ZODPol, ki je v zakonodajnem postopku);

- sistemski nadzorniki pri nekaterih vodjih policijskih enot in policistih opažajo pomanjkanje interesa za dosledno in celovito seznanitev z ugotovitvami nadzora in njihovo implementacijo;
- vodstvo Policije obsežnejša poročila o ugotovitvah nadzora policijskim enotam pošilja v obliki kratkih povzetkov (3-4 strani), kar po mnenju intervjuvancev ni ustrezen način seznanjanja z ugotovitvami nadzora;
- v nekaterih primerih se pri izvajanju sistema nadzora dogaja, da odgovorne osebe v nadzorovani enoti niso bile seznanjene z ugotovitvami že izvedenih nadzorov;
- obveščanje o ugotovitvah sistema nadzora je omejeno na neposredne naslovnike v Policiji in notranjo strokovno javnost, širša javnost pa, razen izjemoma, z ugotovitvami nadzora ni seznanjena;

Predlogi:

- Pravilnik o usmerjanju in nadzoru policije (2013) naj se čim prej dopolni z določbami, ki bodo vsebinsko natančneje uredile t. i. posredni nadzor; uslužbencem SSUNP je treba s ciljem učinkovitega izvajanja posrednega nadzora zagotoviti primerljiva pooblastila, kot jih imajo pri izvajanju rednega, izrednega in ponovnega nadzora; urediti (določiti) je treba položaj, dolžnosti in upravičenja, ki jih imajo pri izvajanju posrednega nadzora nadzorovanci (dolžnost sodelovanja in predložitve zahtevane dokumentacije v postavljenih rokih, možnost podati stališče pred izdajo mnenja ipd.);
- Pravilnik (2013) naj se po sprejemu novele ZODPol v skladu s predlogi SSUNP spremeni oziroma dopolni tudi v delu, ki se nanaša na seznanitev in odziv policije na prejeta poročila o izvedenem nadzoru (natančneje je treba urediti postopek v primeru, ko Policija kljub predhodnemu usklajevanju poda pripombe na podano poročilo);
- delovna mesta v SSUNP naj se s spremembo predpisov in sistemizacije delovnih mest (z ustreznimi dodatki ali na drug primeren način) ovrednotijo tako, da bodo zanimiva za karierno policiste in kompetentne zunanje strokovnjake;
- v SSUNP (in DPDVN) naj se v še večji meri kot doslej spodbuja udeleževanje uslužbencev na strokovnih konferencah in posvetih v Sloveniji in tujini; za ta namen je treba zagotoviti ali prerazporediti zadostna/dodatna sredstva;
- DPDVN naj da pobudo za organizacijo rednih (letnih) strokovnih srečanj izvajalcev vseh oblik nadzora nad policijo v Republiki Sloveniji (npr. »Dnevi nadzornikov...« ipd.)

- vodstvi DPDVN in SSUNP naj poskrbita za organizacijo rednih strokovnih srečanj uslužbencev, k izvajajo sistemski nadzor, s sistemskimi nadzorniki iz različnih držav članic Evropske unije; prav tako naj poskrbi, da se bodo uslužbenci SSUNP udeleževali mednarodnih tematskih izobraževanj in usposabljanj s področja policijske dejavnosti in demokratičnega nadzora nad policijo;¹⁶
- vodstvi DPDVN in SSUNP naj ob posvetovanju z uslužbenci preučita možne načine publiciranja ugotovitev sistema nadzora, ki so pomembne z vidika spoštovanja temeljnih pravic pri opravljanju policijskih nalog, da bodo ugotovitve dostopne širši javnosti (zglede je lahko način, na katerega povzetke utemeljenih pritožbenih zadev objavlja Sektor za pritožbe zoper policijo); način objavljanja ugotovitev sistema nadzora, ki bo prepoznan kot najprimernejši, naj se uveljavi;
- nadzor naj se v določenih primerih izvaja tudi z neposrednim opazovanjem izvajanja policijskih nalog, ki je v 3. odstavku 5. člena ZODPol (2013) izrecno navedeno kot eden od načinov izvajanja sistema nadzora;
- vodstvi DPDVN in SSUNP naj v zvezi s problemom, ki je bil v intervjujih zaznan kot eden glavnih izzivov na področju resornega sistema nadzora (neučinkovitost implementacije ugotovitev nadzorov in predlogov za odpravo ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti), stori vse, kar je v njegovi moči in pristojnosti, da se stanje izboljša; v duhu vzajemne odgovornosti za zakonito in legitimno izvajanje policijskih nalog in pooblastil naj se ob posredovanju ministra z vodstvom Policije okrepi dialog, ki bo osredotočen na ta problem in ne bo potekal izključno prek izdaje usmeritev in obveznih navodil; vodstvo DPDVN naj vodstvo policije opozori, da nosi odgovornost, če in kadar prihaja do nedoslednega in pomanjkljivega seznanjanja policistov z ugotovitvami nadzora in predlogi za odpravo nepravilnosti.

¹⁶ Če tovrstna tematska izobraževanja in usposabljanja s področja nadzora nad policijo na mednarodni ravni ne obstajajo, predlagamo, da se v okviru možnosti, ki obstajajo na področju mednarodnega policijskega sodelovanja, poda ustrezna pobuda.

Institut pritožbe zoper delo policije

1 Uvod

Začetki procesa izgrajevanja instituta pritožbe zoper delo policije segajo v čas po osamosvojitvi države. Z Zakonom o policiji (ZPol, 1998), ki je začel veljati leta 1998, je bila določena obvezna pisna oblike pritožbe, uveden je bil postopek pred senatom na Ministrstvu za notranje zadeve (MNZ), v senatih pa so že po takratni ureditvi sodelovali tudi predstavniki javnosti. Leta 2003 sta bila z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o policiji (ZPol-B, 2003) uvedena dva nivoja odločanja o pritožbah – pomiritveni postopek in postopek pred senatom, s čimer je institut pritožbe zoper delo policije začel dobivati podobo, ki jo ima v sedaj veljavni ureditvi. Obe obliki obravnave pritožb zoper delo policije je nadgradil Zakon o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol, 2013), ki je bil do sedaj dvakrat noveliran. Pritožbeni postopek ureja dvajset določb zakona, podrobneje pa tudi Pravilnik o reševanju pritožb zoper delo policistov (Pravilnik, 2013).

ZNPPol (2013) določa, da lahko pritožnik v pritožbenem postopku uveljavlja nestrinjanje z dejanjem ali opustitvijo dejanja policista pri opravljanju policijskih nalog, ki lahko pomeni kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin. V pritožbenem postopku se ugotavljajo okoliščine izvedbe policijskega postopka in uporaba policijskih pooblastil, pri čemer se v pomiritvenem postopku pritožba obravnava v policijski enoti, če pomiritveni postopek ni bil uspešno končan, pa se postopek lahko nadaljuje pred senatom na MNZ. V primerih, ko pritožnik navaja domnevno hude posege v človekove pravice, in v drugih primerih iz 4. odst. 148. člena ZNPPol (2013)¹⁷, se pritožba obravnava neposredno pred senatom.

Pritožbe v postopku pred senatom ob sodelovanju predstavnikov javnosti obravnavajo pristojni javni uslužbenci iz Sektorja za pritožbe zoper delo policije Direktorata za policijo in druge varnostne naloge (SPZP DPDVN) na MNZ.¹⁸ Po zakonu je treba pritožbo tako v postopku pred vodjo policijske enote kot tudi v postopku pred senatom preveriti neodvisno, nepristransko in strokovno, pritožniku in policistu pa je sočasno treba zagotoviti vse postopkovne pravice v skladu z zakonom.

Iz starejših letnih poročil o delu policije in letnih poročil o reševanju pritožb zoper delo policije izhaja, da je bilo leta 2008 vloženi 797 pritožb, leta 2015 pa več kot polovico manj (358). V zadnjih letih, natančneje v obdobju 2015-2019, je število vloženi pritožb nihalo med 309 (2016) in 358 (2019), kar pomeni, da je bilo dokaj konstantno. Glede na število vseh uvedenih policijskih postopkov število vloženi pritožb ni veliko, kar po oceni avtorjev letnih poročil kaže na to, da policisti praviloma strokovno in zakonito opravljajo policijske naloge in da uporabljajo policijska pooblastila v večini primerov skladno s predpisi (Ministrstvo za notranje zadeve, 2009; 2016; 2017; 2018a; 2019a; 2020a).

¹⁷ Neposredno pred senatom se pritožba obravnava tudi v primeru, če je vložena zoper vodje policijskih enot ali vodje notranjih organizacijskih enot policije, če se obravnava pritožba tujca, ki ne prebiva na območju Republike Slovenije, če se pritožba nanaša na policijski postopek, v katerem je bilo uporabljeno strelno orožje, če je bil v policijskem postopku, na katerega se pritožba nanaša, kdo hudo telesno poškodovan, posebno hudo telesno poškodovan ali je izgubil življenje, če se pritožba nanaša na policijski postopek, v katerem so bila prisilna sredstva uporabljena zoper več kot tri osebe in je nastala lahka telesna poškodba in če so bili v policijskem postopku udeleženi otroci ali mladoletniki ali pripadniki narodnostnih ali etničnih skupnosti ali manjšin ali drugih ranljivih skupin (ZNPPol, 2013).

¹⁸ Sektor za pritožbe zoper policijo je bil kot Sektor za pritožbe ustanovljen leta 2004 po uveljavitvi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o policiji (ZPol-B, 2003), ki je med drugim določil, da se pritožbe zoper delo policije obravnavajo v postopku pred senatom na MNZ.

Število uvedenih pomiritvenih postopkov se je v navedem obdobju gibalo med 106 v letu 2016 in 158 v letu 2019. V letu 2018 je bila več kot polovica pomiritvenih postopkov uspešno zaključena, kar ni bila značilnost preteklih let. Iz poročil o delu policije in poročil o reševanju pritožb za to leto izhaja, da je bilo to odraz preteklih prizadevanj za izboljšanje kakovosti izvedbe pomiritvenega postopka in spremljanja pomiritvenih postopkov. Ta trend se je nadaljeval tudi v letu 2019. Na sejah senata je bilo v navedenem obdobju obravnavano bolj ali manj konstantno število pritožb, in sicer najmanj – 69 leta 2016 in največ – 79 leta 2015 (v letu 2017 je bilo obravnavanih 72, v letu 2018 73 pritožb in v letu 2019 prav tako 73 pritožb). Iz letnih poročil je razvidno, da se je delež utemeljenih pritožb leta 2018 (13,4 %) v primerjavi z letom prej (23,6 %) občutno znižal. Avtorji letnih poročil ugotavljajo, da tudi to kaže na to, da policisti v večini primerov strokovno in zakonito opravljajo svoje naloge. Glede na področje policijskega dela je bilo v zadnjih letih med rešenimi pritožbami največ pritožb, ki so se nanašale na področje zagotavljanja varnosti cestnega prometa, sledi področje javnega reda in miru in področje odkrivanja in preprečevanja kriminalitete ter naposled področje varovanja državne meje in obravnavanja tujcev (Ministrstvo za notranje zadeve, 2016; 2017; 2018a; 2019a; 2020a).

Uslužbenci SPZP izvajajo monitoringe pomiritvenih postopkov. Od leta 2017 dalje so povzetki utemeljenih pritožb objavljeni na spletni strani MNZ. Uslužbenci Sektorja gradivo posredujejo Generalni policijski upravi s priporočilom, da se vsebino uporabi pri izvajanju usposabljanj policistov. V enotah, v katerih so bile storjene kršitve, so policisti seznanjeni s primeri utemeljenih pritožb in tudi s konkretnimi primeri vzorne priprave ter vodenja pomiritvenega postopka. V Sektorju navedene aktivnosti izvajajo s ciljem odpraviti neustrezne prakse policistov pri izvajanju policijskih nalog in zagotoviti dosledno spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin oseb, ki se znajdejo v policijskih postopkih.

2 Pritožbeni postopek na udaru kritike

V zvezi z vsakokratno ureditvijo instituta pritožbe zoper delo policije se je kot ključno zastavilo vprašanje neodvisne in nepristranske obravnave pritožb. V tem pogledu so bile v javni razpravi vse dosedanje ureditve pritožbenega postopka deležne kritike nadzornih institucij, nevladnih organizacij ter pravnih in drugih strokovnjakov.

Na neustreznost ureditve po Zakonu o policiji iz leta 1998 (ZPol, 1998) je opozoril Varuh človekovih pravic (Varuh človekovih pravic RS, 2002), sledile pa so mu tudi nekatere nevladne organizacije in strokovnjaki. Varuh je ocenil, da takratna ureditev ni omogočala objektivne obravnave in odločanja in ni uživala zaupanja javnosti. Kritikom, ki so opozarjali, da v pomiritvenem postopku »policija nadzoruje policijo« in da gre posledično pri teh postopkih za notranji nadzor nad skladnostjo ravnanja policije s predpisi, ki ga sproži pritožnik (Anžič in Gaber, 2004), je pritrnilo tudi Upravno sodišče s sklepom št. U 65/2000-11 (Upravno sodišče, 2001).

Podobnih pomislekov je bila deležna ureditev pritožbenega mehanizma po Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o policiji (ZPol-B, 2003), ki je bil sprejet leta 2003, in Pravilniku o reševanju pritožb (Pravilnik, 2004), ki je bil sprejet leta 2003, uveljavljen pa v letu 2004. Anžič (2006) je opozoril, da takratna ureditev ni zvišala ravni objektivnosti reševanja pritožb in ni odpravila dvomov v objektivnost in nepristranskost pritožbenega postopka. Z delnim prenosom pristojnosti za reševanje pritožb s policije na MNZ naj bi zakonodajalec v nezadostni meri uveljavil načela iz Priporočila REC (2001) 10 Odbora ministrov Sveta Evrope o evropskem kodeksu policijske etike. Leta 2005 sprejeti Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o reševanju pritožb (Pravilnik, 2005) naj bi – tako Anžič (2006) – stanje še poslabšal, ker je možnost pritožbe omejil na ožji nabor policijskih nalog in pooblastil.

Ureditev iz leta 2003 je dvom v verodostojnost in nepristranskost pritožbenega postopka skušala odpraviti tako, da je reševanje pritožb s policije delno prenesla na Sektor za pritožbe na MNZ, kjer naj bi po mnenju Anžiča (2006) v pritožbenih postopkih večinoma odločali nekdanji policisti (ti naj bi ohranili vse svoje nekdanje značajske lastnosti vključno s policijskim cinizmom). Do pritožbenega postopka je bil kritičen tudi zato, ker se na koncu postopka ni izdala odločba, temveč zgolj odgovor senata, zoper katerega pritožnik ni imel pravnega sredstva. Predlagal je ukinitve koncepta pomiritvenega postopka in postopka pred senatom ter ureditev neodvisnega pritožbenega mehanizma izven MNZ in policije. Z ustanovitvijo neodvisnega organa, na katerega minister, generalni direktor policije in drugi policijski vodje ne bi imeli nobenega vpliva, bi Republika Slovenija zagotovila učinkovito, strokovno in nepristransko obravnavanje pritožb, ki bi ga kot takšnega zaznala tudi javnost (Anžič, 2006).

Hudrič in Kuraltova (2013) sta v raziskavi o zadovoljstvu pritožnikov s pritožbenimi postopki v letu 2012 ugotovila, da je imelo 80 % respondentov dvome glede neodvisnosti, nepristranskosti in objektivnosti pritožbenega postopka. Visok delež nezadovoljnih sta povezovala s tem, da na obeh stopnjah postopka sodeluje policija in/ali ministrstvo. Več kot 60 % anketirancev je menilo, da se spor v postopku pred vodjo policijske enote pogosto ne razreši iz razloga, ker vodja enote ni vsestransko preveril in ugotovil dejanskega stanja in ker v pomiritvenem postopku ni korektno predstavil svojih ugotovitev in ukrepov.

Pomisleki ostajajo tudi v zvezi z aktualno ureditvijo in prakso izvajanja pritožbenih postopkov po ZNPPol (2013). Do veljavne ureditve, ki se od svoje predhodnice po naravi bistveno ne razlikuje, je bil vnovič kritičen Varuh človekovih pravic. V letnem poročilu za leto 2015 je opozoril, da je prejel veliko pobud, v katerih pobudniki trdijo, da policisti niso želeli sprejeti njihovih pritožb. V zvezi s tem je poudaril izjemen pomen pomiritvenega postopka, ki lahko, če je izveden na primeren način, razreši večino nesporazumov, ki so bili razlog za nezadovoljstvo pritožnika, zlasti če gre za očitke milejših posegov policista v pravice posameznika. Glede obravnave pritožb pred senatom za pritožbe je ugotovil, da senati v veliki večini primerov bolj verjamejo policistom kot pritožnikom, da so bili v nekaterih primerih pristranski in da so imeli dvojna merila. MNZ in policiji je priporočil, da preverita neodvisnost, objektivnost, strokovnost in kakovost reševanja pritožb pred senatom in po potrebi sprejmeta dodatne ukrepe za izboljšanje stanja (Varuh človekovih pravic RS, 2016).

3 Ugotovitve ciljnega raziskovalnega projekta

3.1 Metoda

S ciljem pridobiti natančnejši uvid v delovanje pritožbenega mehanizma, smo izvedli strukturirani intervju s splošnim vprašalnikom v pisni obliki, ki smo ga naslovili na SPZP DPDVN MNZ. Po opravljeni analizi intervjuja s splošnim vprašalnikom smo izvedli štiri ustne intervjuje: z vodjo SPZP, z dvema uslužbencema SPZP, ki v postopkih kot pooblaščenca ministra sodelujeta v vlogi vodje senata in predstavnikom javnosti v postopkih pred senatom. Splošen vprašalnik in vprašanja za ustne intervjuje smo pripravili po predhodni preučitvi normativne ureditve pritožbenega mehanizma, že izvedenih raziskav, letnih poročil o obravnavanju pritožb in drugih virov. Vprašalnik smo v SPZP DPDVN posredovali po elektronski pošti po predhodni uskladitvi z vsebinskim spremljevalcem raziskovalnega projekta na MNZ, ki na naš predlog vprašanj ni imel pripomb. Ustne intervjuje smo v dogovoru z vsebinskim spremljevalcem izvedli 21. oktobra 2020 v prostorih MNZ.

3.2 Izsledki intervjuja s splošnim vprašalnikom

3.2.1 Normativni okvir obravnavanja pritožb zoper delo policije

Iz odgovorov SPZP DPDVN MNZ na splošen vprašalnik smo razbrali, da je veljavna normativna ureditev instituta pritožb zoper delo policije sicer zadovoljiva, a bi jo bilo kljub temu potrebno dopolniti in spremeniti. Od zadnje sprejete in uveljavljene spremembe v letu 2013 je bilo ugotovljenih tudi več anomalij in možnih izboljšav postopka (možnost podaje pritožbe po preteku 45 dni od dejanja oziroma opustitve dejanja policista; izločitev člana senata; nepopolna pritožba tujca in izvedba senata; snemanje sej senata itd.). V zvezi z normativno ureditvijo instituta pritožbe zoper delo policije pa se zastavlja tudi temeljno vprašanje ustreznosti veljavne ureditve v pogledu skladnosti z načeli neodvisnosti in nepristranskosti. Stališče predstavnikov Sektorja je, da bi se moral institut pritožbe predruščiti oziroma modificirati. Veljavna ureditev instituta pritožbe (tudi) po njihovi oceni ni skladna z načelom neodvisnosti in nepristranskosti, saj SPZP tako institucionalno kot tudi dejansko ni ločen od Policije in MNZ.

3.2.2 Kadrovska sestava SPZP

V Sektorju je trenutno zaposlenih 8 oseb, od tega je ena oseba zaposlena na mestu poslovne sekretarke in ena oseba na delovnem mestu vodje sektorja. 6 oseb vodi pritožbene postopke zoper delo policije za celotno Republiko Slovenijo. Od 6 oseb imajo 4 osebe izkušnje z delom v policiji, 2 osebi izkušenj z delom v policiji nimata. Med izvajanjem raziskave je SPZP pridobil tri nove sodelavce.

V odgovorih na splošen vprašalnik je bilo pojasnjeno, da so v SPZP zaposleni različni profili strokovnjakov z različnimi poklicnimi izkušnjami. Ustrezno in optimalno organizacijsko klimo skušajo doseči na način, da pritožbe obravnavajo različni uslužbenci, tisti, ki imajo izkušnje z delom v policiji in poznajo policijsko subkulturo in tisti, ki ne poznajo dela policije in niso bili podvrženi specifični policijski subkulturi ter miselnosti, imajo pa znanja in izkušnje z drugih področij.

Kot najbolj ustrezen profil za novega uslužbenca oziroma nove uslužbenke SPZP je bila v odgovorih na splošen vprašalnik navedena oseba z najmanj univerzitetno izobrazbo varstvoslovne ali pravne smeri z večletnimi delovnimi izkušnjami, priporočene pa so tudi preiskovalne izkušnje (zavarovalništvo, policija ipd.). Predvsem pa mora imeti uslužbenec SPZP visoko stopnjo osebnih integritete. Podobno kot za Sektor za sistemsko usmerjanje in nadzor policije tudi za SPZP velja, da delovna mesta niso zanimiva za strokovnjake z vrhunskimi referencami, saj so relativno nizko ovrednotena, posledično pa je oteženo tudi kadrovanje.

3.2.3 Prejete in (ne)utemeljene pritožbe

V odgovorih na splošen vprašalnik so v SPZP ocenili, da je bil v letu 2019 v pomiritvenih postopkih in na senatih delež utemeljenih pritožb na podobni ravni kot pretekla leta oziroma je le-ta še nekoliko nižji. V postopkih pred senatom je bilo 7 utemeljenih pritožb, od tega so bile 3 utemeljene pritožbe, kjer je bila zadeva prenesena iz leta 2018. Ozko gledano so bile tako v letu 2019 vsega 4 utemeljene pritožbe, kar je manj kot v prejšnjih letih.

V SPZP so pojasnili, da se nemalokrat zgodi, da so kršitve ugotovljene in predstavljene na pomiritvenem postopku, kjer se zadeva tudi zaključi, saj se pritožnik strinja z ugotovitvami vodje pomiritvenega postopka in ne želi, da se postopek nadaljuje na senatu (tj. želi, da se postopek zaključi). Tu gre predvsem za lažje kršitve, kot so neprimerna komunikacija

policista, neprimeren odnos policista do pritožnika itd. Prihaja pa tudi do primerov, ko je iz pritožbe razvidno, da gre verjetno za hujši poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika. V takšnih primerih se zadeva obravnava neposredno na senatu. Tudi v teh primerih se v večini primerov ugotovi, da so policisti ravnali v skladu z zakonom in da niso kršili temeljnih pravic posamezniku. V letu 2019 je bilo neposredno pred senatom obravnavanih 38 pritožbenih zadev, od tega je bilo obravnavanih 14 pritožb, kjer so bili hudi očitki posega v človekove pravice in temeljne svoboščine, v 5 primerih je bil v postopku udeležen otrok, v 2 primerih je bila pritožba vložena zoper vodjo enote in v 17 primerih je pritožbo vložil tujec.

Ob rob navedenemu v projektni skupini ugotavljamo, da v obdobju 2015-2018 pri razmeroma visokem deležu pritožb iz različnih razlogov ni prišlo do obravnave niti v pomiritevem postopku, niti pred senatom na MNZ, ker so bile vložene prepozno, ker niso bile ustrezno popravljene ali dopolnjene, ker so jih vložile neupravičene osebe ali pa je pritožnik od pritožbe odstopil. Na primer v letu 2018 je bilo takih pritožb 144, leto prej pa celo 162. Če se upoštevajo samo pritožbe, ki so bile vsebinsko obravnavane, je delež utemeljenih pritožb precej višji kot v primeru, če delež utemeljenih pritožb ugotavljamo glede na vse vložene pritožbe.

3.2.4 Seznanjanje s konkretnimi primeri utemeljenih pritožb

SPZP policijo seznanj z vsako utemeljeno pritožbo in ob tem predlaga policiji tudi določene ukrepe za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti. Iz odgovorov na splošen vprašalnik smo razbrali, da seznanjanje policistov s konkretnimi primeri utemeljenih pritožb poteka na način, da vodja enote na delovnem sestanku seznanj prisotne policiste s konkretnim primerom in kršitvami, ki so bile ugotovljene. Vodja policijske enote s policistom ali policisti, ki so kršitev zagrešili, opravi tudi opozorilni razgovor. Na ugotovljene kršitve so policisti opozorjeni z namenom, da se te v postopkih ne bi več ponavljale. Vodje policijskih enot SPZP z vzorčnim dopisom obvestijo, da je bil s policistom ali policisti opravljen opozorilni razgovor in da so bili policisti s konkretnim primerom seznanjeni na delovnem sestanku. V SPZP ocenjujejo, da učinkovitost takšnega pristopa, v pogledu odpravljanja nepravilnosti in nedoslednosti pri opravljanju nalog in izvajanju pooblastil policistov, ni optimalna. Opozorili so, da v določenih primerih prihaja do enakih oziroma podobnih kršitev. V Sektorju kljub temu ugotavljajo, da seznanjanje policistov s konkretnimi primeri utemeljenih pritožb zagotovo pozitivno vpliva na delo policistov in zakonitost izvajanja njihovih postopkov.

DPDVN vsako koledarsko leto policiji ločeno posreduje tudi poročilo s povzetki vseh utemeljenih pritožb. Konkretni pritožbeni primeri se nato obravnavajo tako na izobraževanjih bodočih policistov in kriminalistov kot tudi policistov, ki se 2x letno udeležujejo usposabljanja s področja praktičnih postopkov in samoobrambe. Usposabljanj se udeležujejo vsi policisti, ki izvajajo policijska pooblastila. Zaradi velikega števila policistov potekajo usposabljanja za posamezne policiste na policijskih enotah ali na policijskih upravah. Usposabljanja vodijo policijski inštruktorji za področje praktičnega postopka in samoobrambe, ki med drugimi vsebinami obravnavajo tudi primere utemeljenih pritožb. V Sektorju usposabljanj policistov neposredno ne spremljajo, prav tako nimajo vpogleda v ustreznost načina vključevanja posredovanega gradiva (letnih poročil in poročil o utemeljenih pritožbah) v program usposabljanj policistov.

3.2.5 Posledice utemeljenih pritožb in ugotovljenih kršitev

Intervju s splošnim vprašalnikom je pokazal, da se v nekaterih primerih dogaja, da so pritožbe večkrat vložene zoper istega policista. Ukrep opozorilnega razgovora s policistom v

takšnih primerih očitno ni učinkovit. Tu je problem v tem, da je za odločanje o tem, kakšen ukrep se bo uvedel zoper policista, pristojna policija oziroma neposredni vodja policista, zoper katerega je bila pritožba utemeljena. MNZ v skladu s 141. členom ZNPPol (2013) policiji lahko predlaga ukrepe za odpravo nepravilnosti, ki so bile ugotovljene v zvezi s pritožbenim postopkom, in zahteva poročilo o sprejetih in izvedenih ukrepih za odpravo nepravilnosti.¹⁹ V SPZP so pojasnili, da lahko MNZ poda tudi pobudo za uvedbo disciplinskega postopka ali drugega ukrepa zoper policista (npr. dodatno usposabljanje), v domeni policije pa je, kateri ukrep bo uvedla zoper policista, zoper katerega je bila utemeljena pritožba. V odgovorih na splošen vprašalnik so v SPZP izrazili stališče, da bi bilo smiselno veljavno ureditev preoblikovati v smeri, da bi imelo MNZ večjo vlogo pri oceni primernosti ukrepa zoper policista, zoper katerega je bila pritožba utemeljena.

Projektna skupina je iz letnih poročil o delu policije razbrala, da sta na leto v povprečju podana manj kot dva predloga za uvedbo disciplinskega postopka zoper posameznega policista, pri čemer ni razvidno, kdo je predlagatelj. Iz tega lahko sklepamo, da SPZP v primerih utemeljenih pritožb kljub ugotovljenim kršitvam zelo redko poda predlog za uvedbo disciplinskega postopka. V intervjuju s splošnim vprašalnikom so v SPZP pojasnili, da v primerih, ko je v pritožbenem postopku (vključno s primeri, ko ne pride do vsebinske obravnave pritožbe) ugotovljeno, da obstajajo razlogi za sum, da je policist s svojim ravnanjem storil uradno pregonljivo kaznivo dejanje, MNZ oziroma SPZP o tem obvesti Oddelek za preiskovanje in pregon uradnih oseb s posebnimi pooblastili Specializiranega državnega tožilstva RS. Iz letnih poročil o obravnavanju pritožb izhaja, da je SPZP na primer v obdobju od 2014 do 2018 obstoj razlogov za sum SDT naznanil v enajstih primerih obravnavanih pritožb.

3.2.6 Pomiritveni postopek

V splošnem vprašalniku smo sogovornike iz SPZP opozorili, da je projektna skupina pri pregledu dosedanjih raziskav in drugih strokovnih prispevkov s področja pritožb zoper delo policije zaznala kritična opozorila strokovnjakov, da aktualna različica pomiritvenega postopka ni oziroma ne more biti mediacija, ker ta postopek ne temelji na standardih neodvisnosti, nepristranskosti in kontradiktornosti, ki naj bi veljali v postopkih alternativnega razreševanja sporov. Opozorili smo, da imamo pri pomiritvenem postopku po mnenju kritikov opraviti z internim postopkom preveritve skladnosti ravnanja policije s predpisi, ki ga sproži pritožnik, ki je hkrati tudi udeleženec postopka. Opozorili smo tudi na to, da policija po mnenju kritikov v nekaterih primerih ni pripravljena priznati nepravilnosti. Policijski vodje naj bi neredko opravičevali ravnanje policistov, četudi je iz ugotovljenih okoliščin razvidno, da so bila ravnanja policistov nezakonita ali vsaj nesprejemljiva. Kritiki pri tem opozarjajo, da se od pritožnika pogosto pričakuje, da bo skopo predstavljene ugotovitve vodje policijske enote sprejel kot dejstva. Do načina izvajanja pomiritvenih postopkov je bil že večkrat kritičen tudi Varuh človekovih pravic, ki je opozoril, da je prejel veliko pobud, v katerih pobudniki trdijo, da policisti niso želeli sprejeti njihovih pritožb. Ne nazadnje so do pomiritvenih postopkov kritični tudi sami uslužbenci SPZP. V enem od zadnjih letnih poročil lahko preberemo, da je kljub ustrežnejšemu izvajanju ukrepov ob ugotovljenih deviacijah pri delu policistov še vedno mogoče opaziti težnjo policijskih vodij, da bi v pomiritvenih postopkih z različnimi načini tolmačenja opravičili ravnanje policistov, četudi je iz ugotovljenih okoliščin razvidno, da so bila njihova ravnanja nezakonita oziroma nesprejemljiva.

¹⁹ Iz odgovorov na vprašanja, ki smo jih zastavili intervjuvancem, smo razbrali, da so primeri, ko SPZP zahteva, da policija poda poročilo o sprejetih in izvedenih ukrepih za odpravo nepravilnosti, zelo redki.

Iz odgovorov na splošen vprašalnik je razvidno, da se predstavniki SPZP z navedenimi kritikami v pretežni meri strinjajo. V Sektorju ocenjujejo, da je zaradi policijske subkulture utopično pričakovati od vodij pomiritvenih postopkov, da ne bodo opravičevali določena ravnanja kolegov policistov. Aktualna različica pomiritvenega postopka po njihovem mnenju zagotovo ne temelji na standardih neodvisnosti in nepristranskosti, ki velja za alternativno reševanje sporov. Gre za neke vrste pogovor oziroma za reševanje sporov med pritožnikom in policijo, ki se neposredno rešuje s soočenjem oseb in predstavljanjem ugotovljenih okoliščin in dejstev policijskega postopka. S pripombami Varuha človekovih pravic, da je prejel veliko pobud, v katerih pobudniki trdijo, da policisti niso želeli sprejeti njihovih pritožb, so v SPZP seznanjeni in takšna ravnanja obsojajo. So pa v SPZP pri tem poudarili, da se lahko pritožba zoper delo policije vloži tudi na MNZ, bodisi pisno, elektronsko ali preko e-vloge. V kolikor pride do primera, da policist ne sprejme pritožbe, ima posameznik pravico vložiti pritožbo preko navedenih poti. Z namenom ozaveščanja javnosti je na spletni strani MNZ predstavljen pritožbeni postopek, kjer je opisan tudi način vložitve pritožbe zoper delo policije.

Kljub kritikam in pomislekom glede pomiritvenega postopka v SPZP ocenjujejo, da se je v zadnjem obdobju glede na to, da je bilo v letu 2018 prvič več kot 50 % pomiritvenih postopkov uspešno zaključenih, stanje občutno izboljšalo. K temu je po njihovi oceni prispevalo tudi izvajanje monitoringov pomiritvenih postopkov, ki jih uslužbenci SPZP kot pooblaščenec ministra izvajajo z namenom, da se posamezni primeri in ugotovitve vodij pomiritvenih postopkov nadzorujejo in morebiti dodatno preverijo oziroma da se preprečijo morebitna prikriivanja nezakonitih in nesprejemljiv ravnanj policistov.

V intervjuju s splošnim vprašalnikom smo sogovornike iz SPZP vprašali, kako pogosto se izvajajo monitoringi oziroma če se izvajajo dovolj pogosto, koliko uslužbencev Sektorja sodeluje pri izvajanju monitoringov in če monitoringe izvajaj izključno uslužbenci Sektorja? Intervjuvance smo prosili, da na kratko opišejo način izvajanja monitoringa. Zanimalo nas je, koliko usposabljanj za uslužbence policije, ki vodijo pomiritvene postopke, je bilo organiziranih v zadnjih treh letih? Kdo je organizator oziroma izvajalec in v kakšnem formatu so izvedena usposabljanja? Ali usposabljanja zajemajo vse uslužbence policije, ki vodijo pomiritvene postopke? Koliko tovrstnih usposabljanj je predvidenih v letu 2020?

Ugotovili smo, da se monitoringi pomiritvenih postopkov skušajo izvajati v čim večjem številu. Zaradi kadrovskih omejitev je sicer nemogoče, da bi bili uslužbenci SPZP prisotni pri vsakem pomiritvenem postopku, so pa prisotni v več kot 50 % primerov, ko se izvede pomiritveni postopek. Monitoring pomiritvenega postopka se izvaja na način, da je uslužbenec SPZP kot pooblaščenec ministra prisoten v pomiritvenem postopku, ki ga vodi vodja enote oziroma od njega pooblaščen oseba. Pooblaščenec ministra nadzoruje sam potek postopka in se v sam postopek le redko vmešava (na nepravilnosti pri izvajanju pomiritvenega postopka opozori samo izjemoma). Po zaključku pomiritvenega postopka (ko pritožnik ni več prisoten), pooblaščenec ministra poda vodji pomiritvenega postopka tudi svoje pripombe z namenom izboljšanja izvedbe pomiritvenega postopka. Predvsem se to nanaša na samo komunikacijo vodje pomiritvenega postopka, na odnos vodje do pritožnika in morebitna ostala opažanja pooblaščenca ministra.

Usposabljanje izvajalcev pomiritvenih postopkov se izvaja praviloma enkrat na leto. Usposabljanja se udeležijo vsi izvajalci pomiritvenih postopkov. V letu 2020 je bilo usposabljanje zaradi ukrepov za zaježitev epidemije nalezljive bolezni covid-19 prestavljeno. Izvajalci usposabljanj so pooblaščenec ministra. Trenutno je sistem usposabljanja po oceni vodje Sektorja ustrezno organiziran, poleg tega pa uslužbenci SPZP kot pooblaščenec ministra na vsakem monitoringu pomiritvenega postopka še dodatno usposabljujejo izvajalce pomiritvenih postopkov na način, da jih opozarjajo na napake oziroma jih usmerjajo pri izvedbi pomiritvenega postopka.

3.2.7 Postopek pred senatom (izvedba postopka, problem poročanja in sodelovanje predstavnika javnosti ter izvedba postopka)

V veljavnem formatu pritožbenega postopka v primerih, ko se pritožba obravnava na senatu (bodisi neposredno ali v drugih primerih, določenih z ZNPPol), senat sestavljajo pooblaščenec ministra kot vodja senata in dva predstavnika javnosti kot člana senata. Participacija predstavnikov javnosti v senatu predstavlja obliko državljanskega nadzora nad delom policije. Na seji senata je prisoten tudi poročevalec, ki zbere vsa dokazila in pripravi pisno poročilo o ugotovitvah v zvezi s pritožbo. V skladu z ZNPPol (2013) je poročevalec praviloma pooblaščenec ministra, ki je uslužbenec SPZP, lahko pa je tudi oseba, zaposlena v policiji. V praksi je dejansko neizvedljivo, da bi poročevalske aktivnosti v večini izvajali pooblaščenec ministra, saj Sektor za to nima dovolj uslužbencev. Iz pojasnil sogovornikov v odgovorih na splošen vprašalnik smo razbrali, da poročevalske aktivnosti v večini primerov izvajajo osebe, zaposlene v policiji, kar postopek pred senatom z vidika videza nepristranskosti in neodvisnosti postavlja v neroden položaj. Naloge ugotavljanja dejanskega stanja na temelju pritožbenih navedb opravlja oseba, ki je zaposlena v istem organu, kjer je zaposlena oseba, ki je pritožniku domnevno kršila človekove pravice in temeljne svoboščine.

Po drugi strani pa v SPZP pri delu poročevalcev ne opažajo ovir, ki bi jim oteževale izvedbo nalog in pooblastil, ki jih imajo po ZNPPol. V praksi ne prihaja do primerov, ko bi vodja policijske enote na podlagi 143/4 čl. ZNPPol (2013) poročevalcu začasno odrekel vpogled v dokumentacijo, vstop v prostore in dajanje podatkov in informacij. V primerih, ko so izpolnjeni pogoji iz navedenega člena, se pooblaščenec ministra pogovorijo z vodjo enote in v soglasju z njim skušajo najti rešitev, ki je na dane okoliščine najbolj smotrna za vse udeležence pritožbenega postopka.

V intervjuju s splošnim vprašalnikom smo ugotovili, da je sodelovanje predstavnikov javnosti v senatih za pritožbe korektno in profesionalno. ZNPPol določa način izbire predstavnikov javnosti v senatih, ki je po mnenju sogovornikov iz SPZP ustrezno urejeno. V preteklosti je prihajalo do več primerov, ko predlagani predstavniki javnosti niso bili imenovani zaradi ugotovljenih varnostnih zadržkov. Strokovna znanja in izkušnje predstavnikov javnosti so različna, v večini primerov pa so dovolj strokovno podkovani za sodelovanje in odločanje o pritožbah zoper delo policije. Predstavniki javnosti v pritožbenih senatih in vodja senata v postopku delujeta kot protiutež eden drugemu. Pri tem je vodja senata tisti, ki v večini primerov velja za najbolj strokovno usposobljenega na področju dela policije, medtem ko imajo predstavniki javnosti bolj laično kritičen in splošen pogled na pritožbeni primer. V SPZP so k navedenemu dodali, da so predstavniki javnosti tudi strokovnjaki s področja policijskega dela ali drugih podobnih delovnih področij (varovanje itd.), kar v osnovi pripomore k bolj kakovostni odločitvi pritožbenega senata. V SPZP so v odgovorih na splošen vprašalnik na naše izrecno vprašanje, če v praksi prihaja tudi do primerov, ko predstavnika javnosti preglasujeta vodjo senata pri odločitvi o utemeljenosti pritožbe, odgovorili pritrdilno.

3.2.8 Problem (videza) (ne)pristranskosti

Zanimalo nas je, kaj v SPZP menijo o stališču, da je organizacijska in institucionalna umeščenost pritožbenega mehanizma v Policijo in MNZ neustrezna? Preverili smo, kaj v SPZP menijo o idejah oziroma pobudah, da se mehanizem obravnave pritožb zoper delo policije izloči iz MNZ in poveri t. i. policijskemu ombudsmanu oziroma posebnemu telesu, ki ne bi deloval v okviru izvršilne veje oblasti? Zanimalo nas je, kakšna oblika mehanizma reševanja pritožb bi bila po mnenju aktualnih izvajalcev pritožbenih postopkov najprimernejša za Slovenijo? Sogovornike smo povprašali tudi o tem, če se strinjajo z našo oceno, da je pomiritveni postopek lahko razumljen tudi kot oblika policijskega dela v skupnosti in

pomemben vzvod komunikacije med občani in policijo in da bi ga bilo ob morebitnem preoblikovanju obstoječega pritožbenega postopka škoda »žrtvovati«?

Umeščenost postopka obravnavanja pritožb zoper delo policije v MNZ je po mnenju sogovornikov iz SPZP problematična predvsem zato, ker to, kljub prizadevanjem uslužbencev SPZP za nepristransko, strokovno in temeljito obravnavo pritožb, ne zagotavlja videza nepristranskosti, še posebej ne v očeh pritožnikov, ki s pritožbo ne uspejo. Pritožniki so nemalokrat mnenja, da v pritožbenih zadevah v razmerju ministrstvo-policija velja pregovor »vrana vrani ne izkljuje oči«. V SPZP razumejo njihove pomisleke in se z njimi tudi delno strinjajo, predvsem v delu, da umeščenost pritožbenega mehanizma zoper delo policije v Policijo in MNZ ni ustrezna. Opozorili so, da je generalni direktor DPDVN, v katerega je umeščen SPZP, neposredno odgovoren ministru, minister pa je preko pristojnosti za splošno usmerjanje in nadzor policije, poleg generalnega direktorja policije, tudi sam odgovoren za zakonito in strokovno delovanje policije. Prav to, namreč odgovornost ministra za delo obeh in umeščenost obeh pod isto ministrstvo, po njihovem mnenju nasprotuje načelu (institucionalne) neodvisnosti in nepristranskosti pritožbenega mehanizma.

Pobuda po izločitvi obravnavanja pritožb zoper delo policije iz MNZ in ideja, da se le-ta poveri t. i. policijskem ombudsmanu oziroma posebnemu telesu, je po mnenju intervjuvancev povsem razumljiva. Poudarili so, da je treba pri nadzoru subjektov, ki uporabljajo pooblastila za opravljanje varnostnih nalog, stremeti k sodobni demokratični naravnosti nadzorstva in upoštevati sodobna evropska načela demokratičnega nadzora. Potrebna je institucionalna in hierarhična ločenost nadzorne institucije od subjektov, ki jih nadzira, pri čemer mora biti pritožbeni postopek neodvisen, transparenten in nepristranski. Izpostavljen mora biti tudi javnemu nadzoru in kritiki, pri čemer je potrebno v preiskavo pritožbenega primera vključevati tudi pritožnika. Takšen način nadzora vodi v zagotavljanje pravne države, transparentno in odgovorno delovanje subjektov, ki uporabljajo pooblastila, ukrepe in upravičenja ter zaupanje javnosti v njihovo delo. V SPZP menijo, da bi bilo potrebno v Sloveniji v prihodnje uvesti podoben mehanizem reševanja pritožb, kot ga imajo v npr. Veliki Britaniji, Severni Irski, Kanadi, Madžarski in tudi Palestini. Poudarili so, da so bile pobude in tudi že izoblikovani predlogi aktualni že pred desetletjem, vendar do njihove uresničitve ni prišlo, in tudi ne bo prišlo vse dokler se reforma veljavne ureditve pritožbenega mehanizma ne bo prebila na agendo političnih odločevalcev.

3.2.9 Nadzor nad drugimi imetniki »policijskih« pooblastil

Zanimalo nas je, kaj v SPZP menijo o tem, da v nasprotju s policijo na drugih področjih izvajanja »policijske« dejavnosti (občinska, medobčinska in mestna redarstva, zasebno varovanje, detektivska dejavnost ipd.) pritožbeni mehanizem ne obstaja oziroma ni primerljiv z mehanizmom, ki ga ureja ZNPPol (2013). Intervjuvance smo vprašali, če bi veljalo možnost vlaganja pritožb in odločanje o njihovi utemeljenosti v senatih za pritožbe na MNZ razširiti tudi na izvajanje pooblastil in postopkov občinskih redarstev, zasebnih varnostnikov in detektivov? Kako bi bilo po njihovem mnenju treba urediti mehanizem pritožbe zoper delo občinskih redarjev, zasebni varnostnikov in detektivov?

V SPZP so opozorili, da lahko občinski redarji, varnostniki, detektivi itd. pri svojem delu uporabljajo zakonsko določena pooblastila, ukrepe in upravičenja, s katerimi lahko globoko posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine, pri čemer lahko pride do hujših in nepopravljivih posledic za posameznike. Po njegovem mnenju bi vsekakor veljalo proučiti možnost uvedbe postopka in vlaganj pritožb, ki bi jih obravnavalo MNZ, v perspektivi pa vsekakor samostojno in neodvisno nadzorno telo, s čimer bi tudi pri nadzoru nad delom občinskih redarjev, varnostnikov, detektivov itn. sledili demokratičnim standardom.

3.2.10 Vpliv epidemije bolezni covid-19 na pritožbene postopke

Iz odgovorov na vprašanja, ki smo jih zastavili ob koncu splošnega vprašalnika, smo razbrali, da epidemija ni imela vpliva na vlaganje in obravnavo pritožb zoper delo policije, se je pa število pritožb zoper delo policije v času epidemije nekoliko povečalo. V času, ko je bila prvič razglašena epidemija, se niso izvajali pomiritveni postopki in tudi ne postopki pred senati. Pomiritveni postopki in pritožbeni senati so se začeli pospešeno izvajati po preklicu epidemije, ki pa je bila nato ponovno razglašena. SPZP je prejel razmeroma malo pritožb v zvezi z izvajanjem policijskih nalog in pooblastil na protivladnih protestih v letu 2020 .

3.3 Ustni intervjuji – ključne ugotovitve

V ustnih intervjujih so sogovorniki poudarili, da ima veljavna ureditev pomiritvenega postopka v pritožbenem mehanizmu kot celoti sicer določene dobre plati, dejstvo pa je, da pomiritvene postopke vodijo vodje policijskih enot, in da posledično videz nepristranskosti, ki je ključni atribut mediacije, v teh postopkih ni zagotovljen. Iz odgovorov intervjuvancev smo razbrali, da v praksi dejansko prihaja do primerov pristranskosti vodij policijskih enot, ko ti v okviru pomiritvenega postopka ugotavljajo dejansko stanje. Intervjuji so potrdili opozorila nekaterih pritožnikov in kritikov obstoječe ureditve in prakse izvajanja pomiritvenih postopkov, da vodje policijskih enot ne upoštevajo dokazov, ki jih predlagajo pritožniki. Uslužbenci SPZP, ki izvajajo monitoring pomiritvenih postopkov, opažajo, da se v primeru njihove prisotnosti med soočenjem policista in vodje policijske enote slednji bistveno bolj prizadevajo za objektivno in nepristransko ugotavljanje dejstev. Ko v pomiritvenem postopku uslužbenci ministrstva izvajajo monitoring²⁰, to praviloma opazijo tudi pritožniki, ki zaradi prisotnosti uslužbenca ministrstva postopku pripisujejo višjo stopnjo legitimnosti.

Na podlagi ustnih intervjujev smo, nadalje, ugotovili, da se v pomiritvenih postopkih policisti pogosto sploh ne odzovejo na vabila in se postopki izvedejo v njihovi odsotnosti. V teh primerih so med obravnavo prisotni vodja policijske enote, pooblaščenec ministra, ki in kadar izvaja monitoring, in pritožnik, policist, ki mu pritožnik očita, da je kršil njegove temeljne pravice, pa se postopka ne udeleži. Ker posledično do soočenja med občanom, ki trdi, da so mu bile v policijskem postopku kršene temeljne pravice in policistom, ki naj bi jih kršil, ne pride, je objektivno ugotavljanje resnice o tem, kaj se je zgodilo zelo oteženo, in – kar je še pomembneje – do interakcije, ki bi imela značilnosti mediacije med pritožnikom in policijo, sploh ne more priti, ker ni neposrednega soočenja z domnevnim kršiteljem pravic. Uslužbenci Sektorja, ki izvajajo monitoring, vodje policijskih enot in vodstvo policije na te pomanjkljivosti redno opozarjajo. Stanje, kakršno je, je po njihovem mnenju odraz policijske subkulture, ki jo na kratek rok ni mogoče spremeniti. Zaradi vsega navedenega vodja Sektorja meni, da bi bilo tudi za ta del postopka bolje, če bi se izvajal izven policije kot prava mediacija. Če bi postopek vodil pooblaščenec ministra iz vrst uslužbencev ministrstva, bi bila po njegovem mnenju pri ugotavljanju dejanskega stanja in vodenja postopka zagotovljena višja stopnja objektivnosti in nepristranskosti.

V zvezi s postopki pred senati MNZ smo ugotovili, da v praksi vodja Sektorja pritožbe po prejemu najprej prebere in nato, glede na kompleksnost zadeve in področje dela, določi, kdo od uslužbencev, ki so pooblaščenec ministra, bo prevzel vlogo vodje senata in kdo vlogo

²⁰ Iz odgovorov intervjuvancev smo razbrali, da do primerov, ko bi zaradi kadrovskega deficita ali drugih razlogov, po analogiji s poročanjem, tudi pri monitoringu sodelovali uslužbenci policije, ne prihaja. Uslužbenci iz policije ne morejo izvajati monitoringa, izvajajo ga lahko le pooblaščenec ministra, ki so uslužbenci Sektorja za pritožbe.

poročevalca. Vodja Sektorja v skladu z ZNPPol (2003) in Pravilnikom (2004) v nekaterih primerih pritožbenih postopkov v dogovoru z generalno policijsko upravo ali posameznimi policijskimi upravami na mesto poročevalca določi uslužbenca policije. V zvezi s tem je vodja Sektorja pojasnil, da je glavni razlog za to, da so za poročevalce, ki v pritožbenih postopkih ugotavljajo dejansko stanje, določeni uslužbenci policije, kadrovske omejitve v SPZP.

V ustnih intervjujih smo preverili, ali v praksi prihaja do primerov izločanja članov senata zaradi konflikta interesov ali drugih razlogov (glede tega ZNPPol in Pravilnik nimata določb). Vodja SPZP je v zvezi s tem pojasnil, da v postopkih pred senatom prihaja do primerov, ko pritožniki trdijo, da so z vodjo senata, poročevalcem ali predstavnikom javnosti v preteklosti že bili v interesno konfliktnem uradnem razmerju, da so ti zaradi tega v postopku nenaklonjeni pritožniku in da niso nepristranski. Vodja Sektorja je pojasnil, da ga člani senata na tovrstne okoliščine opozorijo že v začetni fazi postopka in da je v takšnih primerih član senata izločen oziroma zamenjan. Nastajajo tudi primeri, ko pritožnik šele po končanem senatu, ko prejme odgovor na pritožbo, pisno sporoči pripombe in šele takrat navede, da je član senata »okužen« ter da senat ni bil ustrezno sestavljen in nepristranski. Takšnih zapoznelih vlog vodja Sektorja praviloma ne upošteva.

Po zagotovilih intervjuvancev do sedaj še ni bilo primera, da bi stranka ali kdo tretji po naročilu stranke, se pravi pritožnika ali policista, poskušal vplivati na vodjo senata, poročevalca ali predstavnika javnosti. Prav tako se še ni zgodilo, da bi bil kdorkoli od sodelujočih v zvezi s svojim delom v senatu kdaj izpostavljen pritisku ali klicanju na odgovornost (na primer s strani ministra, direktorja DPDVN ali vodje SPZP). Da v postopkih, v katerih je sodeloval, še nikoli ni bil izpostavljen pritiskom ali poskusom vplivanja na sprejem odločitve v postopku, je zatrdil tudi intervjuvanec, ki je predstavnik javnosti v senatih. Prav tako ga nihče nikoli ni klical na odgovornost ali od njega zahteval pojasnila, zakaj je glasoval oziroma odločil tako kot je. V zvezi s tem je vodja Sektorja v intervjuju posebej poudaril, da dokler bo predstojnik, ne bo dopustil zunanjih pritiskov ali poskusov vplivanja na odločanje senata. Je pa ob tem opozoril, da so imeli nekaj primerov, ko se je zoper policista zaradi domnevnih kršitev temeljnih pravic pri izvajanju policijskih pooblastil pritožili drug policist. Ti primeri so specifični in še posebej občutljivi, ker je policijska organizacija zaprt sistem, katerega pripadniki se med seboj poznajo, pripadajo določeni (policijski) subkulturi ipd. V tovrstnih primerih se je v preteklosti dogajalo, da so do vodje in članov senata prišle govornice, da se »na hodnikih« govori, da je senat pristranski in da bo zaradi zunanjih vplivov odločil v škodo pritožnika. Vodja Sektorja je v zvezi s tem poudaril, da se uslužbenci sektorja, ki sodelujejo v senatih, od tovrstnega dogajanja vedno ogradijo – njihova vodila pri obravnavanju pritožb so profesionalnost, nepristranskost in poštenost.

Na neobičajna primera obravnave pritožb, pri katerih je sodeloval, je v intervjuju opozoril tudi predstavnik javnosti v senatih. Pritožnika sta na senatu zastopala pooblaščenca (odvetnika), ki sta po mnenju intervjuvanca svoje delo opravljala neprofesionalno in neprimerno. Med obravnavo pred senatom sta vodjema senatov vztrajno segala v besedo in očitala njuno povezanost s policijo in policistoma, zoper katera sta se pritožila njuna klienta. Po mnenju intervjuvanca je vodja senata v obeh primerih postopek vodil profesionalno in nepristransko.

Predstavnika javnosti v senatih smo vprašali, kaj kot neposredni udeleženec postopkov na splošno meni o participaciji in poslanstvu predstavnikov javnosti v senatih. Po njegovem mnenju predstavniki javnosti uspešno uresničujejo svoje poslanstvo neposrednih izvajalcev demokratičnega državljanskega nadzora nad policijo. Sodelovaje predstavnikov javnosti v pritožbenih postopkih bo po njegovem mnenju morda postalo manj pomembno šele takrat, ko bodo vsi policisti, ki izvajajo pooblastila, opremljeni z nosljivimi kamerami. Če bi pritožbeni senati ali komisije lahko odločali na podlagi fotografij in zvočnih posnetkov, bi to po njegovi oceni bistveno skrajšalo in pospešilo postopke, bistveno težje pa bilo tudi utemeljeno trditi, da

dejansko stanje v določenem primeru ni bilo ugotovljeno objektivno in nepristransko. K navedenemu je pripomnil, da se predstavnika javnosti in predsednik senata z dejanskim stanjem primera seznanita iz poročil, ki jih poročevalci pripravijo in predstavijo na sejah senata. Opozoril je, da je opazil razliko med postopki, ko je poročevalec uslužbenec Sektorja in tistimi, v katerih je poročevalec uslužbenec policije. Kot član senata je v določenih postopkih podvomil v popolno objektivnost in nepristranskost poročevalca iz vrst policije. V nekaterih primerih je imel občutek, da »vsak pač ščiti svoje«. Na vprašanje, ali je podobno pristranskost opazil tudi pri vodjih senatov, je intervjuvanec odgovoril, da ne. Vodje senatov so si v postopkih, v katerih je sodeloval, prizadevali objektivno in nepristransko voditi seje senata, problem pa kljub temu vidi v tem, da potek obravnave na senatu v bistvenem tlakuje dejansko stanje, ki ga je ugotovil poročevalec. V tem vidi šibkost veljavne ureditve pritožbenih postopkov, ki jo je po njegovem mnenju mogoče odpraviti z okrepitevijo vloge civilne družbe. Kljub temu, da se je policija sčasoma profesionalizirala in da so zakonski in strokovni standardi policijskega dela danes višji, kot so bili nekoč, je za objektivno in nepristransko vrednotenje dela policistov po mnenju intervjuvanca nujno potreben učinkovit državljanski nadzor. Izboljšanje veljavne ureditve bi po njegovem mnenju prinesla tudi uvedba snemanja sej senatov.

Na vprašanja v zvezi s problemom institucionalne neodvisnosti v okviru veljavne ureditve pritožbenega postopka so bili odgovori intervjuvancev bolj ali manj enotni. Poudarili so, da je treba v perspektivi pritožbeni mehanizem izločiti iz ministrstva in policije, s čimer bi mu zagotovili to, česar v veljavi ureditvi nima – videz nepristranskosti in formalno/institucionalno neodvisnost. Intervjuvanci v tem vidijo nekakšen naraven razvoj dogodkov in naraven razvoj instituta pritožbe zoper delo policije. V zadnjem desetletju in pol se je mehanizem pritožbe nenehno in uspešno razvijal, zdaj pa je potrebno narediti še korak naprej. Si pa v zvezi s tem po mnenju intervjuvancev ne gre delati utvar. Očitno je, da za ta korak ni politične volje in da so trenutno prioriteta druga vprašanja in problemi.

Podrobnejša vprašanja, ki smo jih v ustnem intervjuju zastavili vodji SPZP, so se nanašala tudi na poskus ustanovitve tako imenovanega državnega nadzornika. Intervjuvanec je v zvezi s tem že v pisnem intervjuju na podlagi splošnega vprašalnika pojasnil, da so bile ustrezne strokovne podlage za to pripravljene že pred več kot desetletjem, vendar do realizacije ni prišlo. Novi institut bi združil funkcijo sektorja za sistemski nadzor in SPZP. Deloval naj bi zunaj ustroja izvršilne veje oblasti. Pokrival bi vse represivne organe, ne samo policije. Predstavljal bi neke vrste specializiranega varuha na področju represivnih pooblastil državnih organov. Po mnenju intervjuvanca podobno kot danes tudi takrat za korak naprej v smeri vzpostavitve institucionalne neodvisnosti pritožbenega mehanizma in sistema nadzora, ni bilo politične volje.

Vodja Sektorja je v ustnem intervjuju kot primer države, ki ji je uspelo zagotoviti institucionalno neodvisnost pritožbenega mehanizma, posebej izpostavil Palestino. Med obiskom slovenskega notranjega ministrstva je palestinska delegacija predstavila njihovo ureditev pritožbenega postopka. Organ, ki obravnava pritožbe, ima samostojen in neodvisen status, podobno kot pri nas Varuh človekovih pravic. Pristojen je za pritožbe zoper delo policije, obveščevalno službo, uradnike na upravnih enotah in nekatere druge nosilce javnih pooblastil. V organu je na različnih področjih zaposlenih med 100 in 150 uslužbencev različnih profilov, med katerimi so tudi akademiki in drugi zunanji strokovnjaki, odvetniki in ne nazadnje tudi predstavniki policije.

Na naše izrecno vprašanje, če je bil v zadnjem obdobju podan konkreten predlog za spremembo zakonodaje, ki bi pritožbeni mehanizem vzpostavila izven ustroja izvršilne oblasti, v intervjujih nismo dobili pritrdilnega odgovora. V SPZP so bili pripravljene predlogi za nekatere nujne (parcialne) spremembe pritožbenega postopka, za oblikovanje predloga za korenitejšo sistemsko reformo pa se v Sektorju niso odločili. Vodja Sektorja je ocenil, da mora

pobuda za takšen predlog priti s strani odločevalcev in da lahko k temu, da bo do premikov prišlo, pripomorejo tudi ciljni in drugi raziskovalni projekti, kakršnega trenutno izvaja Fakulteta za varnostne vede.

Prednosti:

- ✓ veljavna normativna ureditev instituta pritožbe zoper delo policije je zadovoljiva; SPZP DPDVN MNZ je predlagal nekatere spremembe postopkovnih določb ZNPPol, ki urejajo institut pritožbe;
- ✓ večina uslužbencev SPZP ima podiplomsko izobrazbo; med izvajanjem intervjujev smo zaznali visoko stopnjo osebne integritete sogovornikov iz SPZP;
- ✓ SPZP je v času izvajanja ciljnega raziskovalnega projekta pridobil tri nove uslužbence;
- ✓ uslužbenci SPZP kot strokovnjaki in predavatelji sodelujejo v študijskem procesu na Višji policijski šoli in na Fakulteti za varnostne vede;
- ✓ v postopkih pred senatom kot vodje senata in/ali poročevalci sodelujejo uslužbenci SPZP z izkušnjami pri delu v policiji in tudi tisti, ki teh izkušenj nimajo, imajo pa potrebna strokovna znanja;
- ✓ v zadnjem obdobju se je stanje v pogledu strokovnosti, temeljitosti in nepristranskosti izvajanja pomiritvenih postopkov bistveno izboljšalo; v letu 2018 je bilo prvič več kot 50 % pomiritvenih postopkov uspešno zaključenih;
- ✓ uslužbenci SPZP kot pooblaščenca ministra uspešno in učinkovito izvajajo monitoring pomiritvenih postopkov; monitoring se izvaja v več kot polovici pomiritvenih postopkov;
- ✓ usposabljanje se enkrat letno izvaja za vse izvajalce pomiritvenih postopkov; uslužbenci SPZP z izvajanjem monitoringa dodatno usposabljujejo izvajalce pomiritvenih postopkov na način, da jih opozarjajo na napake in usmerjajo pri izvedbi pomiritvenega postopka;
- ✓ pomiritveni postopek je lahko razumljen tudi kot oblika policijskega dela v skupnosti in pomemben vzvod komunikacije med občani in policijo;
- ✓ v SPZP pri delu poročevalcev ne opažajo ovir, ki bi jim oteževale izvedbo nalog in pooblastil, ki jih imajo po ZNPPol (do primerov, ko bi vodja policijske enote na podlagi ZNPPol poročevalcu začasno odrekel vpogled v dokumentacijo, vstop v prostore in dajanje podatkov in informacij, ne prihaja);
- ✓ način izbire predstavnikov javnosti v postopkih pred senatom je ustrezen; v postopkih obravnavanja pritožb sodelujejo korektno in profesionalno; sodelovanje predstavnikov javnosti v pritožbenih postopkih je ustrezna in pomembna oblika demokratičnega nadzora nad policijo;

- ✓ do poskusov vplivanja na vodjo senata, poročevalca ali predstavnika javnosti s strani udeležencev v postopkih ali kogarkoli drugega, ne prihaja;
- ✓ povzetki utemeljenih pritožb so objavljeni na spletni strani MNZ.

Pomanjkljivosti:

- delovna mesta v SPZP niso zanimiva za vrhunske strokovnjake, saj so relativno slabo ovrednotena, posledično pa je v Sektorju oteženo tudi kadrovanje;
- pri razmeroma visokem deležu pritožb oziroma vlog iz različnih razlogov ne pride do obravnave niti v pomiritvenem postopku niti pred senatom na MNZ; Varuh človekovih pravic ugotavlja, da Policija v primerih, ko volje vlagatelja iz vsebine prejete vloge ne more razbrati, vedno ne ravna v skladu s 146/5 čl. ZNPPol, po katerem mora vlagatelja oziroma pritožnika pozvati, da naj pritožbo dopolni oziroma da naj pojasni njen namen; v praksi je po mnenju Varuha problematična razmejitev med vlogami, ki predstavljajo pritožbo po ZNPPol in vlogami, ki se obravnavajo (zgolj) po Uredbi o upravnem poslovanju;
- vodje policijskih enot za vodenje pomiritvenih postopkov pooblaščajo druge uslužbenke policijske enote; v pomiritvenih postopkih prihaja do primerov pristranskosti pri ugotavljanju dejanskega stanja; v nekaterih primerih se policisti, zoper katere je vložena pritožba, ne udeležijo pomiritvenega postopka;
- v normativni ureditvi obravnavanja pritožb v postopkih pred senatom so se po skoraj desetletju od zadnjih sprememb pokazale nekatere pomanjkljivosti (zapleti zaradi kratkega roka za pritožbe, pomanjkljiva ureditev izločitve članov senata, zamudnost obstoječega načina sestavljanja zapisnika in posledična dolgotrajnost sej senata itd.);
- v postopkih pred senatom v vlogi poročevalcev v večini primerov sodelujejo uslužbenci policije, kar postopek z vidika videza nepristranskosti in neodvisnosti postavlja v neroden položaj (naloge ugotavljanja dejanskega stanja na temelju pritožbenih navedb opravlja uslužbenec policije, prav uslužbenec tega organa pa je pritožniku domnevno kršil človekove pravice in temeljne svoboščine);
- način seznanjanja policistov s konkretnimi primeri utemeljenih pritožb v pogledu odpravljanja nepravilnosti in pomanjkljivosti pri opravljanju nalog in izvajanju pooblastil policistov ni optimalen;
- ukrep opozorilnega razgovora v primerih, ko so utemeljene pritožbe večkrat vložene zaradi ravnanja istega policista, ni učinkovit (odločanje o tem, kateri ukrep se bo uvedel zoper policista, je v domeni neposrednega vodje policista, zoper katerega je bila vložena utemeljena pritožba);
- MNZ lahko poda pobudo za uvedbo disciplinskega postopka ali drugega ukrepa zoper policista (npr. dodatno usposabljanje); v raziskavi je bilo ugotovljeno, da MNZ (SPZP) zelo redko poda tovrstno pobudo;

- MNZ lahko predlaga ukrepe za odpravo nepravilnosti, ki so bile ugotovljene v pritožbenem postopku, in zahteva poročilo o sprejetih in izvedenih ukrepih za odpravo nepravilnosti; za to možnost se MNZ (SPZP) odloči zelo redko, v večini primerov se zadeva konča s tipskim dopisom, s katerim Policija SPZP MNZ seznanila, da je bil s policistom opravljen opozorilni razgovor;
- v SPZP nimajo neposrednega vpogleda v ustreznost načina vključevanja posredovanega gradiva (letnih poročil in poročil o utemeljenih pritožbah) v program usposabljanja policistov;
- poročila SPZP o utemeljenih pritožbah in letna poročila o pritožbenih postopkih se obravnavajo dvakrat na leto v okviru rednih usposabljanj policistov, ki jih izvajajo policijski inštruktorji s področja praktičnih postopkov in samoobrambe; uslužbenci SPZP s svojo ekspertizo pri usposabljanjih sodelujejo občasno, zunanji strokovnjaki zelo redko;
- umeščenost postopka obravnavanja pritožb zoper delo policije v Policijo in MNZ pritožbenemu mehanizmu jemlje videz nepristranskosti, v nekaterih primerih tudi dejansko prihaja do pristranskega in neobjektivnega vodenja postopkov (zlasti takrat, ko kot poročevalci v postopkih sodelujejo uslužbenci policije);
- zaradi razglasitve epidemije se pomiritveni postopki in postopki pred senatom določen čas niso izvajali; verjetno je, da se bo čas obravnavanja pritožb v postopkih pred senatom občutneje podaljšal;

Predlogi:

- delovna mesta v SPZP naj se s spremembo predpisov in sistemizacije delovnih mest (z ustreznimi dodatki ali na drug primeren način) ovrednotijo tako, da bodo zanimiva za kompetentne strokovnjake;
- v primerih, ko je pritožba nerazumljiva, je treba dosledno ravnati v skladu s 146/5 čl. ZNPPol, po katerem je treba vlagatelja oziroma pritožnika pozvati, da naj pritožbo dopolni oziroma popravi;
- veljavna ureditev naj se spremeniti v smeri, da se mora policist obvezno udeležiti pomiritvenega postopka in da lahko izostane le iz upravičenih razlogov; vodstvu SPZP in DPDVN naj ob posvetovanju z uslužbenci Sektorja preučita in predlagata ustrezno ureditev glede obvezne navzočnosti policista v postopku pred senatom;
- realizirajo naj se predlogi SPZP za spremembe postopka obravnavanja pritožb pred senatom (možnost podaje pritožbe po preteku 45 dni od dejanja oziroma opustitve dejanja policista; izločitev članov senata; postopanje v primeru nepopolne pritožbe tujca; uvedba snemanja sej senata itd.);
- vodje policijskih enot naj za vodenje pomiritvenih postopkov le izjemoma pooblaščajo druge uslužbence policijske enote;

- vodje policijskih enot naj zagotovijo, da se bodo policisti, zoper katere je vložena pritožba, v vseh primerih udeležili pomiritvenega postopka (za izostanek mora imeti policist upravičene razloge);
- vodstvo SPZP (in DPDVN) naj zagotovi, da bodo uslužbenci policije v postopkih pred senatom v vlogi poročevalcev v postopkih pred senatom sodelovali v manjšem številu/deležu postopkov oziroma samo izjemoma (podobno kot pri izvajanju sistemskih nadzorov naj se v primeru, ko nihče od uslužbencev SPZP ne more prevzeti vloge poročevalca, ugotavljanje dejanskega stanja in poročanje poveri uslužbencem drugih sektorjev v okviru DPDVN);
- vodstvi Policije in DPDVN naj vzajemno preučita razloge, zaradi katerih aktualen način seznanjanja policistov s konkretnimi primeri utemeljenih pritožb (seznanitev s strani vodje policijske enote na delovnem sestanku) ni (dovolj) učinkovit; po oceni projektne skupine bi bilo mogoče ta problem nasloviti tako, da bi se ustreznost in učinkovitost seznanjanja policistov s konkretnimi primeri utemeljenih pritožb (tako kot tudi ustreznost in učinkovitost implementacije ugotovitev resornega sistema nadzora) preverjala in nadzorovala v postopkih internega nadzora v Policiji;
- v okviru rednih usposabljanj policistov, ki jih izvajajo policijski inštruktorji s področja praktičnih postopkov in samoobrambe, naj v prihodnje udeležence s pritožbeno problematiko vsestransko in temeljito (v širšem kontekstu razumevanja področja temeljnih pravic in policijskih pooblastil) seznanjajo uslužbenci SPZP, ob sodelovanju kompetentnih zunanjih strokovnjakov s področja prava človekovih pravic (vodstvi Policije in DPDVN naj vzajemno preučita možnost vključevanja strokovnjakov z univerz in iz nevladnih organizacij);
- v Pravilnik o reševanju pritožb zoper delo policistov naj se vnese določba, da v primerih utemeljenih pritožb zaradi hujših kršitev (nezakonito izvajanje pooblastil in kršitve temeljnih pravic) pri določitvi ukrepa zoper policista SPZP MNZ poda mnenje o ustreznosti ukrepa;
- pri nadzoru policije (in drugih subjektov, ki uporabljajo represivna pooblastila) je treba uveljaviti sodobna evropska načela demokratičnega nadzora, zato bi veljalo v perspektivi zagotoviti institucionalno in hierarhično ločenost nadzornega mehanizma in policije; pristopiti je treba k reformi veljavne ureditve v smeri vzpostavitve neodvisnega pritožbenega organa oziroma telesa zunaj ustroja izvršilne oblasti, ki bo imel(o) zagotovljene ustrezne človeške, materialne, finančne in druge vire za odločanje o pritožbah zoper delo policije (po vzoru držav, v katerih tovrsten mehanizem že deluje) (op.: po desetletju in pol uspešnega razvoja instituta pritožbe je dozorel čas, da se v Republiki Sloveniji po vzoru držav, ki so ta korak že naredile, na podlagi izvedbe temeljite strokovne analize in izbora najustrežnejšega modela vzpostavi institucionalno neodvisen mehanizem za odločanje o pritožbah zoper delo policije).

Notranji nadzor v Policiji

1 Uvod

Temeljna normativna podlaga za izvajanje nadzorne dejavnosti v Policiji je podana z *Zakonom o organiziranosti in delu v policiji* (ZODPol, 2013) in *Zakonom o delovnih razmerjih* (ZDR-1, 2013). ZODPol (2013) v 18. členu določa naloge generalne policijske uprave, med katere spada tudi izvajanje nadzorne dejavnosti. V 3. odstavku te določbe je navedeno, da mora generalna policijska uprava v primeru, ko ugotovi, da policijska uprava ne izvršuje svojih nalog oziroma jih ne izvršuje strokovno ali pravočasno, 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. Pri tem gre za določbo, ki predstavlja normativno podlago za notranji (interni) nadzor v policij na ravni države, ki ga Služba generalnega direktorja policije (SGDP) v Generalni policijski upravi (GPU) izvaja nad policijskimi upravami. V skladu s 25. členom ZODPol (2013) pa nadzor izvajajo tudi policijske uprave, ki usklajujejo in usmerjajo delo območnih policijskih postaj, slednjim dajejo strokovna pojasnila, izvajajo pa tudi nadzor nad njihovim delom ter jim zagotavlja strokovno pomoč. V okviru nadzora, ki ga SGDP GPU in policijske uprave izvajajo nad organizacijskimi enotami, se izvaja tudi nadzor nad delom uslužbencev policije. Zakonska podlaga za interni nadzor nad delom uslužbencev policije je podana tudi s 4. členom ZDR-1 (2013), ki določa, da je delovno razmerje med delavcem in delodajalcem, v katerem se uslužbenec prostovoljno vključi v organiziran delovni proces delodajalca in v njem za plačilo, osebno in nepretrgano opravlja delo po navodilih in pod nadzorom delodajalca.

Nadzorna dejavnost v Policiji je podrobneje urejena z internimi pravnimi akti. *Pravila policije* (dokument št. 007-167/2013/40, 21. 10. 2013) vsebujejo poglavja in določbe, ki se nanašajo na odrejanje in opravljanje nalog, napotitev policistov na delo, vrnitev policistov iz dela, strokovno pomoč in nadzor nad njihovim delom, izvedba nadzora pa je z izvajalskega in vsebinskega vidika operacionalizirana s *Pravili za izvajanje nadzora v policiji* (dokument št. 0602-55/2020/13 (206-03), 1. 1. 2021 – v nadaljevanju *Pravila*).²¹ V skladu s *Pravili* nadzor nad delom uslužbencev policije v okviru svojih pristojnosti izvajajo vodje policijskih enot in drugi nadrejeni uslužbenci. Odgovorni so za strokovno, učinkovito in pravočasno izvajanje nadzora. Nadzor nad delom uslužbencev policije na določenih delovnih mestih policijske uprave oziroma policijske postaje lahko z odločbo odredita generalni direktor policije oziroma direktor policijske uprave ali uslužbenec, ki ga pooblastita. Nadzor nad delom uslužbencev na določenih delovnih mestih GPU lahko z odločbo odredi generalni direktor policije ali uslužbenec, ki ga pooblasti. Po opravljenem nadzoru se izdela poročilo o nadzoru, ki mora vsebovati opis izvedbe nadzora, ugotovitve, predloge ukrepov in rokov za odpravljanje ugotovljenih nepravilnosti ali pomanjkljivosti in morebitne predloge za ugotavljanje odgovornosti (1., 3. in 5. odst. 3. člena *Pravil*).

Vodje policijskih enot in drugi nadrejeni uslužbenci nadzirajo delo podrejenih uslužbencev policije tako, da spremljajo izvajanje delovnih nalog, pri čemer ugotavljajo njihove 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 uslužbenci izvajajo nadzor tako, da odredijo delovne naloge v zvezi z napotitvijo policistov na delo, spremljajo njihovo izvajanje in poročanje po vrnitvi z dela, z

²¹ Aktualna različica *Pravil* se uporablja od 1. 1. 2021 dalje. Prejšnja različica *Pravil* (dokument št. 0602-17/2016/1) se je uporabljala od 17. 12. 2015 do 31. 12. 2020.

opazovanjem izvajanja delovnih nalog in pogovorom z delavci pa ugotavljajo skladnost rezultatov dela s postavljenimi zahtevami in pričakovanimi rezultati (4. člen Pravil).

Nadzor nad delom notranjih organizacijskih enot GPU in delom policijskih uprav izvajajo za nadzor pooblašteni uslužbenci SGDP GPU, nadzor nad delom notranjih organizacijskih enot policijskih uprav in delom policijskih postaj pa za nadzor pooblašteni uslužbenci policijskih uprav. Nadzori so lahko *splošni*, *strokovni* ali *ponovni*. Pri splošnih nadzorih se preveri celotno poslovanje in delo policijske enote ter njuno skladnost s srednjeročnimi in letnimi cilji ter načrti dela policije in tekočimi usmeritvami. Strokovni nadzori preverjajo vsebino opravljenih nalog na posameznem delovnem področju nadzirane policijske enote ter njihovo skladnost z letnimi in drugimi operativnimi načrti ter tekočimi usmeritvami. S ponovnimi nadzori se po preteku roka, določenega za odpravo ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti, preverijo, ali so bile nepravilnosti in pomanjkljivosti odpravljene, ali so bili izvršeni odrejeni ukrepi in naloge ter upoštevana priporočila iz zadnjega splošnega ali strokovnega nadzora. Nadzori se načrtujejo z letnimi in mesečnimi načrti nadzorov (členi 5-11 Pravil).

Kriteriji za ocenjevanje dela policijskih enot so: skladnost, strokovnost, uresničevanje ciljev, učinkovitost, pravočasnost in gospodarnost. Za nadzor pooblašteni uslužbenci smejo med načrtovanjem, pripravo in izvedbo nadzora zahtevati podatke iz evidenc, pregledati spise, listine in podatke, opraviti pogovor z delavci policije, opazovati, fotografirati ali snemati postopke policistov, vstopiti v prostore, dokumentirati ugotovljeno stanje in zahtevati posredovanje poročil, drugih podatkov in informacij, ki so pomembni za uspešno izvedbo nadzora. Če za nadzor pooblašteni uslužbenec policije pri nadzoru ugotovi nepravilnosti, ki zahtevajo takojšnje ukrepanje, od vodje nadzirane policijske enote zahteva, da odredi ustrezne ukrepe za njihovo takojšnjo odpravo (23., 26. in 27. člen Pravil).

Pri pregledu poročil Policije za obdobje zadnjih petih let smo ugotovili, da se je število notranjih nadzorov med letom 2015 in 2017 povečevalo, v letu 2018 (428 nadzorov) se je v primerjavi z letom 2017 zmanjšalo, trend zmanjševanja števila notranjih nadzorov pa se je nadaljeval tudi v letu 2019, ko je bilo opravljenih 395 nadzorov. Razlog za zmanjšanje nadzorne aktivnosti znotraj Policije naj bi bile povečane aktivnosti v zvezi z nedovoljenimi migracijami in policijska stavka. Posledično načrt nadzorov notranjih organizacijskih enot GPU v letih 2018 in 2019 ni bil v celoti realiziran (MNZ, Policija, 2019c; 2020c).

V rekordnem letu 2017 (519 nadzorov) je bilo odrejenih 384 splošnih, strokovnih in ponovnih nadzorov, 135 nadzorov pa je bilo odrejenih nad delom uslužbencev. Nadzore nad delom uslužbencev so opravili nadzorniki SGDP GPU (nad delom uslužbencev notranjih organizacijskih enot (NOE) GPU in policijskih uprav) in nadzorniki policijskih uprav (nad delom uslužbencev policijskih postaj). Nadzorniki NOE GPU so opravili 2 splošna nadzora nad delom policijskih uprav, te pa 14 splošnih nadzorov nad delom policijskih postaj. NOE GPU so opravile 24 strokovnih nadzorov, policijske uprave pa 328. Opravljenih je bilo tudi 16 ponovnih nadzorov, od katerih so 4 izvedle NOE GPU, policijske uprave pa 12. Največ nadzorov se je nanašalo na področja odkrivanja in preiskovanja kriminalitete, varovanja javnega reda in odločanja v prekrškovnih zadevah. Za nadzor pooblašteni uslužbenci so pri splošnih in strokovnih nadzorih izpolnili 371 obrazcev z opisom pomanjkljivosti in 8 obrazcev z dobrimi praksami na posameznih področjih policijskega dela (MNZ, Policija 2018b).

V okviru nadzorne dejavnosti v letu 2018 je bilo največ nepravilnosti in pomanjkljivosti ugotovljenih na področju vodenja in odločanja v prekrškovnih postopkih (61 nadzorov, 31 obrazcev o zaznanih pomanjkljivostih ali nepravilnostih). Sledijo področja varovanja državne meje in izvajanja mejnih predpisov (67 nadzorov, 29 obrazcev o zaznanih pomanjkljivostih), odkrivanja in preiskovanja kriminalitete (103 nadzori, 46 obrazcev o ugotovljenih nepravilnostih ali pomanjkljivostih) ter varovanja javnega reda in zagotavljanja splošne varnosti ljudi in premoženja. Na navedenih področjih policijskega dela je notranji nadzor v

Policiji največ nepravilnosti in pomanjkljivosti razkril tudi v letu 2019. Avtorji poročil o delu policije za leti 2018 in 2019 ugotavljajo, da je potrebno izboljšanje stanja na vseh navedenih delovnih področjih (MNZ, Policija 2019c; 2020c).

V širšem pomenu k notranjemu nadzoru v policiji spada tudi *sistem poročanja in nadzora*, ki ga v zvezi z opravljanjem nalog in izvajanjem pooblastil ter uporabo prisilnih sredstev v členih 130-136 ureja *Zakon o nalogah in pooblastilih policije* (ZNPPol, 2013). O vsaki uporabi policijskega pooblastila in prisilnega sredstva morajo policisti poročati, vodja policijske enote ali oseba, ki jo ta pooblasti, pa mora spremljati zakonitost in strokovnost uporabe (za vsako uporabo prisilnega sredstva mora preveriti in oceniti, ali je bilo uporabljeno zakonito in strokovno). Če policist izstrelí opozorilni strel, uporabi električni paralizator ali je bilo prisilno sredstvo (z izjemo sredstev za vklepanje in vezanje) uporabljeno proti najmanj petim osebam in je bila pri tem povzročena lahka telesna poškodba, mora direktor policijske uprave, na območju katere je bilo prisilno sredstvo uporabljeno, imenovati najmanj tričlansko komisijo, ki preveri okoliščine uporabe prisilnega sredstva. Če je prisilno sredstvo uporabil policist GPU, komisijo imenuje vodja notranje organizacijske enote GPU. Direktor policijske uprave mora napisati poročilo, v katerem oceni, ali je bilo prisilno sredstvo uporabljeno zakonito in strokovno. Če policist uporabi strelno orožje ali s prisilnim sredstvom povzroči hudo telesno poškodbo, posebno hudo telesno poškodbo ali smrt, komisijo imenuje generalni direktor policije. Sklep o imenovanju komisije in poročilo komisije se posredujeta generalnemu direktorju policije in notranji organizacijski enoti MNZ, pristojni za usmerjanje in nadzor policije (ZNPPol, 2013).

V letu 2018, na primer, so vodje policijskih enot in člani komisij za preveritev okoliščin uporabe prisilnih sredstev ocenili, da so policisti 98,6 % prisilnih sredstev uporabili zakonito in strokovno, učinkovito pa so uporabili 84,4 % prisilnih sredstev. Pri uporabi prisilnih sredstev je telesne poškodbe utrpelo 52 oseb, kar je na ravni zadnjih petih let (v obdobju 2009-2013 je bilo znatno več poškodovanih oseb – število se je v zadnjem obdobju skoraj prepolovilo). Navedeno naj bi kazalo na visoko raven strokovne usposobljenosti policistov na tem področju. Za 317 policistov, ki so v omenjenem letu sodelovali pri preveritvi okoliščin in ocenjujejo zakonitost in strokovnost uporabe prisilnih sredstev ter drugih policijskih pooblastil, je bilo izvedeno usposabljanje s področja zakonodaje in pravil policijske stroke ter standardov, ki jih pri presoji zakonitosti in strokovnosti uporabe policijskih pooblastil uporabljajo sodišča. Udeleženci so bili seznanjeni tudi s poenotenimi stališči notranjih organizacijskih enot GPU in vseh PU na tem področju.

2 Notranjevarnostni postopki

Čeprav sta notranji nadzor in zagotavljanje notranje varnosti različna procesa in ločeni področji v organizacijski strukturi policije, gre za sorodni dejavnosti, zato smo v raziskavi pozornost namenili tudi notranjevarnostni postopkom. Notranja varnost v policiji je z ZODPol opredeljena kot stanje, ki omogoča zakonito, strokovno in nemoteno izvajanje policijskih nalog, varnost uslužbencev policije, varno uporabo tehničnih sredstev in opreme ter objektov, prostorov in okolišev (ZODPol, 2013). Policija zagotavlja notranjo varnost z izvajanjem notranjevarnostnih postopkov preprečevanja, odkrivanja, ocenjevanja in analiziranja tveganj za notranjo varnost policije, izvaja pa tudi ukrepe za zmanjšanje tveganj za krnitev varnosti in integritete uslužbencev policije in policijskih enot. Vrste in način izvajanja postopkov in ukrepov za zagotavljanje notranje varnosti podrobneje ureja *Pravilnik o notranji varnosti v policiji* (2014). Za notranjo varnost v policijskih enotah so odgovorni vodje policijskih enot, ki izvajajo neposreden nadzor v policijskih enotah, na podlagi sklepa generalnega direktorja policije in direktorja policijske uprave pa tudi delavci generalne policijske uprave in policijskih uprav.

Pri izvedbi notranjevarnostnih postopkov smejo vodje organizacijskih enot zbrati, pregledati in analizirati podatke policije, ki bi lahko bili pomembni za zagotavljanje notranje varnosti in integritete; pregledati in po potrebi zahtevati izročitev dokumentov policijskih enot; pregledati in analizirati revizijske sledi tehničnih sredstev in opreme policije; vpogledati v zbirke tehničnih informacij, ki pojasnjujejo, prikazujejo, ali drugače zapisujejo dogodek, ki je predmet odklonskega pojava ali ravnanja (registrafon, videonadzor, GPS in druge oblike sledenja, registrator brezžičnih komunikacij ipd.) ter po potrebi zahtevati kopije, izpise ali prepise; uslužbencu policije in drugim osebam preprečiti ali omejiti uporabo tehničnih sredstev in opreme, vstop v prostore, objekte ali okoliše policije in zahtevati prisotnost uslužbenca policije na delovnem mestu. Izvajajo lahko tudi druge ukrepe, ki so določeni s Pravilnikom o notranji varnosti v policiji (2014).

Vodja enote ob zaznavi odklonskega pojava ali ravnanja ugotovi vsa dejstva in okoliščine ter izvede ukrepe, za katere je pristojen, oziroma predlaga izvedbo ukrepov za to pristojni policijski enoti. O odklonskih pojavih in ravnanjih takoj poroča enoti za notranjo varnost policijske uprave, ta pa *Sektorju za notranje preiskave in integriteto* (v nadaljevanju Sektor), ki je notranja organizacijska enota v Službi generalnega direktorja policije (Pravilnik, 2014). K nalogam Sektorja spada skrb za zagotavljanje varnosti uslužbencev policije, odkrivanje, preprečevanje in preiskovanje kaznivih ravnanj uslužbencev policije, preverjanje in ocenjevanje etičnega ravnanja in integritete uslužbencev policije (na podlagi Kodeksa policijske etike) ter tveganj, ki ogrožajo notranjo varnost v policiji, preverjanje ali policist opravlja dela, ki bi ga ovirale pri opravljanju policijskih nalog, varnostno preverjanje uslužbencev policije (npr. pred nastopom delovnega razmerja v Policiji, pred premestitvijo ali napotitvijo na določena delovna mesta ipd.) in ponudnikov v postopkih javnih naročil za opravljanje del za policijo itn. Sektor pri izvajanju notranjevarnostnih postopkov sodeluje z vodji organizacijskih enot, pri opravljanju nalog na področju odkrivanja, preprečevanja in preiskovanja kaznivih ravnanj uslužbencev policije pa z Oddelkom za preiskovanje in pregon uradnih oseb s posebnimi pooblastili Specializiranega državnega tožilstva pri Vrhovnem državnem tožilstvu RS. Sektor sodeluje tudi s Komisijo za preprečevanje korupcije na področju izvajanja načrta integritete in nadzora nad izpolnjevanjem obveznosti po določbah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, ki/če se nanašajo na uslužbence policije. Sodeluje tudi z drugimi organi, ki preiskujejo pojave in ravnanja, ki predstavljajo kršitev predpisov, internih aktov ali etičnih kodeksov, ki veljajo za uslužbence policije. Vrste in način izvajanja postopkov in ukrepov pooblaščenih uradnih oseb Sektorja ureja zgoraj omenjeni Pravilnik (2014). Sektor poroča generalnemu direktorju policije o stanju notranje varnosti v policiji in o pomembnih ugotovitvah notranjevarnostnih postopkov, ki vplivajo na notranjo varnost v policiji.

Policija je v letu 2018 Oddelku za preiskovanje in pregon uradnih oseb s posebnimi pooblastili Specializiranega državnega tožilstva RS (v nadaljevanju Oddelek SDT) v obravnavo odstopilo 67 prijav o ugotovljenih razlogih za sum, da je 70 uradnih oseb (policistov) storilo uradno pregonljivo kaznivo dejanje (v letu 2017 je bilo prijav 73 zoper 62 uradnih oseb).²² Vodje organizacijskih enot in drugi uslužbenci policije, ki so pooblaščen za notranjevarnostne postopke, so med odklonskimi pojavi in ravnanji na delovnem mestu posebno pozornost namenili nepooblaščenim vpogledom in obdelavi varovanih podatkov policije. Za vse zaposlene so bila v zvezi s problematiko varovanja uradnih podatkov izvedena tudi usposabljanja. V letu 2019 se je bilo v obravnavo Oddelku SDT odstopljeno 112 prijav o ugotovljenih razlogih za sum, da je 110 uradnih oseb, zaposlenih v policiji, storilo kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti. To število se je v primerjavi z letom

²² Plačana pravna pomoč je bila zagotovljena 18 policistom, zoper katere je bil uveden predkazenski postopek zaradi suma storitve kaznivega dejanja pri opravljanju policijskih nalog.

2018 precej povečalo, mnogo večje pa je tudi od povprečja zadnjih desetih let, ki znaša 74 takšnih prijav zoper 72 uradnih oseb (MNZ, Policija, 2019c; 2020c).²³

V domeno notranjevarnostnih postopkov, kot rečeno, spada tudi preverjanje in ocenjevanje kršitev splošnih vrednot in pričakovanih ravnanj, ki so opredeljena v Kodeksu policijske etike, prav tako pa tudi delovnega časa, načina dela policijskih enot in obveznosti policista, ki jih urejajo Pravila policije (2013). Ugotovljena tveganja kršitev osebne in organizacijske integritete in odkrita odklonska ravnanja, ki negativno vplivajo na notranjo varnost in ugled policije, pomenijo kršitev pogodbenih obveznosti. Pri tem se postopki zagotavljanja notranje varnosti v skladu s Pravilnikom (2014) izvajajo na način, da se ob zaznavi ravnanja za nastanek notranjevarnostnega tveganja policistom varnostno svetuje, v primerih, ko so za to izpolnjeni pogoji, pa so uvedeni postopki ugotavljanja pogodbenih kršitev.

Notranja varnost in notranji nadzor v policiji sta ključnega pomena za zagotovitev njenega nemotenega delovanja. Pri tem gre za zelo občutljivi področji delovanja policije, saj lahko privedeta do dvomov o nekaterih praksah, ki so globoko zakoreninjene v policijski subkulturi in tradiciji (Hanin, 2014). Zagotavljanje in stalno izboljševanje notranjih mehanizmov za spremljanje uslužbencev policije, ugotavljanje nepravilnosti, pomanjkljivosti in nezakonitosti pri izvajanju policijskih nalog in pooblastil, preverjanje izpolnjevanja delovnih dolžnosti in spoštovanja etičnega kodeksa je za katerokoli policijo težka in odgovorna naloga. V raziskavi, ki bo v nadaljevanju podrobneje predstavljena, smo analizirali nadzorno in notranjevarnostno dejavnost v slovenski Policiji skozi oči »igralcev«, tj. neposrednih izvajalcev internega nadzora in notranjevarnostnih postopkov.

3 Ugotovitve ciljnega raziskovanega projekta

3.1 Metoda

Za natančnejši vpogled v izvajanje notranje nadzorstvene dejavnosti v slovenski Policiji smo izvedli strukturiran intervju v pisni obliki in ustne intervjuje s sedmimi uslužbenci Policije in sicer iz SDGP GPU, Uprave kriminalistične policije (UKP), Uprave uniformirane policije (UUP) ter dveh uprav policije na regionalnem nivoju. Vprašanja za strukturiran intervju s splošnim vprašalnikom smo oblikovali na podlagi predhodne analize pravne ureditve tako resornega systemskega nadzora kot tudi notranjega (internega) nadzora v Policiji. Na SGDP GPU smo naslovili splošen vprašalnik, ki se je nanašal tako na področje notranje nadzore dejavnosti kot tudi na notranjevarnostne postopke. Na podlagi analize intervjujev s splošnim vprašalnikom smo nato izvedli še ustne intervjuje. Intervjuvanci so bili vrhunski strokovnjaki s področja policijske dejavnosti, izkušeni policijski vodje in izkušeni izvajalci nadzorstvene dejavnosti v Policiji. Ustni intervjuji z uslužbenci SGDP GPU in UKP ter pomočnikom direktorja UUP so bili izvedeni v septembru in oktobru 2020, v prostorih MNZ, Litostrojska cesta 54, 1000 Ljubljana. Dva intervjuja sta bila izvedena v prostorih policijskih uprav Novo Mesto oziroma Murska Sobota. Vsem intervjuvancem je bil pojasnjen namen intervjuvanja, sodelovanje v intervjuju pa je bilo prostovoljno.

²³ Generalni državni tožilec in generalna direktorica policije sta februarja 2019 podpisala dogovor o medsebojnem sodelovanju Oddelka za preiskovanje in pregon uradnih oseb s posebnimi pooblastili Specializiranega državnega tožilstva Republike Slovenije in Policije, ki določa pravila medsebojnega sodelovanja in obveščanja podpisnikov sporazuma. Dogovor med institucijama je rezultat desetletnega dela in spoznanj, da je pravočasno medsebojno obveščanje temelj za hitro odzivanje in učinkovito delovanje obeh organov.

3.2 Izsledki intervjuja s splošnim vprašalnikom – notranji nadzor

3.2.1 Normativni okvir za izvajanje notranjega nadzora

V odgovorih na splošen vprašalnik so v SGDP GPU pojasnili, da je zakonska podlaga za izvajanje nadzora v policiji zagotovljena z obema »policijskima« zakonoma in ZDR-1 (2013), podrobneje pa je izvajanje notranjega nadzora urejeno z internimi akti Policije (glej uvod). Ocenili so, da je normativna ureditev nadzora v policiji načeloma ustrezno urejena, ker velja tudi za ureditev pooblastil, ki jih imajo vodje policijskih enot in drugi za nadzor pooblaščenih uslužbenci. Tudi sistem izpolnjevanja obrazcev pri izvajanju nadzora je po njihovem mnenju ustrezen, ker omogoča natančen opis ugotovitev in natančen zapis ukrepov za odpravljanje pomanjkljivosti in nepravilnosti ali opis dobrih praks. Spmembe bi bile po njihovi oceni potrebne v delu, ki se nanaša na ne-izvrševanje ukrepov za odpravljanje ugotovljenih pomanjkljivosti in nepravilnosti.

3.2.2 Namen, vsebina in način izvajanja notranjega nadzora

V odgovorih na vprašanja, ki smo jih zastavili s splošnim vprašalnikom, so v SGDP GPU pojasnili, da je glavni cilj notranjega nadzora v policiji ugotoviti ali je delovanje enote in opravljanje nalog s strani uslužbenca zakonito in pravilno. Poudarili so, da so *Pravila za izvajanje nadzora v policiji*, ki so se začela uporabljati v letu 2015, prinesla zlasti naslednje:

- jasnejšo opredelitev odrejanja oziroma opravljanja nadzora nad delom uslužbencev policije (nadzor v okviru svojih pristojnosti odredjajo oziroma opravljajo vodje ali vodstva policijskih enot in ne več vsi nadrejeni uslužbenci policije);
- ukinitvev obveznega šestletnega cikličnega izvajanja splošnih nadzorov policijskih enot (odločitev o pogostosti izvedbe splošnih nadzorov je v domeni generalnega direktorja policije in direktorjev policijskih uprav, pogostost in vsebina splošnih nadzorov pa je usmerjena h ključnim rezultatom dela nadzirane policijske enote) in
- nov način ocenjevanja nadziranih policijskih enot, ki omogoča objektivnejšo, zanesljivejšo in verodostojno ocenjevanje s kar najbolj izključujočo subjektivno vlogo nadzornika pri ocenjevanju (omogoča večjo celovitost in primerljivost ocen).

Merila, ki jih morajo nadzorniki upoštevati pri podaji ocene (objektivnost, zanesljivost, primerljivost, verodostojnost in celovitost), so določena v 26. členu Pravil. Ocena mora biti podana opisno, pri čemer se izvajalec nadzora opredeli glede zakonitosti (delovni procesi v nadzirani enoti so ali niso izvedeni v skladu s predpisi), strokovnosti (delovni procesi v nadzirani enoti so ali niso izvedeni v skladu z doktrino stroke in internimi akti policije) in učinkovitosti (rezultati delovnih procesov v nadzirani enoti dosegajo ali ne dosegajo postavljenih ciljev in obvladujejo ali ne obvladujejo stroškov policijskega dela). Sogovorniki iz SGDP GPU so k navedenemu pripomnili, da skozi proces nadzorne dejavnosti delodajalec posredno ali neposredno spremlja in ugotavlja dejansko stanje po navedenih merilih na posameznih delovnih področjih ali v zvezi z izvedbo predpisanih postopkov, nalog in aktivnosti.

Od sogovornikov iz SGDP GPU smo želeli izvedeti, ali so pri načrtovanju in izvajanju nadzora v policiji, v delu, ki se nanaša na opredeljevanje zahtev in pričakovanih rezultatov dela uslužbencev policije in policijskih enot, upoštevani tudi standardi spoštovanja temeljnih pravic in dobrega upravljanja, ki izhajajo iz priporočil in mnenj organov zunanjega nadzora nad policijo (npr. Varuha človekovih pravic, Informacijskega pooblaščenca, Evropskega odbora za preprečevanje mučenja ipd.). Iz odgovorov smo razbrali, da Pravila v 13. členu navajajo, da nadzorniki kot pripomoček za izdelavo načrta nadzorov uporabljajo »Opomnik

za izvajanje nadzora«. Gre za dokument, ki je strukturiran po vsebinskih sklopih posameznih delovnih področij policije in vsebuje spisek predpisov ter internih splošnih aktov, ki policiji nalagajo določene ukrepe, pooblastila oziroma usmerjajo njeno delo. Posamezne notranje organizacijske enote GPU opomnik dopolnjujejo z najnovejšimi ugotovitvami stroke, priporočili in mnenji pristojnih organov in pri tem se – po navedbah sogovornikov iz SGDP GPU – upoštevajo tudi priporočila zunanjih nadzornih institucij (Varuh človekovih pravic, Računsko sodišče, mnenja državnega tožilstva, ugotovitve nadzornikov DPDVN MNZ, ipd.), ki policiji nalagajo ukrepe za izboljšanje njenega dela.

V nadaljevanju intervjuja smo sogovornikom iz SGDP GPU zastavili nekatera konkretna vprašanja, ki se nanašajo na izvajanja nadzora na specifičnih področjih policijskega dela. Zanimalo nas je, katere segmente policijskega dela zajema nadzor na področju odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj? Na kakšen način se v policiji izvaja nadzor nad kvaliteto napisanih kazenskih ovadb oziroma poročil? Ali obstajajo kriteriji, po katerih se presoja strokovna ustreznost kazenskih ovadb in poročil? Ter tudi na kakšen način (če sploh) se v policiji zagotavlja in izvaja nadzor nad izvajanjem zaslišanj osumljencev storitve kaznivih dejanj in pridobivanja izjav osumljencev (tj. v primerih, ko zagovornik ni prisoten)?

Odgovori na ta vprašanja so bili splošni ali pa so vprašanja ostala neodgovorjena. Nadzori na področju odkrivanja in preiskovanja kriminalitete se izvajajo po specifičnih področjih (splošna kriminaliteta, organizirana kriminaliteta, prikriti preiskovalni ukrepi, mobilni kriminalistični oddelek, iskanje oseb in predmetov itn.), ki so opredeljena v »Opomniku za izvajanje nadzora«, ki se vsako leto posodablja. Nadzor nad izvajanjem postopkov zaslišanj osumljencev poteka v sklopu izvajanja strokovnih nadzorov. Podrobnejšega pojasnila o načinu izvajanja strokovnega nadzora zaslišanj in pridobivanja izjav od osumljencev v SGDP GPU v odgovorih na splošen vprašalnik niso podali. Na vprašanje o načinu izvajanja nadzora nad kvaliteto napisanih kazenskih ovadb odgovora prav tako nismo dobili.

Sogovorniki iz SGDP GPU so zatrdili, da v praksi odrejanja in izvajanja notranjega nadzora prihaja tudi do primerov, ko se nadzor nad delom uslužbencev policije ali enote (npr. policijske uprave ali policijske postaje) odredi na podlagi primerov utemeljenih pritožb, s katerimi Policijo seznanja Sektor za pritožbe zoper policijo DPDVN MNZ. Namen vseh nadzorih mehanizmov v Policiji, vključno s pritožbenimi postopki, je po navedbah sogovornikov iz SGDP GPU v tem, da se ugotovijo morebitne pomanjkljivosti oziroma nepravilnosti ter da se jih v nadaljevanju čim hitreje in učinkovito odpravi.

3.2.3 Ugotovitve o nepravilnostih ali pomanjkljivostih pri izpolnjevanju delovnih nalog uslužbencev ter postopki in ukrepi za njihovo odpravo

V intervjuju smo izhajali iz navedb v letnih poročilih o delu policije, da je bilo v zadnjih letih pri izvajanju nadzora največ nepravilnosti in pomanjkljivosti ugotovljenih na področju vodenja in odločanja v prekrškovnih postopkih, na področju varovanja državne meje in izvajanja mejnih predpisov ter na področju odkrivanja in preiskovanja kriminalitete. Zanimalo nas je, na katere ključne pomanjkljivosti je na navedenih področjih policijskega dela opozoril notranji nadzor in kateri ukrepi se izvajajo za izboljšanje stanja? V SGDP GPU so odgovorili, da je bilo s ciljem odpravljanja ugotovljenih pomanjkljivosti in nepravilnosti na področju vodenja in odločanja v prekrškovnih zadevah izvaja dodatno izobraževanje inšpektorjev. Nadzori so pokazali, da se največ napak pri vodenju in odločanju v prekrškovnih postopkih nanaša na nepoznavanje materialnega prava, nepravilno oziroma nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja, nepravilno konkretizacijo prekrška ter nepravilni izreki glob in kazenskih točk. Do ključnih pomanjkljivosti in ukrepov za njihovo odpravo na drugih v vprašalniku omenjenih področjih se sogovorniki niso opredelili.

V 10. členu Pravil je navedeno, da se ponovni nadzor uvede po preteku roka, ki je določen za odpravo ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti, namen te oblike nadzora pa je, da se preveri, ali so bile nepravilnosti in pomanjkljivosti odpravljene in izvedeni odredjeni ukrepi in naloge ter upoštevana dana priporočila. Iz odgovora na vprašanje o pogostosti odreditve in izvedbe ponovnih nadzorov smo razbrali, da je bil v letu 2019 ponovni nadzor po opravljenih strokovnih in splošnih nadzorih odrejen v 3,4 % primerov, ko so bili izvedeni splošni ali strokovni nadzori.

V raziskavi smo ugotovili da se pri notranjih nadzorih nepravilnosti in pomanjkljivosti pri opravljanju delovnih nalog ugotovijo razmeroma pogosto, disciplinski postopki zoper uslužbenca, ki so z ravnanji ali opustitvami nepravilnosti povzročili, pa se uvedejo zelo redko (v povprečju maj kot dva na leto). Zanimalo nas je, kje sogovorniki iz SGDP GPU vidijo razloge za takšno stanje. Ob tem smo zaprosili za podatek (na letni ravni) o številu drugih delovnopравниh ukrepov (npr. odpovedi in opozorila pred odpovedjo delovnega razmerja), ki se izrečejo uslužbencem Policije. Pri tem vprašanju nismo izhajali iz predsodka, da je to, da so disciplinski postopki v policiji zelo redki, problematično samo po sebi – zanimali so nas razlogi za zatečeno stanje.

V SGDP GPU so pojasnili, da je treba izhajati iz namena nadzorov in pooblastil za nadzor pooblaščenih uslužbencev policije. Če ti ugotovijo kršitve, zaradi katerih je potrebno izvesti katerega od delovno pravnih postopkov in ukrepov ali morebiti notranjevarnostnih ukrepov, mora takoj prekiniti nadzor, če bi lahko nadaljevanje nadzora onemogočilo ali otežilo izvedbo ukrepov drugega organa. Ugotovljen razlog za sum je najnižji standard verjetnosti, da je nekdo storil kaznivo dejanje. Po mnenju in usmeritvah tožilstva, so uslužbenci GPU dolžni vsako prijavo zoper policista, ki ima obličnost ovadbe ali izkazano namero, da prijavitelj podaja kazensko ovadbo, takoj odstopiti v nadaljnje reševanje posebnemu oddelku SDT. Presojanja oziroma potrjevanja razlogov za sum, ali je policist sploh lahko storil kaznivo dejanje ali ne in ali je morda ovadba zlonamerna, se uslužbenci Policije po mnenju tožilstva ne smejo posluževati. Zato vsako tovrstno prijavo odstopijo državnemu tožilstvu, v SGDP GPU pa vzporedno izvedejo notranjevarnostni postopek (NVP), pri katerem neodvisno in brez oviranja predkazenskega postopka ugotavljajo obstoj odklonskega ravnanja ter ocenjujejo tveganje, ki je morda nastalo in ogroža notranjo varnost policije. V skladu z ugotovitvami NVP se generalnemu direktorju predlaga ustrezen delovno pravni ukrep. V zvezi s tem so sogovorniki pojasnili, da v primeru, ko se tudi v NVP potrdi, da je policist storil kaznivo dejanje, zoper njega ni uveden disciplinski postopek, temveč se mu izreče opozorilo pred redno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi ali pa izredna oziroma redna odpoved pogodbe o zaposlitvi. V letu 2019 je bilo izrečenih 51 pisnih opozoril pred redno odpovedjo, 7 izrednih odpovedi in 1 redna odpoved pogodbe o zaposlitvi. Vsi izrečeni ukrepi in vrste ukrepov so objavljeni tudi v letnih poročilih policije. Disciplinski postopki se, kot so pojasnili v SGDP GPU, praviloma uvedejo za kršitve delovne discipline, brez elementov kaznivega dejanja.

3.2.4 Poročanje in nadzor po ZNPPol

Ker k nadzoru v policiji (v širšem pomenu) spada tudi sistem poročanja in nadzora, ki ga v zvezi z opravljanjem nalog in izvajanjem pooblastil ter uporabo prisilnih sredstev ureja ZNPPol (2013), smo v splošen vprašalnik vključili vprašanje, če je ta sistem ustrezno urejen? Sistem poročanja in nadzora je po oceni nadzornikov iz SGDP GPU ustrezen. Sistem po njihovem mnenju omogoča celovito preveritev dejstev in okoliščin policijskega postopka, v katerem so policisti zaradi opravljanja nalog policije uporabili prisilna sredstva ali druga policijska pooblastila. V nasprotju s tem projektna skupina ocenjuje, da so v postopkih poročanja in nadzora pri ugotavljanju zakonitosti uporabe prisilnih sredstev in pooblastil premalo upoštevani standardi spoštovanja temeljnih pravic, ki izhajajo iz sodne prakse

(Ustavnega sodišča in Evropskega sodišča za človekove pravice) ter priporočil in mnenj Sektorja za sistemsko usmerjanje in nadzor policije DPDVN MNZ, institucij zunanjega nadzora nad policijo, primerov utemeljenih pritožb, s katerimi Policijo seznanja Sektor za pritožbe zoper policijo DPDVN MNZ.

3.2.5 Implementacija ugotovitev sistemskega nadzora ter sodelovanje sistemskih in notranjih nadzornikov

Sogovornike iz SGDP GPU smo v splošnem vprašalniku zaprosili, da na kratko opišejo sodelovanje SGDP GPU s Sektorjem za sistemsko usmerjanje in nadzor policije DPDVN MNZ. Zanimalo nas je, kdo in na kakšen način v Policiji skrbi za izvajanje ukrepov za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti pri opravljanju policijskih nalog, ki jih na podlagi ugotovitev izvedenih sistemskih nadzorov predlaga SSUNP DPDVN MNZ. Zanimalo nas je, če se ukrepi za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti pri opravljanju policijskih nalog, ki jih na podlagi ugotovitev sistemskega nadzora predlaga MNZ (SSUNP DPDVN), izvajajo dovolj dosledno in učinkovito in če se v okviru internega nadzora preverja tudi upoštevanje predlogov, ki jih za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti pri opravljanju policijskih nalog predlaga MNZ. V SGDP GPU so ocenili, da je sodelovanje dobro in korektno. Zagotovljeno je konstantno sodelovanje na vseh nivojih z namenom celostne obdelave posameznih zadev in hkrati sprejemanje ustreznih ukrepov. Vsi ukrepi se – po trditvah sogovornikov iz SGDP GPU – izvajajo učinkovito in optimalno, hkrati pa se ugotavljajo morebitne pomanjkljivosti predlaganih ukrepov in se jih po potrebi popravi oziroma dopolni. V nadzorih se prav tako ugotavlja, ali se predlagane ukrepe za odpravo nepravilnosti tudi učinkovito izvaja.

3.2.6 Izobraževanje in usposabljanje nadzornikov

Iz odgovorov sogovornikov iz SGDP GPU na splošen vprašalnik smo razbrali, da je bilo zadnje strokovno usposabljanje policistov, ki sodelujejo pri preveritvi okoliščin in ocenjujejo zakonitost in strokovnost uporabe prisilnih sredstev in drugih policijskih pooblastil, izvedeno 19. 12. 2019. Na GPU tovrstna usposabljanja organizirajo in izvedejo vsako leto oziroma vsaki dve leti (odvisno od potreb). Za leto 2020 je bilo skladno z usmeritvami MNZ načrtovano takšno usposabljanje z udeležbo zunanjih strokovnjakov – uslužbencev DPDVN MNZ, vendar so bila zaradi epidemije nalezljive bolezni covid-19 vsa usposabljanja preklicana in tako tudi to usposabljanje ni bilo izvedeno. Izvedeno bo takoj, ko bodo okoliščine to dopuščale. Na naše izrecno vprašanje, ali usposabljanja za nadzornike vključujejo tudi analizo povzetkov utemeljenih pritožb s priloženim gradivom, ki ga Policiji posreduje Sektor za pritožbe zoper policijo DPDVN MNZ, odgovora nismo dobili.

3.2.7 Ključni izzivi na področju notranjega nadzora

V SGDP GPU so v odgovorih na splošen vprašalnik opozorili zlasti na problem neustreznega odnosa do namena nadzorov in na splošno nadzorne dejavnosti v policiji s strani vodij nadziranih enot. Intervjuvanci so k navedenemu dodali, da je razumljivo, da želi imeti izvajalec nadzora čim boljši nadzor in vpogled v poslovanje policijskih enot in uslužbencev, redki nadzorovanci pa to sprejemajo z odobravanjem. Nadzor je za nadzorovanca pogosto moteč, ker mu prinaša dodatne obremenitve, delo in naloge. Vsaka dodatna naloga, omejitev in s tem povezan nadzor lahko pomeni tudi določeno mero frustracije, saj omejuje samostojnost in neodvisnost vodje v njemu pričakovanem obsegu. Po drugi stran pa – tako intervjuvanci – nadzor oziroma ugotovitve nadzora omogočajo širšo primerjavo dosežkov

enote in posledično njen razvoj. V SGDP GPU ugotavljajo, da če obvladujemo situacijo v organizaciji, potem nas nadzora ne sme biti strah.

3.2.8 Vpliv epidemije na izvajanje notranjega nadzora

Ob koncu intervjuja s splošnim vprašalnikom nas je zanimalo, kakšen vpliv je imela na odrejanje in izvajanje nadzorov razglasitev epidemije. Se (je) nadzor v policiji v času, ko je (bila) razglášena epidemija, sploh izvaja(l)? Zanimala nas je ocena vpliva, ki ga bodo imeli ukrepi za zaježitev širjenja bolezni covid-19 na realizacijo načrta nadzorov v letu 2020. Iz odgovorov na navedena vprašanja smo razbrali, da se zaradi zagotavljanja varnosti in zdravja pri delu splošni, strokovni in ponovni nadzori v času razglášene epidemije covid-19 začasno niso izvajali, kar pa ne pomeni, da je bila opuščena nadzorna dejavnost kot taka, saj je nadzor nad delom policistov stalna naloga vodstva Policije. Nadzor je bil usmerjen v spremljanje izvajanja delovnih nalog, spremljanje zdravstvenega stanja zaposlenih, samozaščitno obnašanje uslužbencev policije in pravilno uporabo zaščitnih sredstev. Pri tem so se ugotavljali tudi rezultati 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. Ugotovljene nepravilnosti so se sproti odpravljale, ukrepi pa prilagajali novonastalim zunanjim in notranjim pogojem in okoliščinam dela. Sogovorniki iz SGDP GPU so ocenili, da zaradi posledic epidemije ne bo prišlo do realizacije načrta nadzorov za leto 2020 v celoti, glede na zgoraj navedeno pa le-to ne pomeni opustitve nadzorstvene dejavnosti v obsegu, ki bi pomenila oslabitev delovanja Policije.

3.3 Izsledki intervjuja s splošnim vprašalnikom – notranjevarnostni postopki

V intervjuju s splošnim vprašalnikom smo področju zagotavljanja notranje varnosti namenili manj pozornosti, saj pri notranjevarnostnih postopkih v ožjem pomenu ne gre za izvajanje nadzorne dejavnosti, ampak za preiskovanje v primerih sumov ogrožanja varnosti policistov, objektov policije in policije kot organizacije. Zanimalo nas je, kaj sogovorniki iz SGDP GPU menijo o normativnem okviru za izvajanje notranjevarnostnih postopkov, ali bi v praksi lahko prišlo do kolizije med izvajanjem notranjega nadzora in postopki zagotavljanja notranje varnosti, kako poteka sodelovanje Sektorja za notranje preiskave in integriteto GPU z Oddelkom SDT in Komisijo za preprečevanje korupcije RS (KPK) in katere ukrepe je Policija sprejela na podlagi poročila in priporočil Skupine držav proti korupciji (GRECO) v 5. ocenjevalnem krogu.

V SGDP GPU so v odgovorih navedli, da imajo pooblašeni uslužbenci Policije podlago za izvajanje notranjevarnostnih postopkov oziroma preiskav v 31. členu ZODPol. Na podlagi te zakonske podlage se zagotavljanje notranje varnosti opredeljeno uvršča med temeljne naloge policije. Vse pristojnosti oziroma postopki in ukrepi, ki jih izvajajo v notranjevarnostnih postopkih, so opredeljeni v Pravilniku (2014). V tem delu ocenjujejo, da je normativni okvir zagotavljanja notranje varnosti ustrezen. Ustrezna je tudi normativna ureditev zagotavljanja pravne pomoči policistom in izvajanja ukrepov na področju ogroženih uslužbencev policije in varovanja objektov policije. Čeprav je področje preprečevanja tveganj v povezavi z nepooblaščenim odtekanjem podatkov s predpisi ustrezno urejeno, se v praksi prepogosto srečujejo z odtekanjem varovanih podatkov policije nepooblaščenim osebam. Veliko težav v povezavi s krnitvijo integritete predstavlja trenutna normativna ureditev dopolnilne dejavnosti po 75. člen ZODPol (prepoved opravljanja del) in Pravilniku o delih, ki jih policist ne sme opravljati (Uradni list RS, št. 59/13). Na tem področju so v SGDP GPU že

večkrat podali pobudo za spremembo zakona, in sicer v smeri, da bi bila dolžnost vsakega uslužbenca policije, da delodajalca obvešča o svoji dopolnilni dejavnosti in da ne glede na določila 100. člena Zakona o javnih uslužbencih (ZJU, 2002), za vsako dopolnilno dejavnost predstojnika zaprosi za soglasje. V tej smeri so bila podana tudi priporočila GRECO. Temu predlogu sta nasprotovala oba sindikata, pomisleke pa je imel tudi DPDVN MNZ, ki je opozoril na morebitno pretirano poseganje v pravice policistov.

Za zbiranje obvestil, opravljanje razgovorov in pridobivanje informacij imajo pooblaščen uslužbenci Policije za potrebe NVP podlago v 34. členu ZNPPol. Po tej določbi je sodelovanje s pristojno službo za zagotavljanje notranje varnosti prostovoljno, ob izkazani želji za sodelovanje pa je uslužbencu zagotovljena tudi popolna anonimnost.

Podana je bila tudi pobuda za spremembo 48. člena ZNPPol, ki se nanaša na poligrafsko testiranje. Pri dosednji praksi izvajanja ukrepov za zagotavljanje notranje varnosti se je po navedbah sogovornikov iz SGDP GPU večkrat izkazala potreba, da bi tudi na tem področju, kot tehnični pripomoček zbiranja obvestil, uporabili poligrafski postopek, predvsem kot metodo izločevanja in pod enakimi pogoji, ki veljajo pri zbiranju obvestil za namen preiskovanja kaznivih dejanj (načelo prostovoljnosti in pisno soglasje preiskovanca). V projektni skupini ocenjujemo, da je uvajanje poligrafa v NVP, ki se nanašajo na delovnopравни status policistov, neprimerno in nepotrebno.

Notranja nadzorna dejavnost je po mnenju sogovornikov iz SGDP GPU ustrezno ločena od postopkov zagotavljanja notranje varnosti. Obe vrsti aktivnosti sta jasno definirani in do kolizije ne bi smelo prihajati. Ko nadzornik izvaja nadzor in pri tem ugotovi ali prepozna sum storitve kaznivega dejanja, prekrška, delovnopravne kršitve ali drugega odklonskega ravnanja, nadzor v tem delu prekine in o tem takoj obvesti pristojno enoto za notranjo varnost, ki se nemudoma vključi v delo oziroma takoj uvede NVP. Uvedba postopka se evidentira tako v poročilu o opravljanju nadzora kakor tudi v poročilu o izvajanju NVP.

V SGDP GPU na splošno sodelovanje Sektorja za notranje preiskave in integriteto (v nadaljevanju Sektor) z Oddelkom SDT ocenjujejo kot dobro. Medsebojne pristojnosti so razmejene in jasne. V februarju 2019 je bil podpisan dogovor o medsebojnem sodelovanju policije in posebnega oddelka (glej zgoraj). Tudi sodelovanje s KPK ocenjujejo kot dobro. V Sektorju nosilci izvajanja načrta integritete KPK-ju sprotno sporočajo vse spremembe in jim trikrat letno pošiljajo poročila s področja zagotavljanja integritete v policiji. KPK v nadaljnje reševanje Sektorju pošilja tudi prijave, ki jih prejmejo in se nanašajo na uslužbenke policije.

V odgovor na vprašanje glede ukrepov, ki jih je Policija sprejela na podlagi poročila in priporočil GRECO v 5. ocenjevalnem krogu,²⁴ so nam iz SGDP GPU v prilogi k izpolnjenem splošnem vprašalniku poslali dokument št. 007-50/2017/476, v katerem so podrobneje opisana priporočila GRECO in ukrepi, ki jih je izvedla Policija.

3.4 Ustni intervjuji – notranji nadzor

3.4.1 Pomen notranjega nadzora in ocena normativnega okvira za izvajanje nadzora

V ustnih intervjujih z notranjimi nadzorniki smo želeli preveriti oceno ustreznosti normativne ureditve notranjega nadzora, ki so jo v SGDP GPU podali v odgovorih na splošen vprašalnik. Intervjuvance smo prosili za mnenje o pomenu nadzorstvene dejavnosti, in sicer tako notranjega nadzora v Policiji kot tudi resornega sistemskega nadzora, ki ga izvaja MNZ. Preverili smo, kaj intervjuvanci menijo o sodelovanju med nadzorniki v Policiji in sistemskimi

²⁴ GRECO je v okviru 5. ocenjevalnega kroga, ki se je začel marca 2017, naslovil področje preprečevanja korupcije in krepitev integritete pri najvišjih funkcionarjih v izvršilni veji oblasti ter organih odkrivanja in pregona.

nadzorniki iz SSUNP DPDVN MNZ. Sogovornike smo prosili za splošno oceno stanja na področju nadzorne dejavnosti tako v Policiji kot tudi nadzora, ki se nad Policijo izvaja od »zunaj«. Intervjuvanci so na navedena vprašanja odgovorili dokaj različno, na splošno pa lahko ugotovimo, da je po njihovi oceni normativi ovir za opravljanje različnih oblik notranjega nadzora ustrezen. Nadzorstveno dejavnost dojemajo kot priložnost za izboljšanje stanja na področjih, kjer prihaja do nepravilnosti in pomanjkljivosti, zato je po njihovem mnenju pomemben element vodenja in upravljanja Policije in njenih organizacijskih enot. Intervjuvanci so soglašali, da sta sistemski nadzor, ki ga opravljajo nadzorniki MNZ, in notranji nadzor, ki je v domeni nadzornikov v Policiji, soodvisni in dopolnjujoči si obliki nadzorstvene dejavnosti, glavni izziv pri tem pa je uspešno načrtovanje in usklajevanje izvajanja različnih oblik nadzora. Sogovorniki so poudarili pomen zunanjega nadzora, ker omogoča drugačen pogled na policijske aktivnosti od tistega, ki ga imajo vodje policijskih enot in policisti, hkrati pa takšen nadzor zaradi strokovne usposobljenosti nadzorovalcev na specifičnem področju prinaša ekspertno uvid v ožja in specifična področja policijskega dela. Ob tem pa so intervjuvanci poudarili tudi diskrepanco med kompetencami policistov, ki morajo hkrati obvladati široko paleto znanj in veščin na eni strani, ter ekspertizami nadzorovalcev na drugi strani – ta vidik bi moral biti po njihovem mnenju upoštevan tudi pri pričakovanjih, ki se kažejo skozi poročila o izvedenih sistemskih nadzorih. Kot morebitno slabost veljavne ureditve in prakse izvajanja nadzora v Policiji in nad Policijo so izpostavili precejšnjo razpršenost in možnost »multiplikacije« nadzora. V zvezi s tem so intervjuvanci poudarili pomen medsebojne komunikacije in sodelovanja med SGDP GPU in DPDVN, ki med drugim poteka pri izmenjavi stališč in pogledov v okviru *Sveta za policijsko pravo in policijska pooblastila*, v katerem sodeluje tudi predstavnik urada Varuha človekovih pravic.

3.4.2 Prenos ugotovitev nadzora v policijsko delo

Intervjuvance smo prosili za mnenje o ustreznosti in učinkovitosti (načina) prenosa ugotovitev notranjega nadzora v policijsko delo. Ob tem smo opozorili, da smo na podlagi analiz poročil SSUNP DPDVN MNZ in intervjujev s sistemskimi nadzorniki ugotovili, da so policisti v policijskih enotah relativno slabo seznanjeni z njihovimi poročili o rednih, izrednih in ponovnih nadzorih in mnenjih, ki so na podlagi zahtev za poročanje izdana v konkretnih primerih izvajanja policijskih nalog in postopkov.

Eden od intervjuvancev je na primeru izvedenega notranjega nadzora Uprave kriminalistične policije (UKP) s strani nadzornikov SGDP GPU podrobneje pojasnil potek postopka seznanitve z ugotovitvami nadzora. Postopek poteka tako, da je najprej z ugotovitvami nadzora seznanjen kolegij direktorja UKP. Kolegij se seznanja z izsledki nadzora in predlogi za odpravo pomanjkljivosti, ki jih po potrebi dopolni z novimi/dodatnimi predlogi. Ugotovitve nadzora in predlogi za odpravo pomanjkljivosti so nato predstavljeni na delovnem sestanku kolektiva UKP. Če so na področju gospodarske kriminalitete predlagani ukrepi ali sklepi, ki so pomembni za celotno stroko, je poročilo skupaj s predlogi in ukrepi obravnavano na kolegijih vodij sektorjev in vodij oddelkov. Vsak vodja, ki je član kolegija direktorja UKP, je dolžan po funkciji v svojih enotah seznaniti svoje podrejene s poročilom in predlogi ter ukrepi. Za implementacijo ukrepov je zadolžen sam vodja ali pa za to pooblasti drugega uslužbenca policije.

Na ravni policijskih uprav postopek po navedbah intervjuvanca poteka tako, da nadzornik napiše poročilo oziroma že v času izvajanja nadzora z ugotovitvami seznanijo vodjo nadzorovane policijske enote oziroma komandirja, če je nadzorovana policijska postaja. Če so ugotovljene nepravilnosti ali pomanjkljivosti, je praviloma komandir tisti, ki je odgovoren, da se z ugotovitvami seznanijo policisti. Na policijski upravi, iz katere prihaja intervjuvanec, stremijo k temu, da naložijo vodji policijske enote oziroma komandirju, da prenese ugotovitve

končnim uporabnikom, če se ugotovitve nanašajo na njihovo izvajanje nalog in pooblastil. Če gre za predloge in ukrepe za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti, ki so sistemske narave, se obravnavajo na delovnih sestankih v policijskih enotah ali pa, ko je to primerno, opravijo pogovore s posamezniki, ki morajo biti seznanjeni z ugotovitvami nadzora. Vedno pa po mnenju intervjuvanca ostaja odprto vprašanje, kako vsak posamezen naslovnik, najsi bo vodja enote ali policist, osebno dojema vsebino poročila o nadzoru.

Intervjuvani nadzornik iz SGDP GPU je glede sodelovanja med GPU in DPDVN ter seznanjanja z ugotovitvami sistemskega nadzora poudaril, da je treba vzpostaviti medsebojno zaupanje. GPU mora poskrbeti, da se poročila o nadzoru z ukrepi za odpravo ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti posredujejo na regionalno raven policijskih uprav, te pa vsebine prenesejo na lokalno raven. Ta proces mora po mnenju intervjuvanca potekati ažurno, kar še posebej velja za poročila, ki nastanejo v ponovnih nadzorih. Ob tem je ocenil, da gre pri obveznosti povratnega poročanja o načinu seznanitve s poročili in sprejetimi ukrepi za odvečno administriranje. Zaupanje je po njegovem treba krepiti skozi medsebojno sodelovanje, tako formalno kot tudi neformalno.

Kot velik problem je bila v intervjujih izpostavljena nezadostna zavzetost vodij policijskih enot, pri čemer ne gre za to, da pri opravljanju nadzora ne bi želeli sodelovati. Težava je v tem, da se nepravilnosti in pomanjkljivosti, na katere opozori nadzor, zavedajo in jih tudi pripoznajo, vendar nato ne storijo dovolj, da bi se stanje spremenilo. Po mnenju enega od intervjuvancev nekateri vodje celo iščejo načine, kako bi nepravilnosti, ki spadajo k ustaljenemu načinu dela, »legalizirali«. Zaradi tovrstnih praks je po oceni intervjuvancev Policija kot organizacija zelo ranljiva. Vodje (nekaterih) policijskih enot in tem bolj policisti živijo v prepričanju, da to, kar delajo, delajo prav, dokler se ne zalomi in dokler ne pride do nadzora zunanje institucije. Notranja nadzorna dejavnost sama po sebi v tem pogledu ni dovolj učinkovita.

V poglavju o sistemskem nadzoru, ki ga nad policijo izvaja MNZ, smo posebej izpostavili opozorila nadzornikov, da je seznanjanje z ugotovitvami sistemskega nadzora v policijskih enotah pomanjkljivo in da je posledično implementacija predlogov za odpravo nepravilnosti premalo učinkovita. Navedeno so označili kot enega ključnih problemov sistemskega nadzora. Eden od intervjuvanih notranjih nadzornikov je v zvezi s tem poudaril, da imajo nekatera poročila o sistemskem nadzoru tudi do 60 strani. Pričakovati, da bi vsak policist ob siceršnjih delovnih obremenitvah v celoti in natančno bral tako obsežna in morebiti tudi strokovno zapletena poročila, je po njihovem mnenju iluzorno, poleg tega pa je tudi nesmiselno.²⁵ Ključne ugotovitve se po njihovem mnenju v prakso, se pravi v konkretno izvajanje policijskih nalog in pooblastil, prenesejo na druge načine, ne s samim poročilom o nadzoru, pač pa prek usmeritev za delo policije, programov usposabljanja ipd. V projektni skupini menimo, da so nekatera poročila sicer res obsežna, vendar pa so na koncu poročila zaključki strnjeni na vsega nekaj strani. Kratko in jedrnatost so podani tudi predlogi in priporočila za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti. Poročila so zasnovana tako, da lahko vodje enot iz njih črpajo gradivo za usposabljanja policistov. Upoštevati je treba, da nadzor DPDVN ni identičen policijskemu (notranjemu) nadzoru. Za sistemski nadzor je značilno, da področje, ki je predmet nadzora, analizira temeljito in poglobljeno tako z vidika normativnih podlag, kot tudi sodne prakse.

Iz odgovorov intervjuvancev smo nadalje razbrali, da policijske enote, ki so bile nadzirane, v nekaterih primerih na ugotovitve nadzornikov, tako notranjih kot tudi zunanjih,

²⁵ Intervjuvanci so kot enega od razlogov za pomanjkljivo seznanjanje z ugotovitvami nadzora izpostavili tudi izjemno obsežnost področij policijskega dela, na katerih se opravlja nadzor (samo na področju uniformirane policije obstaja 22 delovnih področij s podpodročji).

podajo pripombe,²⁶ kar posledično znatno otežuje implementacijo predlogov za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti. Prihaja do primerov, ko poročila o ugotovitvah nadzora niso posredovana na vse policijske uprave v Sloveniji, čeprav so ugotovljene nepravilnosti in pomanjkljivosti sistemske narave in bi se z njimi morale seznaniti vse policijske enote. Podobna situacija pogosto nastane v primeru, ko je nadzor opravljen na določeni policijski upravi. Splošno uveljavljen vzorec je, da se poročilo ali celo samo povzetek poročila o nadzoru posreduje policijski enoti, na katero se nanaša, kjer nato vodja seznanji policiste te enote z vsebino poročila.²⁷ V enem od intervjujev je bilo opozorjeno, da poročila o opravljenih nadzorih praviloma vsebujejo izrecno napotilo, da je treba z ugotovitvami nadzora seznaniti »prisotne na delovnem sestanku«, »na ožjem kolegiju direktorja«, »na širšem kolegiju direktorja« ipd., dejansko pa se pogosto dogaja, da se nekateri zaposleni iz takšnega ali drugačnega razloga teh sestankov ne udeležijo in se posledično z ugotovitvami in predlogi oziroma ukrepi za odpravo nepravilnosti ne seznanijo ali pa preteče kar nekaj časa, preden se seznanijo (med tem lahko postane vsebina poročila o nadzoru neaktualna). Sogovornik je pojasnil, da se s to težavo spopada tako, da zahteva imenski seznam uslužbencev, ki so bili z dotičnim poročilom o nadzoru seznanjeni. Vendar je problem tudi v tem, da vsi policisti niso pripravljene investirati časa in energije v natančno seznanitev z obsežnim naborom ugotovitev, predlogov, ukrepov in usmeritev. Eden od izzivov na tem področju je zato po njegovem mnenju tudi to, kako pri naslovljencih vzbuditi motivacijo za kontinuirano seznanjanje z ugotovitvami nadzora.

V intervjujih je bilo omenjeno, da prihaja v primerih, ko so v nadzorih ugotovljene nepravilnosti in pomanjkljivosti, tudi do tega, da se na podlagi predlaganih ukrepov stanje za krajši čas izboljša, kasneje pa se stvari vrnejo v ustaljene tirnice. Ob rob očitkom o pomanjkljivem oziroma neustreznem načinu seznanjanja z ugotovitvami nadzorov je eden od intervjuvancev opozoril tudi na to, da odgovorni iz vodstva Policije dolžnost seznanitve in implementacije ugotovitev prenesejo na podrejene, na izvajalce policijskih postopkov, s čimer naj bi bilo njihovo delo opravljeno. Praksa prenašanja odgovornosti za stvari, ki so pomembne za celotno policijsko organizacijo, je po njegovem mnenju rak rana v slovenski Policiji.

3.4.3 Kako do bolj učinkovitega seznanjanja z ugotovitvami nadzora?

Sogovornike iz vrst notranjih nadzornikov smo vprašali, če je glede na pogostost različnih oblik nadzora, velik obseg poročil in ogromno količino informacij, ki naj bi jo absorbirali policijski vodje in policisti, obstoječi način seznanjanja z ugotovitvami nadzorov sploh ustrezen. Zanimalo nas je, če so po mnenju intervjuvancev potrebne sistemske spremembe, ki bi poenotile in »centralizirale« način seznanjanja z ugotovitvami nadzorov na način, da bi bila poročila zbrana in dostopna na enem mestu, kjer bi se lahko vsakdo zaposlen v policiji s tem seznanil.

Sogovorniki so ocenili, da so navedena razmišljanja že dalj časa v obtoku in da gredo v pravo smer, da pa bi kljub tovrstnim spremembam zelo verjetno ostal problem temeljitosti

²⁶ To navedbo smo preverili v intervjujih z nadzorniki SSUNP DPDVN. Po njihovih navedbah se je v zadnjih petih letih le enkrat zgodilo, da so bile na končno poročilo o nadzoru DPDVN s strani nadzirane enote podane pripombe, pri čemer so bile podane po izteku roka za pripombe.

²⁷ Na policijski upravi, iz katere prihaja eden od intervjuvancev, se je uveljavila drugačna praksa, ki jo zagotovo lahko označimo kot »dobro«. Ob koncu leta vodstvo uprave z nepravilnostmi in pomanjkljivostmi, ki so bile z nadzori odkrite v različnih enotah, seznanji vse policijske enote in notranje organizacijske enote, kar pomeni, da npr. komandir ni seznanjen samo z njegovimi nepravilnostmi ali pomanjkljivostmi, ampak tudi s pomanjkljivostmi ali nepravilnostmi, ki se dogajajo v drugih policijskih enotah. Takšen način seznanjanja vodjem omogoča, da, po eni strani lažje, bolj dosledno in bolj učinkovito odpravijo nepravilnosti v njihovi enoti, in da, po drugi strani, uspešno preprečujejo nastanek nepravilnosti, ki so bile zaznane v drugih enotah.

pri seznanjanju z vsebino poročil. Opozorili so tudi na to, da še tako veliko število in pogostost nadzorov in morebitno poenoteno seznanjanje z ugotovljenimi nepravilnostmi v praksi lahko odpove, kakor hitro pride do izjemnih okoliščin in primerov, na katere policisti pogosto ne odreagirajo pravilno. Eden od intervjuvancev je menil, da so sistemske spremembe vedno aktualne, da pa ocenjuje, da ima tudi obstoječ sistem seznanjanja z ugotovitvami nadzora, ki ni centraliziran, nekatere dobre lastnosti. Če gre za zadeve s področja varovanja državne meje, se s tem ukvarja mejni sektor in ugotovitve nadzora posreduje na mejne policijske enote, če gre za zadevo s področja prometa, se s tem ukvarja sektor prometne policije in tako naprej. Po drugi strani pa je res, da je v zadnjem času vse usmerjeno v informatizacijo postopkov. Na primer E- policist je projekt, ki po mnenju intervjuvanca dosega dobre rezultate. Podobnih rešitev bi bilo lahko še več, tudi na področju usmerjanja in nadzora. Po mnenju intervjuvanca je pomembno, da se ugotovitve nadzorov v največji možni meri inkorporirajo v delo policije, zato potrebujemo optimalen sistem seznanjanja in implementacije.

3.4.4 Interni nadzor in sprememba načina ocenjevanja delovne uspešnosti

Ena od postavk notranjega nadzora je tudi delovna uspešnost. S spremembami Pravil za izvajanje nadzora v policiji se je spremenil način ocenjevanja delovne uspešnosti. Namesto številčnega ocenjevanja je bilo uvedeno opisno ocenjevanje. V ustnih intervjujih je bila izrečena opazka, da je ocenjevanje s številko postajalo čedalje bolj podobno »trgovanju z ocenami«. Delovna uspešnost policijskih enot se po novem ocenjuje z zakonito, nezakonito, strokovno, nestrokovno. V zvezi s tem se je zastavilo vprašanje, kdo je tisti, ki bo ocenjeval zakonitost, ker naj bi bila za to pristojna sodišča. Prevladalo je stališče, da se pri izvedbi nadzora ocenjuje skladnost dela enote s predpisi. Po navedbah intervjuvancev se to sliši manj grobo, na vodje pa naj bi delovalo tudi motivacijsko. Če nekomu očitaš, da je delo nezakonito, se ga lahko osebno dotakne v negativnem smislu. Namesto da bi ga to motiviralo, ga lahko odvrne od implementacije ugotovitev nadzora.

3.4.5 Nadzori so opozorili na slabše poznavanje policijskih pooblastil

Eno od vprašanj v ustnih intervjujih smo posvetili ugotovitvi, na katero je opozoril sistemski nadzor nad policijo – da policisti relativno slabo poznajo policijska pooblastila. Zanimalo nas je, kaj notranji nadzorniki menijo o pobudi, da bi bilo treba ponovno uveljaviti občasno preverjanje usposobljenosti policistov, kar naj bi bil eden od možnih načinov zagotavljanja višjih standardov kakovosti policijskega dela.

Poznavanje policijskih pooblastil je bilo tudi pri intervjuvancih iz Policije prepoznano kot ključna komponenta zakonitega in legitimnega opravljanja policijskih nalog. Strnjali so se, da bi bilo potrebno sistemsko urediti redno spremljanje kakovosti znanja policistov na tem pobočju, pri tem pa bi bilo mogoče uporabiti že obstoječe sisteme, kot je na primer AIDA, ki se uporablja za obdobjno preverjanje znanja na specifičnem področju *dostopa do tajnih podatkov*. Zagotoviti bi bilo treba tudi aktivnejšo vlogo inštruktorjev.²⁸ Policijska akademija bi lahko zagotovila primerno usposobljenost inštruktorjev, ki bi lahko vsebine prenašali tudi prilagojeno glede na posamezne skupine policistov, tj. glede na kompetence, ki jih posamezne skupine policistov potrebujejo pri svojem delu.²⁹ Če med intervjuvanci obstaja soglasje o

²⁸ V intervjujih je bila omenjena tudi »kompromisna« rešitev, po kateri bi v obstoječi sistem obvezne prisotnosti na usposabljanju s področja policijskih pooblastil z osnovami samoobrambe vgradili možnost, da inštruktor policistu, ki ni dovolj usposobljen ali pa se usposabljanja ni udeležil, odredi izpit.

²⁹ V intervjujih je bilo opozorjeno, da bi bilo treba dati več poudarka konkretnim vsebinam, ki bi bile prilagojene različnim področjem policijskega dela oziroma vrstam policijskih enot. Usposabljanje in preverjanje znanja za širok krog policistov s področja pooblastil, ki jih izključno uporabljajo specializirane enote, bi bilo po mnenju

nujnosti sprotnega preverjanja znanja s področja pooblastil pri policistih, pa je način realizacije tega predloga vendarle potrebno še dogovoriti. Preverjanje znanja pri policistih pa bi lahko bilo organizirano na primer komisijsko. Celoten koncept preverjanja kompetenc na področju znanja pooblastil bi bilo potrebno sistemsko urediti. Razmisliti bi veljalo tudi o oblikovanju in vpeljavi različnih odločitvenih modelov, ki bi jih policisti uporabljali pri posameznih policijskih postopkih – uvajanje takšnih odločitvenih modelov bi omogočalo standardizacijo policijskih postopkov. Modeli bi morali biti podprti z ustreznimi bazami podatkov. Eden izmed vzrokov slabšega poznavanja policijskih pooblastil so zagotovo tudi številne spremembe zakonodaje, ki opredeljuje delo policista in preobremenjenost policistov.³⁰ Intervjuvanci so opozorili tudi na prenormiranost področja policijskega dela, ki ima učinek mlinskega kamna za vratom policijske stroke. Spremljanje in sprotno vključevanje zakonskih sprememb in sprememb drugih predpisov, ugotovitev nadzorov, vsakokratnih usmeritev za delo policije in tako naprej pa pomeni tudi precejšen organizacijski izziv, ki ga bo treba premostiti ob morebitni uvedbi sistema rednega ali občasnega preverjanja znanja s področja pooblastil.

3.5 Ustni intervjuji – notranjevarnostni postopki

Intervjuvanci so pritrdili naši ugotovitvi v intervjuju s splošnim vprašalnikom, da je normativna ureditev zagotavljanja notranje varnosti v slovenski Policiji primerna. Sogovorniki razumejo pomen prenosa preiskav na Oddelek SDT, pri tem pa poudarjajo, da z vidika zagotavljanja integritete policijske organizacije to ne pomeni tudi prenosa odgovornosti. Zato pozdravljajo nedavno sklenjen sporazum, ki naj bi na načelih partnerstva in neposredne kontinuirane komunikacije okrepil sodelovanja med policisti, ki izvajajo NVP in ukrepe, ter uslužbenci SDT. Samo tako bi bilo mogoče zagotoviti tako ustrezno preiskavo sumov storitve kaznivih ravnanj kot tudi integriteto policijske enote. Glede na dosedanje izkušnje pa bi bil morda čas tudi za premislek o sistemskih spremembah na tem področju, kjer bi se policijskim preiskovalcem vrnilo pristojnosti za preiskovanje sumov storitve kaznivih dejanj in odklonskih vedenj policistov, ki niso povezana z izvajanjem policijskih pooblastil. Tako bi se preiskovalci SDT ukvarjali z manj primeri policijske odklonskosti in bi lahko bili bolj učinkoviti, policijski preiskovalci pa bi bili opolnomočeni za celovito zagotavljanje integritete policijskih enot.

Intervjuvanci so med drugim opozorili, da veljavna ureditev policijskim preiskovalcem omogoča, da določene preveritve opravijo še pred odstopom zadeve SDT. To še posebej velja za primere, ko ima lahko nek dogodek oziroma neko odklonsko dejanje policista posledice za policijsko enoto na način, da vpliva na njeno organizacijsko učinkovitost in uspešnost. V NVP preverjajo vse okoliščine ravnanja policista oziroma uslužbenca, do točke ugotovitve obstoja suma storitve kaznivega dejanja ali prekrška, kjer se pristojnost policistov, ki so pooblašteni za zagotavljanje notranje varnosti, konča. V njihovo domeno spada tudi izvajanje načrta integritete (preverjanje prejemanja daril in dopolnilne dejavnosti ter ugotavljanje sumov

intervjuvancev nesmiselno in potrata časa. Ker vemo, da določene posebne operativne metode in sredstva uporabljajo bolj ali manj samo pripadniki kriminalistične policije, bi bilo poglobljeno usposabljanje in preverjanje znanja s tega področja za večino policistov nesmiselno.

³⁰ Sogovorniki so se strinjali, da so mnogi policisti preobremenjeni z delovnimi dolžnostmi in da bi se jih dalo delno razbremeniti tudi s prenosom nekaterih nalog ozirom opravil na druge. Kot primer so navedli obravnavanje prometnih nesreč z manjšimi poškodbami vozil. Gre za zadevo dveh udeležencev. Policist pride na kraj zaradi zavarovalniške zadeve, ki je v ozadju celotnega policijskega postopka. Policist se ukvarja s tem približno eno ali pa dve uri in potem še z raznoraznimi vnosi podatkov v različne aplikacije. Po mnenju intervjuvancev bi take zadeve lahko opravil nekdo drug. »Administrativni balast« močno vpliva na kvaliteto dela posameznega policista, zato bi bila nujna njegova razbremenitev.

nasprotja interesov) in preiskovaje ravnanj, ki so lahko razlog za sprejem disciplinskih in delovnopравnih ukrepov.

Intervjuvanec, ki je na eni od policijskih uprav pooblaščen za zagotavljanje notranje varnosti je pojasnil, da skušajo biti čim bolj dosledni in da zato preverjajo sume tudi najmanjših kršitev, pri tem pa si želijo, da SDT aktivnosti, ki jih opravijo v enoti, ne bi smatralo kot vtikanje v njihovo delo ali kot pritiske. Izmenjava informacij bi bila lahko hitrejša in bolj odprta. Nekateri sogovorniki so bili do SDT še bolj kritični. Opozorjeno je bilo, da SDT na naznanitev sumov storitve kaznivih na splošno reagira zelo počasi, saj morajo v enoti dolgo čakati na povratne informacije. Nekateri intervjuvanci so ocenili, da bi preiskovalci iz policije postopek izpeljali bolje kot kolegi na SDT. Poleg navedenega so opozorili, da bi bilo treba jasneje razmejiti izvajanje pooblastil do tretjih oseb in postopke znotraj policije ter določiti, kdaj nastanejo okoliščine, ko policist ne izvaja pooblastil. Pristojnost SDT bi veljalo omejiti samo na tiste sume kaznivih ravnanj, ki jih policist stori pri opravljanju policijskih nalog.

Nekateri intervjuvanci so podrobneje predstavili konkretne probleme, s katerimi se na policijskih upravah in v policijskih enotah srečujejo na notranjevarnostnem področju. Ker v skladu s Pravilnikom o notranji varnosti v policiji postopki pred SDT in NVP tečejo vzporedno, prihaja do primerov, ko preiskovalci odkrijejo kršitev predpisov, ki ima znake kaznivega dejanja, vendar se državni tožilec ne odloči za pregon. Intervjuvanec je to ponazoril s hipotetičnim primerom nepooblaščenega vpogleda in izdaje osebnih podatkov iz policijskih evidenc, ki jih nato prejemnik zlorabi za izsiljevanje: v NVP bi bil ugotovljen potek dogodkov in odkrit storilec, državni tožilec pa po ustaljeni praksi, kljub temu, da gre za zlorabo osebnih podatkov in kaznivo dejanje po 143. členu Zakona o kazenskem postopku (ZKP, 2012) ne bo začel kazenskega pregona oziroma bo na podlagi 162. člena ZKP (2012) kazenski pregon odložil. Posledično kršitelj ostane na delovnem mestu in tudi verjetnost, da bi se zoper uslužbenca uvedel disciplinski ali delovnopравni postopek, je majhna. Zaradi takšnih primerov so vodje policijskih enot soočeni z izzivom, kako po eni strani upravljati s tovrstnimi tveganji in na drugi strani, kako se spopasti z nezaupanjem v enoti in kako motivirati uslužbenca. Na policijski upravi, iz katere prihaja intervjuvanec, so s ciljem krepitve integritete začeli spremljati v prekrškovnih postopkih zaznana odklonska ravnanja policistov izven delovnega časa, npr. vožnjo pod vplivom alkohola ali prehitro oziroma agresivno vožnjo ter tudi načeloma bagatelna odklonska ravnanja oziroma prekrške, npr. vožnjo brez uporabe varnostnega pasu, parkiranje na parkirnih mestih, ki so namenjena invalidnim osebam ipd.. Intervjuvanec je prikaz sklenil z opozorilom, da je število »odprtih« NVP v policijski enoti podatek, ki ne pove ničesar bistvenega. Pomembnejša je korelacija med tveganimi vedenji in posamezniki. Na policijski upravi imajo to področje razdelano tako, da vedo, katera so tvegana vedenja, in skušajo delovati v skladu z napovednimi analizami.

Prednosti:

- ✓ intervjuvani notranji nadzorniki nadzor nad policijo vidijo kot priložnost za izboljšanje stanja na področjih, kjer prihaja do nepravilnosti in pomanjkljivosti, zato je po njihovem mnenju pomemben element vodenja in upravljanja policije;
- ✓ intervjuvanci so izpostavili pomen medsebojne komunikacije in sodelovanja med SGDP GPU ter DPDVN in neodvisnimi zunanjimi nadzorniki (Varuh človekovih pravic), ki med drugim poteka pri izmenjavi stališč in pogledov v okviru *Sveta za policijsko pravo in policijska pooblastila*;

- ✓ notranji nadzorniki se zavedajo pomena zunanjega nadzora, ker, kot so navedli, omogoča drugačen pogled na policijske aktivnosti od tistega, ki ga imajo vodje enot in policisti ter notranji nadzorniki (prinaša neodvisen ekspertni uvid v ožja in specifična področja policijskega dela);
- ✓ normativna ureditev nadzora v policiji je ustrezna; po oceni intervjuvanih notranjih nadzornikov je ustrezna tudi ureditev pooblastil, ki jih imajo vodje policijskih enot in drugi za nadzor pooblašteni uslužbenci;
- ✓ Pravila za izvajanje nadzora v policiji, ki so se začela uporabljati v letu 2015, nova različica pa 1. 1. 2021, so jasneje opredelila odrejanja in opravljanje nadzora nad delom uslužbencev policije in na novo uredila način ocenjevanja nadziranih enot (nova ureditev omogoča objektivnejšo, zanesljivejšo in verodostojno ocenjevanje);
- ✓ po navedbah intervjuvancev so pri načrtovanju in izvajanju nadzora v policiji, v delu, ki se nanaša na opredeljevanje zahtev in pričakovanih rezultatov dela uslužbencev policije in policijskih enot, upoštevani tudi standardi spoštovanja temeljnih pravic in dobrega upravljanja, ki izhajajo iz priporočil in mnenj organov zunanjega nadzora nad policijo (npr. Varuha človekovih pravic, Informacijskega pooblaščenca, Evropskega odbora za preprečevanje mučenja ipd.);
- ✓ po navedbah intervjuvancev v praksi odrejanja oziroma izvajanja nadzora v policiji prihaja tudi do primerov, ko se nadzor nad delom uslužbencev policije ali enote (npr. policijske uprave ali policijske postaje) odredi na podlagi utemeljenih pritožb, s katerimi Policijo seznanja Sektor za pritožbe zoper policijo DPDVN MNZ;
- ✓ na nekaterih policijskih upravah se je uveljavila (dobra) praksa, da vodstvo uprave z nepravilnostmi in pomanjkljivostmi, ki so bile z nadzori odkrite v posameznih enotah, seznanjeni vse policijske enote in notranje organizacijske enote, kar pomeni, da npr. komandir ni seznanjen samo z nepravilnostmi ali pomanjkljivostmi v njegovi enoti, ampak tudi s pomanjkljivostmi ali nepravilnostmi, do katerih prihaja v drugih policijskih enotah (takšen način seznanjanja vodjem omogoča bolj dosledno in učinkovito odpravljanje nepravilnosti v njihovi enoti, in uspešno preprečevanje nastanka nepravilnosti, ki so bile zaznane v drugih enotah);
- ✓ med epidemijo covid-19 se je notranji nadzor v policiji usmeril v spremljanje izvajanja delovnih nalog, spremljanje zdravstvenega stanja zaposlenih, samozaščitnega obnašanja uslužbencev Policije in pravilno uporaba zaščitnih sredstev; pri tem so se ugotavljali tudi rezultati dela, strokovnost, obseg dela, pravočasnost, natančnost, zanesljivost, odnos do uporabnikov storitev itd.;
- ✓ informatizacija izvajanja policijskih nalog in postopkov (omenjen je bil projekt E-policist) prinaša dobre rezultate; po mnenju intervjuvancev bi šel lahko v podobno smer tudi razvoj področja usmerjanja in nadzora;
- ✓ s ciljem odpravljanja ugotovljenih pomanjkljivosti in nepravilnosti na področju prekrškovnih zadev se načrtno izvaja dodatno izobraževanje inšpektorjev;

- ✓ intervjuvani uslužbenci Policije, ki so odgovorni za zagotavljanje notranje varnosti, ocenjujejo, da je normativni okvir za izvajanje notranjevarnostnih postopkov in preiskav ustrezen;

Pomanjkljivosti:

NOTRANJI NADZOR

- sistemski (MNZ) in notranji nadzor sta kot eno ključnih pomanjkljivosti v slovenski policiji izpostavila nezadostno poznavanje policijskih pooblastil med policisti;
- sistemski nadzorniki iz SSUNP DPDVN MNZ opozarjajo na pomanjkljivo seznanjanje z ugotovitvami nadzora in nezadostno učinkovitost implementacije predlaganih ukrepov; ta problem in potrebo po spremembi normativne ureditve v tem segmentu so v intervjujih izpostavili tudi nekateri notranji nadzorniki, ki pa so pri tem opozorili tudi na razloge in okoliščine, ki policistom otežujejo celovito in natančno seznanitev z vsebino poročil nadzornikov (glej spodaj);
- intervjuvanci so opozorili na problem neustreznega odnosa do namena nadzorov in na splošno do nadzorne dejavnosti v policiji s strani nekaterih vodij nadziranih enot;
- intervjuvanci so kot slabost veljavne ureditve in prakse izvajanja nadzora v Policiji in nad Policijo izpostavili precejšnjo razpršenost in možnost sočasnega izvajanja različnih oblik nadzora;
- prihaja do primerov, ko poročila o ugotovitvah nadzora niso posredovana na vse policijske uprave, čeprav so ugotovljene nepravilnosti in pomanjkljivosti sistemske narave in bi se z njimi morale seznaniti vse uprave in enote v državi; tudi na regionalni ravni se je po navedbah intervjuvancev ustalila praksa, da se v okviru posameznih uprav poročilo ali celo samo povzetek poročila o nadzoru posreduje samo policijski enoti, na katero se nanaša, kjer nato vodja seznanji policiste te enote z vsebino poročila;
- v intervjujih je bilo omenjeno, da prihaja v primerih, ko so v nadzorih ugotovljene nepravilnosti in pomanjkljivosti, do tega, da se na podlagi predlaganih ukrepov stanje za krajši čas izboljša, kasneje pa se stvari vrnejo v ustaljene tirnice;
- odgovorni v vodstvu Policije in vodje enot dolžnost seznanitve z ugotovitvami nadzorov in implementacije predlogov za odpravo nepravilnosti pogosto prenesejo na izvajalce policijskih postopkov (praksa prenašanja odgovornosti za stvari, ki so pomembne za policijo kot celoto, je po mnenju enega od intervjuvancev rak rana v slovenski Policiji);
- v postopkih poročanja in nadzora pri ugotavljanju zakonitosti uporabe prisilnih sredstev in pooblastil je poudarek na zakonitosti v ožjem pomenu; premalo so upoštevani standardi s področja prava temeljnih pravic, ki izhajajo iz sodne prakse (Ustavnega sodišča in Evropskega sodišča za človekove pravice), ugotovitev v pritožbenih postopkih zoper delo policije ter priporočil in mnenj nadzornikov;

- disciplinski postopki, ki se po pojasnilih intervjuvancev uvedejo za kršitve delovne discipline brez elementov kaznivega dejanja, so predlagani in uvedeni zelo redko (v poprečju se na leto uvedeta manj kot dva disciplinska postopka, kar je po oceni projektne skupine nenavadno);

NOTRANJEVARNOSTI POSTOPKI

- intervjuvanci so v kontekstu uresničevanja načrta integritete opozorili na težave pri implementaciji veljavne normativne ureditve dopolnilne dejavnosti po 75. člen ZODPol in Pravilniku o delih, ki jih policist ne sme opravljati;
- nekateri intervjuvanci so ocenili, da Specializirano državo tožilstvo na naznanitev sumov storitve kaznivih dejanj na splošno reagira zelo počasi in da morajo v enoti dolgo čakati na povratne informacije (ocenili so, da bi preiskovalci iz policije postopke izpeljali bolje kot kolegi na SDT);
- v intervjujih je bilo opozorjeno, da bi bilo treba v normativni ureditvi področja zagotavljanja notranje varnosti jasneje razložiti, kaj je izvajanje pooblastil do tretjih oseb in kaj so postopki znotraj policije oziroma kdaj nastanejo okoliščine, ko policist ne izvaja pooblastil (pristojnost SDT bi veljalo omejiti samo na tiste sume kaznivih ravnanj, ki jih je policist storil pri opravljanju policijskih nalog);

Predlogi:

NOTRANJI NADZOR

- DPDVN MNZ in vodstvo Policije naj se problema nezadostnega poznavanja policijskih pooblastil med policisti, na katerega je opozoril nadzor, čim prej lotita z več sodelovanja in bolj učinkovitimi ukrepi kot doslej (proces ponovne uvedbe obveznega preverjanja znanja s področja policijskih pooblastil je treba pospešiti, v okviru obstoječih oblik usposabljanja je treba k sodelovanju povabiti zunanje strokovnjake s področja prava človekovih pravic, ti bi morali biti k sodelovanju povabljeni tudi pri zasnovi obveznega preverjanja znanja s področja policijskih pooblastil itn.);
- vodstvo Policije naj sprejme ustrezne ukrepe za spremembo organizacijske klime, ki bo pri vodjih enot in policistih vzbudila zavest o pomenu in razumevanje nadzora v policiji in nad policijo;
- DPDVN MNZ in vodstvo Policije naj tudi na splošno okrepita komunikacijo in sodelovanje sistemskih in notranjih nadzornikov ter komunikacijo in sodelovanje sistemskih in notranjih nadzornikov z zunanjimi nadzorniki (tudi v obliki pobude za organizacijo letnih strokovnih srečevanj nadzornikov – glej predloge v poglavju o resornem sistemskem nadzoru);
- čeprav ima obstoječi sistem določene dobre lastnosti, so nekateri intervjuvanci izrazili stališče, da bi veljalo seznanjanje s poročili o nadzoru, ki poteka na delovnih sestankih

v enotah, centralizirati in informatizirati po vzoru platforme E- policist, ki se je med policisti dobro »prijela«;

- v predpisih in/ali internih aktih je treba ustrezno urediti možnost podajanja pripomb vodij nadzorovanih enot na ugotovitve systemskega in notranjega nadzora (na način, da pripombe ne bodo ovirale implementacije predlogov za odpravo nepravilnosti in hkrati tako, da bodo v primeru utemeljenosti pripombe upoštevane);
- vodstvo Policije naj vzpostavi sistem, ki bo zagotavljal, da bodo poročila o nadzoru, ki so pomembna za policijo kot celoto, posredovana vsem upravam in enotam v državi; direktorji uprav naj poročila o nadzoru posredujejo vsem enotam, tudi tistim, ki niso bile nadzorovane in se nanje predlogi in ukrepi za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti ne nanašajo;
- poročila o nadzorih je treba enotam posredovati v celoti (scan originala) (prakso pošiljanja povzetkov je treba opustiti); pri policistih je treba vzbuditi motivacijo za čim bolj dosledno in kontinuirano seznanjanje z ugotovitvami nadzorov; vodje enot jim morajo pri tem nuditi ustrezno asistenco (z dodatno razlago in pojasnili vsebine poročil);
- vodstvo Policije in vodje enot naj poskrbijo za trajnost ukrepov, ki so sprejeti na podlagi poročil o nadzorih;
- prakso prenašanja odgovornosti za implementacijo vsebine poročil o nadzorih z vodstva Policije oziroma vodij enot na izvajalce policijskih postopkov je treba opustiti;
- v prihodnje je treba v postopkih poročanja in nadzora pri ugotavljanju zakonitosti uporabe prisilnih sredstev in pooblastil v večji meri kot do sedaj upoštevati standarde, ki izhajajo iz sodne prakse (Ustavnega sodišča in ESČP), ugotovitev v pritožbenih postopkih ter poročil systemskih in zunanjih nadzornikov;³¹
- notranji nadzor (v okviru poročanja in nadzora nad uporabo prisilnih sredstev in drugih pooblastil po ZNPPol) je treba dosledno izvajati tudi v zvezi z domnevnimi kršitvami človekovih pravic pri izvrševanju predpisov oziroma ukrepov za zajezitev epidemije in represivnem delovanju policije zoper udeležence protestnih shodov (na kršitve opozarjajo Varuh človekovih pravic, nevladne organizacije ter nekateri pravni in drugi strokovnjaki);

NOTRANJEVARNOSTI POSTOPKI

- vodstvo Policije naj ob sodelovanju uslužbencev Sektorja za notranje preiskave in integriteto vložiti dodaten napor v seznanitev policijskega sindikata z razlogi, zaradi katerih je v luči doslednega uresničevanja predpisov s področja integritete in preprečevanja korupcije potrebna sprememba veljavna normativne ureditve dopolnilne dejavnosti po 75. člen ZODPol in Pravilniku o delih, ki jih policist ne sme opravljati;

³¹ V projektni skupini opažamo primere, ko je v postopkih sodišč in drugih zunanjih nadzornikov ugotovljeno nezakonito izvrševanje policijskih pooblastil ali celo kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin, notranji nadzorniki pa v predhodno izvedenih nadzorih postopkih teh kršitev ne zaznajo.

- vodstvu državnega tožilstva in Policije naj poskrbita, da se bo februarja 2019 podpisan dogovor o medsebojnem sodelovanju Oddelka za preiskovanje in pregon uradnih oseb s posebnimi pooblastili SDT in Policije dosledno uresničeval (predlog temelji na opozorilih nekaterih intervjuvancev o prepočasnem odzivanju SDT na naznanitve sumov);
- ustanovi naj se delovna skupina, ki bo preučijo prednosti in slabosti morebitne spremembe normativne ureditve področja notranje varnosti, ki bi pristojnost SDT omejila izključno na sume kaznivih ravnanj, ki jih policist stori pri opravljanju policijskih nalog; delovna skupina naj preuči tudi morebitne druge smiselne spremembe normativne ureditve področja notranje varnosti.

DRUGI DEL: NEODVISNI ZUNANJI NADZORNIKI

Varuh človekovih pravic

1 Uvod

Po Ustavi Republike Slovenije (URS, 1991) je Varuh človekovih pravic (VČP) institucija, katere temeljna funkcija je varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil. Položaj in pristojnosti VČP podrobneje ureja Zakon o varuhu človekovih pravic (ZVarCP, 1993), ki določa, da se Varuh pri svojem delu ravna po določenih ustave in mednarodnih pravnih aktov o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah. Pri svojih intervencijah se lahko sklicuje tudi na načela pravičnosti in dobrega upravljanja. V razmerju do Vlade in ministerstev je Varuh neodvisen in samostojen, kar pri reševanju konkretnih zadev velja tudi za njegovo razmerje do Državnega zbora. Varuha izvoli državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev za dobo šestih let in je po poteku mandatne dobe lahko še enkrat izvoljen. Funkcija varuha ni združljiva s funkcijami v državnih organih, organih lokalnih skupnosti, organih političnih strank in sindikatov ter z drugimi funkcijami in dejavnostmi, ki po zakonu niso združljive z opravljanjem javne funkcije (ZVarCP, 1993; Kaučič in Grad, 2011).

Vsakdo, ki meni, da so mu z aktom ali dejanjem državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine, lahko naslovi na varuha pobudo za začetek postopka. Varuh o pobudi odloči po skrajšanem postopku, začne preiskavo ali pa pobudo zavrne. Varuh lahko začne postopek tudi na lastno pobudo. V zvezi s svojim delom ima varuh pravico vpogleda v podatke in dokumente iz pristojnosti državnih organov. Varuh lahko vsakemu organu posreduje svoje mnenje z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin v zadevi, ki jo obravnava, ne glede na vrsto ali stopnjo postopka, ki je v teku pred temi organi. Vsi funkcionarji in uslužbenci organov se morajo odzvati varuhu na vabilo za sodelovanje v preiskavi ter zaradi dajanja pojasnil. Varuh v končnem poročilu navede svojo oceno dejstev in okoliščin posameznega primera in ugotovi ali je šlo v obravnavanem primeru za kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin ter na kakšen način so bile kršene oziroma ali je šlo za drugo nepravilnost. Varuh hkrati predlaga način, s katerim naj se ugotovljena nepravilnost odpravi. Varuh lahko predlaga uvedbo disciplinskega postopka zoper uslužbenca organov, ki so zakrivili ugotovljeno nepravilnost. Varuh lahko tudi v primeru, če ne vodi postopka, naslovi organom predloge, mnenja, kritike ali priporočila, ki so jih ti dolžni obravnavati in nanje odgovoriti v roku, ki ga določi varuh (ZVarCP, 1993).

VČP ima med neodvisnimi državnimi organi pri nadzoru nad spoštovanjem temeljnih pravic pri izvajanju policijskih pooblastil in postopkov posebno mesto. Nadzor, ki ga VČP po določbah Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP, 1993) izvaja nad policijo, je hkrati neformalen in formalen. Prvi se kaže v tem, da Varuh nima pooblastil, s katerimi bi odpravil pravne in druge akte, ki po njegovih ugotovitvah kršijo temeljne pravice. Ker ima kljub temu pooblastila, da od policije zahteva podatke in ima vpogled v dokumente, uslužbenci policije pa morajo sodelovati v postopku, je nadzor Varuha nad policijo po svoji naravi tudi formalen. Kršitve temeljnih pravic (ter tudi načela pravičnosti in dobrega upravljanja), ki se zgodijo pri izvajanju policijskih nalog in pooblastil v predkazenskih, prekrškovnih ali policijskih postopkih, lahko Varuh pod določenimi pogoji obravnava v rednem ali skrajšanem postopku inšpekcijskega nadzora, ki se lahko uvede na pobudo posameznika ali na Varuhovo lastno

pobudo (ZVarCP, 1993; Kaučič in Grad, 2011). Varuh v primerih, ko izvaja inšpekcijske postopke, na policijo naslovi svoje ugotovitve in priporočila za odpravo kršitev ali nepravilnosti. Pomembno področje dela Varuha je področje varstva osebne svobode in nadzor nad ravnanjem z osebami, ki jim je odvzeta prostost. To obliko nadzora izvaja v obliki rednih in *ad hoc* obiskov prostorov za policijsko pridržanje, bodisi v okviru svojih temeljnih pristojnosti ali pa kot Državni preventivni mehanizem (DPM) po Opcijskem protokolu h Konvenciji OZN proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju.

Ugotovitve pri izvajanju svojih pristojnosti Varuh predstavi v letnih poročilih, ki vsebujejo posebno pod/poglavje, ki je namenjeno policijskim postopkom, zasebnemu varovanju, detektivom in redarjem, z vidika nadzora Varuha nad izvajanjem policijskih postopkov in pooblastil pa so pomembna tudi poglavja o tujcih, varstvu dostojanstva, osebnostnih pravic ter varnosti in zasebnosti, omejitvah osebne svobode, pravosodju in v manjši meri tudi nekatera druga. V vseh poglavjih Varuh za področje, na katerega se poglavje nanaša, poda splošne ugotovitve in oceno stanja, ugotovitve glede uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil in nova priporočila. Varuh v letnih poročilih v podpoglavjih navedenih temeljnih poglavij predstavi tudi svojo dejavnost oziroma aktivnosti, pri čemer predstavi tudi izbrane (najpomembnejše) primere, ki jih je obravnaval v letu poročila. Nekatere teme, ki jih je denimo v letnem poročilu za leto 2019 (Varuh človekovih pravic, 2020) vključil v poglavje, ki je med drugim namenjeno policijskim postopkom, so bile: reševanje pritožb zoper delo policistov, nepovračilo stroškov osebi, ki se odzove vabilu Policije, izrek prepovedi približevanja, pravica do obvestitve tretje osebe o odvzemu prostosti, policijsko pridržanje z napako, sporno poročilo policije in vprašanje vštetja časa hišne preiskave v čas pridržanja). Varuh pripravlja in objavlja tudi posebna oziroma tematska poročila ter mnenja. Letna poročila pripravlja in objavlja tudi DPM.

V letu 2018 je Varuh obravnaval 83 pobud v zvezi s policijskimi postopki, kar je nekaj manj kot v letu 2017 (97 pobud). Med 75 rešenimi zadevami je bilo 13,3 % zadev utemeljenih. V letu 2019 je obravnaval 95 pobud, ki so se nanašale na policijske postopke, kar pomeni, da je obravnaval 12 pobud več kot leto prej. Delež utemeljenih med rešenimi zadevami, ki so se nanašale na policijske postopke, je bil 14,6 % (Varuh človekovih pravic, 2018; 2019; 2020). V postopkih v zvezi s pobudami, ki so se nanašale na delo policistov, je Varuh poizvedoval predvsem pri MNZ, v nekaterih primerih pa tudi neposredno (z obiski) na policijskih postajah. Varuh pobudnike praviloma spodbuja, naj najprej izkoristijo pritožbeno pot na podlagi ZNPPol (2013). Postopek Varuh praviloma začne le pod pogojem, če se pobudnik ne strinja z ugotovitvami vodje policijske enote (v pomiritvenem postopku) ali zaradi dolgotrajnosti postopka ali molka organa in v posebej utemeljenih primerih. Odziv MNZ in Policije Varuh na splošno ocenjuje kot zelo dober in ob tem ugotavlja, da MNZ in Policija v večini primerov sledita njegovim priporočilom. Izjema je področje policijske obravnave tujcev in zagotavlja pravice do mednarodne zašite (glej spodaj).

V letih 2017, 2018 in 2019 so se pobude nanašale na različna področja dela policistov. Iz obravnavanih pobud so tako še naprej najpogosteje izhajale zatrjevanje kršitve varstva človekove osebnosti in dostojanstva, varstva osebne svobode, pravice do zasebnosti, načela enakosti, pravice do osebnega dostojanstva in varnosti, pravice do enakega varstva pravic in druge kršitve. Stalnica pobud Varuhu na tem področju so pritožbe, ki se nanašajo na nezadovoljstvo z (ne)ukrepanjem policistov zaradi skrhanih midsosedskih sporov, družinskega nasilja in drugega ogrožanja. Varuh v zvezi s slednjim opozarja, da se mora policija odzivati na prijave ali zaprosila za ukrepanje ter čim bolj dosledno in pravilno ugotavljati dejansko stanje vsake obravnavane prijave, saj je to temelj za morebitno nadaljnje ukrepanje policistov (Varuh človekovih pravic, 2018; 2019; 2020).

Varuh v letnih poročilih za leti 2018 in 2019 kot spodbudno navaja dejstvo, da se je

zmanjšalo število zadev, v katerih so pobudniki navajali nepravilnosti v policijskih postopkih, v katerih policija nastopa kot prekrškovni organ. Po ugotovitvah Varuha si MNZ in Policija prizadevata, da policisti v vsakem primeru omejitve prostosti, ki pomeni prisilno zadržanje in s tem odvzem prostosti, osebo poučijo o njenih pravicah. Policija je dopolnila obrazec, na katerem policisti evidentirajo podatke o izvajanju opravil s pridržano osebo in s podpisom katerega pridržana oseba potrdi, da je bila seznanjena s svojimi pravicami. Pomemben korak v smeri doslednega izpolnjevanja priporočil Varuh vidi tudi v vzpostavitvi računalniške aplikacije Infopol, ki je prek intraneta Policije dostopna vsem policistom. Gradiva, ki so dostopna v Infopolu, se uporabljajo pri izobraževanju in usposabljanju policistov, pripravah policistov na izvedbo nalog, izvajanju nalog in poznejši analizi izvedenih postopkov. Varuh nadalje ugotavlja, da je prišlo po zaslugi prizadevanj tako MNZ kot Policije do pomembnega napredka tudi na področju obravnave pritožb zoper delo policistov, glede katerega je bil v preteklosti pogosto kritičen (Varuh človekovih pravic, 2019; 2020).

V letnem poročilu za leto 2018 je VČP izpostavil očitke nekaterih nevladnih organizacij in medijev o domnevno neustreznih ravnanjih slovenskih policistov, ki naj bi ob prijetju tujcev zavračali vložitev prošenj za mednarodno zaščito, saj takšnih pritožb na račun dela policistov v preteklosti še ni obravnaval. Varuh se je pri tem dotaknil tudi nesoglasij med MNZ in Policijo na eni strani in nevladnimi organizacijami (NVO) na drugi strani, do katerih je prišlo, ko je MNZ v enem izmed odgovorov glede te obravnavane problematike in pozneje tudi javno Pravno-informacijskemu centru nevladnih organizacij (PIC) očitale domnevno sporno in celo kaznivo delovanje pomoči tujcem pri nezakonitem prehodu državne meje. Do očitkov, ki sta jih MNZ in Policija naslovila na omenjeno NVO, je bil Varuh kritičen. Varuh je Policiji že v letnem poročilu za leto 2017 podal več priporočil v zvezi z vodenjem postopkov s tujci, ki jih je moral v poročilu za leto 2018 ponoviti (Varuh človekovih pravic, 2018; 2019). V letnem poročilu za leto 2019 (Varuh človekovih pravic, 2020) je tujski problematiki in področju mednarodne zaščite namenil še za odtenek več pozornosti, hkrati pa je zaključil tudi obravnavo očitkov o domnevno neustreznem oziroma nezakonitem ravnanju slovenskih policistov, ki naj prebežnikom ne bi omogočali dostopa do mednarodne zaščite (glej spodaj).

VČP problematiko odvzema in omejitev prostosti celovito in osredotočeno obravnava v okviru izvajanja nalog in pooblastil DPM. Na spletnih straneh Varuha so poročila o izvajanju DPM objavljena od leta 2008 dalje. Neposreden nadzor nad policijo Varuh v vlogi DPM izvaja z obiski policijskih postaj in centrov za pridržanje. V letih 2018 in 2019 je obiskal nekaj več kot 30 policijskih postaj (PP) (v letu 2017 nekaj manj, in sicer 27) in Center za pridržanje Ljubljana. Analiza letnih poročil DPM, ki jo je opravila projektna skupina, je pokazala, da v tem segmentu nadzora Varuha nad policijo razmeroma veliko priporočil ostane nesprejetih ali pa sprejetih in ne izpolnjenih (vsaj ne v celoti).

Varuh je pristojen tudi za vložitev zahteve za oceno ustavnosti predpisa na Ustavno sodišče RS. V okviru te pristojnosti je v zadnjih letih na Ustavno sodišče naslovil zahtevo za oceno ustavnosti 10.b člena Zakona o tujcih (ZTuj-2) in zahteve za oceno ustavnosti določb ZNPPol glede policijske uporabe tehnologije za optično prepoznavo registrskih tablic, glede policijske uporabe t. i. dronov in glede policijske uporabe podatkov iz evidence podatkov o potnikih zaradi preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja ter pregona hudih kaznivih dejanj. Dejstvo, da je Varuh na Ustavnem sodišču z zahtevami praviloma uspešen, priča o tem, da se je ta njegova pristojnost do sedaj izkazala kot pomemben in učinkovit vzvod nadzora nad policijo.

V nadaljevanju bodo predstavljene ugotovitve strukturiranega intervjuja. Izvedli smo ga s pisnim vprašalnikom, ki smo ga naslovili na urad VČP.

2 Ugotovitve ciljnega raziskovalnega projekta

2.1 Metoda

Strukturiran pisni intervju smo izvedli na podlagi predhodne analize ustavne in zakonske ureditve instituta VČP, dosedanjih raziskav, letnih, tematskih in drugih poročil Varuha ter stališč, mnenj in sporočil, ki jih je Varuh objavil na svoji spletni strani. Vprašanja smo razvrstili v več sklopov. Prvi sklop se je nanašal na število in trend obravnavanih zadev s področja policijskih postopkov ter neuresničena ali delno uresničena priporočila Varuha. Drugi sklop vprašanj smo naslovili na eno od specifičnih področij izvajanja policijskih nalog in pooblastil. Tretji sklop vprašanj smo namenili Varuhovemu pogledu na pritožbene postopke zoper delo policije. V četrtem, najobsežnejšem sklopu so bila vprašanja, ki se nanašajo na tujsko problematiko in mednarodno zaščito. Peti/zadnji sveženj vprašanj smo namenili Varuhovim aktivnostim med epidemijo covid-19 (spremljanju izvajanja pooblastil in postopkov pri policijskem nazoru nad spoštovanjem ukrepov za zajezitev epidemije). Strukturirani intervju smo izvedli v začetku aprila 2021. Vprašalnik smo po dogovoru z namestnikom VČP intervjuvancu poslali po elektronski pošti. V uradu VČP so nanj ažurno in skrbno odgovorili.

2.2 Izsledki strukturiranega intervjuja

2.2.1 Število in trend obravnavanih zadev s področja policijskih postopkov

Že v uvodu smo navedli, da je Varuh v letu 2019 obravnaval 95 pobud, ki so se nanašale na policijske postopke, kar pomeni, da je obravnaval 12 pobud več kot leto prej. Ker v času izvedbe intervjuja poročilo VČP za leto 2020 še ni bilo objavljeno, nas je zanimalo, koliko pobud v zvezi s policijskimi postopki je Varuh obravnaval v letu 2020. Preverili smo, če se je število (zaradi pobud, ki so jih pobudniki vlagali v zvezi z izvajanjem policijskih pooblastil pri nadzoru nad spoštovanjem ukrepov za zajezitev epidemije) znatneje povečalo in če se je povečal tudi delež utemeljenih pobud. Pri Varuhu so odgovorili, da so v letu 2020 obravnavali 71 pobud, ki so se večinoma nanašale na policijske postopke, in 33 zadev v okviru vstopne točke³², kar skupno predstavlja nekaj več zadev, kot so jih na tem področju obravnavali v letu 2019. V zvezi z izvajanjem policijskih pooblastil pri nadzoru nad spoštovanjem ukrepov za zajezitev epidemije je bilo 11 zadev povezanih s policijskimi postopki, 5 pa z ukrepanjem varnostnikov. Delež utemeljenih med rešenimi zadevami, ki so se nanašale na policijske postopke, je bil v letu 2020 16,1 % (v letu 2019 14,6 %).

³² Posamezniki se k Varuhu obračajo s pobudami, povezanimi z zatrjevanimi kršitvami človekovih pravic in svoboščin, pa tudi s splošnimi vprašanji ali težavami, ki zahtevajo le pojasnila oziroma napotitev k drugemu (pristojnemu) organu, kar predstavlja velik del nalog strokovnih sodelavcev in sodelavcev generalnega sekretariata. Z namenom nasloviti tovrstna vprašanja in težave in obenem optimizirati delo v celotni instituciji je v letu 2020 pri Varuhu pričela delovati t. i. enotna vstopna točka (EVT), ki stremi tudi k dvigu kvalitete dela in zagotovitvi še večje odprtosti in dostopnosti Varuha. Za cilj smo si zadali tudi izboljšanje mehanizmov sledljivosti, preglednosti in enotnosti za vse interakcije pobudnikov z Varuhom, torej vse klice, vse osebne pogovore ter vsa pisna pojasnila, ki jih pobudniki prejmejo.

2.2.2 Neuresničena in delno uresničena priporočila (odzivnost in sodelovanje Policije in MNZ)

V raziskavi smo ugotovili, da VČP odzivnost in sodelovanje Policije in MNZ v zadnjih letih ocenjuje kot zelo dobro. Izjema je področje policijske obravnave tujcev (glej spodaj). Varuhova priporočila in predloge, tako v okviru postopkov na podlagi pobud kot tudi v okviru izvajanja nalog DPM, Policija in MNZ praviloma upoštevata, vendar nekatera kljub temu ostajajo le delno uresničena ali celo neuresničena. V intervjuju nas je zanimalo, katero neuresničeno priporočilo iz zadnjega triletnega obdobja bi izpostavili kot najbolj problematično. Pri Varuhu so odgovorili, da je težko izpostaviti le enega. Več preteklih priporočil VČP pomeni stalno nalogo. Ker se ponavljajo nepravilnosti in pomanjkljivosti, na njih vedno znova opozarjajo. Izpostavili so priporočilo št. 73 (2018), s katerim je Varuh priporočal, naj policisti v vsakem primeru omejitve prostosti oziroma prisilnega zadržanja osebe upoštevajo vse predpise in usmeritve s tega področja, vključno s skrbnim evidentiranjem svojih postopkov in zagotovitvijo pravic, ki ji ima pridržana oseba.

Na priporočilo, ki so ga pri Varuhu posebej izpostavili, se je vsebinsko navezovalo tudi naše naslednje vprašanje. V raziskavi smo ugotovili, da je Varuh v poročilu za leto 2019 MNZ priporočil, naj na sistemski ravni poskrbi, da bodo urejene morebitne izjeme od takojšnje uveljavitve pravice pridržane osebe, da se o odvzemu njene prostosti obvesti tretja oseba, in da bo (tudi z zagotovljenim internim in/ali resornim nadzorom) odvzem prostosti skrbno pretehtan v vsakem primeru posebej in odrejen le v skrajnih primerih. Varuh je v poročilu opozoril tudi na nepravilnosti oziroma pomanjkljivosti v postopkih policije pri odvzemu prostosti oziroma pridržanju osumljencev za kazniva dejanja. Zanimalo nas je, kako pri Varuhu ocenjujejo odziv Policije in MNZ na ta in ostala priporočila in opozorila v zvezi z zagotavljanjem pravice do osebne svobode. Preverili smo, če sta Policija in MNZ omenjena priporočila Varuha dosledno uresničila in kako v uradu Varuha na splošno ocenjujejo odziv Policije in MNZ na priporočila (in opozorila) VČP iz poročila za leto 2019.

Pri Varuhu tako kot v prejšnjih letih tudi za leto 2020 ugotavljajo, da MNZ in Policija v večini primerov upoštevata njihova priporočila in predloge. S priporočilom št. 141 (2019) je Varuh priporočal, naj MNZ na sistemski ravni uredi morebitne izjeme od takojšnje uveljavitve pravice pridržane osebe, da se o odvzemu njene prostosti obvesti tretja oseba in da bo z zagotovljenim nadzorom odvzem prostosti skrbno pretehtan v vsakem primeru posebej in odrejen le v skrajnih primerih. Pri Varuhu na podlagi sporočila MNZ sklepajo, da je priporočilo realizirano, vendar Varuh tega posebej ni preverjal.

2.2.3 Zagotavlja pravice do (dostopa do) zagovornika v predkazenskem postopku

Pobude, ki jih prejme Varuh, naslavljajo različna področja izvajanja policijskih nalog in pooblastil. Nekaj vprašanj smo se zato odločili nameniti specifičnemu področju zagotavljanja pravice do zagovornika v predkazenskem postopku, ki so ga kot perečega izpostavile nekatere že izvedene raziskave (Mirovni inštitut, 2018).³³ Na VČP smo naslovili vprašanje, če je v zadnjem obdobju prejel kakšno pobudo, ki bi se nanašala na pravico do dostopa do zagovornika v predkazenskem postopku in na morebitne kršitve temeljnih pravic ali nezakonito oziroma nedopustno ravnanje (npr. zavajanje in manipuliranje s ciljem pridobiti priznanje ipd.) pri pridobivanju izjav in zbiranju obvestil od osumljencev za kazniva dejanja v primerih, ko pri komunikaciji policije z osumljencem v predkazenskem postopku zagovornik ni prisoten.

³³ Glej K. Vučko in N. Kogovšek Šalomon: V policijskem pridržanju 2. Empirična študija pravic osumljencev v predkazenskem postopku v devetih državah EU (Mirovi inštitut, 2018).

Pri Varuhu so v odgovoru na naše vprašanje navedli, da so problematiko učinkovitega zagotavljanja pravice do dostopa do zagovornika obravnavali v začetku letošnjega leta (2021). Četrty odstavek 4. člena Zakona o kazenskem postopku (ZKP, 1994) določa, da se v primeru, »če si osumljenec, ki mu je vzeta prostost, glede na svoje premoženjske razmere ne more zagotoviti zagovornika sam, mu ga na njegovo zahtevo in stroške države postavi policija, če je to v interesu pravičnosti«. Pri Varuhu so ob rob tej določbi poudarili, da je na pomen dostopa do zagovornika Slovenijo ob svojem obisku v letu 2017 posebej opozoril tudi Evropski odbor za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT), ki je priporočil, da naj slovenski organi sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi v naj praksi zagotovijo, da vse pridržane osebe že takoj ob odvzemu prostosti dejansko uresničijo svojo pravico do zagovornika, če je treba, tudi brezplačno.

Policijsko pridržanje je po oceni Varuha verjetno najpogostejša situacija, v kateri se nahaja osumljenec, ki mu je odvzeta prostost in je hkrati v policijskem postopku. Sam odvzem prostosti pa je sicer širši pojem, ki lahko vključuje zelo različne oblike. V tretjem odstavku 4. člena ZKP (1994) je sicer navedeno, da se za odvzem prostosti osumljenca šteje vsaka omejitev prostosti, ki pomeni prisilno zadržanje. Poleg že omenjenega pridržanja bo to lahko tudi npr. pripor ali prestajanje kazni zapora, prav tako pa tudi situacija, ki jo je izpostavil pobudnik, ki je VČP v vednost posredoval vlogo, poslano policiji, poimenovano »Zahteva osumljenca za postavitve zagovornika v predkazenskem postopku«. V času, ko je pobudnik to vlogo naslovil na policijo, mu je bilo gibanje omejeno z odločbo pristojnega organa, na podlagi katere je bil nastanjen v Centru za tujce.

Pri Varuhu so v odgovoru na naše vprašanje prikaz problematike v nadaljevanju podkrepili s pojasnilom, da je v 4. točki komentarja k 4. členu ZKP (v Š. Horvat, Zakon o kazenskem postopku s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2004) navedeno, da zakon podrobneje ne določa kakšne pravice ima v predkazenskem postopku zagovornik, ki je bil izbran ali postavljen po četrtem odstavku tega člena, oziroma na kakšen način nudi pravno pomoč osebi, ki ji je bila odvzeta prostost. Iz komentarja izhaja, da »... navzočnost zagovornika zagotavlja korektnost postopka policije, vendar pa njegova vloga ne more biti samo v pasivni navzočnosti. Zagovornik lahko daje osumljencu pravne nasvete, predlaga policiji, da ugotovi določena dejstva, priskrbi posamezne dokaze, lahko vloži pritožbo zoper odločbo o pridržanju ter sodeluje pri preiskovalnih dejanjih, ki jih v predkazenskem postopku opravlja policija«. Iz navedenega je mogoče razbrati, da vloga zagovornika ni le v pomoči osumljencu, ki se tiče same odločitve oziroma podlage povezane z odvzecom prostosti, ampak je bistveno širša. V okoliščinah, ki nastanejo, ko je osebi odvzeta prostost (kar lahko v določenih primerih že samo po sebi povzroči, da se oseba ni zmožna uspešno braniti), je zato po mnenju Varuha pomembno, da pristojni organ, ki zadevo obravnava (policija oziroma sodišče) presodi, ali interes pravičnosti terja, da se takšni osebi (katere odvzem prostosti ni nujno povezan s postopkom, ki teče pred tem organom) postavi zagovornik na stroške države.

V zadevi, ki jo je obravnaval, je Varuh zato MNZ predlagal, da policija prejeto zahtevo pobudnika obravnava še posebej skrbno in da ga ministrstvo s sprejeto odločitvijo policije seznaniti ter hkrati sporočiti tudi morebitne njihove ugotovitve glede obravnavane problematike. S to intervencijo, ki so jo oprli na 25. člen ZVarCP (1993), so v prvi vrsti želeli opozoriti, da je policija dolžna postopati po četrtem odstavku 4. člena ZKP (1994), ne zgolj v primeru (policijskega) pridržanja, ampak tudi v drugih primerih odvzema prostosti in tako tudi v situaciji, ki jo je izpostavil pobudnik. Takšno stališče po oceni Varuha smiselno izhaja tudi iz odločitve Vrhovnega sodišča Republike Slovenije v sodbi opr. št. I Ips 196/2003 z dne 30. 6. 2005 in I Ips 16/2005 z dne 16. 3. 2006. V tej sodbi je sodišče med drugim zapisalo, da »mora sodišče v vsakem konkretnem primeru presoditi, ali je priprtemu obdolžencu potrebno zagotoviti obvezno obrambo tudi v drugem kazenskem postopku. Pri tem mora sodišče poleg splošnega smotra, ki ga zasleduje institut formalne obrambe, upoštevati konkretne okoliščine

vsakega obravnavanega primera posebej in na podlagi teh presoditi, ali bi bilo vodenje kazenskega postopka, če obdolženec ne bi imel zagovornika, (še) pošteno oziroma ali bi bila med strankama v postopku zagotovljena enakost orožij. Pri tej presoji mora sodišče upoštevati obdolženčeve osebnostne lastnosti, psihično stanje, starost in izkustvo ter njegovo sposobnost učinkovite obrambe pretehtati tudi v povezavi s posebnostmi in omejitvami, značilnimi za priporni položaj, v katerem so možnosti materialne obrambe, ne glede na dokazno breme, ki je na tožilcu, objektivno otežkočene. Te okoliščine mora presojati tudi v povezavi s težo in številom kaznivih dejanj ter zahtevnostjo pravne in dejanske problematike. Šele celovita ocena teh okoliščin lahko v vsaki konkretni zadevi pokaže ali je treba obdolžencu tudi v zadevi, v kateri zoper njega ni odrejen pripor, na tej podlagi postaviti zagovornika po uradni dolžnosti.«

Izpostavljene okoliščine, na katere je v fazi kazenskega postopka pozorno sodišče, ko presoja, ali bi bilo vodenje kazenskega postopka, če obdolženec ne bi imel zagovornika, (še) pošteno, so po mnenju Varuha podobne izpostavljenemu vprašanju interesa pravičnosti, na katerega mora biti pri svojem delu pozorna policija, ko v predkazenskem postopku odloča o postavitvi zagovornika na stroške države osumljencu, ki mu je odvzeta prostost in si ga glede na svoje premoženjske razmere ne more zagotoviti sam, če je takšno zahtevo po zagovorniku izrazil.

Poleg pojasnil glede konkretno izpostavljene zadeve je ministrstvo v odgovoru Varuhu posredovalo še nekatera druga pojasnila, ki se tičejo obravnavane problematike dostopa do zagovornika po četrtem odstavku 4. člena ZKP. Glede pogoja iz četrtega odstavka 4. člena ZKP, ki se tiče premoženjskih razmer osumljenca, je MNZ pojasnilo, da se te razmere ugotavljajo zgolj na podlagi ocene policista in ne na način kot v primeru ugotavljanja premoženjskega stanja po Zakonu o brezplačni pravni pomoči. Policist tako na podlagi podatkov, ki mu jih navede osumljenec, ali drugih podatkov, ki so očitni na prvi pogled in so povezani s stanjem ali statusom osumljenca ali poznavanjem življenjskih razmer, v katerih živi, brez dodatnega preverjanja ugotovi, ali je njegovo premoženjsko stanje res takšno, da si dejansko sam ne more zagotoviti zagovornika.

Glede drugega pogoja iz omenjenega določila (interes pravičnosti) je MNZ opozorilo, da gre za dejansko vprašanje, saj ZKP pojma interesa pravičnosti ne opredeljuje. Ob tem je ministrstvo tudi izpostavilo, da »izpolnitev interesa pravičnosti pri odvzemu prostosti v praksi pride v poštev predvsem v primerih, ko je osumljencu odvzeta prostost zaradi storitve hujšega kaznivega dejanja (praviloma so to kazniva dejanja, za katera je z zakonom predpisana kazen zapora pet ali več let) ali zaradi kaznivih dejanj, ki so bila storjena v posebnih okoliščinah in je glede na osebne lastnosti osumljenca ter njegove življenjske razmere pravično, da ima zagovornika že ob odvzemu prostosti. Kot kriterij glede osebnih lastnosti je potrebno upoštevati ranljive skupine ljudi, ki zelo verjetno ne poznajo oziroma ne razumejo pravnega reda Republike Slovenije, kot so npr. tujci, mladoletniki ali mlajši polnoletniki, starejše ali dementne osebe, invalidi, odvisniki, predstavniki marginalnih skupin, socialno ogroženi ali žrtve kaznivih dejanj ipd. Pri odločanju o postavitvi zagovornika na podlagi četrtega odstavka 4. člena ZKP, se v dvomljivih ali nejasnih primerih upošteva tudi načelo v dvomu v korist obdolženca (*in dubio pro reo*).«

V odgovoru na naše vprašanje so pri Varuhu v prikazu zadevne problematike dodali, da na to, da pojem »interes pravičnosti« v ZKP natančneje ni opredeljen oziroma da niso določena merila za njegovo uporabo, opozarja tudi že omenjeni avtor komentarja k 4. členu ZKP, in sicer v 7. točki tega besedila, kjer ob tem navaja tudi, da »gre za pojem, povzet iz točke c tretjega odstavka 6. člena EKČP (Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic) oziroma točke d tretjega odstavka 14. člena MPDPP (Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah). Postavitev zagovornika na tej podlagi pride v poštev predvsem v tistih primerih, ko je zoper osumljenca odrejeno pridržanje za najtežja kazniva dejanja ali za takšna kazniva dejanja, ki so v dejanskem in pravnem pogledu zelo zapletena, ali če je glede na

osebne lastnosti osumljenca pravično, da ima zagovornika že v tej fazi postopka. Ker načelo pravičnosti zahteva, da policija enake primere enako obravnava, bi morala biti tudi merila za postavitve zagovornika po uradni dolžnosti v praksi čimbolj poenotena.« Da naj bi bila policija v praksi na tovrstne okoliščine pozorna v okviru izpostavljenega odločanja, izhaja tudi iz že primeroma navedenih situacij v odgovoru MNZ.

Pri Varuhu so v prikaz zadevne problematike sklenili s pojasnilom, da je bilo iz odgovora MNZ razvidno, da se je policija v konkretnem primeru opredelila do vprašanja zagotovitve zagovornika na stroške države, zato Varuh v tej zadevi ni ugotovil podlage za morebitno nadaljnje posredovanje. Kadar pa sicer oseba meni, da policija (glede na vse znane okoliščine) pri vprašanju postavitve zagovornika na stroške države ni ustrezno ocenila »premoženjskih razmer« in »interesa pravičnosti«, zaradi česar bi to morda lahko vplivalo na sam nadaljnji potek kazenskega postopka, lahko to izpostavi v samem postopku pred sodiščem (če do njega pride) oziroma v okviru pravnih sredstev, ki so na voljo obdolžencu v takšnem postopku po določbah ZKP.

2.2.4 Pritožbeni postopek zoper delo policije – pogled VČP

V raziskavi smo iz letnih poročil VČP razbrali, da Varuh vlagatelje pobud spodbuja, da svoje pomisleke in pripombe glede policijskih postopkov najprej uveljavljajo s pritožbo zoper delo policije po ZNPPol. Opazili smo, da Varuh pri svojem delu pritožbenim postopkom zoper delo policije tudi sicer namenja veliko pozornosti. V poročilu za leto 2019 je MNZ med drugim priporočil, naj v prihodnje namenja še več pozornosti vsestransko pretehtani, neodvisni in nepristranski obravnavi pritožb zoper policiste in krepitevi zavedanja o vlogi državljanskega nadzora nad postopki policistov. Ministrstvo je opozoril, da je dolžnost poročevalca, da pritožbo, ki se obravnava pred senatom, temeljito preveri, zbere vsa dokazila in pripravi poročilo, ki ga predstavi na seji senata, ta pa je zavezan ugotoviti, ali so bile vse okoliščine res ustrezno in dovolj preverjene ter je dejansko stanje pravilno in popolno ugotovljeno. V letnem poročilu je Varuh na pomanjkljivosti pri izvajanju postopkov opozorili s prikazom konkretnega primera, v katerem je senat odločil nepravilno. Nepravilnosti in pomanjkljivosti postopkov pred senatom, na katere opozarja Varuh, smo zaznali tudi v naši raziskavi (glej poglavje o institutu pritožbe zoper delo policije). V intervjujih z uslužbenci Sektorja za pritožbe zoper delo policije (SZPZP) MNZ smo ugotovili, da so te nepravilnosti v veliki meri posledica normativne ureditve pritožbenega postopka, ki omogoča, da v postopkih pred senatom v vlogi poročevalca, ki za senat pripravi poročilo o ugotovljenem dejanskem stanju, sodeluje uslužbenec policije, tj. organa, zoper katerega je bila vložena pritožba. Da je v nekaterih primerih poročanje poročevalcev pristransko, je v intervjuju ocenil tudi predstavnik javnosti v senatih. Uslužbenci SZPZP, ki so sodelovali v intervjujih, so to, da v večini primerov v vlogi poročevalcev sodelujejo uslužbenci policije, pojasnili s tem, da lahko devet zaposlenih v sektorju, usposobljenih za ta namen, izvede le manjši del poročevalskih nalog. Na VČP smo naslovili vprašanje, kako bi po mnenju Varuha lahko odpravili ta problem. Prejeli smo odgovor, da se Varuh strinja, da bi k napredku na tem področju lahko pomembno vplivala večja vloga poročevalcev, ki (v obstoječi pravni ureditvi pritožbenega postopka) ne bi bili uslužbenci policije, temveč uslužbenci SPZP, pa tudi večja vloga stroke.

VČP je v poročilu za leto 2019 opozoril tudi na neustreznost postopanja policije po prejetju vloge, ki s strani vlagatelja ni eksplicitno opredeljena kot pritožba. Ugotovil je, da Policija v primerih, ko volje vlagatelja iz vsebine prejete vloge ne more razbrati, ne ravna v skladu s 146/5 čl. ZNPPol, po katerem mora vlagatelja oziroma pritožnika pozvati, da naj pritožbo dopolni oziroma da naj pojasni njen namen. To pomanjkljivost pri izvajanju postopka je zaznala tudi projektna skupina (glej poglavje o institutu pritožbe zoper delo policije). Ugotovili smo, da je delež vloženi vlog, ki jih vlagatelji oziroma pritožniki ne dopolnijo,

razmeroma velik, zato domnevamo, da je to vsaj delno posledica nepravilnosti, na katere opozarja Varuh (neupoštevanje vloge kot pritožbe). Omenjena sporna praksa pri postopanju s prejetimi vlogami oziroma pritožbami po oceni projektne skupine vpliva tudi na statistični prikaz deleža utemeljenih pritožb. Pri Varuhu so se z našimi ugotovitvami strinjali. V odgovorih na vprašalnik so navedli, da ugotavljajo tudi to, da je v praksi problematična razmejitev med vlogami, ki predstavljajo pritožbo po ZNPPol in vlogami, ki se obravnavajo (zgolj) po Uredbi o upravnem poslovanju. Vsekakor pa Varuh priporoča, da MNZ oziroma Policija poskrbita, da vsak vlagatelj prejme odgovor na vlogo, ki vsebuje očitke na ravnanje policistov.

Kljub omenjenim in nekaterim drugim pomanjkljivostim je projektna skupina v raziskavi ugotovila, da je v zadnjih letih v pogledu strokovnosti, objektivnosti in nepristranskosti prišlo do občutnega napredka tako pri izvajanju pomiritev postopkov kot tudi postopkov pred senatom na MNZ (glej poglavje o institutu pritožbe zoper delo policije). Nekateri strokovnjaki in tudi izvajalci postopkov, ki so sodelovali v intervjujih, kljub temu opozarjajo na neustreznosti aktualne normativne ureditve pritožbenega mehanizma. Glavni problem naj bi bil v tem, da postopek poteka na Policiji oziroma ministrstvu in da to ne zagotavlja videza neodvisnosti in nepristranskosti ter posledično ne vzbuja zaupanja strank in javnosti v te postopke. Varuha smo vprašali, kakšno je glede tega njegovo stališče. Zanimalo nas je, ali pri Varuhu menijo, da bi veljalo po vzoru nekaterih drugih držav tudi v Sloveniji pritožbeni postopek izločiti iz izvršne veje oblasti in vzpostaviti institucionalno neodvisno pritožbeno telo. Prosili smo tudi za mnenje o oceni, da je malo verjetno, da bi se tovrstna reforma v bližnji prihodnosti uvrstila na agendo političnih odločevalcev. Pri Varuhu so odgovorili, da je rdeča nit Varuhovih priporočil v tej zvezi (o)krepitev prizadevanj za vzpostavitev sistemsko močnejše in koherentnega sistema reševanja pritožb, ki se nanašajo na delo državnih organov z represivnimi pooblastili, tudi z vključitvijo zunanje (strokovne) javnosti. Predpostavka učinkovitega pritožbenega postopka je pošten (*fair*) in nepristranski postopek, ki zagotavlja nepristransko obravnavanje in objektivno odločanje. Pri notranjih pritožbenih poteh gre lahko za dilemo, ki jo ponazarja slovenski pregovor, da vrana vrani ne izkljuje oči. V odgovoru na naša vprašanja so pri Varuhu v zvezi s tem pripomnili, da je takšno črno-belo predstavljanje notranjih pritožbenih poti vsaj prenašnjeno, če ne tudi nekorektno. Varuh ugotavlja, da številne interne pritožbene poti delujejo uspešno in v zadovoljstvo pritožnikov. Tudi policiji v načelu ni mogoče očitati, da pristransko obravnava pritožbe. Velja pa po oceni Varuha poudariti, da pri samem obravnavanju in odločanju ni dovolj le nepristranskost. Pomemben je tudi sam videz nepristranskosti, ki ga pritožbena pot zbuja pri pritožniku in v javnosti. Neuspeh pritožbe v notranji pritožbeni poti pritožnik namreč kaj hitro poveže (čeprav neutemeljeno) z okoliščino, da je o pritožbi odločal organ, zoper ravnanje katerega se pritožuje. V odgovoru na naša vprašanja so pri Varuhu še navedli, da je smiselno, da posamezniki, ki menijo, da so jim bile z ravnanjem policista oziroma z njegovo opustitvijo kršene pravice, uporabijo to pritožbeno pot (ki je brezplačna) in jo je mogoče začeti poleg drugih, bolj formalnih (sodnih) postopkov. Ob navedenem so nas napotili tudi na članek namestnika VČP Ivana Šeliha o pogledu na ureditev pritožbenega postopka zoper delo policistov v luči letnih poročil VČP.

Ker je namestnik VČP Ivan Šelih kot zunanji strokovnjak član Strokovnega sveta za policijsko pravo in pooblastila, ki je stalno, avtonomno in posvetovalno telo Policije in Direktorata za policijo in druge varnostne naloge MNZ, smo na Varuha naslovil vprašanje, če je bilo v zadnjih treh letih na sejah tega posvetovalnega telesa kdaj govora tudi o (ne)zaupanju javnosti v pritožbene postopke in o možnosti, da bi se v Sloveniji vzpostavil (institucionalno) neodvisen pritožbeni mehanizem, ki organizacijsko ne bi bil umeščen v izvršno vejo oblasti. Dobili smo odgovor, da ta tema še ni bila predmet obravnave na strokovnem svetu.

2.2.5 Predlogi za oceno ustavnosti predpisov s področja dela policije

V raziskavi smo zaznali, da je Varuh v zadnjih letih na Ustavno sodišče naslovil več zahtev za oceno ustavnosti določb predpisov s področja notranjih zadev in izvajanja policijskih pooblastil. Po uspeli zahtevi za oceno ustavnosti 10.b člena ZTuj-2 (2011) je na Ustavno sodišče naslovil tudi zahteve za oceno ustavnosti določb ZNPPol (2013) glede policijske uporabe tehnologije za optično prepoznavo registrskih tablic, glede policijske uporabe t. i. dronov in glede policijske uporabe podatkov iz evidence podatkov o potnikih zaradi preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja ter pregona hudih kaznivih dejanj. Varuh je v poročilu za leto 2019 poudaril, da v nobenem od teh primerov posameznikom ni bilo treba najprej pred redno sodstvo in izkaz(ov)ati pravnega interesa za to, da bi naposled dobil priložnost dati svojo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti zakona. V raziskavi smo ugotovili, da se je Varuh kljub temu ali pa prav zaradi tega soočil z očitki, da zahteve za oceno ustavnosti ni vložil tudi v zvezi z določbami ZNPPol (2013), ki se nanašajo na policijsko obdelavo podatkov o biometričnih značilnostih oseb. Podobnih očitkov (tudi s strani nekaterih medijsko prepoznavnih pravnikov) je bil Varuh deležen tudi v letu 2020, ker v zvezi z nekaterimi kontroverznimi ukrepi za zajezitev epidemije covid-19 svojega položaja privilegiranega predlagatelja ni izkoristil in teh ukrepov ni izpodbijal na Ustavnem sodišču. Na Varuha smo naslovili vprašaje, kako odgovarja na te očitke. Dobili smo odgovor, da v prvi vrsti ne gre pozabiti, da iz sistema ustavnosodnega varstva ustavnosti in človekovih pravic oziroma temeljnih svoboščin, kot je opredeljen po Zakonu o ustavnem sodišču (ZUstS), izhaja, da naj bi se v njegovem okviru obravnavale praviloma pobude za oceno ustavnosti konkretnih posameznikov, ki lahko izkažejo, da konkretni predpis neposredno posega v njihove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj. Varuh tako ni in tudi ne bo neodgovorno izkoriščal privilegiranega dostopa do tega pravnega foruma, ki mu ga je zaupal zakonodajalec z možnostjo, da vlaga zahteve za oceno ustavnosti. Pri Varuhu so v odgovoru na naše vprašanje k navedenemu dodali, da vsakdo misli, da je ravno njegov primer najbolj poseben in vreden tega, da s pomočjo Varuha 'preskoči' redno pot, ki vodi prek izčrpanja pravnih sredstev. Po Varuhovem mnenju se je treba zavedati, da mora biti vsaka njegova intervencija pred Ustavnim sodiščem izjema – in da obenem vsaka ta izjema pomeni prehitavanje vseh tistih, ki morajo svojo pravico iskati po redni poti (na stvari je treba po Varuhovem mnenju pogledati tudi z njihovega vidika). Pri Varuhu so v odgovoru na naše vprašanje še zapisali, da se verjetno lahko vsi strinjamo, da ne bi bilo ničemur podobno, če bi Varuh postal nekakšen prehitovalni kanal za posredovanje prav vsake ustavnopravne dileme na Ustavno sodišče, s katero se pri svojem delu na tak ali drugačen način sreča.

Na naše vprašanje, ki se je nanašalo na očitke Varuhu, da bi lahko predlog za oceno ustavnosti vložil tudi v zvezi z nekaterimi (najstrožjimi) ukrepi za zajezitev epidemije (s čimer bi razbremenil pobudnike, ki morajo izkazati pravni interes), so pri Varuhu navedli, da je Ustavno sodišče (v sklepu številka U-I-83/20-10 z dne 16. 4. 2020) ob presojanju ustavne skladnosti dveh odlokov Vlade, ki sta zaradi zajezitve in obvladovanja epidemije covid-19 omejila gibanje, že zavzelo stališče, da je pravni interes izkazan, četudi pobudnik pobude ne vložil skupaj z ustavno pritožbo zoper posamični pravni akt, ki se opira na zanj ustavno sporne določbe splošnega akta, če bi pobudnik izdajo takega posamičnega akta lahko izzval zgolj tako, da bi ravnal v nasprotju s prisilnimi predpisi, oziroma tako, da bi se izpostavil nesprejemljivemu pravnemu tveganju. Pri Varuhu so še dodali, da se je treba zavedati, da je posredovanje pred Ustavnim sodiščem le ena izmed možnosti za Varuhovo posredovanje in da velikokrat cilj dosežejo z mehkejšimi sredstvi, npr. predlogi in kritikami, naslovljenimi na pristojne ob različnih priložnostih, tudi neformalnih.

2.2.6 Priporočila na področju mednarodne zaščite – neodzivnost Policije in MNZ

Projektna skupina je v raziskavi ugotovila, da področje tujske problematike in mednarodne zaščite že več let spada med najbolj občutljiva in težavna področja Varuhovega dela. V letu 2019 je Varuh končal obravnavo očitkov o domnevno neustreznem ravnanju slovenskih policistov, ki naj prebežnikom ne bi omogočali dostopa do mednarodne zaščite. Varuh je ugotovil, da policija osebnih okoliščin vsakega posameznika ne obravnava na način, ki bi lahko odpravil vsakršen dvom glede tega, ali je imela oseba, ki je bila pridržana na policijski postaji, namero podati prošnjo za mednarodno zaščito. V zvezi s tem je podal priporočilo, da naj MNZ in Policija sprejmeta dodatne ukrepe, da bodo policisti pri izvajanju postopkov s tujci upoštevali njihove pravice, predlagal pa je tudi sprejetje ukrepov, ki pa jim MNZ in Policija nista bila naklonjena. Varuh je navedbe policije, da obstoječa praksa pri dokumentiranju postopkov zagotavlja ustrezne standarde, v poročilu o izvajanju DPM za leto 2019 zavrnil kot neutemeljene. Poudaril je, da vztraja, da lahko policisti brez dodatnega administriranja postopke vodijo in beležijo tako, da bodo ustrezno obravnavane osebne okoliščine, ki omogočajo ugotavljanje upravičenosti do mednarodne zaščite in da bo v policijski dokumentaciji o vodenju postopkov naveden odgovor na vprašanje, ali je tujec, ki ga je policist obravnaval, morda želel izraziti namen, da bo vložil prošnjo za mednarodno zaščito. V intervjuju smo Varuha vprašali, če se je temu problemu kljub končanemu postopu in izdanemu poročilu posvečal tudi v letu 2020. Zanimalo nas je, če je pri izvajanju postopkov na meji opazil *status quo* ali (vsaj minimalno) izboljšanje stanja.

Pri Varuhu so odgovorili, da so se tej problematiki posebej posvečali tudi v letu 2020, zlasti ob obiskih na PP v vlogi DPM. Primeroma so navedli, da sta se med priporočili DPM v letu 2020, ki niso bila sprejeta, v dveh primerih priporočili nanašali na to, da bi policisti (PP Novo mesto in PP Šentjernej) v primerih, ko tujcem izročijo nove brošure UNHCR z informacijami o mednarodni zaščiti (oziroma v primeru ustne seznanitve), to tudi evidentirali v delu obrazca »opravila med pridržanjem/zadržanjem«. Pri Varuhu so v odgovoru na naša vprašanja navedli, da je MNZ v tej zvezi pojasnilo, da so brošure tujcem dostopne in jim omogočajo seznanitev z njihovimi pravicami in dolžnostmi, kot tudi s postopkom mednarodne zaščite. Ker bi evidentiranje pomenilo dodatno administrativno obremenitev, policisti – kot je navedlo MNZ – tega (kljub priporočilu Varuha) ne bodo posebej zapisovali v obrazec. Hkrati je MNZ pojasnilo, da v primerih, ko iz ugotovljenih dejstev in okoliščin izhaja, da je bilo ali bi lahko bilo tujčevo življenje ali njegova svoboda ogrožena, oziroma v primerih, ko izhaja, da bi lahko bil izpostavljen mučenju in drugim krutim ravnanjem, policisti tujca tudi seznanijo z možnostjo podaje namere za podajo prošnje za mednarodno zaščito oziroma ga na to tudi napotijo. Prav tako je MNZ pojasnilo, da vsakem primeru, ko oseba poda namero za podajo prošnje za mednarodno zaščito v Republiki Sloveniji, policisti osebo obravnavajo v skladu z ZMZ-1.

Projektna skupina je v raziskavi ugotovila, da je Varuh v zvezi s *Sporazumom med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o izročitvi in prevzemu oseb, katerih vstop ali prebivanje je nezakonito*, že večkrat izrazil stališče, da ta sporazum ni v skladu s pravom EU in zato postopanje na njegovi podlagi pomeni oblastno ravnanje, s katerimi je protipravno poseženo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, saj ne predvideva niti izpeljave postopka, v katerem bi imel posameznik pravico do izjave, niti izdaje obrazložene odločbe o vrnitvi oziroma predaji sosednji državi, niti pravnih sredstev zoper odločitev pristojnih organov držav pogodbenic. Varuha smo vprašali, če je potemtakem omenjeni sporazum tudi ustavno sporen in zakaj po njegovem mnenju sporazum še vedno velja oziroma zakaj v postopku, ki je za to predviden, ni bil dan v presojo skladnosti z Ustavo.

Pri Varuhu so na to vprašanje odgovorili, da obravnavajo pobudo državljana Maroka, ki je bil proti svoji volji odpeljan v Center za tujce in nato od tam na policijsko postajo v

Metliki, naposled pa je bil na tamkajšnjem mejnem prehodu izročen hrvaškim varnostnim organom na podlagi omenjenega sporazuma. Pobudniku ni bilo omogočeno, da bi se izjavil o zadržkih zoper izročitev hrvaškim organom. Prav tako se o izročitvi ni izdala odločba ali sklep. Pri Varuhu so v odgovoru na naše vprašanje poudarili, da je VČP že v sodnih postopkih v zvezi s tem naslovil najprej na Upravno, nato pa tudi na Vrhovno sodišče Republike Slovenije svoje mnenje na podlagi 25. člena ZVarČP (t. i. *amicus curiae*), kjer je bil do takšnih vračanj tujcev na Hrvaško kritičen z vidika več človekovih pravic. Naposled pa je lani, po izčrpanju pravnih sredstev s soglasjem pobudnika vložil še ustavno pritožbo zaradi kršitev človekovih pravic na Ustavno sodišče. Hkrati je predlagal, da naj Ustavno sodišče na podlagi 267. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije Sodišču Evropske unije predloži v predhodno odločanje vprašanja o tem, ali je *Sporazum med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o izročitvi in prevzemu oseb, katerih vstop ali prebivanje je nezakonito* šteti za sporazum ali ureditev v smislu člena 6(3) Direktive o vračanju, in ali mora biti pred predajo posameznika drugi državi članici izdana o tem posebna odločba in ali ima pred predajo prizadeti posameznik pravico do izjave; če pa prizadeti navedenih pravic nima in se lahko tovrstne predaje izvajajo brez formalnosti, ali se mora v tem primeru država, ki osebo predaja, vsaj predhodno prepričati, da bo odločbo o vrnitvi izdala država, ki osebo sprejema.

Projektna skupina je ugotovila, da sta na področju tujske problematike in mednarodne zaščite Varuh in MNZ oziroma Policija vsak na svojem bregu tudi ko gre za obravnavo in vračanje mladoletnih tujcev brez spremstva. Pri pregledu postopka pridržanja ene od obravnavanih skupin tujcev na PP Ljutomer je Varuh ugotovil, da so bile vse osebe v tem postopku vrnjene na ozemlje Republike Hrvaške na podlagi sporazuma o vračanju, čeprav so bili v skupini tudi trije mladoletni tujci brez spremstva. Čeprav je vračanje po zakonu dovoljeno le pod pogojem, da center za socialno delo (CSD) za konkretnega mladoletnega tujca ugotovi, da je to v skladu z njegovo največjo koristjo, je Policija vračanje izvajala tudi brez soglasja CSD. Varuh je opozoril, da do nepravilnosti prihaja tudi v primeru, ko policija mladoletnikov brez spremstva ne vrača, saj do konca leta 2019 sistemska ureditev nastanitve in obravnave otrok in mladoletnikov brez spremstva, ki bi zagotovila, da se ne bodo več nameščali v zaprto ustanovo, kakršna je Center za tujce, še ni bila sprejeta. Izhajajoč iz navedenega smo pri Varuhu preverili, če je policija po njegovem posredovanju oziroma na podlagi njegovih priporočil in opozoril opustila opisano prakso. Zanimalo nas je, če so bila priporočila, ki jih je Varuh v zvezi s tem podal, uresničena.

Varuh vračanja mladoletnikov brez soglasja CSD v letu 2020 ni zasledil, razen v enem primeru (glej spodaj), zato pri Varuhu ugotavljajo, da je Policija oziroma MNZ upoštevalo njihova priporočila. Na postaji mejne policije (PMP) Gruškovje pa je bilo pri obisku DPM v letu 2020 in pregledu postopka zavrnitve vstopa trem tujcem, ki so bili odkriti v tovornem vozilu tujega državljanca, ugotovljeno, da je bil eden od njih mladoleten. VČP je ugotovil, da policisti PMP niso obveščali pristojnega CSD, saj so šteli, da odrasla člana skupine, za katera se je domnevalo, da sta njegova bratranca, štejeta za njegova spremljevalca oziroma skrbnika. V zvezi s tem je Varuh opozoril, da je v takšnih primerih treba upoštevati slovensko zakonodajo, ki jasno opredeljuje družinske člane, ki lahko štejejo za skrbnike oziroma zakonite zastopnike otrok in bratranca ne spadajo mednje. Nadalje je bilo ugotovljeno, da v spisu ni bilo zaznamka o družinskih vezeh med obravnavanimi tujci, prav tako tega ni bilo mogoče sklepati iz njihovih (različnih) priimkov. Glede na navedeno je šlo po presoji Varuha za kršitev pravice otroka do posebnega varstva v policijskih postopkih, ki ga opredeljuje *Protokol o sodelovanju med policijo in centri za socialno delo pri obravnavi mladoletnikov brez spremstva* (Protokol).

S strani Policije je bilo Varuhu pojasnjeno, da CSD poda oceno sorodstvenih vezi po telefonu, kar naj bi pogosto privedlo do zavrnitve vstopa mladoletnikom ne glede na njihovo posebno varstvo. Pri pregledu spisa je bilo ugotovljeno tudi to, da ni bila podana ocena, ali

bi šlo lahko za primer trgovine z ljudmi, glede na to, da je mladoletnik brez spremstva potoval z dvema odraslima osebama. Varuh je MNZ priporočili, da se okoliščine pridržanja v tem primeru natančno preverijo in da naj se mu sporoči ugotovitve ter morebitne ukrepe v tem primeru. MNZ je sporočilo, da je šlo za postopek s tremi tujci, ki pa niso bili v postopku pridržanja (niti zadržanja), ampak v postopku zavrnitve vstopa na mejnem prehodu (šlo naj bi za poskus izmikanja mejni kontroli ob poskusu vstopa v Republiko Slovenijo). Glede obveščanja CSD za enega izmed treh tujcev, ki je bil mladoleten, je MNZ navedlo, da v skladu s Protokolom po ZTuj-2, PP o prijemu mladoletnega tujca brez spremstva, ki je nezakonito vstopil v državo ali v njej nezakonito prebiva, takoj obvesti krajevno pristojni CSD oziroma interventno službo CSD (točka "a" Protokola). V konkretnem primeru skupina tujcev, vključno z mladoletnim tujcem, po pojasnilih MNZ, še ni vstopila v državo, saj so bili odkriti pri mejni kontroli pri poskusu vstopa v državo na mejnem prehodu in se je za njih izvajal postopek zavrnitve vstopa in ne formalnega/neformalnega vračanja, niti postopek odstranitve. V preteklosti se je v takšnih primerih CSD sicer že obveščalo, vendar se je tudi na predlog predstavnikov CSD s takšno prakso prenehalo, saj tujci (vključno z mladoletnim tujcem) pravno formalno še niso vstopili v državo, prav tako usmeritev za obveščanje v takšnih primerih ni zajeta v Protokolu. V zvezi s temi pojasnili MNZ je Varuh ocenil, da je treba tudi osebam v situaciji kot je bila v tem primeru, zagotavljati pravice, ki jim gredo, četudi naj še ne bi vstopile v državo (so pa bile obravnavane na meji), saj se ne morejo svobodno gibati. Ni namreč mogoče spregledati, da je postopek z njimi na slovenskem delu mejnega prehoda oziroma ozemlju izvajala slovenska policija (torej slovenski organ), pri čemer so izvajali slovensko pravo oziroma pravo EU, in so tako slovenski organi tedaj imeli oblast (*effective control*) nad temi osebami (prim. tudi odst. 129-132 sodbe ESČP v zadevi *M.K. in drugi proti Poljski* z dne 23. 7. 2020, ki se nanaša na podoben postopek na meji). Tudi v teh primerih mora po stališču Varuha Policija zagotoviti spoštovanje načela največje koristi otroka in upoštevati potrebe ranljivih oseb (za kar se šteje mladoletnik in mladoletnik brez spremstva) ter spoštovanje načela nevračanja (pri tem je treba upoštevati tudi prej navedeno sodbo ESČP). Varuh se je postavil na stališče, da ne glede na vrsto policijskega postopka (zavrnitev, odstranitev itn.) mladoletna oseba ne more biti obravnavana brez skrbnika.

V odgovoru na vprašanja projektne skupine je Varuh k navedenemu dodal, da je imela Policija med svojimi nalogami v letu 2020 tudi posodobitev in prenovo protokola med CSD in Policijo zaradi sprememb in dopolnitev ZTuj-2. V dodatnem posredovanju pri MNZ je Varuh predlagal, da se pri prenovi Protokola preveri potreba za njegovo dopolnitev tudi v skladu z zgoraj navedenimi ugotovitvami, predlagal pa je tudi sprejem vseh potrebnih ukrepov za preprečitev nadaljnjih kršitev v primerih obravnave mladoletnikov brez spremstva. Ob tem je opozoril tudi, da pravice mladoletnih migrantov ne izhajajo neposredno iz Protokola, saj je ta kvečjemu operativni akt, namenjen učinkovitejšemu sodelovanju med relevantnimi organi. Pravice, ki jih imajo mladoletni migranti, izhajajo neposredno iz nacionalnega prava, prava EU in mednarodnega prava. Zato se ni mogoče sklicevati na to, da mladoletniku določene pravice niso bile priznane, ker to ni predvideno v tovrstnem protokolu. Varuh je MNZ prosil tudi za sporočilo, v kateri fazi priprave je trenutno prenova Protokola, ker ima še nekatere druge predloge za njegovo dopolnitev. MNZ je glede vprašanja vključitve skrbnikov oziroma predstavnikov CSD v postopke zavrnitve vstopa mladoletnim tujcem v državo, sporočilo, da bosta to Policija in Skupnost centrov za socialno delo Slovenije obravnavala predvidoma v oktobru, ko se bosta sestala z namenom prenove Protokola, in sicer v okviru ZTuj-2. Napovedalo je, da bo v postopek usklajevanja vključen tudi Varuh. V odgovoru na naša vprašanja, so pri Varuhu navedli, da ta napoved s strani MNZ še ni bila uresničena.

V odgovoru na naša vprašanja so pri Varuhu dodali še to, da ugotavljajo, da med neuresničenimi priporočili iz preteklih let še vedno ostaja priporočilo, da se pripravijo sistemske rešitve za ustrezno nastanitev mladoletnih tujcev brez spremstva (priporočilo št. 23

iz leta 2016) oziroma priporočilo, da se sprejmejo ukrepi za upoštevanje največje koristi mladoletnih tujcev, tudi z nameščanjem v primerne ustanove, ne v Center za tujce (priporočilo št. 30 iz leta 2015).

Z navedenim vprašalnik projektne skupine v delu, ki se je nanašal na policijske postopke s tujci in zagotavljanje pravice do mednarodne zaščite, še ni bil izčrpan. Projektna skupina je namreč v raziskavi ugotovila, da predstavniki nekaterih nevladnih organizacij opozarjajo, da je Hrvaška nevarna država, da tam policija prebežnike pretepa, jim pobira denar in telefone itn., slovenska policija pa tujce kljub temu tja še vedno vrača tako rekoč vsak dan. V zadnjih dveh letih naj bi bilo več kot 24 tisoč vrnitev na Hrvaško. Menijo, da ta država izpolnjuje kriterije nevarne države in da tujcev, ki nezakonito vstopijo v Slovenijo, v to državo sploh ne bi smeli vračati. Opozarjajo, da deportacija, izgon ali vračanje ljudi v nevarno državo pomeni kršitev ZMZ-1, Konvencije o statusu beguncev, 3. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah ter nekaterih drugih mednarodnih konvencij s področja zaščite človekovih pravic. NVO opozarjajo tudi na to, da je po zakonu in mednarodnem pravu človekovih pravic prepovedano tudi skupinsko vračanje oziroma množični izgon tujcev, do katerega naj bi v Sloveniji nedolgo tega prišlo na območju Ilirske Bistrice od koder naj bi slovenski policisti hrvaškim kolegom vrnilo skupino stotih tujcev (v tem primeru je bil do Policije kritičen tudi Varuh). V intervjuju smo vprašali, kaj pri Varuhu menijo o teh očitkih Policiji in slovenskim oblastem. Zanimalo nas je, če je po mnenju Varuha vračanje tujcev na Hrvaško oziroma hrvaški policiji lahko pravo sporno (kršitev načela nevračanja) tudi v tem pogledu.

Pri Varuhu so odgovorili, da je tovrstne očitke o grdem ravnanju zelo težko preverjati oziroma priti do dovolj zanesljivih zaključkov, saj si navedbe obeh strani nemalokrat močno nasprotujejo. Policija seveda trdi eno, za tujci pa se nemalokrat izgubi sled in so na voljo le še zgodbe iz druge, tretje roke, kar pa ne more biti dovolj, da bi policijo lahko označili za kršiteljico človekovih pravic oziroma temeljnih svoboščin. Pri Varuhu so k navedenemu dodali, da pri hrvaških oblasteh ne morejo posredovati in zahtevati njihovih stališč, podatkov oziroma informacij v zvezi s tovrstnimi očitki. Načeloma pa je po mnenju Varuha tako, da mora tudi v teh situacijah veljati prepoved vračanja oziroma načelo nevračanja, če tem tujcem po vrnitvi grozi ravnanje, nedopustno z vidika prepovedi mučenja. To pomeni predvsem individualizirano oceno te nevarnosti v vsakem primeru posebej. Kar se same Hrvaške tiče, pa so pri Varuhu v odgovoru na naša vprašanja zapisali, da je Sodišče Evropske Unije nazadnje (zadeva C-578/16 PPU) zavzelo stališče, da ni razvidno, da bi bila podana utemeljena domneva o obstoju sistemskih pomanjkljivosti v zvezi z azilnim postopkom in pogoji za sprejem prosilcev za azil na Hrvaškem.³⁴

Varuha smo nato vprašali, če meni, da bi lahko k izboljšanju stanja na področju obravnavanja tujcev, ki nedovoljeno vstopijo v RS, prispevala uvedba neposrednega spremljanja vračanja tujcev. V Poročilu o izvajanju DPM za leto 2019 (str. 20) je Varuh sicer navedel, da še ni izvedel nobenega neposrednega spremljanja vračanja tujcev, se je pa pridružil mednarodni pobudi za ustanovitev mehanizma za učinkovit in neodvisen nadzor in spremljanje prisilnih vračanj, oblikovana pa naj bi bila tudi posebna priporočila za pristojne organe držav, ki izvajajo prisilna vračanja. V intervjuju nas je zanimalo, kdaj pričakujejo, da bo prišlo do realizacije teh pobud, in če sta s temi pobudami seznanjena tudi MNZ in Policija.

Na ta vprašaja so pri Varuhu odgovorili, da je razvoj pobude Naplion zaradi pandemije covida-19 v letu 2020 zastal. DPM pa je v letu 2020 prvič (po predhodni najavi) v dveh

³⁴ Pri Varuhu so ob rob navedenemu pojasnili, da je šlo v izpostavljeni sodni zadevi za primer vračanja družine z mladoletnim, v Sloveniji rojenim sinom, in materjo z diagnosticirano poporodno depresijo z občasnimi samomorilskimi težnjami.

primerih opravil delno spremljanje prisilnih vračanj tujcev iz države. V obeh primerih, čeprav (le) delnega spremljanja prisilnih odstranitvev tujcev iz države, so lahko zaključili, da sta bili prisilni odstranitvi opravljeni profesionalno, zakonito in vljudno, ob upoštevanju pravic oseb v policijskem postopku, zlasti pa osebnosti in dostojanstva tujcev. Ob obeh primerih delnega spremljanja prisilnih odstranitvev tujcev iz države so bila skupaj podana štiri priporočila, od katerih sta bili dve posamični in dve splošni. Priporočila so se nanašala na evidenco in dokumentacijo (dve priporočili), obravnavo in oblike dela (eno priporočilo) in zdravstveno oskrbo (eno priporočilo). Vsa štiri priporočila so bila sprejeta in uresničena.

V odgovoru na naša vprašanja so pri Varuhu opozorili tudi na predlog Uredbe o uvedbi preverjanja državljanov tretjih držav na zunanjih mejah. Predlog uredbe o preverjanju je del Pakta o migracijah in azilu, ki ga je Evropska komisija predstavila 23. 9. 2020 in vsebuje predloge pravnih aktov, ki naj bi prinesli določene novosti pri pravnem urejanju migracij in upravljanju z njimi. Eden od novih elementov predvidene nove evropske ureditve azila in neregularnih migracij, ki ga uvaja predlog uredbe o preverjanju, je neodvisni spremljevalni mehanizem, ki naj bi ga vzpostavila vsaka držav članica (člen 7 predloga uredbe o preverjanju).

Projektna skupina je v raziskavi poleg ostalega ugotovila tudi to, da so kršitvam človekovih pravic in temeljnih svoboščin izpostavljeni tudi tujci, ki jih Policija ne vrne Hrvaški ali drugim (sosednjim) državam in ostanejo v Sloveniji. V letu 2019 je Varuh večkrat obiskal Center za tujce v Postojni. Po njegovih opozorilih in predlogih so se bivalne razmere v tem centru izboljšale. Od sredine oktobra 2019 Policija prosilcev za mednarodno zaščito ni več nameščala v sporne zabojnike, ki so bili uvedeni zaradi preprečevanja okužb s covidom-19 (Varuh je ugotovil, da so posamezniki v njih preživeli tudi po mesec dni). Po zaslugi obiska Varuha tam tudi ni več službenih psov. Že v poročilu za leto 2019 je Varuh opozoril tudi na nekatere druge pomanjkljivosti pri nastanitvi in obravnavi tujcev v Centru za tujce v Postojni. V zvezi s tem smo pri Varuhu želeli preveriti, katere pomanjkljivosti ali celo nezakovitosti, na katere opozarjajo in do danes še niso bile odpravljene, so po njihovi oceni najbolj alarmantne. Zanimalo nas je, če mednje spada tudi to, da je lahko oseba v centru zadržana nesorazmerno dolgo.

Pri Varuhu so v odgovor navedli, da so pred kratkim pri MNZ dodatno preverili realizacijo njihovih priporočil, ki so jih podali v letu 2020 glede razmer v Centru za tujce. MNZ je v zvezi s tem med drugim sporočilo, da je v tem času realiziralo 3. fazo Kontingentnega načrta, v okviru katere je bilo zaposlenih devet uslužbencev za določen čas. Pojasnilo je, da v obdobju od oktobra 2020 do januarja 2021 beleži upad podanih namer zaprosil za mednarodno zaščito, zaradi česar teh oseb ni bilo treba več nastanjevati v Center za tujce, saj so zadoščale obstoječe kapacitete Urada vlade za oskrbo in integracijo migrantov. Čas od izražene namere vložiti prošnjo pa do dejanske vložitve prošnje za mednarodno zaščito je v teh mesecih znašal 10 dni. Izjemoma se je ta čas lahko podaljšal zaradi vikenda ali praznika, vendar to po navedbah MNZ v nobenem primeru ni bilo za več kot kakšen dan.

Glede uporabe začasnih nastanitvenih zmogljivosti (bivalnih zabojsnikov) v Centru za tujce, je MNZ pojasnilo, da je bilo v njih v:

- oktobru nastanjenih 115 tujcev, ki so tam bivali v povprečju 3,07 dni,
- novembru nastanjenih 41 tujcev, ki so tam bivali v povprečju 4,78 dni in
- decembru nastanjenih 19 tujcev, ki so tam bivali v povprečju 3,95 dni.

Od 12. 12. 2020 dalje pa se v začasne nastanitvene zmogljivosti (bivalne zabojnike) ni več nastanjevalo tujcev.

Pri Varuhu so v odgovoru na naša vprašanja še dodali, da za najbolj nujno potrebno štejejo realizacijo priporočila po vzpostavitvi sistemske rešitve za ustrezno nastanitev mladoletnih tujcev brez spremstva in tudi tistih z družino.

2.2.7 Aktivnosti med epidemijo covid-19

V letu 2020 je bil Varuh zaposlen tudi s spremljanjem izvajanja pooblastil in postopkov pri policijskem nadzoru nad spoštovanjem ukrepov za zaježitev epidemije covid-19 ter na protivladnih (t. i. »petkovih«) protestih. V projektni skupini smo opazili, da so predstavniki protestniškega gibanja oktobra, po enem od protestov, Varuhu predali zahtevo za preiskavo zakonitosti in sorazmerne uporabe policijskih pooblastil zoper udeležence javnega shoda. Med drugim so bili po njihovem mnenju sporni policijski postopki ugotavljanja identitete, očitkom na račun ravnanja policije pa so se kasneje pridružila tudi opozorila, da se sankcioniranje protestnikov za očitane prekrške izvaja na podlagi posnetkov in s pomočjo biometrične prepoznavne protestnikov. Podobne okoliščine so nastale tudi po protestnem shodu v Mariboru več kot leto dni po prvi razglasitvi epidemije. Potek mirnega protestnega shoda, na katerem so udeleženci med drugim izrazili stališče, da »oblast v imenu epidemije ruši temelje pravne države, vztrajno uporablja represivne ukrepe in aparat neprava, pelje v brezno brez dna in uničuje osnovno bit človeka in ljudstva«, je policija, po lastnih besedah, ustrezno dokumentirala in bo na podlagi zavarovanih videoposnetkov identificirala kršilce, ki jim bodo zaradi kršitve vladnih odlokov in s tem Zakona o nalezljivih boleznih (ZNB) po pošti poslali plačilne naloge. Na spletni strani Varuha smo zasledili obsežno poročilo oziroma mnenje Varuha o policijskih postopkih ugotavljanja identitete na enem od protestov, kljub temu pa nas je zanimalo, če je Varuh v skladu z napovedjo v odzivu na zgoraj opisane dogodke poleti 2020 začel izvajati t. i. monitoring protestnih shodov. Poleg tega smo želeli preveriti, če Varuh monitoring izvaja tudi v letu 2021 in če o svojih ugotovitvah v zvezi z izvajanjem policijskih postopkov in sankcioniranjem kršitev ukrepov za zaježitev epidemije covid-19 pripravlja tematsko ali kakšno drugo posebno poročilo oziroma če ga je morda že pripravil in objavil, pa smo ga v projektni skupini morebiti spregledali.

Pri Varuhu so odgovorili, da bodo obravnavi problematike, ki je povezana z ukrepi za zaježitev epidemije covid-19, namenili posebno poglavje v letnem poročilu 2020, deloma pa naj bi o tem poročali tudi v rubriki na svoji spletni strani, ki je posvečena problematiki omejevanja temeljnih pravic in svoboščin med epidemijo (<https://www.varuh-rs.si/covid-19/>). Poleg tega so pri Varuhu v odgovoru navedli, da se na monitoring protestnih shodov šele pripravljajo in ga še ne izvajajo. Več zadev so na tem področju obravnavali na lastno pobudo, kar storijo v primerih, ki odpirajo širša vprašanja oziroma kažejo na določene systemske nepravilnosti. Nekaterih očitkov na postopanje policistov, ki so se pojavljali v javnosti (npr. sankcioniranje protestnikov za očitane prekrške na podlagi posnetkov in s pomočjo biometrične prepoznavne, protesti dijakov v Mariboru ipd.) naj Varuh ne bi mogel bolj natančno preveriti, saj se nanj prizadeti posamezniki niso obrnili. V odgovoru na naša vprašanja so pri Varuhu opozorili tudi na to, da presoja ravnanja policistov glede spoštovanja človekovih pravic in svoboščin ne more temeljiti le na številu tovrstnih pobud Varuhu in/ali njihovi utemeljenosti. Bolj natančna ocena postopanja policistov (npr. v zvezi z očitki o neutemeljenem sankcioniranju) je, kot so v odgovoru na naša vprašanja navedli pri Varuhu, lahko podana v posameznih bolj formalnih (sodnih) postopkih, če so posamezniki uporabili pravna sredstva, ki so jim bila na voljo.

3 Povzetek in sklep

V raziskavi smo na podlagi predhodne analize ustavne in zakonske ureditve instituta Varuha človekovih pravic (VČP), dosedanjih raziskav, letnih, tematskih in drugih poročil Varuha ter stališč, mnenj in sporočil, ki jih je Varuh objavil na svoji spletni strani, izvedli strukturiran intervju s pisnim vprašalnikom. Vprašalnik s petimi sklopi vprašanj smo poslali v

urad VČP. Ugotovili smo, da je Varuh v letu 2019 obravnaval 95 pobud, ki so se nanašale na policijske postopke, kar pomeni 12 pobud več kot leto prej. V letu 2020 je obravnaval 104 pobude, kar pomeni, da število vloženih pobud v zadnjih letih narašča. Delež utemeljenih med rešenimi zadevami, ki so se nanašale na policijske postopke, je bil v letu 2020 16,1 % (v letu 2019 14,6 %).

Varuh odzivnost in sodelovanje Policije in MNZ v zadnjih letih ocenjuje kot zelo dobro. Izjema je področje policijske obravnave tujcev, ki nezakonito prečkajo državno mejo in zagotavljanje pravice do mednarodne zaščite, kjer Policija in MNZ vztrajno zavračata več Varuhovih priporočil. Na naše vprašanje, katero neuresničeno priporočilo iz zadnjega triletnega obdobja bi izpostavili kot najbolj problematično, so pri Varuhu odgovorili, da je težko izpostaviti le enega. Več preteklih priporočil VČP pomeni stalno nalogo in v primerih, ko se ponavljajo nepravilnosti in pomanjkljivosti, na njih vedno znova opozarjajo.

Eno od vprašanj, ki jih je Varuh naslovil letos (2021), je problematika učinkovitega zagotavljanja pravice do (dostopa do) zagovornika v predkazenskem postopku. Varuh je v zvezi s tem med drugim poudaril, da je na pomen dostopa do zagovornika Slovenijo ob svojem obisku v letu 2017 posebej opozoril tudi Evropski odbor za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT), ki je priporočil, da naj slovenski organi sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi naj v praksi zagotovijo, da vse pridržane osebe že takoj ob odvzemu prostosti dejansko uresničijo svojo pravico do zagovornika, če je treba, tudi brezplačno. V okoliščinah, ki nastanejo, ko je osebi odvzeta prostost (kar lahko v določenih primerih že samo po sebi povzroči, da se oseba ni zmožna uspešno braniti), je po mnenju Varuha pomembno, da pristojni organ, ki zadevo obravnava (policija oziroma sodišče) presodi, ali interes pravičnosti terja, da se takšni osebi (katere odvzem prostosti ni nujno povezan s postopkom, ki teče pred tem organom) postavi zagovornik na stroške države. Policija je dolžna postopati po četrtem odstavku 4. člena ZKP (1994), ne zgolj v primeru (policijskega) pridržanja, ampak tudi v drugih primerih odvzema prostosti. Takšno stališče po oceni Varuha smiselno izhaja tudi iz odločitve Vrhovnega sodišča Republike Slovenije.

V raziskavi so ugotovili, da Varuh vlagatelje pobud spodbuja, da svoje pomisleke in pripombe glede policijskih postopkov najprej uveljavljajo s pritožbo zoper delo policije po ZNPPol (2013). Varuh pa tudi na splošno pritožbenim postopkom zoper delo policije namenja kar precej pozornosti. V teh postopkih je zaznal opazen napredek, opozarja pa tudi na vrsto težav in pomanjkljivosti, tako v pomiritvenih postopkih kot tudi v postopkih pred senatom. Da je, na primer, to, da v postopkih pred senatom v vlogi poročevalca, ki pripravi poročilo o ugotovljenem dejanskem stanju, večinoma nastopajo uslužbenci policije (tj. uslužbenci organa, zoper katerega je bila vložena pritožba), problematično z vidika nepristranskost postopka, smo opozorili tudi v naši raziskavi (glej poglavje o institutu pritožbe zoper delo policije). Rdeča nit Varuhovih priporočil v tej zvezi (o)krepitev prizadevanj za vzpostavitev sistemsko močnejše in koherentnega sistema reševanja pritožb, ki se nanašajo na delo državnih organov z represivnimi pooblastili, tudi z vključitvijo zunanje (strokovne) javnosti. Na naše vprašanje, če je dozorel čas, da se v Sloveniji vzpostavi (institucionalno) neodvisen institut pritožbe zoper pooblastila in postopke policije, ki ne bi bil lociran v okvirje izvršilne veje oblasti, Varuh ni želel odgovoriti.

VČP je v zadnjih letih na Ustavno sodišče naslovil več zahtev za oceno ustavnosti določb predpisov s področja notranjih zadev in izvajanja policijskih pooblastil. V raziskavi smo ugotovili, da se je Varuh kljub temu ali pa prav zaradi tega soočil z očitki, da bi lahko predlog za oceno ustavnosti vložil tudi v zvezi z nekaterimi (najstrožjimi) ukrepi za zaježitev epidemije covid-19 (s čimer bi razbremenil pobudnike, ki morajo izkazati pravi interes), pa tega ni storil. Pri Varuhu so v zvezi s tem izrazili stališče, da Varuh ni in tudi ne bo neodgovorno izkoriščal privilegirane dostopa do Ustavnega sodišča, tudi zato, ker »vsakdo

misli, da je ravno njegov primer najbolj poseben in vreden tega, da s pomočjo Varuha 'preskoči' redno pot, ki vodi prek izčrpanja pravnih sredstev«. Glede aktivnosti VČP med epidemijo covid-19 smo na splošno ugotovili, da bo Varuh obravnava problematike, ki je povezana z ukrepi za zaježitev okužb s koronavirusom, namenil posebno poglavje v letnem poročilu 2020. Kljub napovedim, da ga bo začel izvajati že poletje 2020, se je Varuh v času izvedbe intervjuja na monitoring protestnih shodov šele pripravljal in ga še ni izvajal. Nekaterih očitkov na postopanje policistov, ki so se pojavljali v javnosti (npr. sankcioniranje protestnikov za očitane prekrške na podlagi posnetkov in s pomočjo biometrične prepoznavne, protesti dijakov v Mariboru ipd.) naj Varuh ne bi mogel bolj natančno preveriti, saj se nanj prizadeti posamezniki niso obrnili.

Že zgoraj smo poudarili, da Varuh na področju tujske problematike in mednarodne zaščite MNZ in Policijo opozarja na številne nepravilnosti in nezakonite prakse, ter da na tem področju več njegovih priporočil ostaja neuresničenih. Varuh je ugotovil, da policija v postopkih s tujci na meji osebnih okoliščin vsakega posameznika ne obravnava na način, ki bi lahko odpravil vsakršen dvom glede tega, ali je imela oseba, ki je bila pridržana na PP, namero podati prošnjo za mednarodno zaščito. V zvezi s tem je podal priporočilo, da naj MNZ in Policija sprejmeta dodatne ukrepe, da bodo policisti pri izvajanju postopkov s tujci upoštevali njihove pravice, predlagal pa je tudi sprejetje ukrepov, ki pa jim MNZ in Policija nista bila naklonjena. Vztrajala sta na stališču, da obstoječa praksa pri dokumentiranju postopkov zagotavlja ustrezne standarde. Varuh je v poročilu o izvajanju DPM za leto 2019 navedbe MNZ in Policije zavrnil kot neutemeljene.

Varuh je v zvezi s Sporazumom med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o izročitvi in prevzemu oseb, katerih vstop ali prebivanje je nezakonito, večkrat izrazil stališče, da ta sporazum ni v skladu s pravom EU in zato postopanje na njegovi podlagi pomeni oblastno ravnanje, s katerimi je protipravno poseženo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, saj ne predvideva niti izpeljave postopka, v katerem bi imel posameznik pravico do izjave, niti izdaje obrazložene odločbe o vrnitvi oziroma predaji sosednji državi, niti pravnih sredstev zoper odločitev pristojnih organov držav pogodbenic. Ker MNZ in Policija opozorila in priporočila Varuha zavračata, je ta v imenu pritožnika, ki ga je policija proti njegovi volji vrnila, po izčrpanju pravnih sredstev vložil ustavo pritožbo. Ustavno sodišče je na predlog Varuha na podlagi 267. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije Sodišču Evropske unije predložilo v predhodno odločanje vprašanja o tem, ali je Sporazum med vladama Republike Slovenije in Republike Hrvaške v skladu s pravnim redom EU.

Varuh in MNZ oziroma Policija sta vsak na svojem bregu tudi ko gre za obravnavo in vračanje mladoletnih tujcev brez spremstva. Čeprav je vračanje dovoljeno le pod pogojem, da CSD za konkretnega mladoletnega tujca brez spremstva ugotovi, da je to v skladu z njegovo največjo koristjo, je Policija vračanje izvajala tudi brez soglasja CSD. To (slabo) prakso naj bi Policija v lanskem letu opustila, je pa Varuh obravnaval primer vrnitve mladoletnika brez spremstva, ki je bil s še dvema prebežnikoma zavrjen ob poskusu vstopa v državo, ko se na ozemlju RS še ni nahajal. Tudi v teh primerih mora po stališču Varuha slovenska policija zagotoviti spoštovanje načela največje koristi otroka in upoštevati potrebe ranljivih oseb (za kar se šteje mladoletnik in mladoletnik brez spremstva) ter spoštovanje načela nevračanja. Pri tem se je Varuh skliceval tudi na sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice. Varuh je, ne nazadnje, opozoril, da do nepravilnosti prihaja tudi v primeru, ko policija mladoletnikov brez spremstva ne vrača, saj do konca leta 2019 sistemska ureditev nastanitve in obravnave otrok in mladoletnikov brez spremstva, ki bi zagotovila, da se ne bodo več nameščali v zaprto ustanovo, kakršna je Center za tujce, še ni bila sprejeta.

V intervjuju smo Varuha vprašali, če meni, da bi lahko k izboljššanju stanja na področju obravnavanja tujcev, ki nedovoljeno vstopijo v RS, prispevala uvedba neposrednega

spremljanja vračanja tujcev. Dobili smo odgovor, da je DPM šele v letu 2020 prvič (po predhodni najavi) v dveh primerih opravil delno spremljanje prisilnih vračanj tujcev iz države. V obeh primerih je šlo za postopek odstranitve na podlagi pravnomočne sodne odločbe, in ni šlo za spremljanje neposrednih vračanj na podlagi prej omenjenega sporazuma. V zvezi s tem so pri Varuhu opozorili na predlog nove evropske ureditve azila in neregularnih migracij, ki naj bi uvedel neodvisni spremljevalni mehanizem, ki naj bi ga vzpostavila vsaka držav članica.

Varuh, kot rečeno, sodelovanje z MNZ in Policijo ter njuno odzivnost na njegova priporočila načeloma in na splošno ocenjuje kot zelo dobro, čeprav smo v raziskavi ugotovili, da za področje policijske obravnave tujcev in področje mednarodne zaščite navedeno ne velja. Policija in MNZ nekaterim priporočilom in opozorilom Varuha, ki se nanašajo na to področje, ne sledita. MNZ je eno od ponavljajočih se priporočil zavrnilo z očitkom, da naj bi Varuh prekoračil svoje pristojnosti oziroma posegel v pristojnosti sodne veje oblasti. V poročilu za leto 2019 (str. 130-131) se je Varuh na tovrstne obtožbe MNZ odzval z navedbo, da je v odzivih resornega ministrstva mestoma deležen očitkov, ki ga negativno presenečajo. Pripomnil je, da si MNZ »popolnoma napačno razlaga pravno podlago za Varuhova mnenja, predloge, kritike in priporočila«. Če k temu prištejemo tudi druga v tem poglavju izpostavljena nesoglasja (ter tudi tista, ki jih nismo izpostavili), pridemo do zaključka, da je komunikacija med MNZ oziroma Policijo in Varuhom na področju tujske problematike in mednarodne zaščite slaba, odziv in odnos notranjega resorja do opozoril in priporočil Varuha pa milo rečeno neustrezen. Varuh je kljub navedenemu glede kakovosti odnosa in sodelovanja z MNZ in Policijo optimističen. Ob rob našim ugotovitvam so pri Varuhu poudarili, da je treba upoštevati, da njegova priporočila in opozorila niso zavezujoča. Pravno-formalno zato ni nič samo po sebi spornega v tem, če se nekdo ne strinja z Varuhom. Bistveno je, da svoja stališča, kakršna koli že so, prepričljivo obrazloži. Pri Varuhu so še dodali, da ko gre za MNZ in Policijo, vselej temu sicer ni tako, kljub temu pa tudi na področju obravnave tujcev in azila MNZ zna prisluhniti Varuhovim kritikam (kot primer so navedli medijsko odmevno zadevo v zvezi s policijskimi postopki s tujci na območju PP Ilirska Bistrica).

Informacijski pooblaščenec

1 Uvod

Informacijski pooblaščenec (IP) je samostojen in neodvisen državni organ, ki svoje naloge in pristojnosti po Zakonu o informacijskem pooblaščenju (ZInfP, 2005) in drugih zakonih opravlja na področju dostopa do informacij javnega značaja in na področju varstva osebnih podatkov. Področje dostopa do informacij javnega značaja je urejeno z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ, 2003). Na tem področju je Informacijski pooblaščenec pritožbeni organ, ki odloča o pritožbi prosilca, če je zavezanec za dostop do informacij javnega značaja zahtevo za dostop do informacij zavrnil ali zavrgel, če nanjo ni odgovoril v predpisanem roku (če je v molku), če je posredoval informacijo, ki je prosilec ni zahteval, in v drugih z zakonom določenih primerih. Na področju dostopa do informacij javnega značaja IP pristojnosti podeljuje tudi Zakon o medijih (Zmed, 2001). V primeru kršitev določb ZDIJZ in ZMed ima status prekrškovnega organa.

Nabor pristojnosti IP na področju varstva osebnih podatkov je urejen z ZInfP (2005) in Zakonom o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1, 2004). Na tem področju je IP pristojen zlasti za opravljanje inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem določb ZVOP-1 in drugih predpisov, ki urejajo varstvo ali obdelavo osebnih podatkov (obravnavanje prijav, pritožb, sporočil in drugih vlog, v katerih je izražen sum kršitve zakona), opravljanje preventivnega inšpekcijskega nadzora pri upravljalcih osebnih podatkov v javnem in zasebnem sektorju, odločanje o pritožbi posameznika, kadar upravljavec osebnih podatkov ne ugotovi zahtevi posameznika glede njegove pravice do seznanitve z zahtevanimi podatki, vodenje postopkov o prekrških s področja varstva osebnih podatkov (hitri postopek), vodenje in vzdrževanje registra zbirk osebnih podatkov, dajanje predhodnih mnenj o usklajenosti predlogov predpisov z zakonom in drugimi predpisi s področja varstva osebnih podatkov, vlaganje zahtev za oceno ustavnosti predpisov in za druga področja, ki jih določata ZInfP in ZVOP-1.

Z začetkom uporabe Splošne uredbe o varstvu podatkov (angl. General Data Protection Regulation – GDPR) v letu 2016 je IP začel opravljati tudi naloge spremljanja in zagotavljanja uporabe tega predpisa Evropske unije. Z uveljavitvijo Splošne uredbe je IP prenehal izvajati nekatere naloge po ZVOP-1. Splošna uredba zahteva tudi sprejetje novega Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-2), vendar ta zakon do sedaj še ni bil sprejet (Informacijski pooblaščenec RS, 2020). Drugi ključni gradnik zakonodaje EU s področja varstva osebnih podatkov, ki je posebej pomemben zlasti za področje izvajanja policijskih nalog in pooblastil, je Direktiva (EU) 2016/680 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov, ki jih pristojni organi obdelujejo za namene preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj ali izvrševanja kazenskih sankcij, in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Okvirnega sklepa Sveta 2008/977/PNZ. Določbe te direktive so bile v slovensko notranjo zakonodajo prenešene z Zakonom o varstvu osebnih podatkov na področju obravnavanja kaznivih dejanj (ZVOPOKD, 2020). Zakon, ki je bil sprejet decembra lansko leto, ureja varstvo pri obdelavi osebnih podatkov, ki jih pristojni organi (policija, državna tožilstva, Uprava RS za probacijo, Uprava RS za izvrševanje kazenskih sankcij in drugi državni organi RS, ki so zakonsko določeni kot pristojni za področja preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj ali izvrševanja kazenskih sankcij), obdelujejo za namene izvrševanja teh pristojnosti. ZVOPOKD ureja tudi pogoje za zakonito in pošteno obdelavo osebnih podatkov, postopke in načine odkrivanja in preprečevanja nezakonitih posegov v pravice posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, načine uveljavljanja njegovih pravic in prenos osebnih podatkov tretjim državam in mednarodnim organizacijam. Za učinkovito varstvo zakonitosti in poštenosti

obdelave osebnih podatkov ureja tudi nadzorna pooblastila in nadzorne ukrepe nadzornega organa ter odgovornost za prekrške glede njihovih kršitev. Poleg omenjene direktive se z ZVOPOKD v pravni red RS prenaša tudi Direktiva (EU) 2016/681 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj. Ta direktiva se prenaša le v tistem delu, ki se nanaša na položaj in naloge pooblaščenih oseb za varstvo osebnih podatkov.

IP mora Državnemu zboru letno poročilo o svojem delu predložiti najpozneje do 31. maja za preteklo leto, objaviti pa ga mora tudi na svoji spletni strani. Letno poročilo mora vključevati ocene in priporočila s področja varstva osebnih podatkov in dostopa do informacij javnega značaja (ZInfP, 2005). IP pripravlja in objavlja tudi poročila, katerih namen je osvetliti določena področja, na katerih prihaja do zbiranja in obdelav osebnih podatkov, ki si po oceni IP zaslužijo posebno pozornost. Med publikacijami IP velja omeniti tudi smernice, v katerih lahko upravljavci zbirk osebnih podatkov najdejo odgovore na najpogosteje zastavljena vprašanja s posameznega področja varstva osebnih podatkov, hitre vodiče, kontrolne sezname ter primere dobrih in slabih praks. IP na svoji spletni strani redno objavlja tudi mnenja o aktualnih vprašanjih s področja svojih pristojnosti.

IP je pomemben organ nadzora nad policijo na obeh temeljnih področjih svojega delovanja. Policija namreč na podlagi ZNPPol (2013) za potrebe opravljanja policijskih nalog zbira in obdeluje osebne in druge podatke, ter hkrati tudi upravlja več različnih zbirk osebnih in drugih podatkov. ZNPPol (2013) v zvezi z zbiranjem in obdelavo podatkov med drugim ureja tudi posredovanje podatkov (tudi tujim organom in organizacijam), varovanje podatkov in način varovanja podatkov, posebna pravila o ustreznosti osebnih podatkov, avtomatizirano obdelavo osebnih in drugih podatkov, tehnična sredstva za zbiranje osebnih podatkov, evidence policije in vsebino evidenc ter pravila za vpisovanje podatkov v evidence, rok hrambe podatkov, blokiranje podatkov in pravico osebe do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki. Poleg tega je Policija v skladu z ZDIJZ (2003) dolžna redno vzdrževati in na primeren način javno objavljati ter dati na vpogled prosilcu po vsebinskih sklopih urejen katalog informacij javnega značaja (katalog IJZ) in mu zagotoviti dostop do informacij javnega značaja. V svojem Katalogu IJZ ima Policija objavljen Katalog zbirk osebnih podatkov in seznam drugih informatiziranih zbirk podatkov ter letna poročila o posredovanju informacij javnega značaja (do vključno leta 2013).

V odmevnem primeru, v katerem je nastopil kot organ nadzora nad policijo na področju dostopa do informacij javnega značaja, je IP odločil v letu 2016. IP je MNZ naložil razkritje zaključnih ugotovitev (mnenja) resornega nadzornega organa (Direktorata za policijo in druge varnostne naloge – DPDVN) o delu policije v zadevi Ornig. MNZ je zahtevo prosilca v celoti zavrnilo zaradi izjeme varstva tajnih podatkov. IP je v pritožbenem postopku sicer ugotovil, da zahtevani dokument izpolnjuje pogoje za tajne podatke, vendar je presodil, da je javni interes za razkritje dela dokumenta močnejši od javnega interesa za omejitev dostopa do tajnih podatkov. K temu je odločilno pripomogla ugotovitev, da iz mnenja izhajajo ugotovitve systemskega nadzora nad delom policije, ki se nanašajo na vprašanje zakonitosti dela policije s policijskimi viri. Glede konkretnega primera je bila po ugotovitvah IP v javnosti že sprožena širša javna in parlamentarna razprava, posebej pa je bilo izpostavljeno vprašanje, ali so bile pri delu policije kršene človekove pravice, zlasti pravica do zasebnosti in varstva osebnih podatkov. Po oceni IP ustrezná in kvalitetna javna razprava brez dostopa do vseh relevantnih informacij ni mogoča, zato je (bil) delni dostop do zahtevanega mnenja v javnem interesu (Informacijski pooblaščenec RS, 2017).

Prav tako odmeven primer v letu 2016 se je nanašal na zahtevo prosilca za dostop do projektne dokumentacije, ki je nastala za izdelavo sistema TETRA. IP je v pritožbenem postopku zavrnil pritožbo prosilca in pritrldil stališču Policije, da projektna dokumentacija, ki

je nastala za izdelavo sistema TETRA, predstavlja izjemo notranjega delovanja policije in zato ne more biti dostopna širši javnosti.

Med primeri, ki jih je pooblaščenec na področju dostopa do informacij javnega značaja obravnaval npr. v letu 2018 izstopa odločitev, da postopki obravnave tujcev na državni meji niso del notranjega delovanja policije. Prosilec (Amnesty International Slovenija) je od Policije zahteval posredovanje navodil in usmeritev glede ravnanja policistov na terenu v okoliščinah povečanih migracijskih pritiskov. Policija se je pri zavrnitvi sklicevala na izjemo notranjega delovanja in varstva osebnih podatkov. Razkritje operativnih informacij in taktike delovanja bi lahko vplivalo na poslabšanje varnostnih razmer. Ne nujno samo v Sloveniji, temveč tudi znotraj schengenskega območja oz. v skupnem varnostnem prostoru EU. IP je v pritožbenem postopku ugotovil, da organ ni izkazal konkretnih motenj, ki bi zaradi razkritja zahtevanih dokumentov onkraj dvoma nastale v njegovem delovanju. Strinjal se je s pritožbeno navedbo, da če organ navaja, da so vsi postopki nadzora državne meje zakoniti, enotni in usklajeni, mora imeti javnost pravico te navedbe preveriti. IP je posledično policiji naložil razkritje tistih delov zahtevanih dokumentov, ki so vsebinsko predstavljali le splošne ugotovitve oz. zaključke brez konkretnih opisov posameznih postopkov in metod dela, ki bi se nanašali na policijsko delo. Za razkritje je bil po presoji IP podan tudi prevladujoč javni interes, saj se ima javnost pravico seznaniti z informacijami o tem, ali policija obmejne postopke izvaja zakonito, enotno, predvidljivo in v okviru zakonskih pooblastil (Informacijski pooblaščenec RS, 2019). Policija je odločbo IP neuspešno izpodbijala v upravnem sporu.

Na področju varstva osebnih podatkov in informacijske zasebnosti velja izpostaviti smernice glede uvajanja novih policijskih pooblastil, ki jih je IP naslovil na MNZ in Policijo v zvezi z obvezno izdelavo predhodne ocene učinkov na pravico do zasebnosti in varstvo osebnih podatkov. IP je poudaril, da so smernice pomembno orodje za identifikacijo in upravljanje tveganj ter izvedbo testov sorazmernosti novih pooblastil in da kot takšne ne služijo promociji novih tehnologij in pooblastil, temveč previdnosti in premišljenosti pri njihovem uvajanju. V interesu vsakokratnega predlagatelja novih pooblastil mora biti, da tveganja za pravico do zasebnosti in druge temeljne pravice pravočasno identificira in naslovi in se tako izogne odporu splošne in strokovne javnosti, izogne težavam z uporabnostjo zbranih podatkov v kazenskih postopkih ter na ta način deluje v smeri večje preiskavanosti kaznivih dejanj. IP je ob izdaji dokumeta izrazil željo, da bi predlagatelji novih (policijskih in drugih) pooblastil smernice uporabili tudi v bodoče, pri vseh drugih ukrepih oziroma novih pooblastilih (izrecno je navedel uporabo brezpilotnih letalnikov in uvajanje avtomatske prepoznavne registrskih tablic) (Informacijski pooblaščenec RS, 2014).

Izkazalo se je, da se želje IP niso (v celoti) uresničile, saj Policija pri uvajanju novih pooblastil in uporabe tehničnih sredstev za obdelovanje osebnih in drugih podatkov v nekaterih primerih smernic ni upoštevala. Problem se je najbolj nazorno izpostavil pri nastajanju in sprejemu sprememb in dopolnitev Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol-A, 2017). Med nastajanjem novele, julija 2016, je IP opozoril na prehitro in ne dovolj premišljeno uvajanje novih policijskih pooblastil. Med bistvenimi spornimi dopolnitvami je bila po oceni IP uzakonitev pooblastila, ki policiji dopušča avtomatično preverjanje registrskih tablic s sistemom optične prepoznave. To pomeni, da lahko policija na ta način ne glede na kakršenkoli sum nepravilnosti, preverja vse, ki se na določen dan peljejo po določeni cesti mimo na policijskem vozilu nameščenih kamer. Gre za povsem drugačen ukrep, kot je rutinska kontrola določenega manjšega vzorca voznikov (brez suma), saj bo tako ob zadostnem številu kamer dejansko preverjeno zelo veliko število vozil brez kakršnegakoli razloga. Enako velja za prekomerno preverjanje podatkov vseh prihajajočih letalskih potnikov, ki z letalom prihajajo v RS. Prav tako zaskrbljujoča je po oceni IP tudi uzakonitev široke uporabe brezpilotnih letalnikov brez ustrezne ocene učinkov na varstvo osebnih podatkov. IP je ocenil, da se jih obravnava kot poceni helikopterje, čeprav je jasno, da omogočajo bistveno širši in intenzivnejši,

pa tudi za posameznika lahko skrit nadzor iz zraka. Poleg tega je IP izpostavil tudi sporno znižanje pogojev za razpis ukrepa prikrite in namenske kontrole za posameznika v Schengenskem informacijskem sistemu, kar bo lahko povzročilo, da bodo na seznamu vpisane tudi nedolžne osebe. Te bodo posledično ob kakršnemkoli potovanju znotraj EU vedno deležne poostrelega policijskega nadzora brez vsakršnega pojasnila, zakaj. Prav tako po mnenju IP ni bila sprejemljiva ureditev, ki daje splošno podlago za zbiranje biometrijskih podatkov (torej za fotografiranje, odvzem prstnih odtisov, brisov idr.) vsakogar (Informacijski pooblaščenec RS, 2019).

IP je imel torej zadržke zlasti glede vseh tistih predlogov, ki bi lahko imeli negativne vplive na pravico do zasebnosti in varstvo osebnih podatkov večjega števila ljudi. Kot posebej zaskrbljujoče je IP izpostavil dejstvo, da policija glede večine teh vprašanj ni opravila nujne prehodne in temeljite ocene učinkov in tveganj v zvezi z varstvom osebnih podatkov in pravice do zasebnosti, toliko bolj, ker ji je IP za to pripravil posebno orodje in ker se je policija k takšni predhodni presoji ob več priložnostih zavezala sama. IP je poudaril, da obsežna pooblastila omogočajo tudi obsežne zlorabe, zato mora predlagatelj predvideti ustrezne varovalke, ob pogoju, da pred tem vsakokrat izkaže nujnost vsakega novega pooblastila (Informacijski pooblaščenec RS, 2019).

Predlog ZNPPol-A je Vlada RS potrdila in ga vložila v Državni zbor, ki je novelo sprejel konec februarja 2017. Na pobudo IP je Varuh človekovih pravic (VČP) na Ustavno sodišče RS vložil zahtevo za oceno ustavnosti nekaterih določb novele, ki je po oceni obeh neodvisnih nadzornih organov pomenila uzakonitev možnosti prekomernih in nedopustnih oblik množičnega nadzora nad posamezniki brez ustreznih omejitev in varovalk, ki bi v praksi preprečevale prekomerne posege v zasebnost. Ustavno sodišče RS je medtem že izdalo delno odločbo, v kateri je pritrdilo argumentom predlagatelja.

V letnih poročilih za leti 2018 in 2019 je IP do Policije kritičen tudi v splošni oceni stanja varstva osebnih podatkov, ki ga je v največji meri zaznamovala Splošna uredba o varstvu podatkov (v vseh državah članicah EU se je začela neposredno uporabljati konec maja). IP je ugotovil, da zaposleni najpogosteje nezakonito vpogledujejo v zbirke osebnih podatkov s področja notranjih zadev oz. policije (Informacijski pooblaščenec RS, 2019; 2020). Poleg tega tudi ni malo primerov iz pretekle inšpekcijske prakse IP, ko je Policija podatke pridobivala nezakonito (npr. IMSI lovilci, lokacijski in prometni podatki, policijski nadzor nad bivšim ministrom za javno upravo) ali pa jih je hranila predolgo (DNK podatki).

S ciljem, da bi pridobili natančnejši in neposreden vpogled v aktivnosti, ki jih IP na področju varstva osebnih podatkov in dostopa do informacij javnega značaja izvaja kot zunanji nadzornik nad Policijo, smo izvedli strukturiran intervju s pisnim vprašalnikom, ki smo ga poslali v urad IP.

2 Ugotovitve ciljnega raziskovalnega projekta

2.1 Metoda

Strukturiran pisni intervju smo izvedli na podlagi predhodne analize ustavne in zakonske ureditve, ki se nanaša na IP, dosedanjih raziskav, letnih in drugih poročil IP, priročnikov in smernic ter mnenj in sporočil, ki jih je IP objavil na svoji spletni strani. Vprašanja smo razvrstili v več svežnjev. Prvi sveženj se je nanašal na normativni okvir in pristojnosti, ki jih ima IP kot zunanji nadzornik policije. Drugi in tretji sveženj vprašanj sta se nanašala na obe temeljni področji delovanja IP: varstvo osebnih podatkov in dostop do informacij javnega značaja. Četrty sveženj vprašanj smo namenili smernicam IP za presojo vplivov na zasebnost pri uvajanju novih pooblastil policije. V petem svežnju vprašanj, ki je bil hkrati zadnji, pa je bil

pod drobnogledom nadzor IP nad policijo med epidemijo covid-19. Strukturiran intervju smo izvedli v začetku aprila 2021. Vprašalnik smo po predhodnem dogovoru intervjuvancu poslali po elektronski pošti. V uradu IP so nanj ažurno odgovorili.

2.2 Izsledki strukturiranega intervjuja

2.2.1 IP kot zunanji nadzornik policije: normativni okvir in pristojnosti

IP smo uvodoma prosili za kratek splošen oris načinov oziroma postopkov, s katerimi IP na obeh temeljnih področjih svojih pristojnosti vrši nadzor nad policijo. Zanimalo nas je stališče IP glede ustreznosti normativnega okvira za njegovo delovanje na področju varstva osebnih podatkov in dostopa do informacij javnega značaja v zvezi s postopki ter zbirkami in evidencami podatkov, ki jih izvaja oziroma vodi Policija. Pri IP so odgovorili, da na področju varstva osebnih podatkov IP kot inšpekcijski organ v okviru svojih inšpekcijskih pristojnosti preverja skladnost ravnanja policije s pravili varstva osebnih podatkov, ki jih določajo ZVOP-1 (npr. glede izvajanja videonadzora), Splošna uredba o varstvu podatkov (glede vseh ostalih vrst obdelave osebnih podatkov, npr. glede osebnih podatkov, ki jih policija obdeluje kot delodajalec, ali pa npr. kot prekrškovni organ, razen glede tistih osebnih podatkov, ki jih policija obdeluje v okviru svojih pristojnosti preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj) in ZVOPOKD (glede vseh vrst obdelave osebnih podatkov, ki jih policija vodi v okviru svojih pristojnosti preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj). Pri IP so pojasnili, da kot prekrškovni organ IP nadzira izvajanje nekaterih določb ZVOP-1 in ZVOPOKD, na vodenje prekrškovnih postopkov in izrekanje sankcij za ugotovljene kršitve Splošne uredbe o varstvu podatkov pa zelo vpliva dejstvo, da v Sloveniji še vedno ni sprejet sistemski predpis za uporabo Splošne uredbe o varstvu podatkov (t. i. ZVOP-2), ki mora šele določiti pristojnost IP za vodenje teh postopkov po Splošni uredbi o varstvu podatkov.

IP na področju varstva osebnih podatkov deluje tudi kot pritožbeni organ. Pri IP so v odgovoru na naša vprašanja navedli, da pri tem IP odloča o pritožbi posameznika, kadar policija ne ugotovi zahtevi posameznika glede njegove pravice do dostopa do lastnih osebnih podatkov ter pravice do popravka, izbrisa, omejitve obdelave, prenosljivosti in ugovora po določbah Splošne uredbe o varstvu podatkov in ZVOPOKD. Pri IP so opozorili, da je na področju varstva osebnih podatkov občutna predvsem pomanjkljivost zaradi še vedno nesprejetega ZVOP-2, ki bi IP ustrezno podelil pristojnosti za izrekanje sankcij zaradi ugotovljenih kršitev Splošne uredbe o varstvu podatkov. Pozdravljajo sicer sprejem prav tako dolgo časa težko pričakovanega ZVOPOKD, s katerim je bila v slovenski pravni red prenesena Direktiva (EU) 2016/680, glede česar pa vseeno izpostavljajo določene pomanjkljivosti – npr. omejitve pooblastil IP glede dostopa do osebnih podatkov pri izvajanju nadzora pri policiji (ta omejitev je po mnenju IP neskladna s 47. členom Direktive (EU) 2016/680) in dejstvo, da ZVOPOKD sankcije predvideva le za nekatere in ne za vse kršitve določb ZVOPOKD.

Na področju dostopa do informacij javnega značaja pa IP kot pritožbeni organ odloča o pritožbah zoper delo policije v primerih, kadar ta z odločbo dostop do zahtevane informacije delno ali v celoti zavrne. Kot organ državne uprave je policija zavezanica za posredovanje informacij javnega značaja v celotni sferi svojega delovanja (tako kot ostali državni organi), z upoštevanjem zakonskih izjem, zaradi katerih lahko dostop do zahtevane informacije delno ali v celoti zavrne. Pri IP ocenjujejo, da obstoječ normativni okvir zagotavlja učinkovito izvrševanje pravice javnosti, da se seznanijo z informacijami o delu policije, obenem pa so v okviru obstoječih izjem tudi možnosti za varstvo operativnih informacij policije, ki morajo zaradi narave njenega dela ostati javnosti prikrite.

2.2.2 Vpliv Splošne uredbe o varstvu podatkov na izvajanje nadzora nad policijo

IP smo v intervjuju prosili, da natančneje pojasni, kako je začetek uporabe Splošne uredbe o varstvu podatkov vplival na izvajanje nadzora nad policijo. Pri IP so odgovorili, da se določbe Splošne uredbe o varstvu podatkov glede obdelave osebnih podatkov s strani policije nanašajo le na tiste vrste obdelav osebnih podatkov, ki jih policija *ne* izvaja v okviru svojih pristojnosti organa za preprečevanje, preiskovanje, odkrivanje ali pregon kaznivih dejanj – npr. glede osebnih podatkov, ki jih policija obdeluje kot delodajalec, ali pa npr. kot prekrškovni organ. V preostalem delu, torej v delu, ko policija osebne podatke obdeluje kot organ za preprečevanje, preiskovanje, odkrivanje ali pregon kaznivih dejanj, se uporabljajo določbe ZVOPOKD. Kar se tiče vpliva začetka uporabe Splošne uredbe o varstvu podatkov na izvajanje nadzora nad policijo s strani IP, je problem ta, da novi ZVOP-2 še vedno ni bil sprejet, kar IP-ju v celoti onemogoča sankcioniranje ugotovljenih kršitev Splošne uredbe o varstvu podatkov s strani policije.

2.2.3 Nadzor IP nad policijo na področju dostopa do informacij javnega značaja

V raziskavi smo zasledili primer izpred petih let (2016) – omenili smo ga tudi že v uvodu –, v katerem je IP nastopil kot organ nadzora nad policijo na področju dostopa do informacij javnega značaja. IP je MNZ naložil razkritje zaključnih ugotovitev (mnenja) resornega nadzornega organa (Direktorata za policijo in druge varnostne naloge – DPDVN) o delu policije v javno izpostavljeni zadevi Ornig. MNZ je zahtevo prosilca v celoti zavrnilo zaradi izjeme varstva tajnih podatkov. IP je v pritožbenem postopku sicer ugotovil, da zahtevani dokument izpolnjuje pogoje za tajne podatke, vendar je presodil, da je javni interes za razkritje dela dokumenta močnejši od javnega interesa za omejitev dostopa do tajnih podatkov. K temu je odločilno pripomogla ugotovitev, da iz mnenja izhajajo ugotovitve systemskega nadzora nad delom policije, ki se nanašajo na vprašanje zakonitosti dela policije s policijskimi viri. Glede konkretnega primera je bila po ugotovitvah IP v javnosti že sprožena širša javna in parlamentarna razprava, posebej pa je bilo izpostavljeno vprašanje, ali so bile pri delu policije kršene človekove pravice, zlasti pravica do zasebnosti in varstva osebnih podatkov. Po oceni IP ustrezna in kvalitetna javna razprava brez dostopa do vseh relevantnih informacij ni mogoča, zato je (bil) delni dostop do zahtevanega mnenja v javnem interesu. V intervjuju smo IP zastavili vprašanje, kako sta se na odločitev IP v tej zadevi odzvala MNZ in Policija. Zanimalo nas je, če je MNZ odločitev IP v tej zadevi upoštevalo in prosilcu (brez odlašanja) omogočilo delni vpogled v dokument. Preverili smo, na kakšen način je bil v tej zadevi izveden nadzor nad pravilnostjo izvršitve odločbe IP.

Pri IP so odgovorili, da je bil v tej pritožbeni zadevi (št. 090-213/2016) zavezan organ MNZ, ki zoper odločbo IP ni vložilo tožbe v upravnem sporu. Dne 8. 12. 2016 je IP s strani MNZ prejel obvestilo (posredovano je bilo tudi prosilcu), da je ministrstvo odločbo IP izvršilo s tem, da je delno umaknilo stopnjo tajnosti in dokument v tej obliki posredovalo prosilcu. K navedenemu so pri IP v odgovoru na naša vprašanja dodali, da se nad pravilnostjo izvršitve odločbe IP nadzor po uradni dolžnosti ne izvaja. Ker se postopek dostopa do informacij javnega značaja vodi na zahtevo prosilca (in ne po uradni dolžnosti), lahko prosilec predlaga izvršbo (če mu organ dokumenta v skladu s pravnomočno odločbo IP ne posreduje), za tak primer pa je v drugem odstavku 15. člena Zakona o informacijskem pooblaščenju (ZInfP, 2005) predvidena tudi globa (postopek se uvede na predlog prosilca).

V intervjuju smo izpostavili tudi novejši odmeven primer (tudi tega smo omenili že v uvodu), ki se je nanašal na odločitev (sprejeta je bila leta 2018), da postopki obravnave tujcev na državni meji ne spadajo k notranjemu delovanju policije. Prosilec (Amnesty International Slovenija) je od Policije zahteval posredovanje navodil in usmeritev glede ravnanja policistov

na terenu v okoliščinah povečanih migracijskih pritiskov. Policija se je pri zavrnitvi sklicevala na izjemo notranjega delovanja in varstva osebnih podatkov. Razkritje operativnih informacij in taktike delovanja bi po mnenju Policije lahko vplivalo na poslabšanje varnostnih razmer, in sicer ne nujno samo v Sloveniji, temveč tudi znotraj schengenskega območja oz. v skupnem varnostnem prostoru EU. IP je v pritožbenem postopku ugotovil, da organ ni izkazal konkretnih motenj, ki bi zaradi razkritja zahtevanih dokumentov nastale v njegovem delovanju. Strinjal se je s pritožbeno navedbo, da če organ navaja, da so vsi postopki nadzora državne meje zakoniti, enotni in usklajeni, mora imeti javnost pravico te navedbe preveriti. IP je posledično policiji naložil razkritje tistih delov zahtevanih dokumentov, ki so vsebinsko predstavljali le splošne ugotovitve oz. zaključke, brez konkretnih opisov posameznih postopkov in metod dela, ki bi se nanašali na policijsko delo. Za razkritje je bil po presoji IP podan tudi prevladujoč javni interes, saj se ima javnost pravico seznaniti z informacijami o tem, ali policija obmejne postopke izvaja zakonito, enotno, predvidljivo in v okviru zakonskih pooblastil. Policija je odločbo IP neuspešno izpodbijala v upravnem sporu. V zvezi s tem primerom smo IP postavili podobno vprašanje kot v zgoraj omenjenem primeru: zanimalo nas je, na kakšen način je bil v tej zadevi izveden nadzor nad pravilnostjo izvršitve odločbe, s katero je IP policiji naložil razkritje (točno določenih) delov relevantnih dokumentov.

Pri IP so pojasnili, da je v tej zadevi IP vodil več pritožbenih postopkov, v katerih je izdal več odločb. Ena od zadev je pravnomočno zaključena s sodbo Upravnega sodišča, ostale (2) so bile v času izvedbe intervjuja še v teku (Upravno sodišče o njih še ni odločilo). V zadevi št. 090-223/2018 je bila dne 27. 11. 2019 izdana sodba, s katero je sodišče delno pritrdilo odločitvi IP. Sodba je pravnomočna in izvršljiva, izvršbo pa lahko predlaga le prosilec. Ker IP nima zakonske podlage, da bi po uradni dolžnosti preverjal, ali je bila sodba izvršena, se izvršilni postopek uvede na predlog prosilca. Ker predlog za izvršbo v obravnavani zadevi ni bil podan, IP domneva, da je bila sodba (in s tem odločba IP) s strani organa izvršena.

2.2.4 Nadzor IP nad policijo na področju varstva osebnih podatkov

Projektna skupina je v raziskavi ugotovila, da je IP na področju varstva osebnih podatkov v svoji pretekli inšpekcijski praksi že večkrat ugotovil, da je policija osebne podatke posameznikov bodisi pridobivala nezakonito (npr. IMSI lovilci, lokacijski in prometni podatki, policijski nadzor nad bivšim ministrom za javno upravo), bodisi jih je hranila predolgo (DNK podatki). Iz poročila IP za leto 2019 smo na primer razbrali, da je IP zaradi suma kršitev določb ZVOP-1 ali GDPR vodil 337 inšpekcijskih zadev v javnem sektorju in da se število inšpekcijskih zadev (v javnem in zasebnem sektorju) v zadnjih letih povečuje. V intervjuju smo prosili za informacijo o tem, koliko inšpekcijskih zadev se je nanašalo na Policijo. Zanimalo nas je, če se je število zadev, ki so se nanašale na Policijo, glede na leto 2018 povečalo. Preverili smo, koliko inšpekcijskih zadev se je na Policijo nanašalo v letu 2020. Poleg navedenega smo IP vprašali, kateri so glavni razlogi, zaradi katerih se uvedejo inšpekcijski postopki zoper Policijo in koliko prijav kršitev, ki so se nanašale na zbirke osebnih podatkov, ki so v domeni Policije, je v navedenih treh letih prejel IP.

Pri IP so odgovorili, da je bilo zoper Policijo v letu 2018 uvedenih 20 inšpekcijskih postopkov (uvedeni so bili bodisi na podlagi prijave bodisi po uradni dolžnosti). V letu 2019 je bilo uvedenih 14 inšpekcijskih postopkov, v letu 2020 pa 28. Prejetih prijav zoper Policijo zaradi kršitev, ki se nanašajo na zbirke osebnih podatkov, je bilo v letu 2018 15, v letu 2019 jih je bilo 13, v letu 2020 pa jih je bilo 20. Prijave se, kot so pojasnili pri IP, najpogosteje nanašajo na sume nezakonitih vpogledov v policijske evidence.

V raziskavi smo zaznali, da je IP februarja 2020 zoper Policijo zaradi suma, da naj bi njeni zaposleni nezakonito vpogledovali v osebne podatke politikov, uvedel inšpekcijski nadzor. Preveril je, ali so bili med 1. 1. 2019 in 18. 2. 2020 prek informacijsko-

komunikacijskega sistema policije (ne)zakonito obdelovani osebni podatki 45-ih politikov, od tega 19 predsednikov parlamentarnih strank in vodij poslanskih skupin. IP je posebej preveril obdelavo osebnih podatkov poslanca Jožefa Horvata, ki je javno izpostavil, da naj bi Policija nezakonito vpogledovala v njegove osebne podatke. Čeprav IP v inšpekcijskem nadzoru nezakonitega ravnanja z osebnimi podatki v tem primeru ni zaznal, po mnenju projektne skupine ne gre spregledati dejstva, da je IP v poročilu za leto 2019 (podobno tudi za leto 2018) v splošni oceni stanja na področju varstva osebnih podatkov navedel, da so izvedenih inšpekcijskih postopki pokazali, da zaposleni najpogosteje nezakonito vpogledujejo prav v zbirke osebnih podatkov s področja »notranjih zadev in policije« (na to smo opozorili že v uvodu). IP je v poročilu za leto 2019 ob tem poudaril, da je v primeru ugotovljenih kršitev vsem kršiteljem z odločbo o prekršku izrekel ustrezno sankcijo. V intervjuju smo IP prosili za informacijo o tem, koliko primerov tovrstnih kršitev in koliko odločb je IP v letih 2018, 2019 in 2020 izdal zaradi nezakonitega vpogledovanja v zbirke osebnih podatkov s področja dela policije. Vprašali smo, v koliko tovrstnih primerih je IP kot prekrškovni organ z odločbo globo izrekel odgovornim osebam v Policiji. Zanimalo nas je, če je inšpekcijski nadzor razkril tudi druge kršitve ZVOP-1 in Splošne uredbe o varstvu podatkov (npr. nezakonita objava osebnih podatkov, neustrezno zavarovanje osebnih podatkov, obdelava osebnih podatkov v nasprotju z namenom zbiranja, zavrnitev posredovanja osebnih podatkov ipd.). Pri IP smo preverili, kateri pogoji morajo biti izpolnjeni, da postopek inšpekcijskega nadzora IP nad policijo po Zakonu o inšpekcijskem nadzoru (ZIN, 2002) preide v prekrškovni postopek po ZP-1 (2003) in katere sankcije IP najpogosteje izreka kršiteljem iz Policije (tako neposrednim kršiteljem, kot tudi odgovornim osebam organa).

Pri IP so odgovorili, da v tovrstnih primerih IP večinoma vodi le prekrškovni postopek, saj predloge za uvedbo prekrškovnega postopka v teh primerih velikokrat prejmejo neposredno s strani Policije, ki jim posreduje ugotovitve izvedenega notranjega nadzora, zato dodatno ugotavljanje (ne)zakonitosti ravnanja ni potrebno. Namen inšpekcijskega postopka je, kot so pojasnili pri IP, ugotavljanje (ne)zakonitosti ravnanja zavezanca in odpravljanje ugotovljenih nepravnosti, namen prekrškovnega postopka pa je sankcioniranje ugotovljenih kršitev.

V odgovoru na naša vprašanja so pri IP k navedenemu dodali, da se je v primeru ugotovljenih kršitev nezakonitega vpogleda v policijske evidence kršiteljem navadno izrekalo globe po 3. odstavku 91. člena ZVOP-1 zaradi kršitve 16. člena ZVOP-1 (obdelava osebnih podatkov za namene, ki niso določeni in zakoniti oziroma nadaljnja obdelava v nasprotju s 16. členom ZVOP-1). Te globe se izrekajo v steku. Do aprila 2021, ko se je izvajal intervju, IP po ZVOPOKD, ki je začel veljati šele 31.12.2020, še ni uvedel nobenega prekrškovnega postopka.³⁵ Pri IP so navedeno podkrepili s statističnimi podatki: v letu 2018 je bilo izdanih 6 prekrškovnih odločb zaradi nezakonitih vpogledov v policijske evidence, v letu 2019 11 in v letu 2020 8.³⁶

V projektni skupini smo iz poročila IP za leto 2019 razbrali, da so na področju varstva osebnih podatkov pri uveljavljanju pravice posameznikov do seznanitve z njihovimi osebnimi podatki pritožbe, ki jih je prejel IP, v 70 primerih zadevale upravljavce iz javnega sektorja (zlasti ministrstva in organe v njihovi sestavi). V intervjuju smo IP prosili za podatek o tem,

³⁵ Prekrškovnih postopkov po Zakonu o varstvu osebnih podatkov pri obravnavi kaznivih dejanj torej še ni bilo, je pa IP letos (2021) prejel na podlagi določb tega predpisa eno pritožbo glede pravice posameznika do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki. V istem času so prejeli tudi še dve pritožbi, za kateri se je kasneje izkazalo, da gre za pritožbi po členu 15 Splošne uredbe o varstvu podatkov. Pritožb po ostalih členih ZVOPOKD (npr. glede izbrisa, popravka) pri IP niso prejeli.

³⁶ Na IP smo naslovili tudi vprašanje, koliko sumov storitve kaznivih dejanj tretjih oseb (s področja dela IP) je IP Policiji naznanil v letih 2018, 2019 in 2020. Odgovor se je glasil, da sume storitve kaznivih dejanj odstopajo na tožilstvu.

koliko tovrstnih pritožb se je nanašalo na zbirke osebnih podatkov, ki so v domeni Policije. Pri IP so navedli, da so v letu 2019 prejeli 8 pritožb, v letu 2020 pa je bilo pritožb zaradi zavrnitve zahteve za seznanitev z osebnimi podatki 14.

2.2.5 Smernice IP za presojo vplivov na zasebnost pri uvajanju novih pooblastil policije

Projektna skupina je v raziskavi opazila, da je IP leta 2014 pripravil smernice za presojo vplivov na zasebnost pri uvajanju novih pooblastil policije, ki predlagateljem predpisov priporočajo izdelavo predhodne ocene učinkov predlaganih pooblastil in ukrepov na pravico do zasebnosti in varstvo osebnih podatkov. IP je poudaril, da so smernice pomembno orodje za identifikacijo in upravljanje tveganj ter izvedbo testov sorazmernosti novih pooblastil in da kot takšne služijo previdnosti in premišljenosti pri njihovem uvajanju. V intervjuju smo IP vprašali, kako na splošno ocenjuje odziv MNZ in predvsem Policije na omenjene smernice. Zanimalo nas je, ali pri IP menijo, da MNZ in Policija pri oblikovanju predlogov sprememb policijskih predpisov in uvajanju novih policijskih pooblastil korektno in ustrezno izpolnjujeta priporočila glede izdelave predhodne ocene učinkov na pravico do zasebnosti in varstvo osebnih podatkov. Pri IP so odgovorili kratko in jedrnat: »Ne v zadostni meri in ne vedno.«

V projektni skupini ugotavljamo, da pri oblikovanju predloga novele Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol-A) MNZ in Policija omenjenih smernic nista upoštevala. Med spornimi dopolnitvami zakona je bila po oceni IP, ki jo je podal v letnem poročilu, uzakonitev pooblastila policijske uporabe tehnologije za optično prepoznavo registrskih tablic. V zvezi s tem in nekaterimi drugimi predlaganimi spremembami je IP večkrat interveniral (podal je mnenje in na podlagi odgovora MNZ tudi ponovno mnenje). Pomislekom IP je pritrdilo Ustavno sodišče, ki je na predlog VČP razveljavilo nekatere določbe omenjene novele. IP smo vprašali, kje po njihovem mnenju tiči razlog za to, da MNZ in Policija pri pripravi predloga smernic in opozoril IP nista upoštevala, po delni odločbi Ustavnega sodišča pa sta očitno naredila korak nazaj (v inšpekcijskem postopku je IP ugotovil, da Policija omenjene tehnologije trenutno ne uporablja). Pri IP so pojasnili, da IP lahko v postopku sprejema ali spremembe zakonodaje daje mnenja na predloge, ne more pa v tem okviru izvajati svojih inšpekcijskih in prekrškovnih pooblastil, saj se sama obdelava osebnih podatkov še ne vrši. Iz tega razloga je IP za vložitev zahteve za oceno ustavnosti ZNPPol-A zaprosil VČP, ki je potem dejansko to zahtevo tudi vložil. Pri IP so k odgovoru na naše vprašanje dodali povezavo do objave na spletni strani IP, ki se nanaša na omenjeni ustavni spor (<https://www.ip-rs.si/novice/6051f2192cf13>).

Že v uvodu smo navedli, da je drugače kot v primeru sporne zakonske ureditve uporabe tehnologije za optično prepoznavo registrskih tablic Ustavno sodišče odločilo v ustavnem sporu, ki ga je VČP sprožil v zvezi z določbami, ki urejajo policijsko uporabo t. i. dronov. Ustavno sodišče je presodilo, da so določbe novele ZNPPol, ki so bile po oceni IP sporne, skladne z Ustavo. V intervjuju smo IP vprašali, če to pomeni, da se pogled Ustavnega sodišča in IP na ustreznost zakonske ureditve policijske uporabe t. i. dronov usodno razlikuje. Zanimalo nas je, kako pri IP razumejo odločitev Ustavnega sodišča v tej zadevi. Odgovorili so, da je IP zagovornik varstva zasebnosti in osebnih podatkov in da vedno je in bo stremel k zagovarjanju zasebnosti najbolj prijaznih rešitev. Odločbo Ustavnega sodišča berejo kot razlagalno, saj je sodišče v njej zelo podrobno razdelalo pogoje, ki morajo biti izpopolnjeni za zakonito uporabo dronov, in postavilo zelo jasno mejo, kdaj bi uporaba dronov že lahko pomenila prekoračitev pooblastil policije. Pri IP so pojasnili, da je Ustavno sodišče v bistvu v svoji odločbi zelo strogo in natančno omejilo zakonito uporabo dronov, kar pozdravljamo.

V projektni skupini smo ugotovili, da so se na mizah ustavnih sodnikov, od nedavnega pa tudi na mizah sodnikov Sodišča Evropske unije znašle tudi določbe ZNPPol, ki se nanašajo na policijsko uporabo podatkov iz evidence podatkov o potnikih zaradi preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja ter pregona hudih kaznivih dejanj. Ustavo sodišče je Sodišču

Evropske unije v predhodno odločanje predložilo dve vprašanji glede veljavnosti Direktive (EU) 2016/681 (t. i. PNR direktive), ki ureja uporabo podatkov iz evidence podatkov o potnikih za namen izvedbe kazenskih postopkov. IP je bil v mnenju, ki ga je podal na zaprosilo MNZ, kritičen tudi do predloga teh sprememb, a so njegova opozorila in priporočila na MNZ in Policiji tudi tokrat naletela na gluha ušesa. V intervjuju nas je zanimalo, kje po mnenju IP tiči razlog za to, da MNZ in Policija tudi v tem primeru nista upoštevala opozoril in priporočil IP. Zanimalo nas je, kakšen razplet nastale situacije (in izid ustavnega spora) pričakujejo.

Pri IP so odgovorili, da je Slovenija nekoč spadala med države, ki so vedno zagovarjale zasebnosti najprijaznejše ukrepe, v zadnjem obdobju pa se je to spremenilo. Pri IP opažajo, da MNZ in Policija izbirata in zagovarjata uporabo naprednih tehnoloških rešitev, pogosto na način, ki grobo posega v človekove pravice in brez premislekov glede sorazmernosti takih posegov.

2.2.6 Nadzor IP nad policijo med epidemijo covid-19

V projektni skupini smo opazili, da je v letu 2020 IP precej pozornosti namenil (potencialnim) kršitvam pravice do zasebnosti ter zakonitosti zbiranja in obdelave osebnih podatkov pri izvajanju policijskih pooblastil in postopkov v zvezi z ukrepi za zajezitev epidemije covid-19 ter tudi na t. i. »petkovih« protivladnih protestih«. IP je z mnenjem, ki ga je konec marca 2020 (tri tedne po prvi razglasitvi epidemije) v Državni zbor poslal v zvezi s členu 103 in 104 predloga t. i. prvega interventnega zakona, pomembno prispeval k umiku določil, ki bi policijo pooblaščala za sledenje okuženim posameznikom. IP je to pooblastilo, ki bi ga policija lahko izvajala brez sodne odločbe, označil kot resen poseg v temeljno ustavno pravico posameznikov do komunikacijske zasebnosti in varstva osebnih podatkov. Opozoril je tudi na to, da je poskus predlagatelja, da tak poseg opraviči s pridobitvijo soglasja posameznika (brez možnosti preklica soglasja), temeljil na pravni zlorabi pojma soglasje. V projektni skupini ugotavljamo, da se ob tem znova zastavi vprašanje, kako je mogoče, da izvršna veja oblasti kljub že omenjenim smernicam glede uvajanja novih (policijskih) pooblastil in kljub vsakokratnim opozorilom IP, VČP, NVO in posameznih strokovnjakov, vedno znova na plano prihaja s predlogi in poskusi uvajanja ustavno spornih ali celo očitno neustavnih pooblastil in ukrepov. V intervjuju smo preverili, kaj o tem menijo pri IP. Odgovorili so, da IP težko komentira vzgibe in ravnanja Vlade in posameznih ministrstev, bi bilo pa vsekakor zanimivo slišati njihove odgovore. Pri IP menijo, da ni dobro, da se pri pripravi predlogov predpisov ne upošteva relevantne stroke. Pogrešajo pa tudi trud za doseganje čim širšega družbenega konsenza, predvsem pri tistih predlogih predpisov, ki bistveno posegajo v življenja ljudi in njihove temeljne človekove pravice.

Navedeno po oceni projektne skupine velja tudi za mobilno aplikacijo #OstaniZdrav, pri kateri sicer ne gre za (policijsko) pooblastilo, je pa bila policija pristojna za preverjanje, če so jo na svoje mobilne naprave prostovoljno namestili posamezniki, ki so v določenih statističnih regijah prehajali občinske meje, kar je bilo brez omenjene aplikacije prepovedano in sankcionirano kot prekršek. Z vprašanjem o zakonitih oziroma dopustnih mejah preverjanja namestitve aplikacije in s tem povezane kršitve zakonskih določb o varstvu osebnih podatkov se je na IP obrnila pestra množica novinarjev in posameznikov. IP je nato v zvezi s tem objavil mnenje na svoji spletni strani, v katerem je med drugim poudaril, da je za vpogled v mobilni telefon in preverjanje namestitve mobilne aplikacije potreben sodni nalog. V projektni skupini ocenjujemo, da v zvezi z mobilno aplikacijo to vprašanje niti ni bilo ključno, saj policija pregledov telefonov ni izvajala – bistveno pri tem je bilo vprašanje (ne)ustavnosti in (ne)diskriminacije zaradi pogojevanja neomejenega gibanja posameznikov med občinami ter s tem uresničevanja temeljne pravice do svobodnega gibanja s »prostovoljno« namestitvijo mobilne aplikacije. V intervjuju smo IP vprašali, če se strinja z oceno, da bi se morali zaradi

uveljavitve sporne ureditve poleg IP oglasiti tudi drugi pristojni nadzorniki oziroma da bi se slednji morali oglasiti z določeneje izdelanim stališčem glede sporne aplikacije (zadovoljili so se s splošnim opozarjanjem na načelo sorazmernosti pri sprejemanju in izvajanju ukrepov). Pri IP so v odgovoru navedli, da se s to oceno strinjajo in da je zato IP v omenjenem mnenju med drugim izpostavil, da gre za poseg v različne temeljne človekove pravice, zato naj se posamezniki obrnejo še na druge ustrezne nadzorne organe.

Zadnji del vprašalnika smo namenili nadzornim aktivnostim IP v zvezi z izvajanjem policijskih postopkov in pooblastil na množičnih protestnih shodih, ki so bili med epidemijo dokaj pogosti. Konec aprila 2020 je IP na pobudo večjega števila novinarjev in posameznikov na svoji spletni strani objavil mnenje v zvezi z identifikacijo udeležencev shodov s pomočjo javno objavljenih fotografij za namen kazenskega pregona in pregona storilcev prekrškov. IP je poudaril, da določbe ZNPPol kakršnokoli obdelavo fotografij posameznikov dopuščajo le v primeru pregona kaznivih dejanj, poleg tega pa terjajo tudi spoštovanje strogega načela sorazmernosti. Čeprav je IP ob tem opozoril, da je pristojen zgolj za nadzor nad zakonitostjo obdelave osebnih podatkov v policijskih evidencah, medtem ko vprašanje zakonitosti uporabe policijskih pooblastil presega njegova pooblastila, smo glede na to, da je v mnenju izpostavljeno načelo sorazmernosti, IP vprašali, kaj v zadevnem primeru po mnenju IP načelo sorazmernosti konkretno pomeni.

Pri IP so odgovorili, da so vsa pooblastila javnih organov vedno omejena z načelom sorazmernosti, kar je v več sodbah potrdilo tudi že ESČP. Gre za to, da je vsak poseg javne oblasti v človekovo pravico do zasebnosti lahko upravičen le ob pogoju, da je ta eksaktno določen v zakonu, da gre pri tem za doseganje legitimnega cilja ter da je tak poseg nujen v demokratični družbi. Ni torej dovolj zgolj zakonska določba, ki tak poseg opredeljuje, temveč mora država pri poseganju v posameznikovo pravico do zasebnosti zasledovati legitimen cilj (po EKČP so to državna varnost; javna varnost; ekonomska blaginja države; preprečevanje nereda ali zločina; varovanje zdravja ali morale; varovanje pravic in svoboščin drugih ljudi), poleg tega pa mora biti tak poseg '*nujen* v demokratični družbi' (to pomeni, da mora biti poseg izveden zaradi neke '*nujne* družbene potrebe', da tak poseg posameznikove pravice omejuje sorazmerno z zasledovanim legitimnim ciljem ter da so razlogi s katerimi javna oblast država poseg utemeljuje, ustrezni in zadostni). Sicer pa tudi že sama določba prvega odstavka 112. člena ZNPPol obdelavo osebnih podatkov pri odkrivanju in preiskovanju kaznivih dejanj omejuje na tisto, kar je glede na okoliščine kaznivega dejanja nujno in potrebno.

Pri IP so v odgovoru na naše vprašanje k navedenemu dodali, da je v času intervjuja IP zoper Policijo vodil dva postopka inšpekcijskega nadzora, v okviru katerih ugotavlja zakonitost obdelave osebnih podatkov udeležencev protestnih shodov v Mariboru in Trbovljah.

2.2.7 Trend uvajanja prekomernih in nedopustnih oblik množičnega nadzora

V projektni skupini opažamo, da tako IP kot tudi VČP opozarjata na težnjo MNZ, Policije in na splošno izvršne veje oblasti po uvajanju prekomernih in nedopustnih oblik množičnega nadzora nad posamezniki brez ustreznih omejitev in varovalk, ki bi v praksi preprečevale prekomerne posege v zasebnost. Zdi se, da policija in izvršna oblast na splošno izhajata iz predpostavke, da so vsi državljani potencialni storilci kaznivih dejanj in da morajo biti zato pod stalnim nadzorom. Glede na navedeno smo ob koncu intervjuja IP vprašali, kje po njihovem mnenju tičijo razlogi za to težnjo in predpostavko. Zanimalo nas je, ali gre pri tem po mnenju IP za splošen pojav oziroma trend, ki je (v enaki ali celo večji meri) prisoten tudi v večini drugih držav. Pri IP so odgovorili, da gre očitno za splošen trend, ki ga opažajo ne samo v Sloveniji, temveč tudi po celotni EU. Ta trend po njihovem mnenju poganja predvsem možnost uporabe novih, naprednih tehnologij in tehničnih naprav.

Na IP smo naslovili tudi vprašanje, koliko sumov storitve kaznivih dejanj tretjih oseb (s področja dela IP) je IP Policiji naznanil v letih 2018, 2019 in 2020. Odgovor se je glasil, da sume storitve kaznivih dejanj odstopajo tožilstvu.

3 Povzetek in sklep

V okviru raziskave smo izvedli strukturiran intervju s pisnim vprašalnikom, ki smo ga poslali v urad Informacijskega pooblaščenca (IP). Vprašalnik smo pripravili na podlagi predhodne analize ustavne in zakonske ureditve, letnih in drugih poročil, priročnikov in smernic ter mnenj in sporočil, ki jih je IP objavil na svoji spletni strani.

IP je samostojen in neodvisen državni organ, ki svoje naloge in pristojnosti po Zakonu o informacijskem pooblaščenca (ZInfP, 2005) in drugih zakonih opravlja na področju dostopa do informacij javnega značaja in na področju varstva osebnih podatkov. Na področju varstva osebnih podatkov IP kot inšpekcijski organ v okviru svojih pristojnosti preverja skladnost ravnanja policije s pravili varstva osebnih podatkov, ki jih določajo Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1), Splošna uredba o varstvu podatkov in Zakon o varstvu osebnih podatkov pri obravnavi kaznivih dejanj (ZVOPOKD). IP odloča tudi o pritožbi posameznika, kadar policija ne ugotovi zahtevi glede njegove pravice do dostopa do lastnih osebnih podatkov ter pravice do popravka, izbrisa, omejitve obdelave, prenosljivosti in ugovora po določbah Splošne uredbe o varstvu podatkov in ZVOPOKD.

Pri IP so opozorili, da je na področju varstva osebnih podatkov občutna predvsem pomanjkljivost zaradi še vedno nesprejetega ZVOP-2, ki bi IP ustrezno podelil pristojnosti za izrekanje sankcij zaradi ugotovljenih kršitev Splošne uredbe o varstvu podatkov. Sprejem dolgo časa težko pričakovanega ZVOPOKD, s katerim je bila v slovenski pravni red prenesena Direktiva (EU) 2016/680, pri IP pozdravljajo, vendar hkrati izpostavljajo njegove pomanjkljivosti – npr. omejitve pooblastil IP glede dostopa do osebnih podatkov pri izvajanju nadzora pri policiji in dejstvo, da ZVOPOKD sankcije predvideva le za nekatere in ne za vse kršitve določb ZVOPOKD.

Na področju dostopa do informacij javnega značaja IP kot pritožbeni organ odloča o pritožbah zoper delo policije v primerih, kadar ta z odločbo dostop do zahtevane informacije delno ali v celoti zavrne. Kot organ državne uprave je policija zavezanica za posredovanje informacij javnega značaja v celotni sferi svojega delovanja (tako kot ostali državni organi), z upoštevanjem zakonskih izjem, zaradi katerih lahko dostop do zahtevane informacije delno ali v celoti zavrne. Po oceni IP obstoječ normativni okvir zagotavlja učinkovito izvrševanje pravice javnosti, da se seznanijo z informacijami o delu policije, obenem pa so v okviru obstoječih izjem tudi možnosti za varstvo operativnih informacij policije, ki morajo zaradi narave njenega dela ostati javnosti prikrite.

IP je na področju varstva osebnih podatkov v inšpekcijskih postopkih že večkrat ugotovil, da je policija osebne podatke posameznikov bodisi pridobivala nezakonito bodisi jih je hranila predolgo ali pa je IP zaznal nezakonito vpogledovanje v policijske evidence. Tudi v letu 2019 so izvedeni inšpekcijski postopki pokazali, da zaposleni najpogosteje nezakonito vpogledujejo prav v zbirke osebnih podatkov s področja »notranjih zadev in policije«. V navedenem letu je IP zaradi suma kršitev določb ZVOP-1 ali Splošne uredbe o varstvu podatkov vodil 337 inšpekcijskih zadev v javnem sektorju, pri čemer je bilo zoper Policijo uvedenih 14 postopkov. V letu 2018 je bilo zoper Policijo uvedenih 20 inšpekcijskih postopkov, v letu 2020 pa 28. Na našo prošnjo je IP v intervjuju navedeno podkrepilo s podatki o izdanih prekrškovnih odločbah: v letu 2018 je bilo izdanih 6 prekrškovnih odločb, v letu 2019 11 in v letu 2020 8. Vse odločbe so bile izdane zaradi nezakonitih vpogledov v policijske evidence

Pritožbe, ki jih je IP v letu 2019 prejel v zvezi z uveljavljanjem pravice posameznikov do seznanitve z njihovimi osebnimi podatki, so v 70 primerih zadevale upravljavce iz javnega sektorja. V intervjuju smo IP prosili za podatek o tem, koliko tovrstnih pritožb se je nanašalo na zbirke osebnih podatkov, ki so v domeni Policije. Pri IP so navedli, da se je na policijske evidence nanašalo več kot 10 % vseh pritožb: v letu 2019 so prejeli 8 pritožb, v letu 2020 pa je bilo pritožb zaradi zavrnitve zahteve za seznanitev z osebnimi podatki 14.

Kot organ nadzora nad policijo na področju dostopa do informacij javnega značaja je IP v zadnjih letih večkrat odločal o pritožbah, ki so bile vložene zato, ker je bodisi MNZ bodisi Policija prosilcu zavrnila vpogled v dokumente, za katere je IP nato ugotovil, da spadajo v kategorijo informacij javnega značaja. Poleg teh smo identificirali tudi primere, ko je IP v pritožbenem postopku pritožbo vlagatelja zahteve zavrnil in pritrnil policiji. Odmeven primer v letu 2016 se je nanašal na zahtevo prosilca za dostop do projektne dokumentacija, ki je nastala za izdelavo sistema TETRA. IP je v pritožbenem postopku zavrnil pritožbo prosilca in pritrnil stališču Policije, da projektna dokumentacija, ki je nastala za izdelavo omenjenega sistema, predstavlja izjemo notranjega delovanja policije in zato ne more biti dostopna širši javnosti.

IP je leta 2014 pripravil smernice za presojo vplivov na zasebnost pri uvajanju novih pooblastil policije, ki predlagateljem predpisov priporočajo izdelavo predhodne ocene učinkov predlaganih pooblastil in ukrepov na pravico do zasebnosti in varstvo osebnih podatkov. Na naše vprašanje, ali MNZ in Policija pri pripravi predlogov predpisov in sprememb predpisov smernice upoštevata, so pri IP odgovorili kratko in jedrnat: »Ne v zadostni meri in ne vedno.«

V zvezi z zakonitvijo pooblastila policijske uporabe tehnologije za optično prepoznavo registrskih tablic z novelo Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol-A) je IP večkrat zaman interveniral. Pomislekom IP je naposled pritrnilo Ustavno sodišče, ki je na predlog VČP z delno odločbo razveljavilo nekatere določbe omenjene novele. Drugače je Ustavno sodišče odločilo v ustavnem sporu, ki ga je VČP sprožil v zvezi z določbami ZNPPol, ki urejajo policijsko uporabo t. i. dronov. Odločilo je, da so izpodbijane določbe skladne z Ustavo. V zvezi s to odločbo so pri IP v intervjuju izrazili stališče, da jo je treba »brati« kot razlagalno odločbo, saj je sodišče v njej zelo podrobno razdelalo pogoje, ki morajo biti izpopolnjeni za zakonito uporabo dronov, in postavilo jasno mejo, kdaj bi uporaba dronov lahko pomenila prekoračitev pooblastil policije.

Del intervjuja smo namenili tudi nadzornim aktivnostim IP v zvezi z izvajanjem policijskih postopkov in pooblastil med epidemijo covid-19 in na množičnih protestnih shodih, ki so v aktualnih družbenih razmerah postali stalnica. Konec aprila 2020 je IP na pobudo večjega števila novinarjev in posameznikov na svoji spletni strani objavil mnenje v zvezi z identifikacijo udeležencev shodov s pomočjo javno objavljenih fotografij za namen kazenskega pregona in pregona storilcev prekrškov. Mnenje je objavil tudi v zvezi z vprašanjem o dopustnih mejah preverjanja namestitve aplikacije #OstaniZdrav v luči zakonskih določb o varstvu osebnih podatkov. V obeh primerih je bil do ukrepov in načina njihove implementacije zelo kritičen.

Če sklenemo, analiza v okviru ciljnega raziskovanega projekta je pokazala, da je IP pomemben organ nadzora nad policijo na obeh temeljnih področjih svojega delovanja. IP v letnih poročilih izpostavlja primere, v katerih je policiji kot pritožbenemu organu naložil razkritje različnih dokumentov (zaključne ugotovitve oz. mnenje notranjega nadzornega organa v Policiji, smernic za ravnanje policistov v postopkih s tujci ipd.), ki jih na podlagi vloge prosilca policija ni želela razkriti. V enem od primerov, v katerem je Policija odločbo IP izpodbijala v upravnem sporu, je stališču IP pritrnilo tudi Upravno sodišče. Na drugem pomembnem področju dela IP – na področju varstva osebnih podatkov in informacijske zasebnosti, je IP kot organ nadzora nad policijo dejaven kot organ, ki izvaja inšpekcijske postopke, in kot prekrškovni organ, ki odkriva in sankcionira kršitve varstva osebnih podatkov. V tem segmentu izvajanja nadzora na Policijo je IP opozoril, da v javnem sektorju zaposleni

najpogosteje nezakonito vpogledujejo prav v zbirke osebnih podatkov s področja »notranjih zadev in policije«. Zaradi te in drugih kršitev predpisov o varstvu osebnih podatkov je Policiji izdal več odločb o prekršku.

Med nastajanjem novele ZNPPol-A je IP opozoril, da prehitro in ne dovolj preišljeno uvajanje novih policijskih pooblastil predstavlja kršitev smernic IP. IP je imel torej zadržke zlasti glede vseh tistih predlogov, ki bi lahko imeli negativne vplive na pravico do zasebnosti in varstvo osebnih podatkov širšega kroga ljudi oziroma posameznikov. Policija, MNZ, Vlada in Državni zbor opozoril IP, z redkimi izjemami, niso upoštevali. Vlogo nadzornika na področju informacijske zasebnosti je učinkovito odigral šele VČP, ki je za sporne določbe novele vložil zahtevo za oceno njihove skladnosti z Ustavo. Sklenemo lahko, da je nadzor nad policijo, ki ga IP več kot očitno neodvisno in na visoki kakovostni ravni izvaja na področju varstva osebnih podatkov in zasebnosti, v delu, ki se nanaša na spoštovanje smernic pri uzakonjanju novih policijskih pooblastil, eno od šibkejših mest v sistemu nadzora nad policijo v Republiki Sloveniji, ker Policija premalo upošteva smernice in priporočila IP. Pri IP menijo, da ni dobro, da se pri pripravi predlogov predpisov ne upošteva relevantne stroke. Pogrešajo trud za doseganje čim širšega družbenega konsenza, predvsem pri tistih predlogih predpisov, ki bistveno posegajo v življenje ljudi in njihove temeljne pravice. Pri težnji po uvajanju prekomernih in nedopustnih oblik množičnega nadzora nad posamezniki brez ustreznih omejitev in varovalk, ki bi preprečevale prekomerne posege v zasebnost, gre po njihovem mnenju za splošen trend, ki ni značilen samo za Slovenijo, temveč je prisoten tudi v večini drugih držav EU.

Računsko sodišče RS

1 Uvod

Računsko sodišče je neodvisen državni organ v Republiki Sloveniji, ki nadzira porabo javnega denarja. Nadzira oziroma kontrolira vse javne institucije, ki prejemajo javna sredstva in vse tiste, ki prejemajo evropska sredstva na območju Republike Slovenije. Računsko sodišče je samostojen in neodvisen državni organ, ki ne spada v nobeno vejo oblasti (Računsko sodišče RS, 2018c). Položaj Računskega sodišča na temeljni ravni ureja Ustava Republike Slovenije (URS, 1991), ki v 150. členu določa, da je Računsko sodišče najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v Republiki Sloveniji.

Računsko sodišče torej lahko poenostavljeno opredelimo kot organizacijo, ki izvaja nadzor nad finančnim poslovanjem vseh porabnikov državnega proračuna. To so: ministrstva in vse njihove enote, občine (lokalna samouprava), javne agencije, javni zavodi (vrtci, šole, zdravstveni domovi) ter gospodarske družbe v državni oblasti. Med porabnike državnega proračuna spada tudi Policija, kot organ v sestavi MNZ. Revizorji Računskega sodišča so pri izbiri subjektov revidiranja izvdbi revizije samostojni in neodvisni. Revizija praviloma traja eno leto ali več, njen »proizvod« pa je revizijsko poročilo z opisom nepravilnosti poslovanja javnega organa. V revizijah se kontrolira spoštovanje zakonodaje pri poslovanju ter smotrnost in gospodarnost poslovanja. Torej presoja se, če organ javni denar uporablja zakonito, ekonomično in učinkovito. Računsko sodišče v poročil lahko poda svoje mnenje in predloge za izboljšanje poslovanja, zato ima poleg revizijske tudi svetovalno vlogo.

Položaj, sestavo, organizacijo in pristojnosti Računskega sodišča določa Zakon o računskem sodišču (ZRacS-1, 2001), ki določa, da aktov, s katerimi Računsko sodišče izvršuje svojo revizijsko pristojnost, ni dopustno izpodbijati pred sodišči niti pred drugimi državnimi organi. Samostojnost Računskega sodišča pomeni, da noben državni organ, državna institucija ali drugi subjekti ne morejo sodišču nalagati obveznosti do dela ali mu dajati navodil za izvajanje dela, niti naročiti kakšno revizijo naj sodišče izvede, niti subjekta revidiranja, razen zakonsko določenih revizij. Samostojnost opredeljuje tudi dejstvo, da ima zagotovljena sredstva v posebnem delu državnega proračuna, ki jih mora porabljati v skladu z zakoni o izvrševanju proračuna, ki jih Državni zbor Republike Slovenije (DZ) sprejema posebej za vsako proračunsko obdobje.

Predlog za revizijo lahko v skladu z zakonom podajo poslanci in delovna telesa Državnega zbora, vlada, ministrstva in organi lokalne skupnosti. Računsko sodišče nato za letni program dela med vsemi predlogi izbere najmanj pet predlogov iz Državnega zbora, od tega najmanj dva predloga opozicije in najmanj dva predloga delovnih teles Državnega zbora. Računsko sodišče lahko po lastni presoji upošteva tudi pobude posameznikov in civilnodružbenih subjektov. Računsko sodišče revidira pravilnost in smotrnost poslovanja uporabnikov javnih sredstev, ki jih določa zakon in vsako leto Državnemu zboru posreduje poročilo o delu za preteklo leto (ZRacS-1, 2001).

Uporabnik javnih sredstev je lahko (ZRacS-1, 2001): pravna oseba javnega prava ali njene enote; pravna oseba zasebnega prava, če je prejela pomoč iz proračuna Evropske unije, državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti; če je koncesionar ali če je gospodarska družba, banka ali zavarovalnica, v kateri imata država in lokalna skupnost večinski delež; fizična oseba, če zanjo velja, da je prejela pomoč iz proračuna Evropske unije, državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti in če izvaja javno službo ali zagotavlja javne dobrine na podlagi koncesije. Računsko sodišče lahko revidira akte o poslovanju preteklih let, lahko pa revidira tudi akte o načrtovanem poslovanju. Revidiranje poslovanja je po ZRacS-1 pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o pravilnosti delovanja

(pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov o skladnosti poslovanja s predpisi in usmeritvami, ki jih mora upoštevati uporabnik javnih sredstev), ali za izrek mnenja o smotrnosti poslovanja (pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov o gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti poslovanja).

Računsko sodišče na koncu revidiranja poda mnenje, ki ga more spoštovati vsak državni organ, organ lokalne skupnosti in uporabnik javnih sredstev, na čigar poslovanje se mnenje nanaša. Poleg tega, da revidira, Računsko sodišče tudi svetuje porabnikom javnih sredstev, kako povečati učinkovitost poslovanja in preprečiti ter odpraviti napake, nepravilnosti in nesmotrnosti pri finančnem poslovanju. Računsko sodišče izdaja tudi stališča in mnenja o javnofinančnih vprašanjih, kot so npr. sprememba stopnje davka na dodano vrednost, dvig cen storitev, oddaja in-house naročil ipd. (ZracS-1, 2001).

Poleg pristojnosti, določenih v Zakonu o računskem sodišču pa zakon nalaga tudi obveznosti, ki jih predpisujejo še nekateri drugi zakoni in predpisi. Drugi zakoni, ki določajo posebne pristojnosti računskega sodišča so (Računsko sodišče RS, 2018b): Zakon o javnih financah; v 97. členu in 4. odstavku 100. člena; Zakon o volilni in referendumski kampaniji; v 29. in 30. členu; Zakon o političnih strankah; v 24.a in 24.b ču; Zakon o Slovenskem državnem holdingu; v 71. členu; Zakon o ukrepih RS za krepitev stabilnosti bank; v 19. členu; Zakon o Banki Slovenije; v 52.a členu; Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja; v 6. členu; Zakon o elektronskih dokumentacijah; v 45.a, 185. in 190. členu; Zakon o gospodarjenju z gozdovi v lasti RS; v 32. členu.

Računsko sodišče vodi predsednik, ki ima 9 letni mandat. Izvoli ga Državni zbor, prav tako tudi oba njegova namestnika. Predsednik Računskega sodišča zastopa in predstavlja računsko sodišče, je generalni državni revizor in predstojnik institucije. Namestnika predsednika Računskega sodišča opravljata naloge generalnega državnega revizorja na podlagi pooblastila predsednika računskega sodišča (ZracS-1, 2001). ZracS-1 (2001) v 12. členu določa pristojnosti predsednika računskega sodišča kot generalnega državnega revizorja. To so: usmerjanje in odobravanje izvrševanja pristojnosti računskega sodišča; tako da določa program dela in podpisuje akte Računskega sodišča; predpisovanje pravil za posamezno fazo revizije; za to izdaja smernice in napotila; možnost odredbe službenega nadzora nad izvajanjem revizijskih nalog; za to izda nadzorstveno odredbo; sklicevanje in vodenje sej senata računskega sodišča. Računsko sodišče opravlja tudi druge zadeve v skladu s tem zakonom.

Pristojnosti Računskega sodišča določa ZRacS-1 v členih 20–23. Zakon v 20. členu določa, da Računsko sodišče revidira poslovanje uporabnikov javnih sredstev, in sicer: *revidira lahko pravilnost in smotrnost poslovanja, revidira lahko akt o preteklem, kakor tudi o načrtovanem poslovanju uporabnika javnih sredstev*. Revidiranje poslovanja zakon določa kot pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o poslovanju. Revidirajne pravilnosti poslovanja je pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o skladnosti poslovanja s predpisi in usmeritvami, ki jih mora uporabnik javnih sredstev upoštevati pri svojem poslovanju. Revidiranje smotrnosti poslovanja pa pomeni pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o gospodarnosti, učinkovitosti ali uspešnosti poslovanja. V zakonu je določeno tudi to, da mora vsak državni organ, organ lokalne skupnosti in uporabnik javnih sredstev spoštovati mnenje o poslovanju, ki ga poda Računsko sodišče (ZRacS-1, 2001).

Zakon v 21. členu opredeljuje svetovanje uporabnikom javnih sredstev. Računsko sodišče uporabnikom svetuje tako, da: daje priporočila med izvajanjem revizije in v revizijskem poročilu; lahko daje pripombe k delovnim osnutkom zakonskih besedil in drugih predpisov; lahko sodeluje na posvetih in seminarjih o javnofinančnih vprašanjih; podaja predloge v letnem poročilu, ki ga predstavi Državnemu zboru; lahko pa daje tudi mnenja o javnofinančnih vprašanjih.

Računsko sodišče lahko izdaja samostojno ali skupaj s Slovenskim inštitutom za revizijo standarde za revidiranje poslovanja uporabnikov javnih sredstev v RS, ki se nanašajo na izvrševanje revizijske pristojnosti računskega sodišča, revizijske priročnike in drugo strokovno literaturo, pomembno za razvoj revizijske stroke. Računsko sodišče torej nima samo pristojnosti revidiranja, temveč tudi izdajanja potrdil za državne revizorske nazive ter revizijske priročnike in drugo strokovno literaturo.

Nenazadnje ima Računsko sodišče *pristojnosti prekrškovnega organa*, ki odloča o prekrških in izreka globe. Postopek o prekršku vodi in o njem odloča pooblaščen uradna oseba računskega sodišča, ki izpolnjuje pogoje po zakonu, ki ureja prekrške in na njegovi podlagi sprejetih predpisih (ZRacS-1, 2001). Iz pregleda pristojnosti, ki jih ima Računsko sodišče po zakonu, lahko ugotovimo, da ima poleg zgoraj opisanih pristojnosti tudi pristojnost izvajanja nadzora, ki pritiče prekrškovnemu organu. Vendar pa Računsko sodišče kljub temu ne more sprejemati zavezujočih ukrepov ali določati sankcij za revidirance. Ob hujših nepravilnostih lahko državnemu zboru ali vladi predlaga razrešitev posameznega funkcionarja, lahko pa, tako kot drugi državni organi, Policiji poda ovadbo.

Računsko sodišče je leta 2019 prejelo 395 pobud za izvedbo revizije, izdalo pa je 62 revizijskih poročil in 23 porevizijskih poročil. Obravnavalo je 112 revidirancev in napisalo skupaj 85 mnenj (28 opisnih mnenj pri revizijah smotrnosti poslovanja, 56 mnenj o pravilnosti poslovanja in o računovodskih izkazih, v enem primeru pa je izrek mnenja zavrnilo). Od tega je bilo 18 mnenj o pravilnosti poslovanja pozitivnih, 25 mnenj s pridržkom in 13 negativnih mnenj. Računsko sodišče je napisalo tudi 123 pisnih odgovorov s katerimi so svetovali uporabnikom javnih sredstev (Računsko sodišče RS, 2020). Računsko sodišče, ki ima zaposlenih manj kot 100 ljudi, bi težko uspelo revidirati vse porabnike javnega denarja, saj je teh okoli 2.755³⁷. Ob pregledu pristojnosti računskega sodišča, številu izdanih revizijskih poročil v vseh letih in povprečnem številu zaposlenih revizorjev letno, je treba upoštevati, kaj naj bi Računsko sodišče lahko naredilo (po zakonski podlagi in pričakovanjih javnosti) in kaj lahko dejansko naredi glede na kadrovske zmogljivosti.

Računsko sodišče mora izvajati revizije v skladu s splošno sprejetimi revizijskimi načeli in pravili ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki so objavljeni v slovenskem jeziku. Računsko sodišče mora varovati vse pridobljene podatke, ki so državna, uradna, poslovna, industrijska ali vojaška skrivnost (ZRacS-1, 2001).

2 Procesna ureditev dejavnosti revidiranja Računskega sodišča

Revizijski proces se prične z okvirnim načrtovanjem revizije. Predlog za uvedbo revizije je lahko podan kot predrevizijska poizvedba ali predlog za revizijo (Računsko sodišče RS, 2018d). Predrevizijsko poizvedbo določa zakon v 26. členu, po katerem lahko Računsko sodišče pred uvedbo revizije zahteva od uporabnika javnih sredstev takoj vsa obvestila, ki se mu zdijo potrebna, knjigovodske listine, podatke in drugo dokumentacijo in opravi druge poizvedbe, ki so potrebne za načrtovanje ali izvajanje revizije. Zahteva za predložitev podatkov mora biti izvršena v 8 dneh po vročitvi. Če uporabnik javnih sredstev zahteve ne izvrši pravočasno, se njegovo odgovorno osebo kaznuje za prekršek z globo 2.000 EUR (ZRacS-1, 2001).

Predrevizijska poizvedba ni pogoj za uvedbo revizije, temveč samo postopek, v katerem revizor pridobiva podatke za ocenitev tveganj v poslovanju uporabnika javnih sredstev. Na podlagi izbranih podatkov se odloči, ali bodo uporabnika predlagali za uvstritev v letni program dela računskega sodišča. Če je predlog odobren, se pripravi načrt za izvedbo predhodne revizije. Ko je poročilo o predhodni reviziji sestavljeno, se izda predlog za uvedbo revizije ali pa predlog za opustitev revizijske namere (Računsko sodišče RS, 2018d).

³⁷ Vir: UJP, 2020

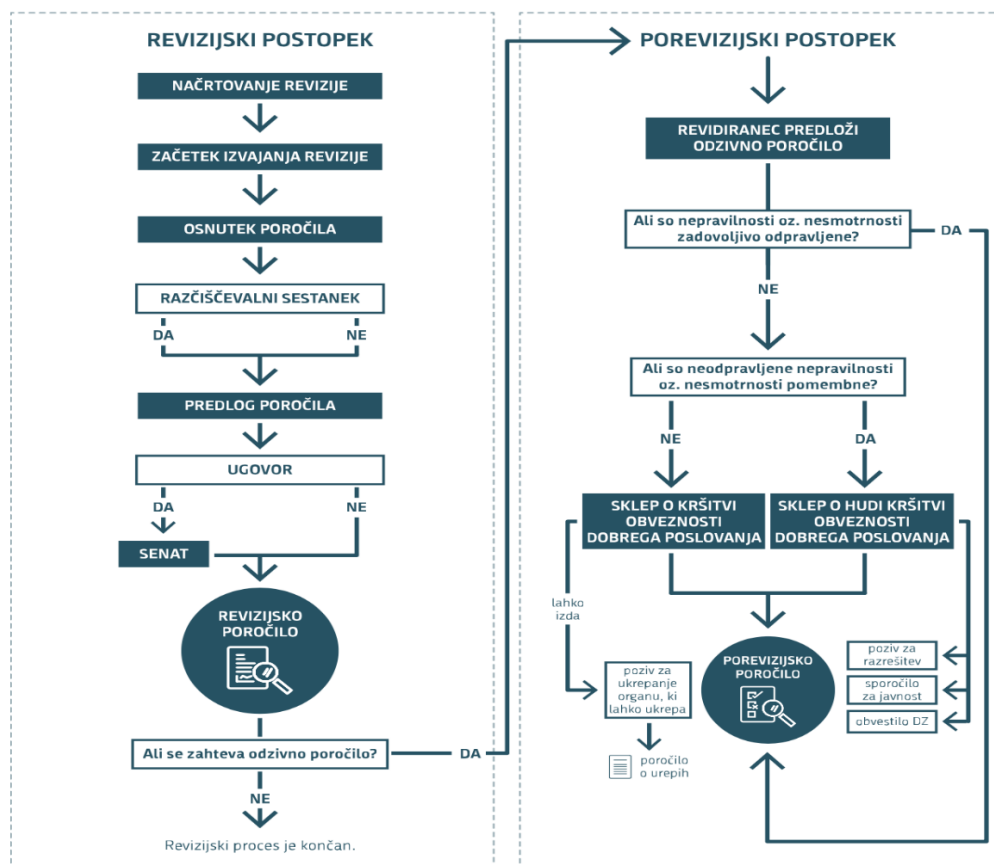
Revizijski postopek se začne z izdelavo podrobnega načrta, po potrjenem načrtu pa se izda sklep o izvedbi revizije. Nato se začne izvajanje revizije pri uporabniku javnih sredstev, izdaja osnutka revizijskega poročila ter razčiščevanje spornih revizijskih razkritij z revidirancem na razčiščevalnem sestanku. Sledi priprava predloga revizijskega poročila ter možnost ugovora revidiranca zoper revizijsko razkritje. Ko je revizijski postopek končan, se izda revizijsko poročilo (Računsko sodišče RS, 2018d). Če so bile revidirancu razkrite pomembne nepravilnosti ali nesmotrnosti, in če v revizijskem poročilu ni navedeno, da so bili že med revizijskim postopkom sprejeti ustrezni ukrepi za odpravo le-teh, začne teči porevizijski postopek.

Revidiranec mora Računskemu sodišču predložiti odzivno poročilo, v katerem poroča o odpravljanju razkritih nepravilnosti oziroma nesmotrnosti. Če revidiranec odzivnega poročila ne predloži pravočasno, se odgovorno osebo kaznuje za prekršek z globo 2.000 EUR (ZRacS-1, 2001). Naloga Računskega sodišča je, da preizkusi verodostojnost odzivnega poročila. Če Računsko sodišče oceni, da ugotovljene nepravilnosti oziroma nesmotrnosti niso zadovoljivo odpravljene, s čimer revidiranec krši obveznost dobrega poslovanja, lahko Računsko sodišče izda poziv za ukrepanje in ga naslovi organu, pristojnemu za ukrepanje zoper kršitelja. Organ mora v 30ih dneh ukrepati in o tem obvestiti Računsko sodišče. Če organ ne predloži pravočasno poročila o ukrepanju niti obrazložitve o opustitvi ukrepov, se odgovorno osebo organa kaznuje za prekršek z globo 2.000 EUR (ZRacS-1, 2001).

Če Računsko sodišče ugotovi hudo kršitev obveznosti dobrega poslovanja o tem obvesti državni zbor. Pristojno delovno telo državnega zbora lahko nato razpravlja o hudih kršitvah v prisotnosti revidiranca – kršitelja, in sprejme sklep o ukrepih zaradi hude kršitve obveznosti dobrega poslovanja (ZRacS-1, 2001).

Računsko sodišče lahko izda pristojnemu organu poziv za razrešitev odgovorne osebe in sporočilo za javnost, če pride do hude kršitve dobrega poslovanja ali če revidiranec onemogoči izvajanje revizije in če ne izvrši naloga za predložitev listin (Računsko sodišče RS, 2018d). Če tekom revidiranja Računsko sodišče utemeljeno sumi, da gre za storitev prekrška ali kaznivega dejanja, predlaga uvedbo postopka zaradi prekrška ali organom pregona poda ovadbo (ZRacS-1, 2001).

Po mnenju Ministrstva za finance in Računskega sodišča trenutno veljavni zakon ne zagotavlja več zadostnih pravnih podlag za učinkovito izvajanje nalog računskega sodišča, zato so skupaj pripravili predlog novega zakona, katerega glavni namen je pospešiti in povečati učinkovitost postopkov revidiranja pravilnosti in smotrnosti porabe javnih sredstev. Vlada je 9. januarja 2020 sprejela predlog novega zakona o računskem sodišču (Slovenska tiskovna agencija, 2020).



3 Nadzor Računskega sodišča nad Policijo

Policija ima, kot organ v sestavi MNZ zagotovljeno mesto med porabniki proračunskih sredstev. Vsako leto MNZ predlaga kolikšen del sredstev bo namenilo delovanju Policije in za kakšen namen bodo sredstva porabljena. Ker je Policija neposredni porabnik javnih sredstev, ima Računsko sodišče po zakonu možnost revidiranja poslovanja tega organa. Policija kot celota z vsemi organizacijskimi enotami kot samostojni uporabnik javnih sredstev še nikoli ni bila predmet revidiranja pravilnosti in smotrnosti poslovanja s strani Računskega sodišča.

Računsko sodišče je od leta 1996 do danes opravilo naslednje revizije, ki sicer v osnovi preverjajo poslovanje MNZ, v določenih delih pa se dotikajo tudi Policije kot organa v sestavi MNZ ali njenih posameznih organizacijski enot (Računsko sodišče RS, 2018a):

- 1) 1996: Selektivna revizija materialne porabe za leto 1995 na Upravi za notranje zadeve Slovenj Gradec, s poudarkom na krogotoku dokumentacije;
- 2) 1996: Nadzor na Ministrstvu za notranje zadeve,;
- 3) 1996: Nadzor pri Ministrstvu za notranje zadeve, Upravi za notranje zadeve Koper;
- 4) 1997: Revizija investicijskega vzdrževanja objektov v letu 1996 – proračunske postavke 5311, na Ministrstvu za notranje zadeve;
- 5) 1998: Nadzor materialno finančnega poslovanja Uprave za notranje zadeve Postojna za leto 1996 na Ministrstvu za notranje zadeve;
- 6) 1998: Nadzor pri Ministrstvu za notranje zadeve v obsegu selektivne revizije izterjave denarnih kazni, ki jih izrekajo pooblaščenice uradne osebe Ministrstva za notranje zadeve,;

- 7) 1999: Revizija nabave in vzdrževanja prevoznih sredstev v letih 1997 in 1998 na Ministrstvu za notranje zadeve;
- 8) 2000: Revizija pravilnosti poslovanja Ministrstva za notranje zadeve v letu 1999;
- 9) 2001: Revizija pravilnosti izvrševanja finančnega načrta v letu 2000 na Ministrstvu za notranje zadeve;
- 10) 2003: *Revizija pravilnosti in smotrnosti izvajanja investicij Ministrstva za notranje zadeve, policijski postaji Ptuj in Vrhnika,*
- 11) 2003: Revizija pravilnosti uporabe službenih vozil Ministrstva za notranje zadeve v letu 2002;
- 12) 2006: *Pravilnost poslovanja Policijske uprave Celje v letih 2003 in 2004;*
- 13) 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;
- 14) 2008: Revizija gospodarjenja s stanovanji v lasti Republike Slovenije v letu 2006 in prvi polovici leta 2007;
- 15) 2011: Revizija pravilnosti in smotrnosti pridobivanja poslovnih prostorov za potrebe Ministrstva za notranje zadeve;
- 16) 2014: Ocena uspešnosti uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa ministrstev pri načrtovanju, spremljanju in poročanju o izvajanju nalog ter doseganju zastavljenih ciljev na izbranih podprogramih v okviru državnega proračuna;
- 17) 2014: *Pošiljke odpadkov prek meja Republike Slovenije;*
- 18) 2017: Smotrnost ravnanja z nepremičninami v obdobju od 1. 1. 2014 do 30. 9. 2015.

Na spletni strani Računskega sodišča³⁸ med revizijami s področja notranjih zadev najdemo *tri poročila*, kjer je Računsko sodišče revidiralo *Policijo*. S ciljem seznanitve z načinom, na katerega Računsko sodišče kot nadzorni organ revidira *Policijo*, so v nadaljevanju ti trije primeri poročil na kratko prikazani.

*1. Primer: Revizijsko poročilo o pravilnosti in smotrnosti izvajanja investicij Ministrstva za notranje zadeve, policijski postaji Ptuj in Vrhnika (2003)*³⁹

Prvi primer revizijskega poročila je kronološko najstarejši. Cilj revizije je bil podati mnenje o pravilnosti in smotrnosti izvajanja gradbenih investicij na policijskih postajah Vrhnika in Ptuj. Pri ogledu poslovnih prostorov in PGD dokumentacije je Računsko sodišče ugotovilo, da sta bila objekta funkcionalno prilagojena potrebam Policije. Pri PP Vrhnika so bili normativi upoštevani v skladu z objektivnimi možnostmi rekonstrukcije obstoječega objekta. Pri gradnji PP Ptuj ni bilo ugotovljeno bistvenih odstopanj od normativov. Pri preverjanju namenske porabe sredstev Računsko sodišče ni ugotovilo nepravilnosti. Z revizijskim preizkušanjem niso ugotovili pomembnih nepravilnosti. Tudi javno naročanje je potekalo brez nepravilnosti. Skupno mnenje je bilo pozitivno. Ker so bila priporočila Računskega sodišča tekom revizije v celoti upoštevana odzivno poročilo ni bilo potrebno.

³⁸ Vir: <http://www.rs-rs.si/> (15. 4. 2020)

³⁹ Vir: <http://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/revizija-pravilnosti-in-smotrnosti-izvajanja-investicij-ministrstva-za-notranje-zadeve-policijski-p/>

2. Primer: Revizijsko poročilo o pravilnosti in smotrnosti Ministrstva za notranje zadeve, Policije v delu, ki se nanaša na poslovanje policijske uprave Celje (2006)⁴⁰

V drugem primeru, v revizijskem poročilu o pravilnosti poslovanja Ministrstva za notranje zadeve, Policije v delu, ki se nanaša na poslovanje policijske uprave Celje v letih 2003 in 2004, je Računsko sodišče PU Celje o pravilnosti poslovanja izreklo *mnenje s pridržkom*. Ker razkrite nepravilnosti niso bile odpravljene med revizijo, je Računsko sodišče v revizijskem poročilu podalo zahtevo za predložitev odzivnega poročila. Opis nepravilnosti: PU Celje na področju določanja in obračunavanja plač⁴¹ in drugih stroškov dela, zaposlovanja, zagotavljanja pravic delavcev do počitka⁴² ter javnega naročanja materiala, blaga in storitev⁴³ ni poslovala v skladu s predpisi. PU Celje pri izbiri dobaviteljev blaga, materiala in izvajalcev storitev ni ravnala v skladu z veljavnimi predpisi s področja javnega naročanja, ker: je porabila sredstva za blago, ki ni bilo v okviru predmeta pogodbe, sklenjene na podlagi postopka javnega naročanja, ni preverila cene in kakovosti predmeta naročila z zbiranjem praviloma treh ponudb, je naknadno zbirala ponudbe, ko je bilo naročilo že oddano, je oddala naročilo dobavitelju na podlagi izdane naročilnice, pri tem pa je kumulativno preseгла znesek, do katerega se lahko blago in storitve naroča z naročilnico, je pri zbiranju ponudb navedla želeno znamko blaga in s tem omejila konkurenco med ponudniki, v povabilu k oddaji ponudbe ni ustrezno podala tehničnega opisa oziroma popisa del in materiala, ter s tem pomanjkljivo opredelila predmet javnega naročanja, povečevala je vrednost glavnega naročila, ki ni posledica dodatnih del, nastalih zaradi nepredvidenih okoliščin, ter sklepala anekse k pogodbi po postopku s pogajanjem brez predhodne objave.

PU Celje je s sprejetjem in realizacijo sklepov za vzpostavitev notranjih kontrol v celoti zadostila zahtevi po izboljšanju kontrolnega okolja, kar je Računsko sodišče ocenilo kot zadovoljiv popravljani ukrep. S popravljivimi ukrepi, ki jih je Ministrstvo za notranje zadeve, Policija izkazala za nepravilnosti, povezane z oddajo javnih naročil, prevzemanjem obveznosti (sklepanju pogodb za nedoločen čas), kršenjem pravic delavcev do počitka, nenamensko rabo proračunskih sredstev (povračil stroškov izobraževanja), so bili začeti postopki, ki bodo zagotovili, da bodo odpravljene nepravilnosti, ugotovljene v revizijskem poročilu. Računsko sodišče je ocenilo, da so ukrepi, ki jih je sprejelo Ministrstvo za notranje zadeve oziroma Policija, kot organ v sestavi ministrstva, za odpravo nepravilnosti, ugotovljenih pri poslovanju Ministrstva za notranje zadeve, Policije v delu, ki se nanaša na poslovanje policijske uprave Celje v letih 2003 in 2004, zadovoljivi.

⁴⁰ Dostopno na <http://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/pravilnost-poslovanja-policijske-uprave-celje-v-letih-2003-in-2004-40/>

⁴¹Na primer: 13 uradnikov je bilo nepravilno razporejenih na delovna mesta, za zasedbo katerih niso izpolnjevali pogojev glede zahtevane izobrazbe; v šestih primerih so bili nepravilno prevedeni nazivi višjih upravnih in upravnih delavcev v uradniške nazive; prevedbe uradnikov niso bile izvedene na podlagi izhodiščnega količnika za delovno mesto, ki so ga delavci dejansko zasedali, pač pa glede na delovno mesto, ki so ga zasedali začasno; s tem je bil kršen Zakon o javnih uslužbencih;

⁴²Na primer pri dnevnih razporedih dela je bila kršena pravica delavcev do počitka, saj ni bil zagotovljen zakonsko predpisan počitek, ki v obdobju 24 ur traja nepretrgoma vsaj 11 ur; kršitev je bila ugotovljena v 52 primerih, pri 21 zaposlenih; zaposleni so v povprečju delali več kot 8 ur na dan, v letu 2004 pa je v povprečju vsak zaposlen, ki je bil predmet pregleda, opravil 77 ur več, kot je letna obveznost, kar kaže na veliko obremenjenost zaposlenih.

⁴³Na primer: oddali so javna naročila v skupnem znesku 47.350 tisoč tolarjev, ne da bi predhodno izvedli postopke, predpisane s takrat veljavnima Zakonom o javnih naročilih in notranjim predpisom

3. Primer: Učinkovitosti poslovanja državnih organov, kamor sodi tudi Policija pri izvajanju čezmejnega pošiljanja odpadkov (2014)⁴⁴

Računsko sodišče je izvedlo revizijo učinkovitosti pristojnih ministrstev in Policije pri izvajanju čezmejnega pošiljanja odpadkov. Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja ministrstva, carinske uprave in Policije pri izvajanju postopkov za čezmejno pošiljanje odpadkov v obdobju od leta 2009 do leta 2011. Računsko sodišče je ocenjevalo učinkovitost poslovanja Policije na način, da je iskalo odgovore na vprašanja, ali je Policija zagotovila učinkovit nadzor nad pošiljkami odpadkov prek meja Republike Slovenije.

Čezmejni promet z odpadki je posledica nezadostnih zmogljivosti za predelavo in odstranjevanje nastalih odpadkov v večini držav, pa tudi iskanja ekonomsko ugodnejših možnosti predelave ali odstranjevanja odpadkov predvsem v manj razvitih državah. Takšne cenejše možnosti se nemalokrat izkažejo za okoljsko neustrezne ali škodljive, zato so za države članice Evropske unije z Uredbo (ES) št. 1013/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov natančno predpisani pogoji in postopki, ki jih morajo pošiljatelj in prejemnik odpadkov izpolnjevati in izvesti za uvoz, izvoz ali tranzit odpadkov. Za učinkovito izvajanje načel in postopkov čezmejnega pošiljanja odpadkov morajo države članice zagotoviti številne podatke in informacije ter omogočiti njihovo izmenjavo med institucijami, pristojnimi za izvedbo posameznih postopkov. Iz podatkov statističnega urada izhaja, da je bilo v Republiki Sloveniji leta 2011 predelanih in odstranjenih 12 odstotkov odpadkov več, kot jih je bilo v tem letu na območju Republike Slovenije, vendar ministrstvo za to razliko nima ustreznega pojasnila. Podatki o čezmejnih tokovih odpadkov izhajajo iz evidenc carinske uprave, Agencije Republike Slovenije za okolje in statističnega urada.

Institucije, pristojne za nadzor čezmejnega pošiljanja odpadkov, kamor sodi tudi Policija, nadzorov niso izvajale na podlagi opravljene skupne analize tveganj. Pristojni inšpektorati, carinska uprava in Policija so nadzor nad čezmejnem pošiljanjem odpadkov načrtovali v okviru svojih pristojnosti, na podlagi parcialne analize tveganj, predvsem na podlagi ugotovitev iz predhodno opravljenih inšpekcijskih pregledov in analize prijaviteljev pošiljk odpadkov. Računsko sodišče je za odpravo ugotovljenih nesmotnosti od ministrstva zahtevalo izvedbo popravljalnih ukrepov, ki se nanašajo na vzpostavitev rednega spremljanja podatkov o čezmejnih tokovih odpadkov, pripravo operativnih programov ravnanja z odpadki, pripravo predlogov dopolnitev in sprememb predpisov, s katerimi bi se določili vsi pogoji za izdajo soglasij ter določile sorazmerne, odvračilne in učinkovite kazni za kršitve predpisov o čezmejnem pošiljanju odpadkov, določitev predlogov kriterijev za izrekanje kazni, ki se nanašajo na kršenje Zakona o varstvu okolja, in predpisov, sprejetih na njegovi podlagi, in na izdelavo pregleda vseh postopkov čezmejnega prometa z odpadki z opredelitvijo časa ter kadrov, potrebnih za izvedbo vseh predpisanih postopkov in učinkovito izvajanje čezmejnega pošiljanja odpadkov.

Računsko sodišče je navedenim državnim organom in Policiji *podalo priporočila* za bolj učinkovito spremljanje podatkov o čezmejnih tokovih odpadkov, opravljenih postopkih in nadzorih čezmejnega pošiljanja odpadkov ter za sprotno izmenjavo podatkov med pristojnimi institucijami.⁴⁵

⁴⁴ Vir: <http://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/posiljke-odpadkov-prek-meja-republike-slovenije-117/> (15. 4. 2020)

⁴⁵ Objavljeno na <http://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/posiljke-odpadkov-prek-meja-republike-slovenije-117/>

4 Sodelovanje med Računskim sodiščem in Policijo

Računsko sodišče in Policija sta decembra 2013 sklenila *Sporazum o rednem obveščanju o ugotovitvah revizorjev*.⁴⁶ V skladu s sporazumom Računsko sodišče ob izpoljenih pogojih določene dele revizijskih poročil skupaj s pripadajočo dokumentacijo preda policiji. Medsebojno sodelovanje naj bi pripomoglo k večji učinkovitosti obeh organov, saj bi lažje in hitreje odkrili in preiskali vse oblike zlorab, storjenih na škodo finančnih interesov Slovenije in Evropske unije. Gre za odkrivanje in preiskovanje nezakonite porabe sredstev državnega proračuna in proračunov lokalnih skupnosti ter evropskih sredstev (Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, 2013).

Namen Sporazuma o medsebojnem sodelovanju je okrepiti sodelovanje med Računskim sodiščem Republike Slovenije in Policijo, kar naj bi pripomoglo k še boljšemu sodelovanju, s tem pa tudi k doseganju večje učinkovitosti obeh organov pri opravljanju nalog iz njune pristojnosti. Okrepljeno sodelovanje se nanaša na področja odkrivanja in preiskovanja vseh oblik zlorab, storjenih na škodo finančnih interesov Slovenije in Evropske unije, to je odkrivanja in preiskovanja nezakonite porabe sredstev državnega proračuna in proračunov lokalnih skupnosti ter evropskih sredstev.

Na Računskem sodišču so svoje poslanstvo opredelili kot “pravočasno in objektivno obveščanje javnosti o pomembnih odkritjih revizij poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetovanje, kako naj državni organi in drugi porabniki javnih sredstev izboljšajo svoje finančno poslovanje”. Čeprav je glavni namen računskega sodišča preverjanje pravilnosti poslovanja subjektov, ki porabljajo javna sredstva, Računsko sodišče nima velikega vpliva na nadaljnje poslovanje revidirancev ali na njihovo kazensko odgovornost za hude kršitve predpisov.

5 Ugotovitve ciljnega raziskovanega projekta

5.1 Metoda

Ugotovitve, do katerih smo prišli na podlagi analize normativnega okvira za delovanje Računskega sodišča in prikaza revizij tega nadzornega organa, ki so se nanašale na Policijo, smo nadgradili z metodo strukturiranega intervjuja. Na Računsko sodišče Republike Slovenije smo naslovili kratek vprašalnik v pisni obliki, v katerem so bila vprašanja razdeljena v dva sklopa: prvi sklop se je nanašal na nazorne aktivnosti, ki jih Računsko sodišče izvaja v razmerju do Policije, drugi sklop pa na sodelovanje obeh organov. Izpolnjen vprašalnik smo s strani intervjuvanca prejeli dne 4. 9. 2020.

5.2 Izsledki intervjuja

5.2.1 Prvi sklop: nadzor Računskega sodišča nad Policijo

Zanimalo nas je, kako na Računskem sodišču na splošno ocenjujejo normativni okvir za izvajanje nadzora Računskega sodišča nad v policijo. Preverili smo, če so po mnenju revizorjev pri tem organu morebiti potrebne spremembe veljavne normativne ureditve, ki je podlaga za izvajanje nadzora nad poslovanjem Policije (in drugih porabnikov proračunskih sredstev). Na Računskem sodišču ocenjujejo, da trenutni normativni okvir zadostuje za učinkovit nadzor nad

⁴⁶Vir: <https://www.policija.si/index.php/component/content/article/35-sporocila-za-javnost/70959-policija-in-raunsko-sodie-podpisala-sporazum-o-sodelovanju>

pravilnostjo in smotrnostjo poslovanja Policije. Kot ključno ocenjujejo zakonsko pooblastilo, ki Računskemu sodišču omogoča dostop do celotne dokumentacije revidiranja, tudi tiste, ki je sicer varovana po drugih zakonih (predvsem so to poslovne skrivnosti po Zakonu o poslovnih skrivnostih, osebni podatki, tajni podatki po Zakonu o tajnih podatkih in podobno). Računsko sodišče je sicer predlagalo določene spremembe Zakona o računskem sodišču (ZRacS-1, 2001), vendar se predlagane spremembe nanašajo na izvajanje revizijske pristojnosti na splošno, (predlog eksplicitno ne zadeva Policije).

Revizorje pri Računskem sodišču smo zaprosili, da iz prve roke konkretnije pojasnijo, kaj v zvezi s poslovanjem Policije je predmet nadzora Računskega sodišča. Ugotovili smo, da Računsko sodišče v okviru izvedbe revizije pravilnosti poslovanja preveri skladnost poslovanja revidiranja s predpisi in usmeritvami, ki jih mora ta pri svojem poslovanju upoštevati. Poslovanje policije, kot organa v sestavi MNZ, je predmet vsakoletne obvezne revizije pravilnosti izvrševanja proračuna v preteklem letu. V okviru te revizije se praviloma opravi kontrola pravilnosti vseh predhodnih postopkov, ki so pripeljali do posamičnega izplačila, iz sredstev državnega proračuna. Pogosto gre za nadzor pravilnosti obračunavanja in izplačevanja plač, javnega naročanja, načrtovanja in izvajanja investicij ter podobno. Odločitev, katere ožje segmente poslovanja Policije ali kateregakoli drugega uporabnika javnih sredstev bo Računsko sodišče preverilo, temelji na predhodni analizi tveganj na podlagi katere ocenijo, v katerem ali katerih delih poslovanja obstajajo večja oziroma neustrezno obvladovana tveganja za nepravilnosti ali nesmotrnosti. Na ta način lahko Računsko sodišče nadzor ciljno usmeri v bolj tvegana področja poslovanja. V odgovorih na naš vprašalnik so pri Računskem sodišču pojasnili, da dosedanje revizije niso bili usmerjene v nadzor nad izvajanjem policijskega dela oziroma izvrševanja policijskih pooblastil, temveč so bili osredotočeni predvsem na področje materialnega poslovanja organa.

Sogovornikom smo v kratkem vprašalniku zastavili le še vprašanje, kje vidijo razloge za to, da se postopki nadzora Računskega sodišča nad pravilnostjo in smotrnostjo poslovanja izvajajo relativno redko? Iz odgovora smo razbrali, da je ključni razlog v omejenih kadrovskih in finančnih virih za poslovanje Računskega sodišča, velikem številu uporabnikov javnih sredstev, ki naj bi jih nadzirali, ter pogostih spremembah zakonodaje, ki Računskemu sodišču – kljub njegovi načelni samostojnosti – nalaga izvedbe obveznih revizij (na primer s področja poslovanja političnih strank, volilnih/referendumskih kampanj in podobno). Računsko sodišče zaradi številčnosti uporabnikov proračunskih sredstev in omejenosti lastnih kapacitet pogostejšega in celovitejšega revidiranja poslovanja Policije ne more zagotoviti.

5.2.2 Drugi sklop: sodelovanje Računskega sodišča in Policije

V drugem sklopu vprašanj smo najprej preverili, v kolikšni meri po oceni revizorjev veljavni pravni okvir učinkovito ureja sodelovanje Računskega sodišča s policijo pri pripravi obdolžilnih predlogov ali ovadb v zvezi s prekrški in kaznivimi dejanji, katerih sum ugotovi Računsko sodišče pri svojem delu z drugimi javnimi revidiranci. Na Računskem sodišču so pojasnili, da v veljavnih predpisih niso zasledili določb, ki bi omejevale sodelovanje obeh organov pri odstopanju ugotovitev Računskega sodišča Policiji. Revizorji so pri izvajanju revizij ves čas pozorni na to, ali posamezna ugotovljena nepravilnost (redko nesmotrnost) morda izpolnjuje tudi objektivne znake kakšnega kaznivega dejanja in če ocenijo, da obstaja utemeljen sum, da je prišlo do storitve kaznivega dejanja pri poslovanju nadziranega uporabnika javnih sredstev, o tem obvestimo Policijo z ovadbo oziroma naznanilom suma. Ugotovljene nepravilnosti, ki bi bile obenem tudi določene kot prekrški s področja, kjer je kot prekrškovni organ določena policija, so zelo redki in pogosteje o ugotovljenih kršitvah predpisov obveščamo druge pristojne prekrškovne organe (predvsem inšpekcijske službe). Sodelovanje med Računskim sodiščem in policijo po mnenju revizorjev poteka zgledno.

Sodelovanje poteka tako v obliki medsebojnega obveščanja o ugotovitvah, kot tudi z medsebojnimi sestanki kontaktnih oseb in sodelovanju na izobraževanjih, ki jih organizirajo različne institucije.

Tako kot na poslovanje večine državnih organov je imela razglasitev epidemije tudi na poslovanje Računskega sodišča v letošnjem letu velik učinek. Soočajo se z zamudami pri pripravi in posredovanju zahtevane dokumentacije, kar se bo predvidoma odrazilo tudi v zamiku zaključka nekaterih revizij, ki so v teku. Še posebej bi lahko bil ta vpliv večji pri revizijah, ki ne spadajo med obvezne revizije. Ne glede na navedeno pa pri Računskem sodišču ne pričakujejo prevelikega vpliva covida-19 na sodelovanje s Policijo.

6 Povzetek in sklep

Računsko sodišče je neodvisen državni organ v Republiki Sloveniji, ki nadzira porabo javnega denarja. Pri tem kontrolira vse institucije, ki prejemajo javna sredstva, mednje pa spada tudi Policija kot organ v sestavi Ministrstva za notranje zadeve. Položaj, sestavo, organizacijo in pristojnosti Računskega sodišča določa Zakon o računskem sodišču (ZRacS-1, 2001). Aktov, s katerimi Računsko sodišče izvršuje svojo revizijsko pristojnost, ni dopustno izpodbijati pred sodišči niti pred drugimi državnimi organi. Samostojnost in neodvisnost Računskega sodišča pomeni, da noben javni organ ali drugi subjekti ne morejo sodišču nalagati obveznosti do dela ali mu dajati navodil za izvajanje dela, niti naročiti kakšno revizijo naj sodišče izvede, niti subjekta revidiranja, razen zakonsko določenih revizij.

V prispevku smo razdelali pooblastila in procesna pravila ureditve Računskega sodišča pri izvajanju neodvisnih revizij. V svoji dosednji praksi je Računsko sodišče izvedlo osemnajst pregledov smotrnosti in pravilnosti poslovanja ministrstva in organov v okviru Mnistrstva za notranje zadeve. V raziskavi smo se osredotočili na tri revizije, ki so dostopne na spletni strani Računskega sodišča in se neposredno nanašajo na Policijo.

V prvi reviziji je Računsko sodišče preverjalo pravilnost in smotrnost izvajanja gradbenih investicij na policijskih postajah Ptuj in Vrhnika. Računsko sodišče je ugotovilo, da sta bili v letu 1997 v kratkoročni program reševanja prostorske problematike policijskih objektov, vključeni obe revidirani investiciji na policijskih postajah Ptuj in Vrhnika. V obdobju od leta 1998 do 2002 sta bili obe tudi izvedeni brez posebnih pripomb nadzora Računskega sodišča. V drugem primeru povezanem s Policijo, je Računsko sodišče preverjalo pravilnost poslovanja Policijske uprave Celje v letih 2003 in 2004. Računsko sodišče je v poročilu o pravilnosti poslovanja izreklo mnenje s pridržkom. Policijska uprava Celje na področju določanja in obračunavanja plač in drugih stroškov dela, zaposlovanja, zagotavljanja pravic delavcev do počitka ter javnega naročanja materiala, blaga in storitev ni poslovala v skladu s predpisi. Računsko sodišče je v revizijskem poročilu zahtevalo predložitev odzivnega poročila v roku 90 dni in podalo priporočila za nadaljnje poslovanje. Kljub temu, da revidiranec porevizijskega poročila ni posredoval pravočasno, je Računsko sodišče ocenilo, da so popravljalni ukrepi, ki sta jih sprejela Ministrstvo za notranje zadeve in Policija, zadovoljivi (Računsko sodišče RS, 2006a; Računsko sodišče RS, 2006b). V tretjem primeru povezanem s Policijo je Računsko sodišče izvedlo revizijo učinkovitosti pristojnih ministrstev in Policije pri izvajanju čezmejnega pošiljanja odpadkov. Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja ministrstva, carinske uprave in Policije pri izvajanju postopkov za čezmejno pošiljanje odpadkov v obdobju od leta 2009 do leta 2011. Računsko sodišče je oblikovalo priporočila za odpravo nedoslednosti.

S ciljem nadgraditve uvida v nadzorne aktivnosti, ki jih Računsko sodišče izvaja v razmerju do Policije, smo na ta organ naslovili kratek splošen vprašalnik v pisni obliki, v katerem so bila vprašanja razdeljena v dva sklopa: prvi sklop se je nanašal na nazorne aktivnosti, ki jih Računsko sodišče izvaja v razmerju do Policije, drugi sklop pa na sodelovanje

obeh organov. Ugotovili smo, da je poslovanje Policije, kot organa v sestavi MNZ, predmet vsakoletne obvezne revizije pravilnosti izvrševanja proračuna v preteklem letu. V okviru te revizije se praviloma opravi kontrola pravilnosti vseh predhodnih postopkov, ki so pripeljali do posamičnega izplačila, iz sredstev državnega proračuna. Praviloma gre za nadzor pravilnosti obračunavanja in izplačevanja plač, javnega naročanja, načrtovanja in izvajanja investicij ter podobno. Odločitev, katere ožje segmente poslovanja Policije ali kateregakoli drugega uporabnika javnih sredstev bo Računsko sodišče preverilo, temelji na predhodni analizi tveganj na podlagi katere ocenijo, v katerem ali katerih delih poslovanja obstajajo večja oziroma neustrezno obvladovana tveganja za nepravilnosti ali nesmotrnosti. Računsko sodišče zaradi številčnosti porabnikov proračunskih sredstev in omejenosti lastnih kapacitet pogostejšega in celovitejšega revidiranja poslovanja Policije ne more zagotoviti.

Računsko sodišče in Policija sta leta 2013 sklenila *Sporazum o rednem obveščanju o ugotovitvah revizorjev*. V skladu s sporazumom Računsko sodišče ob izpoljenih pogojih določene dele revizijskih poročil skupaj s pripadajočo dokumentacijo preda policiji. Medsebojno sodelovanje naj bi pripomoglo k večji učinkovitosti obeh organov, saj bi lažje in hitreje odkrili in preiskali vse oblike zlorab, storjenih na škodo finančnih interesov Slovenije in Evropske unije.

Pravno-informacijski center nevladnih organizacij – PIC

1 Uvod

Narava policijske dejavnosti se je v sodobnih demokratičnih družbah občutno spremenila. Vedno bolj se izpostavlja pomen odnosa med policijo in skupnostjo oziroma javnostjo, katere servis mora biti policija, hkrati pa mora biti vzpostavljen tudi nadzor javnosti nad policijo. Slednjega v sodobnih demokratičnih družbah med drugim vršijo tudi nevladne organizacije.

Po podatkih Sektorja za nevladne organizacije Ministrstva za javno upravo v Sloveniji deluje več kot 27 tisoč nevladnih organizacij, ki delujejo na mednarodni, nacionalni in regionalni ravni, nepogrešljive pa so tudi na lokalni ravni. Na teh ravneh uresničujejo oziroma zadovoljujejo interese in potrebe prebivalcev, pomembno vlogo imajo pri načrtovanju in izvajanju javnih politik na lokalni in nacionalni ravni, opozarjajo na nepravilnosti in na različne druge načine izboljšujejo kakovost življenja v okolju, kjer delujejo (Ministrstvo za javno upravo, 2021).

Eno od poslanstev nevladnih organizacij je torej tudi opozarjanje na nepravilnosti, ki se nanaša zlasti na delovanje državnih/oblastnih struktur, med katere spada tudi policija. V projektni skupini ugotavljamo, da v segmentu državlanskega nadzora nad policijo oziroma nadzora, ki ga nad policijo izvaja javnost, najbolj angažiran del javnosti predstavljajo prav nevladne organizacije. Policijo in izvajanje policijskih nalog nevladne organizacije neformalno nadzorujejo zlasti v obliki izvajanja različnih oblik monitoringa in spremljanja izvajanja policijskih nalog in pooblastil, objavljanja letnih in tematskih poročil, ki se nanašajo na različne aspekte opravljanja policijske dejavnosti, posredno pa tudi z zagotavljanjem (brezplačne) pravne pomoči in svetovanja posameznikom, ki so se znašli v policijskih postopkih, v obliki vlaganja pravnih sredstev na domača in mednarodna sodišča ipd. Nekatere nevladne organizacije policijo in različne segmente njenega delovanja naslavljajo tudi s pravno, varstvoslovno in drugo strokovno in znanstveno ekspertizo (npr. z izvajanjem temeljnih, aplikativnih in drugih raziskovalnih projektov, organizacijo strokovnih konferenc in srečanj, ki naslavljajo področje dela policije ipd.), kar prav tako lahko prištejemo k neformalnemu nadzoru, ki ga nad policijo izvršujejo tovrstne ustanove.

Med prepoznavnimi in uveljavljenimi nevladnimi organizacijami, ki se pri svojem delovanju osredotočajo tudi na neformalni nadzor policije, lahko izpostavimo Amnesty International Slovenija (AI), Transparency International Slovenija (TI), Mirovni inštitut (MI) in Pravno-informacijski center nevladnih organizacij (PIC). Poleg navedenih organizacij bi verjetno lahko med »neformalne nadzornike« policije uvrstili tudi kakšno manjše bolj ali manj anonimno društvo ali združenje, pogojno pa tudi nekatera interesna društva in združenja, ki so za svoje poslanstvo izbrala promocijo varnosti in varnostne kulture, pri čemer svoje projektne in druge aktivnosti osredotočajo tudi na policijo kot organ, ki zagotavlja varnost.⁴⁷

Zgoraj naštetih nevladnih organizacij so s svojim delovanjem pomemben neformalni nadzornik policije na različnih področjih izvajanja policijskih nalog, postopkov in pooblastil. Eno izmed takšnih področij je zagotovo področje begunskih migracij in mednarodne zaščite. Aktualnost begunskih migracij in pravice do azila je v zadnjih letih botrovala temu, da je izvajanje policijskih postopkov in pooblastil na državnih mejah in na splošno v postopkih, v katerih so udeleženi tujci (zlasti prebežniki), postalo eno od osrednjih področij spremljanja in preučevanja s strani nevladnih organizacij. Področje delovanja policije, ki je v Sloveniji

⁴⁷ Primer takšne organizacije je na primer Slovensko združenje za varen svet, glede katerega sicer ni mogoče reči, da nadzor nad policijo spada k njegovim temeljnim aktivnostim.

razmeroma pogosto predmet neformalnih nadzornih in raziskovalnih aktivnosti nevladnih organizacij, je zagotovo tudi področje policijskih pooblastil in pravic v policijskih postopkih ter tudi sorodno področje procesnih pravic v predkazenskem postopku ter pomoč žrtvam različnih oblik nasilja in kaznivih dejanj.

V delu ciljnega raziskovalnega projekta, v katerem obravnavamo zunanje nadzornike, smo se na področju nadzora, ki ga nad policijo opravljajo nevladne organizacije, osredotočili na Pravno-informacijski center nevladnih organizacij (PIC). Glavni cilj delovanja te nevladne organizacije je varovanje temeljnih človekovih pravic in svoboščin, varstvo okolja ter zavzemanje za pravno in socialno državo. Svoje aktivnosti izvaja skozi nacionalne in mednarodne projekte, ki vključujejo analize domače zakonodaje in primerjalne analize v funkciji spodbud za spremembe ali uveljavitev nove zakonodaje. Prizadetim ciljnim skupinam in njihovim organizacijam s področja varstva človekovih pravic in svoboščin ter varstva okolja pa nudi tudi izobraževanja in svetovanja v skladu s projekti, ki jih izvaja (PIC, 2021). Gre za pomembno nevladno organizacijo, ki svoje poslanstvo opredeljuje kot prizadevanje za učinkovito varstvo pravic, za spodbujanje razvoja pravne misli in iskanja naprednejših, bolj demokratičnih in bolj humanih rešitev, za krepitev civilnega dialoga in položaja nevladnih organizacij, za vključevanje javnosti v procese odločanja ter enostavnejšo in razumljivejšo zakonodajo.

V projektni skupini ocenjujemo, da je PIC pomembna nevladna organizacija s področja neformalnega zunanjega nadzora nad izvrševanjem policijskih nalog in pooblastil. V preteklosti je z MNZ in Policijo tudi tvorno sodeloval kot izvajalec projektov, zlasti s področja mednarodne zašite in integracije beguncev, ki spada med temeljna področja delovanja te nevladne organizacije. PIC je imel s policijo dobre odnose vse do začetka begunske krize, dialog je bil reden in konstruktiven. Po begunski krizi, predvsem pa po objavi poročila PIC o nezakonitih vračanjih na meji z Republiko Hrvaško pa se je ta odnos skrhal oziroma ga sploh ni bilo več. PIC je med drugim skupaj z nekaterimi drugimi nevladnimi organizacijami in posamezniki tudi soustanovitelj Pravne mreže za varstvo demokracije.

S ciljem, da bi pridobili natančnejši in neposreden vpogled v aktivnosti, ki jih PIC izvaja kot neformalni nadzornik nad policijo, smo izvedli strukturiran ustni intervju z direktorico PIC.

2 Ugotovitve ciljnega raziskovalnega projekta

2.1 Metoda

Strukturiran ustni intervju z direktorico PIC smo izvedli z vprašalnikom, ki je nastal na podlagi predhodne analize področja neformalnega nadzora, ki ga nad policijo v RS izvajajo nevladne organizacije. V okviru predhodne analize smo se seznanili tudi z dejavnostjo PIC ter vizijo in poslanstvom te nevladne organizacije. Vprašanja za intervjuvanko smo razdelili v več sklopov. Vprašanja iz prvega sklopa so se nanašala na pravne okvire delovanja nevladnih organizacij in področje dela PIC-a. Z drugim sklopom vprašanj smo naslovili problematiko mednarodne zaščite in migracij, ki je, kot rečeno, eno temeljnih področij delovanja PIC. Tretji sklop vprašanj se je nanašal na izvajanje Državnega preventivnega mehanizma (DPM), pri čemer je bila tudi pri tem sklopu v ospredju problematika azila in migracij. Četrty sklop vprašanj smo posvetili aktivnostim PIC v okviru Pravne mreže za varstvo demokracije, ki je osredotočena na spremljanje izvajanja policijskih postopkov in pooblastil med epidemijo. Peti/zadnji sklop vprašanj smo namenili pritožbenim postopkom zoper delo policije (v teh postopkih kot predstavnica javnosti sodeluje tudi ena od sodelavk PIC). Med izvedbo intervjuja smo sogovornici spontano postavili tudi nekatera vprašanja, ki ne spadajo v nobenega izmed

navedenih sklopov. Intervju smo zvedli dne 7. 4. 2021 v prostorih Fakultete za varnostne vede Univerze v Mariboru.

2.2 **Izsledki strukturiranega intervjuja**

2.2.1 Poslanstvo in področja delovanja PIC

Intervjuvanka je uvodoma povedala, da PIC spreminja ime in da se bo po novem uradno imenoval »Pravni center za varstvo človekovih pravic in okolja«. PIC je aktiven na treh osnovnih področjih: prvo je varstvo ranljivih skupin, kjer se predvsem ukvarjajo s pravnim varstvom invalidov, otrok, žrtev nasilja v družini, oseb z motnjami v duševnem zdravju ipd. Drugo področje je varstvo okolja, kjer nudijo pravno pomoč in svetovanje specializiranim okoljskim nevladnim organizacijam, tretje področje pa je azil oziroma mednarodna zaščita ter širša problematika begunskih migracij. To je področje, na katerem se največkrat srečujejo s policijskimi postopki. PIC je tudi eden od soustanoviteljev Pravne mreže za varstvo demokracije. Temeljno poslanstvo PIC kot nevladne organizacije je prispevati k sistemskim oziroma strukturnim, pravnim in tudi širšim družbenim spremembam v duhu načel pravne države in demokracije. Na konkretni ravni navedeno vključuje tudi spremljanje izvajanja policijskih postopkov in pooblastil ter prizadevanje za spremembo morebiti neustavnih pravnih okvirjev, v katerih policija izvaja svoje naloge v trenutnih razmerah epidemije covid-19.

2.2.2 Pravni položaj in varstvo oseb, ki želijo zaprositi za mednarodno zaščito

PIC na področju azila in migracij nudi pravno pomoč osebam, ki želijo vstopiti v azilni postopek, ki so v azilnem postopku, in osebam, ki jih država želi vrniti v njihove izvirne države. Intervjuvanka je opozorila, da v nekaterih državah spremljanje teh postopkov s tujci na meji, še preden formalno postanejo prosilci za mednarodno zaščito, izvajajo nevladne organizacije. V Sloveniji pravnega okvirja za to ni. Tudi v praksi se to ne izvaja, četudi policija ob vsaki priložnosti zatrjuje, da takšno spremljanje obstaja. Takšno spremljanje občasno zagotavlja DPM, ki ga kot nosilna institucija izvaja Varuh človekovih pravic (VČP). Izvaja se sicer res nenapovedano, vendar ni redno in dovolj intenzivno, da bi temu lahko rekli, da gre za kontinuirano spremljanje postopkov, ki omogoča kvaliteten nadzor in zaključke o tem, ali so postopki s tujci na državni meji zakoniti ali ne in ali so ljudem zagotovljene temeljne pravice ali ne. Delni vpogled v to ima tudi Visoki komisariat ZN za begunce, a tudi pri njem po mnenju sogovornice ne gre za neposredno spremljanje postopkov, ampak za spremljanje podatkov o postopkih z osebami, ki so že zaprosile za mednarodno zaščito. Pri tem Visoki komisar oziroma njegov urad nima vpogleda v to, kako je policija ravnala s tujci, ki v azilni postopek (sploh) niso vstopili, ker jim denimo policija ni omogočila, da bi učinkovito izrazili namero, da bodo vložili prošnjo za azil. Za PIC kot nevladno organizacijo s področja človekovih pravic in temeljih svoboščin je prav predhodni postopek, ki ga izvaja policija, najbolj kritičen in zato ključen del postopka za pridobitev mednarodne zaščite. Trenutek, ko so temeljne pravice prebežnikov najbolj izpostavljene morebitnim kršitvam, je trenutek, ko oseba izrazi namero, da bo vložila prošnjo za mednarodno zaščito, organ – tj. policija – pa mu tega ne dovoli oziroma ne omogoči in ga vrne obmejnemu organom sosednje države, v našem primeru Hrvaške. Sogovornica je poudarila, da je imel PIC pred begunsko krizo s policijo zelo dobre odnose, dialog je bil reden in konstruktiven. Po begunski krizi, predvsem pa po objavi poročila PIC o nezakonitih vračanjih na meji z Republiko Hrvaško pa se je ta odnos skrhal oziroma ga sploh ni bilo več.

2.2.3 Neposredno spremljanje izvajanja policijskih postopkov vračanja na slovensko-hrvaški meji

Sogovornica je pojasnila, da je na podlagi evropske direktive o vračanju z Zakonom o tujcih pravna podlaga zagotovljena za neposredno spremljanje vračanja tujcev v postopku po pravnomočnosti zavrnitve prošnje za mednarodno zaščito, ko oseba ne izpolnjuje več pogojev za prebivanje v Republiki Sloveniji. Spremljanje teh postopkov v Sloveniji izvaja Karitas, medtem ko ima PIC dostop do postopkov in dokumentacije v zvezi z njimi zagotovljen le v nekaj primerih na leto.⁴⁸ Bistveno bolj problematični so postopki neposrednih oziroma takojšnjih vračanj tujcev, ki bodisi ne zaprosijo za mednarodno zaščito ali pa jim je to onemogočeno. Pravne podlage za spremljanje teh postopkov v slovenskem pravem redu ni.

Če bo Evropska komisija želela razumeti, kaj se dogaja in priznati, da stanje ni tako, kot zatrjujejo države, bo morala po mnenju intervjuvanke narediti točno to: na meje bo morala poslati ekipe, ki bodo imele dostop in možnost neposrednega spremljanja policijskih postopkov neposrednega vračanja. Sogovornica je ob tem povedala, da imajo nevladne organizacije neposredne informacije udeležencev postopkov o tem, da so policisti v določenih primerih tujcem, ki so izrazili namero za vložitev prošnje za azil, povedali, da »pri nas ni mednarodne zašite« ali pa na primer »vsekakor boste vložili prošnjo«, te osebe pa so bile nato vrnjene hrvaškim mejnim policistom. Vendar po mnenju sogovornice problem ni samo ravnanje policije, problem je tudi pravni okvir, v katerem policija postopa na opisan način. PIC in druge nevladne organizacije so Evropsko komisijo že večkrat opozorile, da medvladni sporazumi, kakršen je Sporazum med vlado Republike Slovenije in vlado Republike Hrvaške o izročitvi in prevzemu oseb, katerih vstop ali prebivanje je nezakonito, ne bi smeli biti del pravnega reda Evropske unije (EU), ker tujcem oziroma migrantom ne zagotavljajo dovolj pravnih varoval pred zlorabami postopka in kršitvami pravice do mednarodne zaščite.

Na našo opazko, da je VČP v svojih poročilih in mnenjih (policijo) že večkrat opozoril, da je omenjeni sporazum v nasprotju z evropskim pravnim redom, in da si policija tega ne pusti dopovedati, je sogovornica dejala, da je bila večina teh medvladnih sporazumov sprejetih še preden so posamezne države vstopile v EU, zato policija vztraja na stališču, da so šli skozi postopek uskladitve notranjega prava s pravom EU in da je bil s tem izpolnjen pogoj, da se sporazumi lahko uporabljajo kot del evropskega pravnega reda. Pri PIC-u ocenjujejo ravno nasprotno – da ti sporazumi, ne le slovensko-hrvaški, v postopkih harmonizacije notranjega prava bodočih držav članic s pravnim redom EU očitno niso bili dovolj dobro preverjeni. Poleg tega je bil namen, zaradi katerega so bili ti sporazumi sprejeti, drugačen od namena, za katerega se sedaj uporabljajo. Med seboj se, kot je pojasnila sogovornica, tudi precej razlikujejo: na primer, sporazum z Italijo ne dovoljuje vračanja mladoletnikov brez spremstva, sporazum med Slovenijo in Hrvaško pa tega sploh ne omenja, kar v praksi pomeni, da imamo znotraj sistema diskriminatorno obravnavo iste skupine otrok. Po Zakonu o mednarodni zaščiti (ZMZ-1, 2016) se mladoletnika brez spremstva sicer sme vrniti drugi državi, vendar le v primeru, če center za socialno delo (CSD) oceni, da je to v največjo otrokovo korist, slovenska policija pa je po ugotovitvah VČP mladoletne prebežnike brez spremstva vračala brez posvetovanja s CSD-ji in brez njihovega soglasja.

⁴⁸ Drugače je bilo v preteklosti, ko je PIC na primer leta 2012 začel izvajati projekt, katerega pobudnik in sofinancer je bilo MNZ. V okviru tega projekta so spremljali postopke in pridobivali vso dokumentacijo o postopkih s področja azila. Njihove aktivnosti so bile zelo intenzivne, analize in poročila, ki so jih pripravljali za MNZ, so bila nekakšno ogledalo razmer, hkrati pa tudi smerokaz za spremembe, ko so potrebne na področju mednarodne zaščite. Tovrstno sodelovanje z MNZ je po oceni sogovornice nedvomno prispevalo k temu, da je bilo takrat stanje na tem področju boljše kot je danes.

Intervjuvanka je omenila tudi primer skupine 37 migrantov, glede katerih je bilo ugotovljeno, da niso bili deleži individualne obravnave, saj je policija zanje uporabila že izpolnjene obrazce za drugo skupino prebežnikov. Osebni podatki, okoliščine vstopa v državo itn., vse se je nanašalo na drugo skupino tujcev, za nameček pa je bilo na obrazcih navedeno, da so zaprosili za mednarodno zaščito, čeprav so bili v resnici vrnjeni hrvaškim policistom. To so hude kršitve temeljnih pravic in kršitve ZMZ-1. Če bi se spremljanje policijskih postopkov in dokumentacije na meji izvajalo bolj redno in intenzivno, bi se podobne kršitve pravočasno odkrile in država bi zagotovo morala spremeniti pristop.

Intervjuvanka je opozorila, da v takih in podobnih primerih, ko ne reagirata niti VČP niti Specializirano državno tožilstvo, imunski sistem države zataji, nevladne organizacije pa ostanejo same in bolj ali manj brez moči. Za nameček pa tudi posamezni primeri, ki jih vodi PIC, pogosto ne pridejo do ustreznega zaključka, ker tujci zapustijo Slovenijo in nadaljujejo pot v druge države EU. Ob rob povedanemu je poudarila, da se je v zadnjih dveh desetletjih redko izkazalo, da njihove navedbe ne bi držale, pa država kljub temu še vedno težko prisluhne, ko poročajo s terena. Kot je še poudarila, je naloga PIC prisluhniti ljudem, ki prihajajo in ki nimajo svojega glasu ali pa družbene moči, zato, da bi to, kar se jim dogaja, sporočili odločevalcem. V tem je bistvo njihovega poslanstva: sporočiti odločevalcem, da je nekaj hudo narobe, pa čeprav so politične odločitve pogosto povsem nasprotno.

2.2.4 Poskus kriminalizacije in utišanja nevladnih organizacij

V nadaljevanju intervjuja je sogovornica predstavila šokantno zgodbo, v kateri je nastopala v glavni vlogi. Po objavi poročila o nezakonitih vračanjih na Hrvaško (prebežnike so hrvaške oblasti nato vrnile v Bosno in Hercegovino) je takratna ministrica za notranje zadeve PIC obtožila tihotapljenja in pomoči pri nezakonitem prehajanju meje. Povod za to naj bi bil sogovorničin telefonski klic, s katerim je policiji sporočila lokacijo, na kateri se nahajajo prebežniki in tudi to, da želijo zaprositi za mednarodno zaščito, kar je bil v času pogostih in v mnogih primerih nezakonitih vračanj način, na katerega je PIC skušal pomagati tujcem, ki so se kot prebežniki zatekli v Slovenijo. O prihodu prebežnikov so z njihovim soglasjem želeli čim prej obvestiti policijo in s tem zaščiti njihove pravice. Čeprav sta se policija in tožilstvo izdatno trudila, absurdne obtožbe nista mogla utemeljiti z razumnimi dokazi. Nato je poskusil še politik Jelinčič, ki je vložil kazensko ovadbo zoper sogovornico osebno. Državni tožilec je tudi to ovadbo nemudoma zavrgel. Pri tem je šlo po prepričanju intervjuvanke za tipičen poskus utišanja nevladne organizacije in kriminalizacije tako begunskih migracij kot tudi nevladne organizacije in njenih aktivistov, ki si prizadevajo za zagotovitev temeljnih pravic prebežnikom.⁴⁹

2.2.5 Razlogi za nezakonito vračanje prebežnikov

Intervjuvanko smo nato vprašali, kje njihova nevladna organizacija vidi razloge za po njihovem mnenju nezakonito vračanje prebežnikov, glede katerega je preiskavo uvedel tudi VČP, ki je v poročilu navedel, da so v postopkih zaznali nekatere nepravilnosti, trditve o nezakonitem vračanju oziroma kršitvah načela nevračanja, ki je eno temeljnih načel

⁴⁹ Intervjuvanka je povedala, da je bila to ena največjih preizkušenj od začetka delovanja njihove nevladne organizacije. Za nameček je stvar dodatno zapletla še novinarka časnika Delo, ki je objavila elektronsko sporočilo, ki ga je PIC poslal na policijo, kot kraj na katerem so bili v stiku s prebežniki pa je namesto slovenskega kraja Učakovci navedla Čakovec, kar naj bi bil dokaz, da je šlo pri aktivnostih predstavnikov PIC-a za tihotapljenje ljudi. Ko so se stvari razčistile, se novinarka ni želela opravičiti in tudi časnik ni želel objaviti popravka.

begunskega in azilnega prava, pa niso mogli niti potrditi niti zavrniti. Sogovornica je odgovorila, da njihova nevladna organizacija ni nikoli trdila, da ne razumejo obremenitev, ki bi jih azilni sistem lahko utrpel ob morebitnem množičnem vlaganju prošelj za azil. Vendar to po njenem mnenju zagotovo ne more biti upravičljiv razlog za to, da se tujcem, ki so prišli v Slovenijo, krši eno izmed temeljnih pravic.

Policisti, ki so uradne osebe in nosijo odgovornost za zakonitost svojega dela, se po mnenju sogovornice očitno ne zavedajo, da pravica do mednarodne zaščite pogosto pomeni pravico do življenja, saj gre pri vprašanju vložitve ali nevladitve prošnje za vprašanje življenja ali smrti. Poslati nekoga nazaj lahko pomeni smrt in to odgovornost nosijo oziroma nosimo vsi, ki pridemo v stik s tem posameznikom. Vprašanje obremenjenosti azilnega sistema je gotovo relevantno, vendar bi tudi Evropska komisija morala slišati pozive k zakonitemu ravnanju in zaščiti temeljnih pravic prebežnikov, izkušnja nevladnih organizacij iz Slovenije pa je, da jih ne sliši.

Na naše vprašanje, če PIC spremlja tudi stanje na slovensko-italijanski meji, je intervjuvanka odgovorila, da je tam situacija obrnjena v primerjavi s slovensko-hrvaško mejo, ker je v tem primeru Slovenija prejemnica, Italija pa je država, ki prebežnike pogosto vrača nezakonito. Po njenem mnenju gre očitno za t. i. »*trade off*« dogovore med državami oziroma njihovimi mejnimi organi. Ugotovili so, da italijanska policija slovenski uspe vrniti tudi osebe, za katere iz dokumentacije izhaja, da so zaprosili za azil, vendar italijanska policija nato postopka ni izvedla v skladu z zakonom in mednarodnim pravom. Za PIC kot nevladno organizacijo je takšno ravnanje nesprejemljivo in protipravno. Njihovi italijanski kolegi so zaradi nezakonitega vračanja prebežnikov Sloveniji sprožili pravne postopke.⁵⁰ Slovenija bi po mnenju sogovornice ravnala odgovorno, če bi takšen sprejem zavrnila, a tega ne stori, pri čemer tujce vrne naprej oziroma nazaj Hrvaški. Takšno ravnanje oblasti se imenuje verižno vračanje, ker teh ljudi slovenski azilni sistem sploh ne zazna. Vprašanje je, če so bili osebni podatki (prstni odtisi) teh oseb sploh vneseni v EURODAC sistem, ker po informacijah, ki jih imajo, hrvaška policija tega postopka ne izvaja. Do tega je bil kritičen tudi minister Hojs, nakar se je izkazalo, da tudi slovenska policija tega postopka pogosto ne izvaja, verjetno s ciljem, da se izogne vračanju oseb po Dublinski uredbi.

2.2.6 Nevladne organizacije kot neformalni nadzornik policije

Sogovornico smo vprašali, ali PIC samega sebe sploh dojema kot nadzorovalca dela policije. Odgovorila je, da podobno kot tudi druge nevladne organizacije izvaja neformalni in posredni nadzor nad policijo. Zastopajo prosilce za mednarodno zaščito, čeprav ne več v formalnem okviru programa, ki ga je v preteklosti sofinanciralo MNZ, temveč pod okriljem mednarodnega projekta. Ravno ob nastopu sedanje vlade se je sočasno zaključil tudi njihov projekt v okviru omenjenega programa, novi minister pa ni več razpisal novega projekta. Čeprav gre za že pridobljena in programirana sredstva s strani Evropske komisije, je bil program ukinjen. Posledično brezplačna pravna pomoč prosilcem za mednarodno zaščito na prvi stopnji ni več zagotovljena na način, kot je bila pred marcem 2020. Sodelovanje PIC pri mednarodnem projektu sicer še vedno omogoča, da zastopajo prosilce, vendar ne v enakem obsegu kot prej, kar pomeni, da je v Sloveniji trenutno dostop do brezplačne pravne pomoči na prvi stopnji precej okrnjen. Analiza PIC je pokazala, da se je za 30 % znižala stopnja verjetnosti priznanja (»*recognition rate*«) statusa begunca ali priznanja subsidiarne zaščite, ker prosilci na

⁵⁰ Intervjuvanka je pojasnila, da so ustanovili mrežo nevladnih organizacij iz Hrvaške, Slovenije in Italije. Akronimi teh držav sestavljajo »CROSIT«. Namen te mreže je spremljati podatke in prakse policije pri vračanju prebežnikov.

prvi stopnji nimajo zastopanja. Sogovornica je v zvezi s tem opozorila, da s tem, ko stopajo v stik z osebami, ki jih zastopajo v azilnem postopku, posredno spremljajo tudi informacije o njihovi obravnavi na meji, saj v postopku podaje prošnje oziroma iz depeš, ki jih kot zastopniki prisilcev prejmejo v vednost, lahko spremljajo, na kakšen način postopek poteka, s pomočjo prevajalcev pa s prosilci lahko opravijo tudi pogovore. In prav to je ena od stvari, na katere opozarjajo oblasti – mnogi tujci, ki so med seboj nepovezani, pripovedujejo zelo podobne stvari, zato bi se že zdavnaj morale prižgati rdeče luči, kljub temu pa se po mnenju sogovornice ne zgodi nič. Po njenem mnenju je edini možen odgovor na vprašanje, zakaj stvari potekajo tako kot potekajo, ta, da zato, ker so se tako zavestno odločile oblasti.

2.2.7 Sodelovanje pri izvajanju Državnega preventivnega mehanizma (DPM)

Intervjuvanko smo prosili, da na kratko opiše sodelovanje PIC v okviru DPM, ki ga v Republiki Sloveniji kot nosilna institucija izvaja VČP. Pri PIC pozdravljajo potezo Varuha, ki se je ob ratifikaciji opcijskega protokola h konvenciji OZN o prepovedi mučenja odločil za model Ombudsman plus. Pri tem gre za model, kjer je prispevek partnerskih nevladnih organizacij skoraj enako pomemben kot je lahko prispevek osebja na DPM. To pomeni, da se vsi obiski oziroma nadzori krajev, kjer se zadržujejo osebe ki jim je odvzeta ali omejena prostost, opravljajo v mešanih skupinah, kjer imajo predstavniki nevladnih organizacij praktično enaka pooblastila kot predstavniki urada Varuha, sodelujejo pa tudi pri pripravi poročil, končnih poročil in priporočil. Ta model je po besedah intervjuvanke zelo dobro sprejet in tudi v praksi zelo dobro poteka. Predstavniki nevladnih organizacij so s strani različnih mednarodnih organizacij pogosto povabljeni, da svoje ugotovitve predstavijo tudi v tujini. V tako majhni državi, kot je Slovenija, kjer so kapacitete državnih institucij in nevladnih organizacij okrnjene, je po oceni sogovornice komplementarnost še toliko bolj pomembna: nevladne organizacije prinašajo informacije s terena, izkušnje iz prakse, nakar skupaj s predstavniki Varuha oblikujejo čim bolj učinkovito strategijo za ugotavljanje morebitnih nezakonitosti in kršitev temeljnih pravic osebam, ki so prikrajšane za osebno svobodo, v to skupino pa kakopak spadajo tudi tujci, ki neregularno vstopijo v Republiko Slovenijo in želijo zaprositi za mednarodno zaščito.

Sogovornica je ocenila, da DPM dobro deluje, je pa institucij, ki jih ta mehanizem spremlja, ogromno, zato je reden in učinkovit nadzor zelo otežen oziroma praktično ni mogoč. Posamezne policijske postaje ali druga mesta, kjer so tujci lahko nastanjeni, pridejo na vrsto enkrat na leto, na dve leti ali še redkeje. V tem, da sistematičen in stalen neformalni nadzor nad policijskim delom s tujci ni zagotovljen, sogovornica vidi glavni problem. Pri PIC si želijo pogostejših obiskov oziroma nadzorov, vendar Varuh pri tem le delno sledi njihovim predlogom in pobudam. Problem vidijo tudi v tem, da premnoge njihove ugotovitve in priporočila, ki jih zapišejo v poročila in končna poročila, ne dobijo ustreznega epiloga oziroma ne spodbudijo potrebnih sprememb. Sogovornica meni, da del odgovornosti za to nosi tudi VČP, ki je pogosto preveč pasiven in prizanesljiv do nezakonitega ravnanja policije. Po oceni PIC bi morali biti postopki nadzora in predvsem neposrednega spremljanja policijskih postopkov rednejši. Nenapovedani sicer so, a bi se morali po njihovem mnenju opravljati tudi ponoči, trajati pa bi morali cel dan, da obiskana policijska postaja tujcev ne bi mogla obravnavati kasneje ali jih premestiti na drugo policijsko postajo. To je namreč praksa, ki so jo zaznali med nekaterimi obiski. Tudi pri uresničevanju priporočil bi bilo treba narediti več, saj nevladne organizacije tudi v tem segmentu opažajo, da bi bil Varuh lahko bolj angažiran.

V nadaljevanju nas je zanimalo, katere so poglobitve vsebinske ugotovitve nevladnih organizacij v okviru delovanja DPM in kje po njihovem mnenju prihaja do največjih problemov. Sogovornica je odgovorila, da policija še vedno ne želi beležiti, ali je oseba bila vprašana, če želi zaprositi za mednarodno zaščito, v uradnih zaznamkih pogosto niso navedene

vse okoliščine in ni podana zabeležka o tem, kakšen je bil odgovor osebe, ni podana utemeljitev, zakaj oseba ni bila vprašana, če želi zaprositi za azil ipd. To je bilo eno izmed priporočil Varuha, vendar je policija brez najmanjše zadrege sporočila, da ga ne bo upoštevala. Zato se stvari ne premaknejo. Nevladne organizacije sicer lahko pogledajo v dokumentacijo in iz nje dobijo podatke, vendar to po mnenju sogovornice ni dovolj. Varuh bi moral doseči dogovor s policijo, da se evropska direktiva implementira tako kot se mora, in pri tem bi moral vztrajati.

DPM je pokazal, da je poleg postopkov na meji drug velik problem t. i. upravni pripor, ki je kot »omejitev gibanja« določen z Zakonom o tujcih in ZMZ-1. Pri tem institutu gre *de facto* za odvzem prostosti, ne glede na to, da zakon to imenuje omejitev gibanja. Opraviti imamo z upravnim oziroma administrativnim priporom, ki je v svojih učinkih podoben kot pripor, ki se odredi pa določbah Zakona o kazenskem postopku, pravnih varoval, ki veljajo za »pravi« pripor, pa osebe v postopku za mednarodno zaščito nimajo. Oseba je prisilno zadržana, odvzeta ji je pravica, da se svobodno giblje. Kot je pojasnila sogovornica, bodo ta problem v letu 2021 bolj intenzivno naslovili – razčistiti želijo kakšna pravna varovala bi morala veljati, ko govorimo o tej vrsti odvzema prostosti. Ocenjujejo, da v teh postopkih prihaja do prevelike razlike v primerjavi z osebami, ki jim je odvzeta prostost na podlagi drugih zakonov. Čeprav gre v teh postopkih za sum storitve prekrška nezakonitega prehoda držane meje (v primerih, ko oseba vloži prošnjo za mednarodno zaščito pa, do morebitne zanjo neugodne odločitve pristojnega organa, zakona sploh ni kršila), se osebam gibanje lahko omeji za 6 mesecev. Pri tem niso izvzeti niti otroci. Če država nima na voljo druge alternative, je praviloma v Center za tujce nameščen tudi otrok z družino ali brez spremstva. Slovenska policija si prizadeva, da je ta čas čim krajši, pa vendar: tudi če je otrok zaprt 3 dni, to po mnenju sogovornice ne spremeni dejstva, da je zaprt, kar je v popolnem nasprotju s Konvencijo o otrokovih pravicah. Pri PIC menijo, da je alternativ za upravni pripor premalo in da »omejitev gibanja«, kot jo imenuje zakon, ne bi smela biti implementirana na takšen način. Na to, da države na splošno prepogosto uporabljajo pripor kot sankcijo oziroma ukrep v času postopka obravnave prošnje, ne nazadnje opozarja tudi Agencija EU za temeljne pravice (FRA). Po oceni sogovornice gre očitno za splošno uveljavljeno prakso, ki ni značilna samo za Slovenijo in je nastala s prihodom večjega števila migrantov, saj so temu ukrepu večinoma podvrženi tujci.

2.2.8 Izobraževanje in usposabljanje s področja prava temeljnih pravic

Eden od problemov, na katere je opozorila intervjuvanka, zadeva izobraževanje. Po oceni PIC je izobraževanj s področja človekovih pravic v kateremkoli kurikulumu bistveno premalo, in očitno to velja tudi za izobraževanja in usposabljanja v policiji. Očitno je, da je v teh programih poudarek na ožjih zakonskih in praktičnih vidikih izvajanja policijskih postopkov in pooblastil, medtem ko poudarki, ki izhajajo iz prava človekovih pravic, niso vključeni ali pa so zapostavljeni.⁵¹ Če bi bila presoja policista o tem, ali je odvzem prostosti nujen ali ne, bolj kompetentna in suverena, bi ob širšem pravnem vpogledu v zadevo lahko svojo odločitev tudi lažje in bolje utemeljil. Ena izmed stvari, ki jih opažajo pri PIC, je namreč tudi to, da so odločitve pogosto neustrezno ali premalo obrazložene. Zlasti prvi dve leti po uveljavitvi sprememb Zakona o tujcih, ko so se začele tujcem izročati odločitve o vračanju, so bile odločbe po oceni PIC z vidika obrazložitev prava katastrofa. Če uradna oseba, ki je to odločitev sprejela, tega ni sposobna ustrezno argumentirati, po mnenju sogovornice takšnega

⁵¹ Pri PIC problem vidijo v »ekspresnem« izobraževanju za mejne policiste, zaradi katerega se standardi policijskega dela izrazito slabšajo. Po mnenju sogovornice je bilo razumevanje policijskih postopkov in vloge policista pred desetletjem in več bistveno drugačno kot sedaj. Spremembe na področju izobraževanja in usposabljanja policistov so po prepričanju PIC ena od temeljnih stvari, če želimo, da bo sistem na splošno sledil višjim standardom varstva posameznika v policijskih postopkih.

ukrepa ne bi smela sprejeti. Po njenem mnenju je obstoječe programe izobraževanja in usposabljanja za policiste nujno potrebno nadgraditi z vsebinami s področja prava temeljnih pravic.

Sogovornica je kot primer dobre prakse, pri katerem tudi sama sodeluje, izpostavila spletni tečaj, ki ga v okviru programa HELP Sveta Evrope za tožilce in kazenske sodnike izvaja Center za izobraževanje v pravosodju. Pri tem gre za zelo kakovostne tečaje za funkcionarje in zaposlene s področja kazenskega pravosodja. Posamezne države lahko tečaje, ki vključujejo različne vidike delovanja kazenskega pravosodja, prilagodijo in prevedejo v svoje jezike. Eden od tečajev, ki jih v Sloveniji kot rečeno koordinira Center za izobraževanje v pravosodju v okviru Ministrstva za pravosodje, je posvečen postopkovnim jamstvom v kazenskem postopku in pravicam žrtev. Po oceni sogovornice, ki je v tečaj vključena kot tutorica, gre za odličen in lahko dostopen spletni tečaj, ki pomeni korak naprej pri tem, kako standarde Sveta Evrope ali EU na določenem področju približati zaposlenim v pravosodju. Vključenih je 40 sodnikov in tožilcev, ki lahko tečajne aktivnosti prilagajajo delovnim obveznostim. Po vsebinski plati tečaj med drugim vključuje izmišljene konkretne primere, v katerih je potrebno tehtati med tem kdaj, kako in v kolikšni meri poseči v pravice osumljencev, obdolžencev, oškodovancev, žrtev in ostalih udeležencev v (pred)kazenskem postopku v luči predpisov, sodne prakse, poročil in mnenj nadzornih institucij ipd. Program tečaja je sicer še vedno v procesu dograjevanja (s slovensko sodno prakso), ko bo dokončan pa bo dostopen komurkoli.

Ko gre za policijo, so po mnenju sogovornice poleg ustreznega modela izobraževanja in usposabljanja pomembne tudi usmeritve in nadzor nad delom policije, za kar so v Policiji neposredno odgovorni policijski vodje, usmerjevalne in nadzorne aktivnosti pa izvaja tudi MNZ, torej resor, katerega del je Policija. PIC je z Direktoratom za policijo in druge varnostne naloge MNZ, ki prek enega od svojih sektorjev vrši resorni nadzor nad policijo, v stiku, vendar je po ugotovitvah PIC očitno, da pri aktivnostih, ki jih izvajajo eni in drugi, ni sinergije. PIC je svoje ugotovitve glede nezakonitih vračanj predstavil vodstvu direktorata in predlagali nadzor,

ki je bil nato opravljen, vendar jasnega sporočila policiji.⁵² da mora nezakonito prakso opustiti, ni bilo.⁵³

2.2.9 Sodelovaje z drugimi nevladnimi in mednarodnimi organizacijami ter odnosi z mediji in policijo

PIC ima po navedbah intervjuvanke korektne odnose z novinarji, ki se intenzivno ukvarjajo s področjem migracij in problematiko mednarodne zaščite, podobno pa veja tudi za druga področja, na katerih je aktivna njihova nevladna organizacija. Pri sodelovanju z novinarji gre za reciprociteto – PIC jim pomaga pri razumevanju postopkov, pravnih določil ipd., novinarji pa, na primer, nevladni organizaciji posredujejo informacije o stanju v drugih državah, ki jih obiščejo pri svojem delu.

Kot pomembno je izpostavila tudi sodelovanje z mednarodnimi organizacijami v regiji. Srečanja in izmenjava informacij poteka tudi z Visokim komisariatom ZN za begunce. PIC je povezan tudi v različne mreže (zgoraj smo omenili CROSIT), na primer ECRE, to je Evropski odbor za izgnance in begunce, ki je ena največjih mrež nevladnih organizacij v Evropi, ki sodeluje pri vseh spremembah politik, predpisov in praks na ravni EU.

V okviru mreže PIC vsako leto prispeva letno poročilo o stanju v Slovenij, pripravljajo pa tudi posebna tematska poročila. PIC sodeluje tudi z mnogimi drugimi manjšimi organizacijami in iniciativami, rednih stikov s slovensko policijo pa trenutno nima, kar je bilo prej običajno.

⁵² Projektna skupina je ob pregledu raziskovanega gradiva, ki ji ga je dostavil SSUNP DPDVN, ugotovila nasprotno – da je SSUNP oziroma DPDVN Policiji poslal zelo »jasno sporočilo«⁵² glede nezakonitosti njenega ravnanja. SSUNP je bil v enem od primerov, v katerem so bili pridržani tujci, ki so nezakonito vstopili v Republiko Slovenijo, seznanjen z ugotovitvami VČP, ki je obiskal policijsko postajo, na kateri so bili tujci pridržani. SSUNP je nato opravil t. i. posredni nadzor in na njegovi podlagi podal obsežno mnenje. Ugotovljeno je bilo, da so policisti odvzeli prostost večjemu številu tujcev, ki so bili s policijskimi vozili in avtobusom prepeljani na policijsko postajo. Iz mnenja SSUNP je razvidno, da je pet tujcev ob prijettu izrazilo namero za vložitev prošnje za mednarodno zaščito, dva sta to storila med postopki na PP, eden pa ob izročanju hrvaškimi varnostnim organom. Postopek z vsemi, ki so izrazili namero, je bil opravljen s tolmačem, opravljena pa je bila tudi registracija v sistemu TravelDocMigrant in Eurodac. Tujci, ki so izrazili namero za vložitev prošnje za mednarodno zaščito, so bili po izvedenem postopku na PP prepeljani v azilni dom. Ostali tujci, ki jim je bila odvzeta prostost, so bili pridržani, policisti pa so jih po predhodni najavi na podlagi sporazuma med vladama Slovenije in Hrvaške o izročitvi in prevzemu oseb, katerih vstop ali prebivanje je nezakonito, predali hrvaškimi varnostnim organom. Nadzorniki SSUNP so ugotovili, da policisti nekaterim pridržanim tujcem niso izdali sklepa o pridržanju v skladu s petim odstavkom 66. člena ZNPPol in da so bile posledično tem tujcem kršene človekove pravice, ker jim je bila brez obrazložitve več ur odvzeta prostost. Poleg tega policisti v postopku pridržanja niso napravili uradnih zaznamkov, z izjemo enega, ki je bil pomanjkljiv in nepodpisan, iz njega pa tudi ni bilo razvidno, če je bila pridržanim zagotovljena individualna obravnava in če so lahko uveljavili svoje pravice. Nadzorniki so navedli, da je ob teh ugotovitvah zaskrbljujoče zlasti to, da sta delo policistov usmerjala pomočnik komandirja PP in policijski inšpektor, ki sta dovolila opustitev dolžnega ravnanja in kršitev temeljnih pravic. Ker policisti poleg že navedenih kršitev niso uvedli prekrškovnih postopkov, so po oceni nadzornikov neupravičeno odstopili od zakonske naloge, ki bi jo morali opraviti po uradni dolžnosti. Glede internega akta, ki vsebuje načrt aktivnosti policije ob dogodkih na meji, ki vplivajo na učinkovito upravljanje meje – s sklicevanjem nanj so policisti utemeljevali svoja ravnanja –, so nadzorniki SSUNP ugotovili, da Policija z navodili v tem dokumentu neupravičeno posega v zakonske norme in jih celo negira. SSUNP DPDVN je ministru predlagal izdajo usmeritev in obveznih navodil Policiji za odpravo ugotovljenih nepravilnosti, vključno s spornimi določbami omenjenega akta. DPDVN je mnenje posredoval tudi VČP (vir: raziskovalno gradivo).

⁵³ SSUNP DPDVN je poleg posrednega nadzora omenjenega konkretnega primera opravil tudi »izredni nadzor nad zagotavljanjem navzočnosti ilegalnih migrantov kot prič na zaslišanju pred preiskovalnim sodnikom«. Ta nadzor je bil izveden pred več leti (datum iz raziskovalnega gradiva ni razviden) in ni neposredno povezan z očitki Policiji o nezakonitem vračanju tujcev hrvaškimi varnostnim organom.

2.2.10 Splošna ocena (ne)učinkovitosti neformalnega nadzora NVO nad policijo

Ob koncu dela intervjuja, v katerem smo se večinoma zadržali pri problematiki mednarodne zaščite, smo sogovornico vprašali, kako na splošno ocenjuje učinkovitost neformalnega nadzora nad policijo. Kolikor toliko učinkovito spremljanje policijskega dela s strani NVO poteka v okviru izvajanja DPM ter domačih in mednarodnih projektov, če je pri tem pogodbeno določeno sodelovanje policije z raziskovalci/izvajalci. Izven omenjenih formalnih okvirjev o resnem neformalnem nadzoru NVO nad policijo po oceni sogovornice ne moremo govoriti. Zrela država je tista, ki si pusti nastaviti ogledalo, tudi če so stvari, ki jih sliši, neprijetne. Če se je pripravljena z njimi spoprijeti in se izboljšati, to zagotovo koristi vsem njenim državljanom in prebivalcem. V tem pogledu je Slovenija po mnenju sogovornice v zadnjih letih naredila velik korak nazaj. Glede na prej omenjene pomanjkljivosti pri izvajanju DPM in odsotnosti projektov, ki bi jih financirala država, intervjuvanka ocenjuje, da rednega spremljanja oziroma nadzora policije s strani nevladnih organizacij v Sloveniji trenutno ni, kolikor vendarle obstaja, pa ni učinkovit.

2.2.11 Izvajaje policijskih postopkov in pooblastil med epidemijo

Sogovornica je uvodoma poudarila, da je PIC v sodelovanju s še nekaterimi NVO soustanovitelj Pravne mreže za varstvo demokracije. Pobudi so se pridružili zaradi kaotičnega dogajanja po razglasitvi epidemije covid-19, ustavno spornih pretiranih in nesorazmernih omejitev temeljnih pravic, nesorazmernega izvajanja policijskih pooblastil in primerov ekscesne uporabe policijske sile. Temeljni cilj mreže je ljudem, ki so se ob uresničevanju njihovih temeljnih pravic, na primer z mirnim izražanjem mnenja na javnem kraju ob upoštevanju zaščitnih ukrepov, znašli v prekrškovnih ali morebiti celo kazenskih postopkih, pomagati s pravnim svetovanjem in tudi zastopanjem, saj so se mreži pridružili tudi nekateri odvetniki. Pomemben segment delovanja mreže je tudi opozarjanje na nesorazmernost in nedemokratičnost nekaterih omejitev temeljnih pravic, ki jih oblasti utemeljujejo s ciljem preprečevanja širjenja okužbe s covidom-19. Mreža je v zvezi s tem na Ustavno sodišče vložila pobudo za oceno ustavnosti popolne prepovedi javnih shodov, ker je ocenila, da gre pri tem za nesorazmeren poseg v pravico državljanov in tudi drugih prebivalcev do mirnega zbiranja in svobodnega izražanja mnenj in prepričanj, ki sta v demokratični družbi še posebej pomembni ravno v kriznih družbenih razmerah, kakršne trenutno vladajo v Sloveniji in svetu. Ustavno sodišče je, kot je pojasnila sogovornica, njihovo pobudo sprejelo v odločanje in do dokončne odločitve zadržalo izvrševanje te prepovedi.

Dva meseca po ustanovitvi je imela mreža po navedbah intervjuvanke odprtih dobrih 400 primerov, kar pomeni, da je potreba po pravnem varstvu in pomoči ljudem velika. V prekrškovnih in policijskih postopkih v zvezi z domnevnim neupoštevanjem zaščitnih ukrepov, prepovedi zbiranja in omejitev gibanja, je glavni problem opuščanje temeljnih procesnih kvartel, ki bi morale biti v teh postopkih udeležencem zagotovljene (npr. pravica do izjave, identifikacija storilca na kraju samem, množično preverjanje identitete ipd.). Policija je po ugotovitvah PIC začela opuščati klasične identifikacijske postopke, ki so po zakonu primaren način ugotavljanja istovetnosti kršiteljev. Namesto tega visoke globe, ki so predpisane z vladnimi odloki, izreka na podlagi prepoznave iz drugih postopkov, objav fotografij na družbenih omrežjih, s pomočjo uporabe tehničnih sredstev za video snemanje itn. Nekateri posamezniki, ki so se obrnili na mrežo, so plačilne naloge prejeli eno leto po očitani kršitvi. Način, kako policija sankcionirala posameznike za kršitve, za katere je predvidena globa, po oceni sogovornice spominja na način, ki je v predpisih predviden za odkrivanje in pregon storilcev najhujših kaznivih dejanj. Z opremo za videonadzor se snema celoten javni prostor, kakor da bi šlo za grožnjo s terorističnim napadom, rezultat na koncu pa je globa za prekršek v

postopku, ki posamezniku daje bistveno manj pravnih jamstev, kot jih ima v kazenskem postopku. Sogovornica je ocenila, da okoliščine, ki so nastale med epidemijo covid-19, kažejo na to, da je policija kot organ v sestavi MNZ izgubila svojo samostojnost, saj vodstvo policije in politične usmeritve očitno vplivajo na to, kako naj policisti izvajajo naloge in pooblastila. To stanje, nesorazmerni posegi v temeljne pravice ljudi in nove prakse pri izvajanju policijskih nalog in pooblastil so nekaj, kar je za PIC po navedbah sogovornice zelo problematično, zato temu namenjajo posebno pozornost.

Sogovornica je k navedenemu dodala, da PIC s svojimi aktivnostmi v mreži in onkraj njenih okvirjev po eni strani nudi pravno pomoč, po drugi pa išče sistemske rešitve. Poskuša sodelovati z VČP, Informacijskim pooblaščenecem (IP) in drugimi institucijami, vlaga pravna sredstva ipd. Uporablja pravo, zato da zaščiti posameznike in njihovo zavzemanje za zaščito demokratičnih vrednot. Za Evropsko komisijo je PIC pripravil tudi poročilo o stanju vladavine prava v Sloveniji.

2.2.12 Institut pritožbe zoper delo policije

V zadnjem sklopu vprašanj smo želeli ugotoviti, kakšno stališče ima intervjuvanka o aktualni ureditvi pritožbenega mehanizma zoper delo policije. Zanimalo nas je, katere prednosti in slabosti kot nevladna organizacija opažajo pri pomiritvenih postopkih in postopkih pred senatom. Sogovornica je najprej poudarila, da ima PIC neposreden interes, da so prek predstavnika ali predstavnice javnosti v postopke vključene tudi nevladne organizacije. Trenutno kot članica senata pri obravnavi pritožb sodeluje njihova sodelavka, vendar celovite analize tega mehanizma oziroma postopkov pri PIC ne izvajajo. Dejala je, da po njihovih ugotovitvah veljavna ureditev pritožbenega postopka ni uporabna za tujce, ki jih slovenska policija vrne hrvaški, ker ko zapustijo državo, pritožbe ne morejo več vložiti. Ko so ti ljudje vrnjeni na Hrvaško ali v Bosno in Hercegovino, ta mehanizem za njih ni več uporaben, četudi policija trdi, da se lahko pritožijo. Po podatkih, ki jih imajo pri PIC, so uspešne pritožbe zelo redke, kar še posebej velja za primere, ko se pritožijo prebežniki.

Sogovornico smo seznanili s tem, da smo v okviru tega ciljnega raziskovalnega projekta opravili intervjuje z več uslužbenci Sektorja za pritožbe zoper policijo DPDVN MNZ in da so bili naši vtisi po pogovorih zelo pozitivni. Uslužbenci sektorja, ki sodelujejo v postopkih, so strokovnjaki s podiplomsko izobrazbo in visoko stopnjo osebne integritete. Pozitivno nas je presenetila ugotovitev, da senati, v katerih poleg predsednika, ki je uslužbenec ministrstva, sodelujeta dva predstavnika javnosti, odločajo s preglasovanjem, pri čemer prihaja do tega, da je vodja senata tisti, ki mora pred glasovanjem predstavnikoma javnosti pojasnjevati, zakaj je treba ugotoviti, da je pritožba utemeljena, ne obratno. V pogovoru z intervjuvanko smo omenili tudi pomanjkljivosti in težave, ki smo jih identificirali med raziskavo, denimo to, da v postopkih pred senatom pritožbe za območje celotne države obravnava vsega skupaj šest uslužbencev sektorja in da so – tudi zato – poročevalci (tj. tisti, ki ugotavljajo dejansko stanje) v večini primerov uslužbenci policije. Opozorili smo tudi na to, da je VČP pritožbene postopke sicer pohvalil, da je odločanje v zadnjih letih postalo bolj nepristransko in objektivno, da pa je hkrati ugotovil tudi pomanjkljivosti. Ne nazadnje smo izpostavili, da pritožbeni postopki kljub trudu uslužbencev sektorja za nepristransko in objektivno obravnavanje pritožb, neodvisnosti postopkom ne morejo zagotoviti, ker potekajo v okvirih izvršne veje oblasti.

Ker je sogovornica dejala, da je imela sodelavka PIC, ki v postopkih pred senatom sodeluje kot predstavnica javnosti, v pogledu nepristranskega obravnavanja pritožbe slabo izkušnjo, smo jo vprašali, kakšen bi moral biti pritožbeni mehanizem po mnenju nevladnih organizacij. Zanimalo nas je, če meni, da je model pritožbenega mehanizma, ki ga trenutno imamo, sploh ustrezen in ali je v Sloveniji dozorel čas, ko mora pritožbeni postopek zoper delo policije postati neodvisen tudi v institucionalnem smislu.

Sogovornica je povedala, da nevladne organizacije kot dobrodošel pozdravljajo vsak nov mehanizem za odpravo kršitev človekovih pravic ali naslavljanje potreb in problemov, ki jih imajo državljani. Poleg tega je njihova želja, da se instrumenti, ki obstajajo, izgrajujejo in da so čim bolj učinkoviti. Vsekakor je po njenem mnenju za neodvisnost mehanizma pritožbe zoper delo policije smiselna njegova izločitev iz sistema znotraj katerega sedaj deluje, ker je jasno, kaj je tisto, kar zagotavlja nepristranskost. Pomembna je po njenem mnenju tudi dejanska dostopnost mehanizma čim širšemu krogu potencialnih pritožnikov, saj je mehanizem v nasprotnem primeru navidezen. Ljudje, ki se obračajo na PIC, imajo glede tega pomisleke in se za vložitev pritožbe večinoma ne odločajo. Ne zdi se jim, da bi s pritožbo na Policijo ali MNZ lahko karkoli dosegli. Pri PIC kljub temu menijo, da je institut pritožbe zoper delo policije pomemben, da ga je treba še naprej krepiti, in da ga je treba narediti neodvisnega. Navsezadnje VČP nič ne omejuje, da pritožbenega mehanizma ne bi prevzel nase,⁵⁴ možna pa je tudi ustanovitev povsem novega neodvisnega pritožbenega telesa, ki bi o pritožbah odločalo zunaj obstoječe strukture državne oblasti.

Sodelovaje v intervjuju, v katerem je bila do policije večinoma kritična, je sogovornica sklenila z optimizmom. Dejala je, da PIC s policijo še naprej zelo dobro sodeluje na področju preprečevanja in pomoči žrtvam družinskega nasilja. Na tem področju je slovenska policija v zadnjih letih naredila veliko, zagotovo več kot pravosodje...

3 Povzetek in sklep

V okviru raziskave smo izvedli strukturiran ustni intervju z direktorico Pravno-informacijskega centra nevladnih organizacij (PIC), ki je pomembna nevladna organizacija s področja neformalnega zunanega nadzora nad izvrševanjem policijskih nalog in pooblastil. PIC je aktiven na različnih področjih, pri čemer največ pozornosti posveča področju azila oziroma mednarodne zaščite ter širše problematike begunskih migracij. To je področje, na katerem se največkrat srečuje s policijskimi postopki. PIC je tudi eden od soustanoviteljev Pravne mreže za varstvo demokracije. Temeljno poslanstvo PIC kot nevladne organizacije je prispevati k sistemskim oziroma strukturnim pravnim in tudi širšim družbenim spremembam v duhu načel pravne države in demokracije. Na konkretni ravni navedeno vključuje tudi spremljanje izvajanja policijskih postopkov in pooblastil ter prizadevanje za spremembo morebiti neustavnih pravnih okvirjev, v katerih policija izvaja svoje naloge v trenutnih razmerah epidemije covid-19.

PIC na področju azila in migracij nudi pravno pomoč osebam, ki želijo vstopiti v azilni postopek, ki so v azilnem postopku in osebam, ki jih država želi vrniti v njihove izvorne države. Predhodni postopek, ki ga izvaja policija, je po mnenju sogovornice najbolj kritičen in zato ključen del postopka za pridobitev mednarodne zaščite. Trenutek, ko so temeljne pravice prebežnikov najbolj izpostavljene morebitnim kršitvam, je trenutek, ko oseba izrazi namero, da bo vložila prošnjo za mednarodno zaščito, organ – tj. policija – pa mu tega ne dovoli oziroma ne omogoči in ga vrne obmejnemu organom sosednje države, v našem primeru Hrvaške. Sogovornica je poudarila, da je imel PIC pred begunsko krizo s policijo zelo dobre odnose, dialog je bil reden in konstruktiven. Po begunski krizi, predvsem pa po objavi poročila PIC o nezakonitih vračanjih na meji z Republiko Hrvaško pa se je ta odnos skrhal oziroma ga sploh ni bilo več.

V nekaterih državah se spremljanje postopkov s tuji na meji, še preden formalno postanejo prosilci za mednarodno zaščito, izvaja s strani nevladnih organizacij. V Sloveniji

⁵⁴ Na našo opazko, da Varuh pobudnike, ki se v zvezi s policijskimi postopki obračajo nanj, napoti na postopek na MNZ, je sogovornica dejala, da VČP marsikaterega pobudnika napoti tudi na Pravno mrežo za varstvo demokracije.

pravnega okvirja za to ni. Sogovornica je ob tem povedala, da imajo nevladne organizacije neposredne informacije udeležencev postopkov o tem, da so policisti v določenih primerih tujcem, ki so izrazili namero za vložitev prošnje za azil, povedali, da »pri nas ni mednarodne zašite« ali pa na primer »vsekakor boste vložili prošnjo«, te osebe pa so bile nato vrnjene hrvaškim mejnim policistom. Vendar po mnenju sogovornice problem ni samo ravnanje policije, problem je tudi pravni okvir, v katerem policija postopa na opisan način. PIC in druge nevladne organizacije so Evropsko komisijo že večkrat opozorile, da medvladni sporazumi, kakršen je Sporazum med vlado Republike Slovenije in vlado Republike Hrvaške o izročitvi in prevzemu oseb, katerih vstop ali prebivanje je nezakonito, ne bi smeli biti del pravnega reda Evropske unije (EU), ker tujcem oziroma migrantom ne zagotavljajo dovolj pravnih varoval pred zlorabami postopka in kršitvami pravice do mednarodne zaščite.

Sogovornica je v intervjuju izpostavila eno največjih preizkušenj od začetka delovanja njihove nevladne organizacije. Po objavi poročila o nezakonitih vračanjih na Hrvaško je takratna ministrica za notranje zadeve PIC obtožila tihotapljenja in pomoči pri nezakonitem prehajanju meje. Čeprav sta se policija in tožilstvo izdatno trudila, absurdne obtožbe nista mogla utemeljiti z razumnimi dokazi. Nato je poskusil še politik Jelinčič, ki je vložil kazensko ovadbo zoper sogovornico osebno, ker naj bi tihotapila ljudi, a je državni tožilec tudi to ovadbo nemudoma zavrgel. Pri tem je šlo po prepričanju intervjuvanke za tipičen poskus utišanja nevladne organizacije in kriminalizacije tako begunskih migracij, kot tudi nevladne organizacije in njenih aktivistov, ki si prizadevajo za zagotovitev temeljnih pravic prebežnikom.

Na naše vprašanje, če PIC spremlja tudi stanje na slovensko-italijanski meji, je intervjuvanka odgovorila, da je tam situacija obrnjena v primerjavi s slovensko-hrvaško mejo, ker je v tem primeru Slovenija prejemnica, Italija pa je država, ki prebežnike pogosto vrača nezakonito. Po njenem mnenju gre očitno za t. i. »*trade off*« dogovore med državami oziroma njihovimi mejnimi organi. Ugotovili so, da italijanska policija slovenski uspe vrniti tudi osebe, za katere iz dokumentacije izhaja, da so zaprosili za azil, vendar italijanska policija nato postopka ni izvedla v skladu z zakonom in mednarodnim pravom. Za PIC kot nevladno organizacijo je takšno ravnanje nesprejemljivo in protipravno.

Sogovornico smo vprašali, ali PIC samega sebe sploh dojema kot nadzorovalca dela policije. Odgovorila je, da podobno kot tudi druge nevladne organizacije izvaja neformalni in posredni nadzor nad policijo. Zastopajo prosilce za mednarodno zaščito, čeprav ne več v formalnem okviru programa, ki ga je v preteklosti sofinanciralo MNZ, temveč pod okriljem mednarodnega projekta. Ravno ob nastopu sedanje vlade se je sočasno zaključil tudi njihov projekt v okviru omenjenega programa, novi minister pa ni več razpisal novega projekta. Čeprav gre za že pridobljena in programirana sredstva s strani Evropske komisije, je bil program ukinjen.

PIC kot nevladna organizacija sodeluje pri aktivnostih DPM, ki ga kot nosilna institucija izvaja VČP. V Sloveniji se je uveljavil model »Ombudsman plus«, ki pomeni, da se vsi obiski oziroma nadzori krajev, kjer se zadržujejo osebe, ki jim je odvzeta ali omejena prostost, opravljajo v mešanih skupinah, kjer imajo predstavniki nevladnih organizacij praktično enaka pooblastila kot predstavniki urada Varuha, sodelujejo pa tudi pri pripravi poročil, končnih poročil in priporočil. Sogovornica je ocenila, da DPM dobro deluje, je pa institucij, ki jih ta mehanizem spremlja, ogromno, zato je reden in učinkovit nadzor zelo otežen oziroma praktično ni mogoč. Posamezne policijske postaje ali druga mesta, kjer so tujci lahko nastanjeni, pridejo na vrsto enkrat na leto, na dve leti ali še redkeje. V tem, da sistematičen in stalen neformalni nadzor nad policijskim delom s tujci ni zagotovljen, sogovornica vidi glavni problem. Pri PIC si želijo pogostejših obiskov oziroma nadzorov, vendar Varuh pri tem le delno sledi njihovim predlogom in pobudam. Problem vidijo tudi v tem, da premnoge njihove ugotovitve in priporočila, ki jih zapišejo v poročila in končna poročila, ne dobijo ustreznega epiloga oziroma

ne spodbudijo potrebnih sprememb. Sogovornica meni, da del odgovornosti za to nosi tudi VČP, ki je pogosto preveč pasiven in prizanesljiv do nezakonitega ravnanja policije.

Sogovornica je odgovorila, da policija še vedno ne želi beležiti, ali je oseba bila vprašana, če želi zaprositi za mednarodno zaščito, v uradnih zaznamkih pogosto niso navedene vse okoliščine in ni podana zabeležka o tem, kakšen je bil odgovor osebe, ni podana utemeljitev, zakaj oseba ni bila vprašana, če želi zaprositi za azil ipd. To je bilo eno izmed priporočil Varuha, vendar je policija brez najmanjše zadrege sporočila, da ga ne bo upoštevala. Zato se stvari ne premaknejo. Nevladne organizacije sicer lahko pogledajo v dokumentacijo in iz nje dobijo podatke, vendar to po mnenju sogovornice ni dovolj. Varuh bi moral doseči dogovor s policijo, da se evropska direktiva implementira tako kot se mora, in pri tem bi moral vztrajati.

DPM je pokazal, da je poleg postopkov na meji drug velik problem t. i. upravni pripor, ki je kot »omejitev gibanja« določen z Zakonom o tujcih in ZMZ-1. Pri tem institutu gre *de facto* za odvzem prostosti, ne glede na to, da zakon to imenuje omejitev gibanja. Opraviti imamo z upravnim oziroma administrativnim priporom, ki je v svojih učinkih podoben kot pripor, ki se odredi pa določbah Zakona o kazenskem postopku, pravnih varoval, ki veljajo za »pravi« pripor, pa osebe v postopku za mednarodno zaščito nimajo. Oseba je prisilno zadržana, odvzeta ji je pravica, da se svobodno giblje. Po oceni sogovornice gre očitno za splošno uveljavljeno prakso, ki ni značilna samo za Slovenijo in je nastala s prihodom večjega števila migrantov, saj so temu ukrepu večinoma podvrženi tujci.

Po oceni PIC je izobraževanje s področja človekovih pravic v kateremkoli kurikulumu bistveno premalo in očitno to velja tudi za izobraževanja in usposabljanja v policiji. Očitno je, da je v teh programih poudarek na ožjih zakonskih in praktičnih vidikih izvajanja policijskih postopkov in pooblastil, medtem ko poudarki, ki izhajajo iz prava človekovih pravic, niso vključeni ali pa so zapostavljeni.

Kolikor toliko učinkovito spremljanje policijskega dela s strani NVO poteka v okviru izvajanja DPM ter domačih in mednarodnih projektov, pri katerih je pogodbeno določeno sodelovanje policije z raziskovalci/izvajalci. Izven omenjenih formalnih okvirjev o resnem neformalnem nadzoru ne moremo govoriti. V tem pogledu je Slovenija po mnenju sogovornice v zadnjih letih naredila velik korak nazaj.

Cilj pravne mreže za varstvo demokracije, ki jo je PIC soustanovil, je ljudem, ki so se ob uresničevanju temeljnih pravic, na primer z mirnim izražanjem mnenja na javnem kraju ob upoštevanju zaščitnih ukrepov, znašli v prekrškovnih ali morebiti celo kazenskih postopkih, pomagati s pravnim svetovanjem in tudi zastopanjem, saj so se mreži pridružili tudi nekateri odvetniki. Pomemben segment delovanja mreže je tudi opozarjanje na nesorazmernost in nedemokratičnost nekaterih omejitev temeljnih pravic, ki jih oblasti utemeljujejo s ciljem preprečevanja širjenja okužbe s covidom-19. Mreža je v zvezi s tem na Ustavno sodišče vložila pobudo za oceno ustavnosti popolne propovedi javnih shodov, ker je ocenila, da gre pri tem za nesorazmeren poseg v pravici državljanov in tudi drugih prebivalcev do mirnega zbiranja in svobodnega izražanja mnenj in prepričanj, ki sta v demokratični družbi še posebej pomembni ravno v kriznih družbenih razmerah, kakršne trenutno vladajo v Sloveniji in svetu. Ustavno sodišče je, kot je pojasnila sogovornica, njihovo pobudo sprejelo v odločanje in do dokončne odločitve zadržalo izvrševanje te propovedi. Dva meseca po ustanovitvi je imela mreža po navedbah intervjuvanke odprtih dobrih 400 primerov, kar po mnenju sogovornice pomeni, da je potreba po pravnem varstvu in pomoči ljudem velika.

Ob koncu intervjuja smo želeli ugotoviti, kakšno stališče ima sogovornica o aktualni ureditvi pritožbenega mehanizma zoper delo policije. Povedala je, da nevladne organizacije kot dobrodošel pozdravljajo vsak nov mehanizem za odpravo kršitev človekovih pravic ali naslavljanje potreb in problemov, ki jih imajo državljani. Poleg tega je njihova želja, da se instrumenti, ki obstajajo, izgrajujejo in da so čim bolj učinkoviti. Pri PIC kljub temu menijo, da

je institut pritožbe zoper delo policije pomemben, da ga je treba še naprej krepiti in da ga je treba narediti neodvisnega.

Sogovornica je bila v intervjuju kritična tako do policije kot tudi do nekaterih zunanjih nadzornikov (zlasti do Varuha in Direktorata za policijo in druge varnostne naloge MNZ). Policijo pa je navkljub vsej kritiki tudi pohvalila – dejala je, da PIC s policijo še naprej zelo dobro sodeluje na področju preprečevanja družinskega nasilja in pomoči žrtvam.

Sklepne ugotovitve

Glede aktualne ureditve nadzora nad policijo v Sloveniji lahko na splošno ugotovimo, da je primerljiv z ureditvami v drugih državah in da je zanjo – kljub nekaterim šibkostim in pomanjkljivostim, ki jih je zaznala naša raziskava – značilna zadovoljiva raven sinergije med različnimi oblikami neodvisnega zunanjega nadzora na eni ter internega in resornega systemskega nadzora na drugi stani. Rezultat te sinergije je razmeroma konsistenten in učinkovit decentraliziran sistem nadzora, kljub dogodkom, ki smo jim v zadnjem času priča, ohranja razmeroma visoko raven strokovne avtonomije, z zunanjimi nadzorniki pa tudi visoko stopnjo neodvisnosti. Po vsem, kar se je dogajalo prav v času izvajanja raziskovalnega projekta, pa se postavlja vprašanje, ali v sistem nadzora in njegovim deležnikom zaupajo tudi državljani in drugi prebivalci Slovenije. Čeprav zaupanja javnosti v nadzornike nad policijo v raziskavi nismo merili, domnevamo, da se je s padcem zaupanja v policijo zmanjšalo tudi zaupanje v nekatere vzvode njenega nadzora, denimo tiste, ki so v javnosti in delu stroke vzbudili kritične pomisleke glede vmešavanja politike v njihovo izvajanje.

Kakorkoli že, raziskava je na treh področjih nadzora nad policijo, ki so bila v središču pozornosti raziskovalcev, v luči spoštovanja človekovih pravic ter zakonskih in strokovnih standardov policijskega dela osvetlila tako prednosti ter dobre in učinkovite nadzorne prakse, kot tudi slabosti, pomanjkljivosti in neučinkovitost. Projektna skupina je na podlagi ugotovljenega za deležnike, ki na teh področjih izvajajo nadzor, oblikovala predloge za normativne, organizacijske, funkcionalne, praktične in druge izboljšave njihovih postopkov. Kot prednost aktualne ureditve in prakse izvajanja systemskega nadzora nad policijo v okviru MNZ se je med drugim pokazalo to, da je bila v mandatu aktualnega vodstva SSUNP DPDVN opuščena miselnost, da med systemskimi nadzorniki ni prostora za strokovnjake, ki nimajo izkušenj z zaposlitvijo v policiji. Več izvajalcev systemskih nadzorov ima podiplomsko izobrazbo (magisterij in/ali doktorat znanosti), k izobraževanju na podiplomski stopnji pa se spodbuja tudi ostale zaposlene. Nadzorniki imajo v mandatu aktualnega vodje zagotovljeno popolno strokovno samostojnost. Izrednih nadzorov, ki jih minister odredi na podlagi lastne (politične) ocene, je malo. Če se med izvajanjem resornega nadzora ugotovi, da policisti pri izvajanju nalog nezakonito posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine, iz ZODPol (2013) jasno izhaja zvezanost Policije in njenega vodstva za takojšnjo in dosledno uresničitev teh ukrepov. Navedeno pa v praksi pogosto ne velja v primeru, ko so v nadzorih sicer ugotovljene nepravilnosti in pomanjkljivosti, ne pa tudi nezakonitost in kršitve temeljnih pravic. Raziskava je namreč pokazala, da so prav pomanjkljivosti pri seznanitvi policistov z ugotovitvami v poročilih o nadzorih glavni problem resornega nadzora, posledično pa škriplje tudi pri implementaciji predlogov za odpravo ugotovljenih nepravilnosti. Ugotovljeno je bilo, da vodstvo Policije obsežnejša poročila o ugotovitvah systemskega nadzora policijskim enotam pošilja v obliki kratkih povzetkov in da prihaja do primerov, ko odgovorne osebe v policijski enoti niso seznanjene niti s tem, da je bil systemski nadzor pred časom že izveden, kaj šele, da bi bile seznanjene z ugotovitvami nadzora.

Ob navedenem je treba opozoriti, da ta problem (nekateri) notranji nadzorniki zaznavajo drugače kot kolegi iz MNZ. V odgovorih na pisni vprašalnik, ki smo ga poslali v SGDP GPU, so sogovorniki navedli, da se predlogi nadzornikov iz MNZ dosledno uresničujejo in da nad njihovo implementacijo bdijo tudi notranji nadzorniki. Notranji nadzorniki, ki so sodelovali v ustnih intervjujih, so se v nasprotju z navedenim strinjali, da je seznanjanje z ugotovitvami nadzorov (ne le systemskih, tudi notranjih) pomanjkljivo, so pa pri tem opozorili tudi na razloge in okoliščine, ki policistom otežujejo celovito in natančno seznanitev z vsebino poročil nadzornikov. Opozorili so na problem neustreznega odnosa do namena internih nadzorov in na splošno do nadzorne dejavnosti v policiji s strani nekaterih vodij nadziranih enot, in na to, da

poročila o ugotovitvah internega nadzora niso posredovana na vse policijske uprave, čeprav so ugotovljene nepravilnosti in pomanjkljivosti sistemske narave in bi se z njimi morale seznaniti vse uprave in enote v državi.

Glede na navedeno projektna skupina predlaga, da naj se v duhu vzajemne odgovornosti za zakonito in legitimno izvajanje policijskih nalog in pooblastil med vodstvoma MNZ in Policije okrepi dialog, ki bo osredotočen na ta problem. Pričakujemo, da bo izboljšanje stanja pripomogla tudi novela ZODPol, ki je v postopku za sprejem v Državnem zboru. Pomanjkljivost, na katero je opozorila raziskava, je tudi to, da je obveščanje o ugotovitvah sistemskega nadzora omejeno na neposredne naslovnike v Policiji in notranjo strokovno javnost, širša javnost pa, razen izjemoma, z ugotovitvami nadzora ni seznanjena. V zvezi s tem smo predlagali, da naj pristojni preučijo možne načine publiciranja vsaj tistih ugotovitev sistemskega nadzora, ki so pomembne z vidika spoštovanja temeljnih pravic pri opravljanju policijskih nalog in izvajanju pooblastil (zglede je lahko način, na katerega povzetke odgovorov na pritožbe objavlja Sektor za pritožbe zoper delo policije).

Tudi v Sektorju za pritožbe zoper policijo (SPZP) ugotavljajo, da način seznanjanja policistov s konkretnimi primeri utemeljenih pritožb v pogledu odpravljanja nepravilnosti in pomanjkljivosti pri opravljanju nalog in izvajanju pooblastil policistov ni optimalen. Kljub temu ocenjujemo, da se je stanje na področju pritožbenih postopkov zoper delo policije v zadnjih letih bistveno izboljšalo, tako v pomiritvenih postopkih, kot tudi v postopkih pred senatom, kar je opazil tudi Varuh človekovih pravic. Zlasti po zaslugi monitoringa, ki ga zvajajo uslužbenci SPZP, se je stanje pri izvajanju pomiritvenih postopkov v pogledu strokovnosti, temeljitosti in nepristranskosti bistveno izboljšalo (v letu 2018 je bilo prvič več kot 50 % pomiritvenih postopkov uspešno zaključenih). Ugotovljeno je bilo, da do poskusov vplivanja na vodjo senata, poročevalca ali predstavnika javnosti s strani udeležencev v postopkih ali kogarkoli drugega, ne prihaja, da je sodelovanje predstavnikov javnosti v pritožbenih postopkih ustrezna in pomembna oblika demokratičnega nadzora nad policijo in da v SPZP pri delu poročevalcev ne opazajo ovir, ki bi jim oteževale izvajanje nalog in pooblastil, ki jih imajo po ZNPPol (do primerov, ko bi vodja policijske enote na podlagi ZNPPol poročevalcu začasno odrekel vpogled v dokumentacijo, vstop v prostore in dajanje podatkov in informacij, ne prihaja).

Kljub temu pa je bilo v raziskavi ugotovljeno, da je prav opravljanje poročevalskih nalog ena od šibkejših točk pritožbenega mehanizma. V postopkih pred senatom v vlogi poročevalcev namreč v večini primerov sodelujejo uslužbenci policije, kar postopek z vidika videza nepristranskosti in neodvisnosti postavlja v neroden položaj (naloge ugotavljanja dejanskega stanja na temelju pritožbenih navedb opravlja uslužbenec policije, prav uslužbenec tega organa pa je pritožniku domnevno kršil človekove pravice in temeljne svoboščine). Projektna skupina v zvezi s tem vodstvoma SPZP in DPDVN predlaga, da naj zagotovita, da bodo uslužbenci policije v postopkih pred senatom v vlogi poročevalcev sodelovali v manjšem deležu postopkov oziroma samo izjemoma. Predlagamo, da naj se podobno kot pri izvajanju sistemskih nadzorov v primeru, ko nihče od uslužbencev SPZP ne more prevzeti vloge poročevalca, ugotavljanje dejanskega stanja in poročanje poveri uslužbencem drugih sektorjev v okviru DPDVN.

Vodstvoma Policije in DPDVN smo predlagali, da naj vzajemno preučita razloge, zaradi katerih aktualen način seznanjanja policistov s konkretnimi primeri utemeljenih pritožb (seznanitev s strani vodje policijske enote na delovnem sestanku) ni (dovolj) učinkovit. Po oceni projektne skupine bi bilo mogoče ta problem nasloviti tako, da bi se ustreznost in učinkovitost seznanjanja policistov s konkretnimi primeri utemeljenih pritožb (tako kot tudi ustreznost in učinkovitost implementacije ugotovitev resornega sistemskega nadzora) preverjala in nadzorovala (tudi) v postopkih internega nadzora v Policiji.

Ne nazadnje v projektni skupini ocenjujemo, da bi veljalo v luči sodobnih evropskih načel demokratičnega nadzora v perspektivi zagotoviti institucionalno ločenost nadzornega mehanizma in policije. Pristopiti bi bilo treba k reformi veljavne ureditve v smeri vzpostavitve neodvisnega pritožbenega organa oziroma telesa zunaj ustroja izvršilne oblasti, ki bi poleg policije vključeval tudi druge subjekte z represivnimi pooblastili). Poskus, ki je star že več kot desetletje, je spodletel, glede na trenutno stanje v državi pa je tudi sedaj malo verjetno, da bi se lahko predlog reforme uvrstil na agendo političnih odločevalcev.

Glede notranjega nadzora v Policiji je raziskava pokazala, da je po oceni izvajalcev normativna ureditev tega področja nadzora ustrezna. Po mnenju intervjuvanih notranjih nadzornikov je ustrezna tudi ureditev pooblastil, ki jih imajo vodje policijskih enot in drugi za nadzor pooblaščenih uslužbenci. Pravila za izvajanje nadzora v policiji, ki so se začela uporabljati v letu 2015, nova različica pa 1. 1. 2021, so jasneje opredelila odrejanja in opravljanje nadzora nad delom uslužbencev policije in na novo uredila način ocenjevanja nadziranih enot (nova ureditev omogoča objektivnejše, zanesljivejše in verodostojno ocenjevanje). Tudi intervjuvani uslužbenci Policije, ki so odgovorni za zagotavljanje notranje varnosti, ocenjujejo, da je normativni okvir za izvajanje notranjevarnostnih postopkov in preiskav ustrezen.

Kljub navedenemu je raziskava tudi na področju notranjega nadzora opozorila na vrsto pomanjkljivosti. Projektna skupina vodstvu Policije predlaga, da naj sprejme ustrezne ukrepe za spremembo organizacijske klime, ki bo pri vodjih enot in policistih vzbudila zavest o pomenu nadzora v policiji in nad policijo. Okrepiti je treba komunikacijo in sodelovanje sistemskih z notranjimi nadzorniki ter sistemskih in notranjih nadzornikov z neodvisnimi zunanji nadzorniki (tudi v obliki pobude za organizacijo letnih strokovnih srečanj nadzornikov). V projektni skupini menimo, da bi moralo vodstvo Policije vzpostaviti sistem, ki bo zagotavljal, da bodo poročila o nadzoru, ki so pomembna za policijo kot celoto, posredovana vsem upravam in enotam v državi, direktorji uprav pa bi morali poročila o nadzoru posredovati vsem enotam, tudi tistim, ki niso bile nadzorovane in se nanje predlogi in ukrepi za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti neposredno ne nanašajo. Poročila o nadzorih je treba enotam posredovati v celoti (prakso pošiljanja povzetkov je treba opustiti). Ob tem so intervjuvanci izpostavili mobilno spletno storitev E-policist, ki se je dobro uveljavila. Menili so, da bi bila lahko dostopnost poročil policistom zagotovljena tudi po tej (virtualni) poti.

Med utečenimi praksami v policiji, ki jih je treba opustiti, je tudi prenašanje odgovornosti za implementacijo vsebine poročil o nadzorih z vodstva Policije in vodij enot na izvajalce policijskih postopkov. Ob navedenem je treba pri policistih vzbuditi motivacijo za čim bolj dosledno in kontinuirano seznanjanje z ugotovitvami nadzorov. Projektna skupina poleg že omenjenega predlaga, da naj se v prihodnje v postopkih poročanja in nadzora pri ugotavljanju zakonitosti uporabe prisilnih sredstev in pooblastil v večji meri kot do sedaj upošteva standarde, ki izhajajo iz sodne prakse (Ustavnega sodišča in ESČP), ugotovitev v pritožbenih postopkih ter poročil sistemskih in zunanjih nadzornikov. Opažamo namreč primere, ko je v postopkih sodišč in drugih zunanjih nadzornikov ugotovljeno nezakonito izvajanje policijskih pooblastil ali celo kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin, notranji nadzorniki pa v predhodno izvedenih nadzornih postopkih teh kršitev ne zaznajo. Predlagamo tudi pospešitev procesa ponovne uvedbe obveznega preverjanja znanja s področja policijskih pooblastil, pri čemer bi veljalo v okviru obstoječih oblik usposabljanja k sodelovanju povabiti zunanje strokovnjake s področja prava človekovih pravic (ti bi po mnenju projektne skupine morali biti povabljeni k sodelovanju tudi pri zasnovi obveznega preverjanja znanja s področja policijskih pooblastil).

Del raziskave, ki je bil posvečen štirim neodvisnim zunanjim nadzornikom, je bil, v nasprotju s prvim delom, poudarjeno vsebinski. Ugotavljali smo, na katerih področjih policijskega dela izbrani deležniki zunanjega nadzora v okviru svojih pristojnosti izvajajo nadzor nad policijo, na kakšen način ga izvajajo in kaj pri nadzoru ugotavljajo. V projektni skupini ocenjujemo, da politična in dejanska neodvisnost nobenega od obravnavanih nadzornikov ni sporna in da so, nekateri sicer bolj kot drugi, do Policije tudi kritični. VČP odzivnost in sodelovanje Policije in MNZ v zadnjih letih ocenjuje kot zelo dobro. Policija na večini področij, na katerih Varuh vrši nadzor, uresničuje priporočila in upošteva Varuhova mnenja. Izjema je področje policijske obravnave tujcev, ki nezakonito prečkajo državno mejo, in zagotavljanje pravice do mednarodne zaščite. Na tem področju Policija in MNZ zavračata več Varuhovih priporočil.

Varuh vlagatelje pobud spodbuja, da svoje pomisleke in pripombe glede policijskih postopkov najprej uveljavljajo s pritožbo zoper delo policije po ZNPPol (2013), pritožbenim postopkom zoper delo policije pa tudi sicer namenja veliko pozornosti. V teh postopkih je zaznal opazen napredek, opozarja pa tudi na težave in pomanjkljivosti. V zadnjih letih je VČP na Ustavno sodišče naslovil več zahtev za oceno ustavnosti določb predpisov s področja notranjih zadev in izvajanja policijskih pooblastil. V raziskavi smo ugotovili, da se je Varuh kljub temu ali pa prav zaradi tega soočil z očitki, da bi lahko oceno ustavnosti predlagal tudi v zvezi z nekaterimi ukrepi za zajezitev epidemije covid-19, pa tega ni storil.

V intervjuju smo Varuha vprašali, če meni, da bi lahko k izboljššanju stanja na področju zagotavljanja človekovih pravic ljudem, ki nedovoljeno vstopijo v RS in potrebujejo mednarodno zaščito, prispevala uvedba neposrednega spremljanja vračanj, ki jih Policija izvaja na podlagi sporazuma med slovensko in hrvaško vlado. Pri Varuhu so opozorili na predlog nove evropske ureditve azila in neregularnih migracij, ki naj bi uvedel neodvisen spremljevalni mehanizem, ki naj bi ga vzpostavila vsaka država članica. V zvezi s tem projektna skupina meni, da bi morali biti pri pripravi in izvajanju takšnega mehanizma vključeni različni deležniki sistema nadzora nad policijo, tako neodvisni zunanji, kot tudi resorni in notranji nadzorniki.

Informacijski pooblaščenec je pomemben organ nadzora nad policijo na področju dostopa do informacij javnega značaja in na področju varstva osebnih podatkov. Kot organ nadzora nad policijo na področju dostopa do informacij javnega značaja je IP v zadnjih letih večkrat odločal o pritožbah, ki so bile vložene zato, ker je bodisi MNZ bodisi Policija prosilcu zavrnila vpogled v dokumente, za katere je IP nato ugotovil, da spadajo v kategorijo informacij javnega značaja. Poleg teh smo identificirali tudi primere, ko je IP v pritožbenem postopku pritožbo vlagatelja zahteve zavrnil in pritrnil Policiji.

Na področju varstva osebnih podatkov in informacijske zasebnosti, je IP kot organ nadzora nad policijo dejaven kot organ, ki izvaja inšpekcijske postopke, in kot prekrškovni organ, ki odkriva in sankcionira kršitve varstva osebnih podatkov. V tem segmentu izvajanja nadzora nad Policijo je IP opozoril, da v javnem sektorju zaposleni najpogosteje nezakonito vpogledujejo prav v zbirke osebnih podatkov s področja »notranjih zadev in policije«. Zaradi te in drugih kršitev predpisov o varstvu osebnih podatkov je Policiji izdal več odločb o prekršku. IP odloča tudi o pritožbi posameznika, kadar policija ne ugotovi zahtevi glede njegove pravice do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki. V letu 2019 je IP prejel 8 tovrstnih pritožb, v letu 2020 pa 14.

Raziskava je opozorila, da je nadzor nad policijo, ki ga IP izvaja na področju varstva osebnih podatkov in zasebnosti, v delu, ki se nanaša na spoštovanje smernic pri uvajanju novih policijskih pooblastil, eno od šibkejših mest v sistemu nadzora nad policijo v Republiki Sloveniji, ker Policija premalo upošteva smernice in priporočila IP. Na neupoštevanje smernic

je IP opozarjal zlasti med nastajanjem novele ZNPPol-A (2017). Zadržke je imel zlasti glede vseh tistih predlogov, ki bi lahko imeli negativne vplive na pravico do zasebnosti in varstvo osebnih podatkov širšega kroga ljudi oziroma posameznikov. Vendar pa pri IP opozarjajo, da gre pri težnji po uvajanju nesorazmernih in nedopustnih oblik množičnega nadzora brez ustreznih omejitev in varovalk, ki bi preprečevale prekomerne posege v zasebnost, za splošen trend, ki ni značilen samo za Slovenijo, temveč je prisoten tudi v večini drugih držav EU.

Predmet vsakoletne obvezne revizije pravilnosti izvrševanja proračuna v preteklem letu, ki spada v pristojnost Računskega sodišča, je tudi Poslovanje policije kot organa v sestavi MNZ. V okviru te revizije se praviloma opravi kontrola pravilnosti vseh predhodnih postopkov, ki so pripeljali do posamičnega izplačila iz sredstev državnega proračuna. Praviloma gre za nadzor pravilnosti obračunavanja in izplačevanja plač, javnega naročanja, načrtovanja in izvajanja investicij in podobno. Odločitev, katere ožje segmente poslovanja Policije ali kateregakoli drugega uporabnika javnih sredstev bo Računsko sodišče preverilo, temelji na predhodni analizi tveganj na podlagi katere ocenijo, v katerem ali katerih delih poslovanja obstajajo večja oziroma neustrezno obvladovana tveganja za nepravilnosti ali nesmotrnosti.

Na spletni strani Računskega sodišča smo zasledili podatek, da je Računsko sodišče od leta 1996 do danes opravilo osemnajst revizij, ki sicer v osnovi preverjajo poslovanje MNZ, v določenih delih pa se dotikajo tudi Policije kot organa v sestavi MNZ ali njenih posameznih organizacijski enot. Med objavljenimi revizijami s področja notranjih zadev pa so bila dostopna tri revizijska poročila, ki so se nanašala na Policijo. Računsko sodišče zaradi številčnosti porabnikov proračunskih sredstev in omejenosti lastnih kapacitet pogostejšega in celovitejšega revidiranja poslovanja Policije ne more zagotoviti.

Računsko sodišče in Policija sta leta 2013 sklenila *Sporazum o rednem obveščanju o ugotovitvah revizorjev*. V skladu s sporazumom Računsko sodišče ob izpoljenih pogojih določene dele revizijskih poročil skupaj s pripadajočo dokumentacijo preda policiji. Medsebojno sodelovanje naj bi pripomoglo k večji učinkovitosti obeh organov, saj bi lažje in hitreje odkrili in preiskali vse oblike zlorab, storjenih na škodo finančnih interesov Slovenije in Evropske unije.

Nevladne organizacije izvajajo neformalni in posredni nadzor nad policijo. Pravno-informacijski center nevladnih organizacij (PIC) največ pozornosti posveča področju azila oziroma mednarodne zaščite ter širši problematiki begunskih migracij (to je področje, na katerem se največkrat srečuje s policijskimi postopki). PIC nudi pravno pomoč osebam, ki želijo vstopiti v azilni postopek, osebam, ki so v azilnem postopku in osebam, ki jih država želi vrniti v njihove izvirne države. Trenutek, ko so temeljne pravice prebežnikov najbolj izpostavljene morebitnim kršitvam, je po mnenju predstavnice PIC trenutek, ko oseba izrazi namero, da bo vložila prošnjo za mednarodno zaščito, policija – ki sicer zanika, da bi tako ravnala – pa mu tega ne dovoli oziroma ne omogoči in ga vrne obmejnemu organu sosednje države. Sogovornica je poudarila, da je imel PIC pred begunsko krizo s policijo zelo dobre odnose, dialog je bil reden in konstruktiven. Po begunski krizi, predvsem pa po objavi poročila PIC o nezakonitih vračanjih na meji z Republiko Hrvaško, pa se je ta odnos skrhal oziroma ga sploh ni bilo več.

PIC kot nevladna organizacija sodeluje pri aktivnostih Državnega preventivnega mehanizma (DPM). Pri obiskih in nadzorih krajev, kjer se zadržujejo osebe, ki jim je odvzeta ali omejena prostost, ima predstavnik ali predstavnica PIC kot član oziroma članica skupine, ki opravlja nadzor, praktično enaka pooblastila kot predstavniki urada Varuha, sodeluje pa tudi pri pripravi poročil, končnih poročil in priporočil. V intervjuju s predstavnico PIC smo ugotovili, da DPM deluje dobro, vendar je institucij, ki jih ta mehanizem spremlja, zelo veliko, zato je reden in učinkovit nadzor zelo otežen.

DPM je med drugim opozoril, da je poleg postopkov na meji drug velik problem t. i. upravni pripor, ki je kot »omejitev gibanja« določen z Zakonom o tujcih in Zakonom o

mednarodni zaščiti. Po navedbah predstavnice PIC gre pri tem za upravni oziroma administrativni pripor, ki je v svojih učinkih podoben kot pripor, ki se odredi pa določbah Zakona o kazenskem postopku, pravnih varoval, ki veljajo za »pravi« pripor, pa osebe v postopku za mednarodno zaščito nimajo.

PIC je soustanovitelj Pravne mreže za varstvo demokracije. V okviru te iniciative ljudem, ki so se ob uresničevanju temeljnih pravic znašli v prekrškovnih ali morebiti celo kazenskih postopkih, pomagajo s pravnim svetovanjem in tudi zastopanjem, saj so se mreži pridružili tudi nekateri odvetniki. Dva meseca po ustanovitvi je imela mreža po navedbah predstavnice PIC odprtih dobrih 400 primerov, kar po mnenju intervjuvanke pomeni, da je potreba po pravnem varstvu in pomoči ljudem velika. Pomemben segment delovanja mreže je tudi opozarjanje na nesorazmernost in nedemokratičnost nekaterih omejitev temeljnih pravic, ki jih oblasti utemeljujejo s ciljem preprečevanja širjenja okužbe s covidom-19.

Po oceni PIC je pri izobraževanju in usposabljanju v policiji premalo poudarka na področju človekovih pravic. Ocenjujejo, da je v teh programih poudarek na ožjih zakonskih in praktičnih vidikih izvajanja policijskih postopkov in pooblastil, medtem ko poudarki, ki izhajajo iz prava človekovih pravic, niso vključeni ali pa so zapostavljeni. V projektni skupini smo te ugotovitve prepoznali kot relevantne, zato predlagamo, da se v programe usposabljanja za policiste in zasnovo sistema rednega preverjanja znanja s področja policijskih pooblastil vključijo tudi zunanji strokovnjaki s področja prava temeljnih pravic.

V intervjuju s predstavnico PIC smo ugotovili, da je kolikor toliko učinkovito spremljanje policijskega dela s strani NVO možno izključno v okviru izvajanja DPM ter domačih in mednarodnih projektov, pri katerih je pogodbeno določeno sodelovanje policije z raziskovalci/izvajalci. Izven omenjenih formalnih okvirjev o resnem neformalnem nadzoru ne moremo govoriti. Ker smo v zadnjem času priča ukinjanju ali zmanjševanju obsega financiranja nevladnih organizacij, v okviru DPM pa sodeluje le peščica, se zmanjšuje tudi učinkovitost neformalnega nadzora, ki ga nevladne organizacije izvajajo nad policijo.

V okviru raziskave smo, kot rečeno, opravili tudi analizo organiziranosti in nadzora nad policijo v izbranih državah, izsledke spoznanj tega dela projekta pa smo strnili tudi v zborniku, ki ga je konec marca izdala Univerzitetna založba Univerze v Mariboru (glej prilogo 10). V tem delu raziskave smo k sodelovanju povabili štiri študente, ki so ob našem mentorstvu prispevali poglavja. S pregledom ureditve policij in njihovega nadzora v Italiji, Franciji, Kanadi in na Hrvaškem smo želeli osrednji predmet našega raziskovanja osvetliti tudi s primerjalnega vidika. Analiza je pokazala, da je za izbrane države značilno, da so uveljavile različne modele organizacije in nadzora nad policijo, ki odražajo splošne značilnosti organizacije države oziroma države oblasti ter pravnega in političnega sistema posamezne države. Za vse omenjene države je značilna kombinacija različnih oblik internega in resornega strokovnega nadzora ter bolj ali manj neodvisnega zunanjega nadzora. Tako organizacija policije, kot tudi sistem njenega nadzora, se v državah, ki smo jih pregledali, razlikujeta tudi po stopnji decentralizacije ter večji ali manjši razpršenosti, ki je značilna tudi za ureditev v Sloveniji.

Na Hrvaškem notranji nadzor v policiji – izvaja se na vseh organizacijskih ravneh – izvajajo načelniki policijskih postaj, načelniki policijskih uprav in generalni direktor policije, ki ima v svojem kabinetu *Oddelek za nadzor, izboljšanje in razvoj policije*. Resorni nadzor nad delom policije izvajata minister in Služba za notranji nadzor, ki je del njegovega kabineta. Z delovanjem omenjenih organov je na Hrvaškem zagotovljen strokovni nadzor nad delom policije, tega pa dopolnjujejo različne oblike zunanjega nadzora, ki ga izvajajo *Komisija za pritožbe*, parlament, *Varuh človekovih pravic* in nevladne organizacije, posebej pa velja omeniti tudi *Svet za državljanski nadzor varnostno-obveščevalnih agencij*. Hrvaška je s tem telesom

omogočila sodelovanje državljanov pri nadzoru tistih delov državnega sistema, ki so zaradi potreb nacionalne varnosti pooblašteni za uporabo posebnih ukrepov in postopkov.

V Franciji poleg neposrednega nadzora nad delom državne policije in državne žandarmerije (izvajajo ga župani, prefekti in generalni poveljniki) notranji in resorni strokovni nadzor izvajata še *Generalni inšpektorat za nacionalno policijo* in *Generalni inšpektorat za nacionalno žandarmerijo* v okviru Ministrstva za notranje zadeve. Tudi v Franciji je poleg notranjega in resornega nadzora vzpostavljen tudi zunanji nadzor, ki ga izvajajo *Varuh človekovih pravic* in nekatere druge neodvisne institucije oziroma organizacije.

Ena od glavnih ugotovitev raziskave v tem delu je, da je *de facto* neodvisen nadzor nad policijskimi strukturami v teh državah zagotovljen s strani ombudsmana ali drugega zunanjega nadzornega telesa, ki ni »organsko« (organizacijsko in funkcionalno) povezan s policijo, pri čemer pa tudi to lahko pri nekaterih državah in njihovih zunanjih nadzornih institucijah postavimo pod vprašaj. Italijanska ureditev, na primer, sploh nima organa, ki bi, če izvezamemo sodišča, nesporno zagotavljal institucionalno neodvisen nadzor nad policijo. V primeru domnevnih kršitev vlogo tovrstnega organa prevzame sodna policija, ki deluje v okviru Ministrstva za pravosodje, v njen sestav pa spadajo tudi pripadniki rednih policijskih sil.

Zanimiv primer je v tem pogledu Kanada, ki je v procesu korenite reforme in demokratizacije nacionalnovarnostnega sistema oblikovala ali preoblikovala številne nadzorne organe tako na zvezni, kot tudi provincialni in lokalni ravni. Med drugim je ustanovila tudi *Nacionalno agencijo za nadzor varnostno-obveščevalnih služb*, ki izvaja nadzor nad vsemi deležniki nacionalnovarnostnega sistema, ki izvajajo obveščevalno dejavnost ali opravljajo naloge, povezane z nacionalno varnostjo, kamor spada tudi *Kraljeva kanadska konjeniška policija*. Agencija je po črki zakona, s katerim je bila ustanovljena, neodvisen nadzorni organ, ki je neposredno podrejen kanadskemu zveznemu parlamentu. Ugotovitve in sklepe oblikuje samostojno in neodvisno od izvršilne veje oblasti, nenavadno pa je, da predsedujočega in največ šest članov agencije imenuje generalni guverner na predlog predsednika vlade. Po naši oceni to agenciji v precejšnji meri jemlje videz neodvisnosti, saj potemtakem v razmerju do izvršilne oblasti ni povsem neodvisna, četudi je po imenovanju »popkovina« z vlado po zakonu pretrgana in člani in predsedujoči agencije vladi in njenemu predsedniku ne odgovarjajo. Agencija je bila ustanovljena šele pred tremi leti (2019), zato je zagotovo še prezgodaj za oceno, če tudi dejansko, ne le po črki zakona, deluje neodvisno (več v prilogi 10). Ne glede na navedeno v projektni skupini menimo, da bi se po kanadskem sistemu nadzora nad organi z represivnimi pooblastili, ki torej pozna osrednjo neodvisno nacionalno nadzorno agencijo, v ustrezno prilagojeni različici lahko ob morebitnih reformah v prihodnosti zgledovali tudi v Sloveniji. O ustanovitvi sicer ne najbolj posrečeno imenovanega državnega nadzornika je Slovenija razmišljala že pred desetletjem, a dlje od delovnega gradiva, ki je ostalo v predalih enega od resorjev, ni prišlo.

Zgledovanje po tujih ureditvah in morebitno prevzemaje posameznih elementov sistemov, ki jih poznajo druge države, je sicer nevhvaležno in potencialno nevarno početje, saj ni zagotovila, da bo tisto, kar je učinkovito in dobro v določenem okolju, na enak način delovalo tudi v drugem okolju z drugačnim političnim ustrojem, drugačno policijsko organizacijo in specifičnim sistemom nadzora nad policijo. Če že, bi se pri tujih sistemih nadzora morda lahko zgledovali po tem, da v nekaterih (po naših ugotovitvah redkih) državah o pritožbah zoper policijske postopke in uporabo policijskih pooblastil ne odloča ministrstvo ali drug državni organ, temveč neodvisna telesa, ki ne spadajo v ustroj izvršilne veje oblasti. Tudi v zvezi s tem lahko kot primer »dobre ureditve« izpostavimo Kanado, ki je z omenjeno reformo poleg institucionalnih oblik nadzora v svoj sistem implementirala tudi nove oblike državljanskega nadzora, ki ga izvajajo komisije za sprejem pritožb nad delom policije, občinski nadzorni odbori, posebne preiskovalne enote za hujša kazniva dejanja pooblaščenih uradnih oseb in podobno. V vseh navedenih nadzornih telesih so zastopani tudi ali celo izključno državljanji.

V sistemu nadzora nad policijo na splošno in delovanju mehanizma pritožbe zoper delo policije posebej so bili tudi v Sloveniji v zadnjih dveh desetletjih narejeni pomembni kakovostni premiki. Uveden je bil dvofazni postopek obravnave pritožbe, pri čemer v postopkih pred senatom sodelujeta tudi predstavnika javnosti. Kljub temu je bilo v raziskavi ugotovljeno, da je nemara tudi v Sloveniji napočil čas, ko bi veljalo z razvojem instituta pritožbe zoper delo policije nadaljevati v smeri ustanovitve institucionalno neodvisnega pritožbenega mehanizma. Pritožbeni postopki v zvezi z delom in pooblastili policije bi v očeh javnosti status neodvisnosti pridobili le v primeru, če o pritožbah ne bi več odločalo ministrstvo ali katerikoli drug organ v ožjem ustroju državne oblasti. Tudi v tem pogledu bi kanadsko ureditev zagotovo veljalo vzeti (vsaj) v obzir pri reformah slovenskega sistema nadzora nad policijo, ki se jim – *Panta Rei* – tudi v prihodnje ne bo mogoče izogniti.

Z zaključnim poročilom, predvsem pa z objavljenimi rezultati raziskave (objave načrtujemo tudi po zaključku projekta) želimo prispevati h krepitvi demokratičnega nadzora nad organom, ki s svojimi pooblastili lahko korenito poseže v integriteto in temeljne pravice slehernika, legitimnost ali morebiti nelegitimnost njegovega delovanja pa je navsezadnje tudi del identitete družbe in države. Raziskava pomeni začetek aktivnosti, ki jih bomo v prihodnje razširili tudi na druga področja in deležnike sistema nadzora nad policijo v Sloveniji, za katere v tem ciljnem raziskovalnem projektu in tem zaključnem poročilu ni bilo prostora. Člani projektne skupine upamo in verjamemo, da je raziskava, ki se s tem poročilom zaključuje, izpolnila zastavljene temeljne cilje in dodala droben kamenček v mozaik nadaljnjega izgrajevanja sistema nadzora nad policijo in drugimi oblastnimi organi v skladu z – tega ne navajamo kot frazo – načeli demokracije, pravne države in doslednega spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Literatura in viri

- Anžič, A. (2006). Reševanje pritožb zoper policiste – študija primera. *Varstvoslovje*, 8(2), 106-114.
- Anžič, A. in Gaber, M. (2004). Varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin v policijskih postopkih. V G. Meško (ur.), *Preprečevanje kriminalitete: teorija, praksa in dileme* (str. 36-324). Ljubljana: Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti.
- Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic (EKČP). (1950). Pridobljeno na https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SLV.pdf
- Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP). (2020). M.K. in drugi proti Poljski. Eur.Ct.H.R. št. 40503/17, 42902/17 in 43643/17.
- Hanin, A. (2014). *10 Tips for Police Internal Control*. International Security Sector Governance (ISSG) blog. DCAF – Geneva Centre for Security Sector Governance. <https://issat.dcaf.ch/Share/Blogs/ISSAT-Blog/10-Tips-for-Police-Internal-Control>
- Horvat, Š. (2004). *Zakon o kazenskem postopku s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
- Hudrič, G. in Kuralt, M. (2013). Pritožbe zoper delo policistov – raziskava o zadovoljstvu pritožnikov s pritožbenim postopkom v letu 2012 ter novosti pritožbenega postopka. V I. Areh in T. Pavšič Mrevlje (ur.), *14. slovenski dnevi varstvoslovja*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede. Pridobljeno na <https://www.fvv.um.si/dv2013/zbornik-prispevkov.html>
- Informacijski pooblaščenec RS. (2014). *Presoje vplivov na zasebnost pri uvajanju novih policijskih pooblastil. Smernice Informacijskega pooblaščenca*. Pridobljeno na https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/smernice/Presoje_vplivov_na_zasebnost_pri_uvajanju_novih_policijskih_pooblastil_Smernice_IP.pdf
- Informacijski pooblaščenec RS. (2017). *Letno poročilo Informacijskega pooblaščenca za leto 2016*. Pridobljeno na https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/porocila/Letno_porocilo_2016_web.pdf
- Informacijski pooblaščenec RS. (2019). *Letno poročilo Informacijskega pooblaščenca za leto 2018*. Pridobljeno na https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/porocila/Letno_porocilo_2018_FINAL.pdf
- Informacijski pooblaščenec RS. (2020). *Letno poročilo Informacijskega pooblaščenca za leto 2019*. Pridobljeno na https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/porocila/LetnoPorocilo2019.pdf
- Kaučič, I. in Grad, F. (2011). *Ustavna ureditev Slovenije* (5., spremenjena in dopolnjena izd.). Ljubljana: GV založba.
- Ministrstvo za notranje zadeve, Policija. (2009). *Poročilo o delu policije za leto 2008*. Pridobljeno na

- <https://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2008.pdf>
- Ministrstvo za notranje zadeve, Policija. (2013). *Policija in Računsko sodišče podpisala sporazum o sodelovanju*. Pridobljeno na <https://www.policija.si/index.php/component/content/article/35-sporocila-za-javnost/70959-policija-in-raunsko-sodie-podpisala-sporazum-o-sodelovanju>
- Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ). (2016). *Reševanje pritožb zoper policijo - letno poročilo 2015*. Pridobljeno na http://www.mnz.gov.si/fileadmin/mnz.gov.si/pageuploads/DPDVN/Pritožbe/Letno_poročilo_o_resevanju_prtiozb_za_2015.pdf
- Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ). (2017). *Reševanje pritožb zoper delo policije – Letno poročilo 2016*. Pridobljeno na http://mnz.arhiv-spletisc.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/pomembni_dokumenti/index.html
- Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ). (2018a). *Reševanje pritožb zoper delo policije – Letno poročilo 2017*. Pridobljeno na http://mnz.arhiv-spletisc.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/pomembni_dokumenti/index.html
- Ministrstvo za notranje zadeve, Policija. (2018b). *Letno poročilo o delu policije*. Pridobljeno na <https://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2017.pdf>
- Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ). (2019a). *Reševanje pritožb zoper delo policije – Letno poročilo 2018*. Pridobljeno na http://mnz.arhiv-spletisc.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/pomembni_dokumenti/index.html
- Ministrstvo za notranje zadeve, Direktorat za policijo in druge varnostne naloge in Služba za odnose z javnostmi (2019b). *20 let Direktorata za policijo in druge varnostne naloge*. Ministrstvo za notranje zadeve. Pridobljeno na https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNZ/Dokumenti/DPDVN/Brosura_20-let-DPDVN_končna.pdf
- Ministrstvo za notranje zadeve, Policija. (2019c). *Letno poročilo o delu policije*. Pridobljeno na <https://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPoro%C4%8Dilo2018.pdf>
- Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ). (2020a). *Reševanje pritožb zoper delo policije – Letno poročilo 2019*. Pridobljeno na <https://www.gov.si/drzavni-organi/ministrstva/ministrstvo-za-notranje-zadeve/o-ministrstvu/direktorat-za-policijo-in-druge-varnostne-naloge/sektor-za-pritozbe-zoper-policijo/>
- Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ). (2020b). *Usmeritve in obvezna navodila za pripravo načrta dela policije v letu 2021*. Pridobljeno na <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNZ/Dokumenti/DPDVN/Usmerjanje-in-nadzor-policije/Letne-usmeritve-2021-podpisane-30.9.2020.docx>

- Ministrstvo za notranje zadeve, Policija. (2020c). *Letno poročilo o delu policije*. Pridobljeno na https://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2019_popr.pdf
- Mirovni inštitut. (2018). *V policijskem pridržanju 2. Empirična študija pravic osumljencev v predkazenskem postopku v devetih državah EU*. Pridobljeno na <https://www.mirovni-institut.si/wp-content/uploads/2017/03/V-policijskem-pridrzanju-2-slovensko-porocilo.pdf>
- Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah (MPDPP). (1966). Pridobljeno na <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MK/Zakonodaja-ki-ni-na-PISRS/Kulturna-raznolikost/9b7da27d8d/Mednarodni-pakt-o-drzavljskih-in-politicnih-pravicah.pdf>
- Ministrstvo za javno upravo. (2021). *Sektor za nevladne organizacije*. Pridobljeno na <https://www.gov.si/drzavni-organi/ministrstva/ministrstvo-za-javno-upravo/o-ministrstvu-za-javno-upravo/direktorat-za-lokalno-samoupravo-nevladne-organizacije-in-politici-sistem/sektor-za-nevladne-organizacije/>
- Odbor ministrov Sveta Evrope. (2001). *Evropski kodeks policijske etike*. Priporočila REC (2001) 10. Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Policija, 2003.
- Pravila Policije. (2013). Dokument št. 007-167/2013/40, sprejet 21. 10. 2013.
- Pravila za izvajanje nadzora v policiji. (2020). Dokument št. 0602-55/2020/13. Interni dokument.
- Pravilniku o delih, ki jih policist ne sme opravljati. (2013). *Uradni list RS*, (59/13).
- Pravilnik o notranji varnosti v policiji. (2014). *Uradni list RS*, (67/14).
- Pravilnik o reševanju pritožb. (2004). *Uradni list RS*, (1/04).
- Pravilnik o reševanju pritožb zoper delo policistov. (2013). *Uradni list RS*, (54/13).
- Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o reševanju pritožb. (2005). *Uradni list RS*, (117/05).
- Pravilnik o usmerjanju in nadzoru policije. (2013). *Uradni list RS*, (51/2013).
- Pravno informacijski center nevladnih organizacij [PIC]. (2021). *Poslanstvo in vizija*. Pridobljeno na <https://pic.si/poslanstvo-in-vizija/>
- Računsko sodišče RS. (2003). *Revizijsko poročilo o pravilnosti in smotrnosti izvajanja investicij Ministrstva za notranje zadeve, policijski postaji Ptuj in Vrhnika*. Ljubljana: Računsko sodišče RS. Pridobljeno na http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1732/2030102.pdf
- Računsko sodišče RS. (2006a). *Porevizijsko poročilo o popravljalnih ukrepih Ministrstva za notranje zadeve, Policije v delu, ki se nanaša na poslovanje Policijske uprave Celje*. Ljubljana: Računsko sodišče RS. Pridobljeno na http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/512/PUCelje_porev.pdf

- Računsko sodišče RS. (2006b). *Revizijsko poročilo o pravilnosti poslovanja Ministrstva za notranje zadeve, Policije v delu, ki se nanaša na poslovanje Policijske uprave Celje v letih 2003 in 2004*. Ljubljana: Računsko sodišče RS. Pridobljeno na http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/513/PUCelje_PP03-04.pdf
- Računsko sodišče RS. (2018a). *Revizije in revidiranje – arhiv revizij*. Pridobljeno na <http://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/>
- Računsko sodišče RS. (2018b). *O računskem sodišču – drugi zakoni*. Pridobljeno na <http://www.rs-rs.si/o-racunskem-sodiscu/pravna-podlaga/drugi-zakoni/>
- Računsko sodišče RS. (2018c). *O računskem sodišču – o nas*. Pridobljeno na <http://www.rs-rs.si/o-racunskem-sodiscu/o-racunskem-sodiscu/o-nas/>
- Računsko sodišče RS. (2018d). *Revizije in revidiranje – revizijski proces*. Pridobljeno na <http://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/revizijski-proces/>
- Računsko sodišče RS. (2020). *Poročilo o delu 2019*. Pridobljeno na http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Letna_porocila/Porocilo_o_delu_2019-Racunsko_sodisce_RS.pdf
- Slovenska tiskovna agencija (STA). (9. 1. 2020). Vlada sprejela predlog novega zakona o računskem sodišču. *Slovenska tiskovna agencija*. Pridobljeno na <https://www.sta.si/2715404/vlada-sprejela-predlog-novega-zakona-o-racunskem-sodiscu>
- Sodišče Evropske Unije (SEU). (2017). Sodba v zadevi C-578/16 PPU.
- Splošna uredba o varstvu podatkov. (2016). *Uradni list Evropske unije*, (L 119), 1–88.
- Uprava RS za javna plačila (UJP). (2020). *Seznami registriranih proračunskih uporabnikov*. Pridobljeno na <https://www.ujp.gov.si/dokumenti/dokument.asp?id=127>
- Upravno sodišče RS. (2019). Sodba št. 090-223/2018 z dne 27. 11. 2019.
- Ustava RS (URS). (1991, 1997, 2000, 2003, 2004, 2006, 2013, 2016). *Uradni list RS*, (33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16).
- Upravno sodišče Republike Slovenije. (2001). Sklep št. U 65/2000-11.
- Ustavno sodišče RS. (2020). Sklep št. U-I-83/20-10 z dne 16. 4. 2020.
- Varuh človekovih pravic RS. (2002). *Letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2001*. Pridobljeno na <http://www.varuh-rs.si/publikacije-gradiva-izjave/letna-porocila/letno-porocilo-2001/>
- Varuh človekovih pravic RS. (2016). *Letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2015*. Pridobljeno na http://www.varuhrs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP2015_VARUH.pdf (18 November 2016)
- Varuh človekovih pravic. (2018). *Letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2017*. Pridobljeno na https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2017_-_za_splet.pdf

Varuh človekovih pravic. (2019). *Letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2018*. Pridobljeno na https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/VARUH_LP2018.pdf

Varuh človekovih pravic. (2020). *Letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2019*. Pridobljeno na https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2019/Letno_porocilo_Varuh19.pdf

Vrhovno sodišče RS. (2005). Sodba opr. št. I Ips 196/2003 z dne 30. 6. 2005.

Vrhovno sodišče RS (2006). Sodba I Ips 16/2005 z dne 16. 3. 2006.

Zakonu o informacijskem pooblaščenču (ZInfP). (2005). *Uradni list RS*, (133/05).

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ). (2003, 2005, 2006, 2014, 2015, 2016, 2018). *Uradni list RS*, (24/03, 61/05, 28/06, 23/14, 50/14, 102/15, 32/16, 7/18).

Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1). (2013). *Uradni list RS*, (21/13).

Zakonu o inšpekcijskem nadzoru (ZIN). (2002, 2007, 2014). *Uradni list RS*, (56/02, 26/07, 40/14).

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). (2007, 2008, 2012). *Uradni list RS*, (63/07, 65/08, 69/08, 69/08, 40/12).

Zakon o kazenskem postopku (ZKP). (1994, 1998, 1999, 2000, 2001, 2003, 2004, 2005, 2007, 2008, 2009, 2011, 2013, 2014, 2019). *Uradni list RS*, (32/12, 47/13, 87/14, 22/19).

Zakon o mednarodni zaščiti (ZMZ-1). (2016). *Uradni list RS*, (22/16).

Zakon o medijih (ZMed). (2001, 2003, 2006, 2012, 2016). *Uradni list RS*, (35/01, 62/03, 60/06, 47/12, 22/16, 39/16).

Zakon o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol). (2013, 2015, 2017, 2019). *Uradni list RS*, (15/13, 23/15, 10/17, 47/19).

Zakon o nalezljivih boleznih (ZNB). (1995, 2005, 2020). *Uradni list RS*, (69/95, 119/05, 142/20, 82/21).

Zakon o organiziranosti in delu v policiji (ZODPol). (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2019, 2020). *Uradni list RS*, (15/13, 11/14, 86/15, 77/16, 77/17, 36/19, 66/19, 200/20).

Zakon o policiji (ZPol). (1998). *Uradni list RS*, (49/98).

Zakon o prekrških (ZP-1). (2003, 2004, 2005, 2006, 2008, 2009, 2011, 2013, 2016). *Uradni list RS*, (7/03, 86/04, 44/05, 40/06, 51/06, 115/06, 17/08, 21/08, 108/09, 9/11, 21/13, 111/13, 32/16).

Zakon o računskem sodišču (ZRacS-1). (2001, 2012). *Uradni list RS*, (št. 11/01, 109/12).

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o policiji (ZPol-B). (2003). *Uradni list RS*, (79/2003).

Zakon o tujcih (ZTuj-2). (2011, 2014, 2015, 2017, 2018). *Uradni list RS*, (50/11, 57/11, 26/14, 90/14, 19/15, 5/17, 59/17, 9/18).

Zakon o ustavnem sodišču (ZUstS). (1994, 2007, 2012, 2020). *Uradni list RS*, (15/94, 51/07, 109/12, 23/20).

Zakon o varuhu človekovih pravic (ZVarCP). (1993, 1994, 2012, 2017). *Uradni list RS*, (71/93, 15/94, 109/12, 54/17).

Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1). (2004, 2007). *Uradni list RS*, (86/04, 67/07).

Zakon o varstvu osebnih podatkov na področju obravnavanja kaznivih dejanj (ZVOPOKD). (2020). *Uradni list RS*, (177/20).

Priloge

- 1) CRP V5-1942 Program dela
- 2) CRP V5-1942 Spremenjen program dela s časovnico
- 3) CRP V5-1942 Vprašalnik – Notranji nadzor (SGDP GPU)
- 4) CRP V5-1942 Vprašalnik – Sistemski nadzor v okviru MNZ (SSUNP DPDVN MNZ)
- 5) CRP V5-1942 Vprašalnik – Institut pritožbe zoper delo policistov (SPZP DPDVN MNZ)
- 6) CRP V5-1942 Vprašalnik – Varuh človekovih pravic
- 7) CRP V5-1942 Vprašalnik – Informacijski pooblaščenec
- 8) CRP V5-1942 Vprašalnik – Računsko sodišče
- 9) CRP V5-1942 Vprašalnik – Pravno-informacijski center nevladnih organizacij
- 10) *Flander, B. et al. (ur.) (2021). Organizacija in nadzor policije v izbranih državah: Zbornik raziskovalnega dela študentov Fakultete za varnostne vede in Pravne fakultete Univerze v Mariboru. Maribor: Univerzitetna založba Univerze v Mariboru.

*Priloga 10 je zaključnemu poročilu priložena kot samostojen dokument.

PROGRAM DELA RAZISKOVALNEGA PROJEKTA V OKVIRU CILNEGA RAZISKOVALNEGA PROGRAMA »CRP 2019«

1. *Raziskovalna organizacija in skupina (šifra in naziv)*¹
2131 - UNIVERZA V MARIBORU, FAKULTETA ZA VARNOSTNE VEDE
2131 - 001 – INŠTITUT ZA VARSTVOSLOVJE

2. *Naslov projekta (šifra in naziv)*
V5-1942 – UČINKOVITOST SISTEMSKEGA NADZORA NAD POLICIJO NA PODROČJU SPOŠTOVANJA
ČLOVEKOVIH PRAVIC TER ZAKONSKIH IN STROKOVNIH STANDARDOV POLICIJSKEGA DELA

3. *Vodja projekta (šifra in ime ter priimek)*
20512 – IZR. PROF. DR. BENJAMIN FLANDER

4. *Sestava projektne skupine:*
20512 – izr. prof. dr. Benjamin Flander – vodja
17048 - prof. dr. Branko Lobnikar – raziskovalec
14566 - prof. dr. Bojan Tičar - raziskovalec
33280 - doc. dr. Maja Modic – raziskovalka

Projektna skupina bo v raziskovalno delo v okviru projekta vključila tudi študente višjih letnikov dodiplomskega študija in podiplomske študente Fakultete za varnostne vede Univerze v Mariboru.

5. *Povzetek raziskovalnega projekta*

Zagotavljanje varnosti posameznikom in skupnosti, spoštovanje temeljnih pravic in krepitev pravne države je poslanstvo, ki ga v Sloveniji policija izpolnjuje z izvajanjem zakonsko določenih nalog in pooblastil. Ker policija v skladu z zakonskimi pooblastili omenjene temeljne vrednote in pravice posameznikom v policijskih postopkih v večji ali manjši meri omejuje, upravičeno spada med najbolj nadzirane državne institucije. Strokovna literatura razlikuje med notranjim (internim) in zunanjim (eksternim) nadzorom nad policijo. Notranji nadzor se izvaja v okviru policije in je načeloma usmerjen v odkrivanje kršitev zakonskega varstva temeljnih pravic, zakonitosti in pravil stroke pri izvrševanju policijskih nalog. Poleg notranjega nadzora, ki je pomemben za krepitev statusa policije kot profesionalne organizacije, je v pogledu vpliva na posameznikove svoboščine in izvajanje policijskih nalog v skladu z načeli in standardi demokracije in pravne države zelo pomemben tudi zunanji nadzor nad policijo. K tej obliki nadzora spada izvrševanje nadzornih pristojnosti političnih, (pravo)sodnih in neodvisnih državnih organov, zunanji nadzor nad policijo pa izvajajo tudi mednarodne medvladne organizacije, domače in mednarodne nevladne organizacije, mediji in državljani. Navedene oblike nadzora so svoje mesto našle tudi v veljavnem pravnem redu Republike Slovenije, pri čemer ne gre spregledati, da se je normativna ureditev nadzora nad policijo od razglasitve samostojnosti in neodvisnosti slovenske države konstantno spreminjala in nadgrajevala.

Vzpostavljene oblike nadzora nad policijo v Sloveniji vključujejo različno usmerjene in z vidika pristojnosti nadzorovalcev raznolike nadzorstvene procese, ki so jim podvrženi policisti in policijski menedžerji pri opravljanju svojega dela. Nadzor se v prvi vrsti izvaja nad spoštovanjem človekovih pravic ter zakonitostjo in strokovnostjo dela, zajema pa tudi etičnost, usposobljenost in delovno uspešnost. V nasprotju z ureditvami, v katerih se je uveljavil centraliziran model s specializiranim nadzorstvom s strani zunanje neodvisne institucije, je v Sloveniji nadzor sistemsko razpršen in kot tak zajema različne in mnogotere nadzorstvene organe. V projektni skupini ocenjujemo, da veljavna ureditev – sama na sebi in v primerjavi z ureditvami v nekaterih drugih državah – zagotavlja razmeroma vzdržen in učinkovit sistem nadzora, kljub temu pa smo že med pripravo in prijavo projekta v ureditvi in izvajanju večine obstoječih oblik nadzora nad policijo opazili nekatera šibka mesta. Na pomanjkljivosti in anomalije v obstoječi ureditvi in praksi izvajanja nadzora so opozorile tudi nekatere starejše raziskave.

Raziskovalni projekt temelji na realizaciji nalog, ki so opredeljene v delovnih svežnjih in vključujejo celovito študijo veljavne normativne ureditve in izvajanja nadzora nad policijo na področju spoštovanja človekovih pravic ter zakonskih in strokovnih standardov policijskega dela. Obstoječe oblike nadzora nad policijo bodo predmet temeljite analize, ki bo pokazala njihove prednosti, pomanjkljivosti in možnosti za izboljšave. Temeljni namen in cilj raziskovalnega projekta je prispevek k večji učinkovitosti obstoječe systemske ureditve in posameznih oblik nadzora, s tem pa tudi k nadaljnjemu izboljševanju kakovosti policijskega dela in policijskega sistema v celoti.

6. Cilji

Projektna skupina si je zastavila naslednje temeljne cilje raziskovalnega projekta:

- 1) ugotoviti prednosti in slabosti obstoječih oblik nadzora nad policijo;**
- 2) prispevati k nadaljnjemu razvoju demokratičnega nadzora nad policijo kot organom s pooblastili za poseganje v človekove pravice in**
- 3) prispevati k nadaljnjemu izboljšanju kakovosti in strokovnosti policijskega dela v Republiki Sloveniji.**

Projektna skupina bo preučila dosedanje raziskave in druga strokovna dela, ki opozarjajo na potencialna šibka mesta v ureditvi in izvajanju nadzora, ugotovila in ocenila obstoječe stanje, raziskala in predstavila možnosti za izboljšave ter s tem prispevala k nadaljnjemu izboljšanju kakovosti in učinkovitosti policijskega dela in policijskega sistema v celoti. Študija obstoječega sistema oz. oblik nadzora nad policijo bo temeljitejša od analiz, ki so bile v slovenskem prostoru že izvedene. Opravljena bo tudi analiza ureditve in izvajanja nadzora v izbranih državah Evropske unije in nekaterih neevropskih državah. Na podlagi ugotovitev študije bodo oblikovani predlogi za odpravo pomanjkljivosti in optimizacijo tako posameznih oblik nadzora, kot tudi sistema nadzora kot celote.

7. Aktivnosti in realizacija rezultatov ter ciljev

Projekt je zasnovan na delovnih svežnjih (DS), ki neposredno izhajajo iz zgoraj opredeljenih ciljev. Predvideni so naslednji delovni svežnji z naslednjimi nalogami in pripadajočimi metodami raziskovanja:

DS 1: Analiza normativne ureditve nadzora nad policijo v RS ter pregled dosedanjih raziskav, relevantne literature in drugih virov

Prvi sveženj vključuje analizo normativne ureditve in podroben pregled preteklih raziskav v RS ter relevantne literature in drugih virov, ki se nanašajo na ureditev in izvajanje nadzora nad policijo v Sloveniji in izbranih državah Evropske unije ter nekaterih neevropskih državah. Uporabili bomo metodo

analize virov, normativno metodo, primerjalno metodo in metodo kompilacije. Literaturo in vire bomo, med drugim, pridobili z uporabo spletnih portalov (policije in izvajalcev nadzora nad policijo, SJM ipd.) in baz podatkov (Cobiss, Web of Science, Scopus, ProQuest ipd.).

DS 2: Analiza ureditve in izvajanja nadzora nad policijo v nekaterih državah Evropske unije in izbranih tretjih državah

V okviru tega DS bo opravljena analiza ureditve in izvajanja nadzora nad policijo v nekaterih državah Evropske unije in izbranih tretjih državah. Izbor držav in njihovih sistemom nadzora nad policijo, ki bodo predmet analize, bo, med drugim, odvisen od razpoložljivosti literature in drugih relevantnih virov.

DS 3: Zasnova in izvedba intervjujev

Projektna skupina bo zasnovala in izvedla (pol)strukturirane intervjuje z odgovornimi osebami pri posameznih nadzornikih (Policija, MNZ, Državni zbor, sodišča, državno tožilstvo, Varuh človekovih pravic, Infórmacijski pooblaščenec, Komisija za preprečevanje korupcije in nevladne organizacije) in nadziranih (Policija). Zanimalo nas bo, kako prednosti, pomanjkljivosti in možnosti za boljše obstoječe ureditve in izvajanje nadzora ocenjujejo odgovorni posamezniki nadzornih institucij in policije. V tem DS bomo osredotočeno preučili tudi ugotovitve dosedanjih raziskav javnega mnenja o nadzoru nad policijo (npr. stališča pritožnikov o pritožbenem postopku zoper delo policije). Projektna skupina svoje/lastne raziskave stališč javnosti o nadzoru nad policijo ne načrtuje.

DS 4: Ocena stanja (analiza prednosti, pomanjkljivosti in možnosti za optimizacijo veljavne ureditve in izvajanja nadzora nad policijo v RS) ter izdelava in predložitev vmesnega poročila o projektu

Ugotovili bomo prednosti in pomanjkljivosti veljavne ureditve in izvajanja nadzora nad policijo v RS. Uporabljeni bosta metoda analize in kompilacije. Iz modelov/sistemov nadzora, ki so uveljavljeni v drugih državah, bomo izluščili elemente, ki so lahko potencialno uporabljivi za optimizacijo in večjo učinkovitost slovenskega modela/sistema nadzora nad policijo. V okviru tega DS bo izdelano vmesno poročilo o rezultatih raziskovalnega projekta.

DS 5: Organizacija in izvedba okrogle mize v okviru nacionalne konference Dnevi varstvoslovja 2020 ter priprava kratkih strokovnih prispevkov o preliminarnih rezultatih raziskave

Člani projektne skupine bodo na temelju dognanj iz prvih štirih DS pripravili (krajše) strokovno-znanstvene prispevke o delnih rezultatih raziskovalnega projekta. V okviru nacionalne konference s področja varnostih ved in zagotavljanja varnosti (DV 2020) bo organizirana in izvedena (predvidoma plenarna) okrogla miza o aktualnih vprašanjih in prihodnosti nadzora nad policijo v Sloveniji. K razpravi, ki jo bo moderiral bodisi vodja bodisi eden od članov projektne skupine, bomo povabili odgovorne posameznike nadzornih institucij in Policije.

DS 6: Oblikovanje predlogov za optimizacijo posameznih oblik nadzora ter sistema nadzora nad policijo in priprava znanstvenih in strokovnih prispevkov

Projektna skupina bo, če bo identificirala morebitna problematična mesta v obstoječi ureditvi in praksi nadzora nad policijo in, če bo potrebno, oblikovala konkretne predloge za spremembe/izboljšave sistema nadzora nad policijo tako na normativni, kot tudi na izvedbeni ravni. Člani projektne skupine bodo svoja spoznanja vključili v znanstvene in strokovne članke ter druge oblike reprezentiranja znanstvenih in strokovnih dognanj, bodisi kot samostojni avtorji bodisi kot soavtorji.

DS 7: Izdelava in predložitev zaključnega poročila o projektu in diseminacija rezultatov

Zadnji DS bo namenjen izdelavi zaključnega poročila o rezultatih raziskave, ki bo ob zaključku projekta predloženo sofinancerjema. Zadnji sveženj bo namenjen tudi publiciranju in drugim načinom razširjanja rezultatov raziskave. Ob zaključku projekta bo organizirana tudi javna predstavitev poročila. Rezultati projekta bodo vključeni v pedagoški proces na Fakulteti za varnostne vede UM.

8. Načrt diseminacije rezultatov

V časovnem okviru raziskovalnega projekta (18 mesecev) in v prvem letu in pol po njegovem zaključku načrtujemo:

1. Objavo najmanj dveh izvirnih znanstvenih člankov v domači ali mednarodni znanstveni reviji (Revija za kriminalistiko in kriminologijo, izbrana mednarodna revija s področja policijske dejavnosti ipd.); Zaradi osredotočenosti raziskovalnega projekta na nadzor nad policijo v Republiki Sloveniji objava v mednarodni reviji ne bodo prioriteta.
2. Objavo najmanj dveh kratkih ali preglednih znanstvenih člankov ali strokovnih člankov v domači strokovni periodiki (Revija varstvoslovje, Pravna praksa ipd.).
3. Objavo prispevkov na strokovno-znanstvenih konferencah v Sloveniji.
4. Organizacijo in izvedbo (predvidoma plenarne) okrogle mize o problematiki nadzora nad policijo na nacionalni konferenci s področja varnosti in varnostnih ved (Dnevi varstvoslovja 2020).
5. Izdelavo in predložitev vmesnega in zaključnega poročila o rezultatih raziskovalnega projekta.
6. Organizacijo dogodka v prostorih Fakultete za varnostne vede Univerze v Mariboru, na katerem bo ob zaključku predlaganega raziskovalnega projekta študentom ter zainteresirani strokovni in laični javnosti predstavljeno zaključno poročilo o projektu.

Člani projektne skupine bodo ugotovitve raziskave (rezultate projekta) vključili v pedagoški proces na Fakulteti za varnostne vede UM ter jih s tem razširjali tudi prek predavanj v okviru rednega in izrednega študija na matični fakulteti. Kot gostujoči predavatelji bodo z ugotovitvami svojega raziskovalnega dela seznanjali tudi študente na drugih fakultetah v Sloveniji in tujini.

Za diseminacijo rezultatov projekta v obliki objav v strokovno-znanstvenih revijah in prispevkov na konferencah, posvetih, na spletni strani projekta itn. bodo člani projektne skupine skrbeli tudi po zaključku projekta. Pričakujemo, da bomo z izvajanjem zgoraj navedenih aktivnosti kolektivno (kot projektna skupina) in individualno v največji možni meri prispevali k uresničitvi ciljev raziskovalnega projekta.

9. Časovnica

| DELOVNI SVEŽNJI (DS) | AKTIVNOSTI | OBDOBJE |
|---|--|--------------------------------------|
| DS 1 Analiza normative ureditve nadzora nad policijo v RS ter pregled dosedanjih raziskav, relevantne literature in drugih virov | <ul style="list-style-type: none"> • Analiza normative ureditve nadzora nad policijo v RS • Pregled dosedanjih raziskav s področja nadzora nad policijo v Sloveniji • Pregled relevantne literature in drugih virov, ki se nanašajo na ureditev in izvajanje nadzora nad policijo v Sloveniji in izbranih državah Evropske unije ter nekaterih neevropskih državah • Odprtje spletne strani projekta | NOVEMBER 2019 – JANUAR 2020 |
| DS 2 Analiza ureditve in izvajanja nadzora nad policijo v nekaterih državah EU in izbranih tretjih državah | <ul style="list-style-type: none"> • Analiza ureditve in izvajanja nadzora nad policijo v nekaterih državah EU • Analiza sistema nadzora nad policijo v izbranih tretjih državah | FEBRUAR 2020 |
| DS 3 Zasnova in izvedba intervjujev | <ul style="list-style-type: none"> • Zasnova in izvedba (pol)strukturiranih intervjujev z odgovornimi osebami pri nadzornikih (Policija, MNZ, Državni zbor, sodišča, državno tožilstvo, Varuh človekovih pravic, Informacijski pooblaščenec, Komisija za preprečevanje korupcije in nevladne organizacije) in nadziranih (Policija) • Analiza intervjujev | MAREC 2020 |
| DS 4 Ocena stanja (analiza prednosti, pomanjkljivosti in možnosti za optimizacijo veljavne ureditve in izvajanja nadzora nad policijo v RS) | <ul style="list-style-type: none"> • Analiza prednosti, pomanjkljivosti in možnosti za izboljšave veljavne ureditve in izvajanja posameznih oblik nadzora in sistema nadzora • Izdelava in predložitev vmesnega poročila | APRIL – MAJ 2020 |
| DS 5 Organizacija in izvedba okrogle mize v okviru nacionalne konference Dnevi varstvoslovja 2020 ter priprava kratkih strokovnih prispevkov o preliminarnih rezultatih raziskave | <ul style="list-style-type: none"> • Organizacija in izvedba (plenarne) okrogle mize v okviru nacionalne konference Dnevi varstvoslovja 2020 • Priprava kratkih strokovno-znanstvenih prispevkov o delnih rezultatih raziskovalnega projekta | JUNI – AVGUST 2020 |

| | | |
|--|--|---|
| <p>DS 6</p> <p>Oblikovanje predlogov za optimizacijo posameznih oblik nadzora ter sistema nadzora nad policijo in priprava znanstvenih in strokovnih prispevkov</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Oblikovanje predlogov za optimizacijo posameznih oblik nadzora ter sistema nadzora nad policijo • Priprava strokovno-znanstvenih prispevkov | <p>SEPTEMBER 2020 – JANUAR 2021</p> |
| <p>DS 7</p> <p>Izdelava in predložitev zaključnega poročila o projektu in diseminacija rezultatov</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Publiciranje in drugi načini razširjanja rezultatov raziskave • Izdelava in predložitev zaključnega poročila o projektu • Javna predstavitev zaključnega poročila o projektu • Vključitev rezultatov projekta v pedagoški proces na Fakulteti za varnostne vede UM <p>*Za diseminacijo rezultatov projekta v obliki objav v strokovno-znanstvenih revijah in prispevkov na konferencah, posvetih, na spletni strani projekta ipd., bodo člani projektne skupine skrbeli tudi po zaključku projekta.</p> | <p>FEBRUAR – APRIL 2021</p> |

10. Finančni načrt

| | SKUPAJ | 2019 | 2020 | 2021 |
|---------------------|-----------|----------|-----------|----------|
| Plača | 12.854,41 | 2.604,67 | 7.593,17 | 2.656,57 |
| Davki in prispevki | 2.068,97 | 419,23 | 1.222,15 | 427,58 |
| Stroški dela skupaj | 14.923,37 | 3.023,90 | 8.815,32 | 3.084,15 |
| Materialni stroški | 3.952,75 | 800,94 | 2.334,91 | 816,90 |
| Amortizacija | 1.123,88 | 227,73 | 663,88 | 232,27 |
| SKUPAJ | 20.000,00 | 4.052,57 | 11.814,11 | 4.133,32 |

Vsebinski spremljevalec

mag. Staš Svetek, MNZ

Datum: _____

15.10.2019

Vodja raziskovalnega projekta

izr. prof. dr. Benjamin Flander, FVV UM

ŽIG

SPREMENJEN PROGRAM DELA CILJNEGA RAZISKOVALNEGA PROJEKTA V5-1942 V OKVIRU CILJNEGA RAZISKOVALNEGA PROGRAMA »CRP 2019«

S Spremenjenim programom dela ciljnega raziskovalnega projekta V5-1942 se nadomešča Program dela ciljnega raziskovalnega projekta V5-1942 z dne 15. 10. 2019. Med izvajanjem projekta je bila v Republiki Sloveniji dvakrat razglašena epidemija bolezni COVID-19, prvič dne 12. marca 2020 in drugič dne 19. 10. 2020. Zaradi posledic ukrepov za zaježitev epidemije je bilo oteženo izvajanje projektnih aktivnosti, ki so bile s Programom dela CRP V5-1942 z dne 15. 10. 2019 predvidene v delovnih svežnjih 3, 4 in 5 (marec – november 2020). Projektna skupina je aktivnosti v teh delovnih svežnjih izvedla 70%, zato je vodja projekta dne 30. 11. 2020 v skladu z 9. členom pogodbe o sofinanciranju in izvajanju raziskovalnega projekta št. V5.1942 (št. pogodbe C1711-19-402001) na Ministrstvo za notranje zadeve podal predlog za spremembo projekta. Ministrstvo za notranje zadeve in izvajalec projekta sta se dogovorila za sprejem aneksa k pogodbi, s katerim se zaradi nastalih okoliščin spremenita potek izvajanja projektnih aktivnosti in dinamika sofinanciranja projekta s strani Ministrstva za notranje zadeve. Pogodbeni stranki sta se sporazumeli, da bodo neopravljene projektne aktivnosti iz delovnih svežnjev 3-5 izvedene skupaj s preostalimi načrtovanimi aktivnostmi v obdobju do zaključka projekta (od decembra 2020 do aprila 2021). Skladno s tem sta vodja projekta s strani izvajalca in vsebinski spremljevalec projekta s strani Ministrstva za notranje zadeve uskladila Spremenjen programa dela ciljnega raziskovalnega projekta V5-1942. Spremenjene so točke 7 (aktivnosti ter realizacija rezultatov in ciljev), 8 (načrt diseminacije rezultatov), 9 (časovnica) in 10. (finančni načrt) Program dela z dne 15. 10. 2019.

1. *Raziskovalna organizacija in skupina:*

2131 - UNIVERZA V MARIBORU, FAKULTETA ZA VARNOSTNE VEDE

2131 - 001 – INŠTITUT ZA VARSTVOSLOVJE

2. *Naslov projekta:*

**V5-1942 – UČINKOVITOST SISTEMSKEGA NADZORA NAD POLICIJO NA PODROČJU
SPOŠTOVANJA ČLOVEKOVIH PRAVIC TER ZAKONSKIH IN STROKOVNIH STANDARDOV
POLICIJSKEGA DELA**

3. *Vodja projekta:*

20512 – IZR. PROF. DR. BENJAMIN FLANDER

4. *Sestava projektne skupine:*

20512 – izr. prof. dr. Benjamin Flander – vodja

17048 - prof. dr. Branko Lobnikar – raziskovalec

14566 - prof. dr. Bojan Tičar - raziskovalec

33280 - doc. dr. Maja Modic – raziskovalka

Projektna skupina bo v raziskovalno delo v okviru projekta vključila tudi študente višjih letnikov dodiplomskega študija in podiplomske študente Fakultete za varnostne vede Univerze v Mariboru.

5. Povzetek raziskovalnega projekta

Zagotavljanje varnosti posameznikom in skupnosti, spoštovanje temeljnih pravic in krepitev pravne države je poslanstvo, ki ga v Sloveniji policija izpolnjuje z izvajanjem zakonsko določenih nalog in pooblastil. Ker policija v skladu z zakonskimi pooblastili omenjene temeljne vrednote in pravice posameznikom v policijskih postopkih v večji ali manjši meri omejuje, upravičeno spada med najbolj nadzirane državne institucije. Strokovna literatura razlikuje med notranjim (internim) in zunanjim (eksternim) nadzorom nad policijo. Notranji nadzor se izvaja v okviru policije in je načeloma usmerjen v odkrivanje kršitev zakonskega varstva temeljnih pravic, zakonitosti in pravil stroke pri izvrševanju policijskih nalog. Poleg notranjega nadzora, ki je pomemben za krepitev statusa policije kot profesionalne organizacije, je v pogledu vpliva na posameznikove svoboščine in izvajanje policijskih nalog v skladu z načeli in standardi demokracije in pravne države zelo pomemben tudi zunanji nadzor nad policijo. K tej obliki nadzora spada izvrševanje nadzornih pristojnosti političnih, (pravo)sodnih in neodvisnih državnih organov, zunanji nadzor nad policijo pa izvajajo tudi mednarodne medvladne organizacije, domače in mednarodne nevladne organizacije, mediji in državljani. Navedene oblike nadzora so svoje mesto našle tudi v veljavnem pravnem redu Republike Slovenije, pri čemer ne gre spregledati, da se je normativna ureditev nadzora nad policijo od razglasitve samostojnosti in neodvisnosti slovenske države konstantno spreminjala in nadgrajevala.

Vzpostavljene oblike nadzora nad policijo v Sloveniji vključujejo različno usmerjene in z vidika pristojnosti nadzorovalcev raznolike nadzorstvene procese, ki so jim podvrženi policisti in policijski menedžerji pri opravljanju svojega dela. Nadzor se v prvi vrsti izvaja nad spoštovanjem človekovih pravic ter zakonitostjo in strokovnostjo dela, zajema pa tudi etičnost, usposobljenost in delovno uspešnost. V nasprotju z ureditvami, v katerih se je uveljavil centraliziran model s specializiranim nadzorstvom s strani zunanje neodvisne institucije, je v Sloveniji nadzor sistemsko razpršen in kot tak zajema različne in mnogotere nadzorstvene organe. V projektni skupini ocenjujemo, da veljavna ureditev – sama na sebi in v primerjavi z ureditvami v nekaterih drugih državah – zagotavlja razmeroma vzdržan in učinkovit sistem nadzora, kljub temu pa smo že med pripravo in prijavo projekta v ureditvi in izvajanju večine obstoječih oblik nadzora nad policijo opazili nekatera šibka mesta. Na pomanjkljivosti in anomalije v obstoječi ureditvi in praksi izvajanja nadzora so opozorile tudi nekatere starejše raziskave.

Raziskovalni projekt temelji na realizaciji nalog, ki so opredeljene v delovnih svežnjih in vključujejo celovito študijo veljavne normativne ureditve in izvajanja nadzora nad policijo na področju spoštovanja človekovih pravic ter zakonskih in strokovnih standardov policijskega dela. Obstoječe oblike nadzora nad policijo bodo predmet temeljite analize, ki bo pokazala njihove prednosti, pomanjkljivosti in možnosti za izboljšave. Temeljni namen in cilj raziskovalnega projekta je prispevek k večji učinkovitosti obstoječe sistemske ureditve in posameznih oblik nadzora, s tem pa tudi k nadaljnjemu izboljševanju kakovosti policijskega dela in policijskega sistema v celoti.

6. Cilji

Projektna skupina si je zastavila naslednje temeljne **cilje** raziskovalnega projekta:

- 1) ugotoviti prednosti in slabosti obstoječih oblik nadzora nad policijo;**
- 2) prispevati k nadaljnjemu razvoju demokratičnega nadzora nad policijo kot organom s pooblastili za poseganje v človekove pravice in**
- 3) prispevati k nadaljnjemu izboljšanju kakovosti in strokovnosti policijskega dela v Republiki Sloveniji.**

Projektna skupina bo preučila dosedanje raziskave in druga strokovna dela, ki opozarjajo na potencialna šibka mesta v ureditvi in izvajanju nadzora, ugotovila in ocenila obstoječe stanje, raziskala in predstavila možnosti za izboljšave ter s tem prispevala k nadaljnjemu izboljšanju kakovosti in učinkovitosti policijskega dela in policijskega sistema v celoti. Študija obstoječega sistema oz. oblik nadzora nad policijo bo temeljitejša od analiz, ki so bile v slovenskem prostoru že izvedene. Opravljena bo tudi analiza ureditve in izvajanja nadzora v izbranih državah Evropske unije in nekaterih neevropskih državah. Na podlagi ugotovitev študije bodo oblikovani predlogi za odpravo pomanjkljivosti in optimizacijo tako posameznih oblik nadzora, kot tudi sistema nadzora kot celote.

7. Aktivnosti in realizacija rezultatov ter ciljev

Projekt je zasnovan na delovnih svežnjih (DS), ki neposredno izhajajo iz zgoraj opredeljenih ciljev. Predvideni so naslednji delovni svežnji z naslednjimi nalogami in pripadajočimi metodami raziskovanja:

DS 1: Analiza normativne ureditve nadzora nad policijo v RS ter pregled dosedanjih raziskav, relevantne literature in drugih virov

Prvi sveženj vključuje analizo normativne ureditve in podroben pregled preteklih raziskav v RS ter relevantne literature in drugih virov, ki se nanašajo na ureditev in izvajanje nadzora nad policijo v Sloveniji in izbranih državah Evropske unije ter nekaterih neevropskih državah. Uporabili bomo metodo analize virov, normativno metodo, primerjalno metodo in metodo kompilacije. Literaturo in vire bomo, med drugim, pridobili z uporabo spletnih portalov (policije in izvajalcev nadzora nad policijo, SJM ipd.) in baz podatkov (Cobiss, Web of Science, Scopus, ProQuest ipd.).

DS 2: Analiza ureditve in izvajanja nadzora nad policijo v nekaterih državah Evropske unije in izbranih tretjih državah

V okviru tega DS bo opravljena analiza ureditve in izvajanja nadzora nad policijo v nekaterih državah Evropske unije in izbranih tretjih državah. Izbor držav in njihovih sistemom nadzora nad policijo, ki bodo predmet analize, bo, med drugim, odvisen od razpoložljivosti literature in drugih relevantnih virov.

DS 3: Zasnova in izvedba intervjujev z odgovornimi uslužbenci v Policije in na MNZ

Projektna skupina bo zasnovala in izvedla strukturirane intervjuje z odgovornimi uslužbenci v Policije in na MNZ, ki izvajajo notranji nadzor in sistemski resorni nadzor. Projektna skupina bo zasnovala in izvedla:

- tri intervjuje z uporabo splošnih vprašalnikov v pisni obliki z vodji sektorjev v Direktoratu za policijo in druge varnostne naloge MNZ in odgovornimi uslužbenci Službe generalnega direktorja policije GPU in
- okvirno dvanajst strukturiranih ustnih intervjujev z uslužbenci Sektorja za sistemsko usmerjaje in nadzor policije in Sektorja za pritožbe Direktorata za policijo in druge varnostne naloge MNZ ter uslužbenci Službe generalnega direktorja policije GPU, Uprave kriminalistične policije GPU in izbranih policijskih uprav.

DS 4: Izdelava in predložitev letnega poročila o izvajanju projekta ARRS

Projektna skupina bo izdelala in predložila letno poročilo o preliminarnih rezultatih izvajanja projekta Javni agenciji za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (ARRS).

DS 5: Priprava in objava kratkih strokovnih prispevkov o preliminarnih rezultatih raziskave

Člani projektne skupine bodo na temelju dognanj iz prvih treh delovnih svežnjev pripravili (krajše) strokovno-znanstvene prispevke o delnih rezultatih raziskovalnega projekta.

DS 6: Zasnova in izvedba strukturiranih intervjujev z odgovornimi uslužbenci izbranih zunanjih nadzornikov ter priprava znanstvenih in/ali strokovnih prispevkov

Projektna skupina bo zasnovala in izvedla strukturirane intervjuje z odgovornimi uslužbenci izbranih zunanjih nadzornikov nad policijo. Po opravljenih intervjujih bo izvedena analiza intervjujev.

Člani projektne skupine bodo za tematsko številko revije Varstvoslovje kot samostojni avtorji ali v soavtorstvu pripravili znanstvene in/ali strokovne prispevke o preliminarnih rezultatih raziskovalnega projekta. Tematska številka revije Varstvoslovje bo predvidoma spomladi 2021 izšla v angleškem jeziku.

DS 7: Analiza prednosti, pomanjkljivosti in možnosti za izboljšave veljavne ureditve in izvajanja posameznih oblik nadzora in sistema nadzora, oblikovanje predlogov za optimizacijo, organizacija in izvedba okrogle mize ali posveta ter izdelava, predložitev in javna predstavitev zaključnega poročila o projektu

Zadnji DS bo vključeval naslednje projektne aktivnosti:

- Analiza prednosti, pomanjkljivosti in možnosti za izboljšave veljavne ureditve in izvajanja posameznih oblik nadzora in sistema nadzora
- Oblikovanje predlogov za optimizacijo posameznih oblik nadzora ter sistema nadzora nad policijo
- Organizacija in izvedba okrogle mize ali posveta
- Izdelava in predložitev zaključnega poročila o projektu
- Javna predstavitev zaključnega poročila o projektu in
- Vključitev rezultatov projekta v pedagoški proces na Fakulteti za varnostne vede UM.

Projektna skupina bo identificirala morebitna problematična mesta v obstoječi ureditvi in praksi nadzora nad policijo in oblikovala konkretne predloge za spremembe/izboljšave sistema nadzora nad policijo tako na normativni, kot tudi na izvedbeni ravni. Zadnji delovni sveženj bo namenjen tudi publiciranju in drugim načinom diseminacije rezultatov raziskave (v prostorih FVV ali na daljavo bo izvedena okrogla miza ali posvet o nadzoru nad policijo). Projektna skupina bo izdelala in predložila zaključno poročilo o projektu, ob zaključku projekta pa bo organizirana tudi javna predstavitev poročila. Rezultati projekta bodo vključeni v pedagoški proces na Fakulteti za varnostne vede UM.

Za diseminacijo rezultatov raziskovalnega projekta z objavami v strokovno-znanstvenih revijah in prispevki na konferencah, posvetih, na spletni strani projekta ipd., bodo člani projektne skupine skrbeli tudi po zaključku projekta.

8. Načrt diseminacije rezultatov

V časovnem okviru raziskovalnega projekta (18 mesecev) in v prvem letu in pol po njegovem zaključku načrtujemo:

1. Objavo najmanj dveh znanstvenih člankov v domači ali mednarodni znanstveni reviji (Revija za kriminalistiko in kriminologijo, izbrana mednarodna revija s področja policijske dejavnosti ipd.;). Zaradi osredotočenosti raziskovalnega projekta na nadzor nad policijo v Republiki Sloveniji objava v mednarodni reviji ne bodo prioriteta.
2. Izdajo tematske številke revije Varstvoslovje o nadzoru nad policijo. V tematski številki revije, ki bo izšla v angleškem jeziku, bodo objavljeni najmanj trije avtorski ali soavtorski prispevki članov projektne skuine.
3. Izdajo elektronskega zbornika o nadzoru nad policijo v izbranih državah Evropske unije in tretjih državah. Poglavlja za e-zbornik bodo prispevali študenti in študentke dodiplomskih in podiplomskih študijskih programov Fakultete za varnostne vede in Pravne fakultete Univerze v Mariboru.
4. Objavo prispevkov na strokovno-znanstvenih konferencah v Sloveniji.
5. Organizacijo in izvedbo okrogle mize ali posveta o problematiki nadzora nad policijo v prostorih Fakultete za varnostne vede ali na daljavo.
6. Izdelavo in predložitev vmesnih in zaključnega poročila o rezultatih raziskovalnega projekta Ministrstvu za notranje zadeve ter letnega in končnega poročila o projektu Javni agenciji za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije.
7. Javna predstavitev zaključnega poročila o projektu.

Člani projektne skupine bodo ugotovitve raziskave (rezultate raziskovalnega projekta) vključili v pedagoški proces na Fakulteti za varnostne vede UM ter jih s tem razširjali tudi prek predavanj v okviru dodiplomskega in podiplomskega študija na matični fakulteti. Kot gostujoči predavatelji bodo z ugotovitvami svojega raziskovalnega dela seznanjali tudi študente na drugih fakultetah v Sloveniji in tujini.

Za diseminacijo rezultatov raziskovalnega projekta v obliki objav v strokovno-znanstvenih revijah in prispevkov na konferencah, posvetih, na spletni strani projekta itn. bodo člani projektne skupine skrbeli tudi po zaključku projekta. Pričakujemo, da bomo z izvajanjem zgoraj navedenih aktivnosti kolektivno (kot projektna skupina) in individualno v največji možni meri prispevali k uresničitvi ciljev raziskovalnega projekta.

9. Časovnica

S Spremenjenim programom dela CRP V5-1942 se časovnica iz Programa dela CRP V5-1942 opušča in nadomešča z naslednjo časovnico:

| DELOVNI SVEŽNJI (DS) | AKTIVNOSTI | OBDOBJE |
|--|--|---|
| DS 1 Analiza normative ureditve nadzora nad policijo v RS ter pregled dosedanjih raziskav, relevantne literature in drugih virov | <ul style="list-style-type: none"> • Analiza normative ureditve nadzora nad policijo v RS • Pregled dosedanjih raziskav s področja nadzora nad policijo v Sloveniji • Pregled relevantne literature in drugih virov, ki se nanašajo na ureditev in izvajanje nadzora nad policijo v Sloveniji in izbranih državah Evropske unije ter nekaterih neevropskih državah • Odprtje spletne strani projekta | NOVEMBER 2019 – JANUAR 2020 |
| DS 2 Analiza ureditve in izvajanja nadzora nad policijo v nekaterih državah EU in izbranih tretjih državah | <ul style="list-style-type: none"> • Analiza ureditve in izvajanja nadzora nad policijo v nekaterih državah EU • Analiza sistema nadzora nad policijo v izbranih tretjih državah | FEBRUAR 2020 |
| DS 3 Zasnova in izvedba intervjujev z odgovornimi uslužbenci v Policiji in na MNZ | <ul style="list-style-type: none"> • Zasnova in izvedba strukturiranih intervjujev z odgovornimi uslužbenci v Policiji in na MNZ • Analiza intervjujev | MAREC 2020 |
| DS 4 Izdelava in predložitev letnega poročila o izvajanju projekta ARRS | <ul style="list-style-type: none"> • Izdelava in predložitev letnega poročila o izvajanju projekta Javni agenciji za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (ARRS). | APRIL – MAJ 2020 |
| DS 5 Priprava in objava kratkih strokovnih prispevkov o preliminarnih rezultatih raziskave | <ul style="list-style-type: none"> • Priprava in objava kratkih strokovno-znanstvenih prispevkov o delnih rezultatih raziskovalnega projekta | JUNIJ – AVGUST 2020 |

| | | |
|--|--|--|
| <p>DS 6</p> <p>Zasnova in izvedba strukturiranih intervjujev z odgovornimi uslužbenci izbranih zunanjih nadzornikov ter priprava znanstvenih in/ali strokovnih prispevkov</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Zasnova in izvedba strukturiranih intervjujev z odgovornimi uslužbenci izbranih zunanjih nadzornikov • Analiza intervjujev • Priprava znanstvenih in/ali strokovnih prispevkov za tematsko številko revije Varstvoslovje v angleškem jeziku | <p>SEPTEMBER 2020 – JANUAR 2021</p> |
| <p>DS 7</p> <p>Analiza prednosti, pomanjkljivosti in možnosti za izboljšave veljavne ureditve in izvajanja posameznih oblik nadzora in sistema nadzora, oblikovanje predlogov za optimizacijo, organizacija in izvedba okrogle mize ali posveta ter izdelava in predložitev zaključnega poročila o projektu</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Analiza prednosti, pomanjkljivosti in možnosti za izboljšave veljavne ureditve in izvajanja posameznih oblik nadzora in sistema nadzora • Oblikovanje predlogov za optimizacijo posameznih oblik nadzora ter sistema nadzora nad policijo • Organizacija in izvedba okrogle mize ali posveta ter drugi načini diseminacije rezultatov raziskave • Izdelava in predložitev zaključnega poročila o projektu • Javna predstavitev zaključnega poročila o projektu • Vključitev rezultatov projekta v pedagoški proces na Fakulteti za varnostne vede UM <p>*Za diseminacijo rezultatov raziskovalnega projekta z objavami v strokovno-znanstvenih revijah in prispevki na konferencah, posvetih, na spletni strani projekta ipd., bodo člani projektne skupine skrbeli tudi po zaključku projekta.</p> | <p>FEBRUAR – APRIL 2021</p> |

10. Finančni načrt

S Spremenjenim programom dela CRP V5-1942 se finančni načrt iz Programa dela CRP V5-1942 spremeni v delu, ki se nanaša na sofinanciranje projekta s strani Ministrstva za notranje zadeve. Tabela iz Programa dela CRP V5-1942 nadomesti tabela 1, ki odraža spremenjeno dinamiko sofinanciranja projekta s strani Ministrstva za notranje zadeve.

Tabela 1:

| | SKUPAJ | 2019 | 2020 | 2021 |
|----------------------------|-----------|------|----------|----------|
| Plača | 6.473,30 | 0,00 | 3.324,04 | 3.149,26 |
| Davki in prispevki | 1.043,59 | 0,00 | 535,88 | 507,70 |
| stroški dela skupaj | 7.516,88 | 0,00 | 3.859,92 | 3.656,96 |
| Materialni stroški | 1.933,70 | 0,00 | 992,96 | 940,75 |
| Amortizacija | 549,42 | 0,00 | 282,13 | 267,29 |
| SKUPAJ | 10.000,00 | 0,00 | 5.135,00 | 4.865,00 |

S Spremenjenim programom dela CRP V5-1942 se finančni načrt iz Programa dela CRP V5-1942 v delu, ki se nanaša na sofinanciranja projekta s strani Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (ARRS), v ničemer ne spreminja. Finančni načrt v delu, ki se nanaša na sofinanciranje projekta s strani ARRS, prikazuje tabela 2.

Tabela 2:

| | SKUPAJ | 2019 | 2020 | 2021 |
|---------------------|-----------|----------|----------|----------|
| Plača | 6.473,30 | 1.698,59 | 3.691,72 | 1.082,98 |
| Davki in prispevki | 1.043,59 | 273,84 | 595,16 | 174,59 |
| stroški dela skupaj | 7.516,88 | 1.972,43 | 4.286,88 | 1.257,57 |
| Materialni stroški | 1.933,70 | 507,40 | 1.102,79 | 323,51 |
| Amortizacija | 549,42 | 144,17 | 313,33 | 91,92 |
| SKUPAJ | 10.000,00 | 2.624,00 | 5.703,00 | 1.673,00 |

Spremenjen program dela ciljnega raziskovalnega projekta V5-1942 je sestavljen v dveh izvodih, od katerih izvajalec projekta in Ministrstvo za notranje zadeve prejmeta vsak po en izvod.

Vsebinski spremljevalec

mag. Staš Svetek, MNZ

Vodja raziskovalnega projekta

izr. prof. dr. Benjamin Flander, FVV UM

Datum: 18. 12. 2020

Naslov projekta:

V5-1942 – UČINKOVITOST SISTEMSKEGA NADZORA NAD POLICIJO NA PODROČJU SPOŠTOVANJA ČLOVEKOVIH PRAVIC TER ZAKONSKIH IN STROKOVNIH STANDARDOV POLICIJSKEGA DELA

Raziskovalna organizacija:

UNIVERZA V MARIBORU, FAKULTETA ZA VARNOSTNE VEDE, INŠTITUT ZA VARSTVOSLOVJE

Naročnika in sofinancerja projekta:

**JAVNA AGENCIJA ZA RAZISKOVALNO DEJAVNOST RS, BLEIWEISOVA CESTA 34, LJUBLJANA
RS, MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE, ŠTEFANOVA ULICA 2, LJUBLJANA**

Sestava projektne skupine:

20512 – izr. prof. dr. Benjamin Flander – vodja
17048 - prof. dr. Branko Lobnikar – raziskovalec
14566 - prof. dr. Bojan Tičar - raziskovalec
33280 - doc. dr. Maja Modic – raziskovalka

Sektor za sistemsko usmerjaje in nadzor policije

Ministrstvo za notranje zadeve
Direktorat za policijo in druge varnostne naloge
Litostrojska cesta 54
1501 Ljubljana

Spoštovani!

V Projektni skupini CRP V5-1942 smo na podlagi dopisa MNZ DPDVN št. 0630-32/2019/6 (141-09) z dne 30. 6. 2020 in dogovora na sestanku, ki je bil v prostorih MNZ dne 9. 7. 2020, oblikovali **sveženj splošnih vprašanj s področja sistemskega nadzora nad policijo v okviru MNZ**, za katerega prosimo, da nanj odgovorite. Vprašanja so usklajena z mag. Stašem Svetkom, vsebinskim spremljevalcem raziskave.

Za sodelovanje in prispevek k raziskavi se vam iskreno zahvaljujemo.

Benjamin Flander,
vodja CRP V5-1942

Splošna vprašanja s področja sistemskega nadzora nad policijo v okviru MNZ (Direktorat za policijo in druge varnostne naloge, Sektor za sistemsko usmerjanje in nadzor policije)

1. Najpomembnejši predpisi, ki urejajo sistemski nadzor policije v okviru MNZ, so Zakon o državni upravi (ZDU), Zakon o organiziranosti in delu v policiji (ZODPol) in Pravilnik o usmerjanju in nadzoru policije. **Kako na splošno ocenjujete normativni okvir za izvajanje sistemskega nadzora? Ali menite, da je ureditev ustrezna? So po vaši oceni potrebne spremembe?**

2. Kakšna je kadrovska sestava Sektorja za sistemsko usmerjanje in nadzor policije? Na kakšen način se izvaja izobraževanje in strokovno usposabljanje uslužbencev MNZ, ki so pooblaščenici za opravljanje sistemskega nadzora nad policijo? Ali menite, da sta obstoječ način in pogostost izvajanja izobraževanja in usposabljanja ustrezna? Ali v Sektorju opazujete potrebo po kadrovski okrepitvi oz. dodanem zaposlovanju strokovnjakov? Kateri izobrazbeni oz. strokovni profil bi bil po vaši oceni (najbolj) primeren pri morebitnih novih uslužbencih Sektorja?

3. Koliko rednih, izrednih in t. i. posrednih nadzorov nad policijo (namenjenih presoji zakonitosti in strokovnosti izvajanja določene naloge ali uporabe pooblastil) se izvede na letni ravni in kakšen je trend?

4. 5. Kateri so pglavitni razlogi za uvedbo izrednih nadzorov?

5. Kolikšen je delež rednih in izrednih nadzorov, ki jim sledijo ponovni nadzori?

6. Po ZODPol se z nadzorom ugotavlja zakonitost, strokovnost ter spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin pri izvajanju policijskih pooblastil in opravljanju nalog policije, nadzor pa se opravlja tudi glede izvajanja usmeritev ministra. **Se v praksi nadzor izvaja le nad policisti, ki neposredno opravljajo naloge in izvajajo pooblastila ali tudi nad vodji policijskih enot in drugimi nadrejenimi uslužbenci policije?**

7. Nadzor se po ZODPol lahko opravlja neposredno z vpogledom v listinsko ali drugo gradivo v policijskih enotah, pogovorom s policisti, drugimi uslužbenci policije ali posamezniki ter z neposrednim opazovanjem izvajanja nalog na določenem mestu. **So pooblastila, ki jih imajo po ZODPol uslužbenci Sektorja za sistemsko usmerjanje in nadzor policije, ustrezno pravno urejena? Kolikšen je okvirno delež opravljenih nadzorov (denimo na letni ravni), pri katerih je vključeno neposredno opazovanje izvajanja policijskih nalog? Katere policijske naloge so takšnemu načinu opravljanja nadzora izpostavljene najpogosteje in katere najredkeje? Prosimo na kratko opišite, kako ta način opravljanja nadzora poteka.**

8. Če so podani razlogi iz 11. čl. ZODPol, lahko policija začasno odreče sodelovanje pri opravljanju nadzora, s čimer je opravljanje nadzora začasno delno ali v celoti onemogočeno. **So tovrstni primeri v praksi opravljanja nadzorov pogosti? Koliko je tovrstnih primerov (npr. na letni ravni)?**

9. Ali uslužbenci Sektorja za sistemsko usmerjanje in nadzor policije v okviru rednih, izrednih in/ali t. i. posrednih nadzorov, v katerih ugotavljajo zakonitost, strokovnost in spoštovanje človekovih pravic pri opravljanju nalog in izvrševanju pooblastil, opravljajo tudi nadzor nad izvajanjem zaslišanj osumljencev storitve kaznivih dejanj (ob prisotnosti zagovornika) in pridobivanja izjav osumljencev (ko zagovornik ni prisoten)? Prosimo, da način izvajanja nadzora (če se izvaja) na kratko opišete.

10. Po končanem nadzoru se izdelava poročilo o ugotovitvah, ki lahko vsebuje tudi predloge za odpravo ugotovljenih nepravilnosti. **Katere nepravilnosti pri opravljanju nalog in izvajanju pooblastil policije v Sektorju pri opravljanju nadzorov najpogosteje ugotavljate? Na koga (poleg ministra) Sektor za sistemsko usmerjanje in nadzor policije oz. vodja nadzora naslovi poročilo o ugotovitvah in predloge za odpravo pomanjkljivosti – na GPU (SGDP) ali neposredno na predstojnika nadzorovane policijske enote?**

11. Kolikšen delež nadzorov odredi minister na podlagi lastne ocene, da je nadzor potreben, in kolikšen delež na pobudo Sektorja za sistemsko usmerjanje in nadzor policije (denimo na letni ravni)? Ali se navedeno razmerje zelo razlikuje med mandati posameznih ministrov? V kolikšni meri po vaši oceni veljavni pravni okvir ministru omogoča, da ob odreditvi nadzora po ZODPol določi konkretno področje opravljanja policijskih nalog in izvajanja pooblastil, ki naj bo predmet nadzora,

konkretno policijsko enoto, katere delo naj bo predmet nadzora in konkretne policijske (npr. predkazenske) postopke, ki naj bodo predmet nadzora? V kolikšni meri po vaši oceni veljavni pravni okvir ministru omogoča/dovoljuje, da z izdajo usmeritev in obveznih navodil za izvajanje policijskih nalog generalnemu direktorju policije (neposredno) naloži odreditev internega nadzora (npr. odreditev nadzora izvajanja določenih policijskih nalog, pooblastil in postopkov določene policijske enote)?

12. Minister ob odreditvi nadzora določi vodjo nadzora in druge uradnike oziroma uradnice za opravljanje nadzora, ki morajo biti v skladu z ZODPol uslužbenci oz. uslužbenke Direktorata za policijo in druge varnostne naloge, Sektorja za sistemsko usmerjanje in nadzor policije. Za izvajanje določenih nalog posameznega nadzora nad delom policije pa lahko minister na podlagi 7/3 čl. ZODPol zadolži tudi druge javne uslužbenke ministrstva in posamezne policiste, ki so zaposleni v policiji. **Kolikšen je delež odrejenih nadzorov (denimo na letni ravni), pri katerih minister za izvajanje določenih nadzornih nalog zadolži uslužbenke policije ali uslužbenke MNZ, ki niso razporejeni na delovna mesta v okviru Sektorja za sistemsko usmerjanje in nadzor policije? Ali prihaja do primerov, ko minister na mesto vodje nadzora imenuje pooblaščenega uradno osebo, ki ni uslužbenec ali uslužbenka Sektorja za sistemsko usmerjanje in nadzor policije?**

13. **Kako ocenjujete učinkovitost/uspešnost implementacije ugotovitev nadzorov in predlaganih ukrepov za odpravo ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti? Kakšne so ugotovitve ponovnih nadzorov? Na kakšen način bi bilo po vašem mnenju možno zagotoviti (še) bolj učinkovito implementacijo ugotovitev nadzorov in predlaganih ukrepov?**

14. **Na kakšen način je zagotovljeno obveščanje javnosti glede ugotovitev nadzorov? Kakšno je vaše stališče o obveščanju javnosti glede ugotovitev nadzorov? Ali menite, da lahko obveščanje (npr. po zgledu Sektorja za pritožbe zoper policijo, kjer objavljajo povzetke odločitev senatov za pritožbe) pripomore k večji transparentnosti nadzora? Ali menite, da tovrstno obveščanje lahko vpliva na večjo zavezanost policije k vpeljavi ugotovitev nadzorov v prakso?**

15. **Kaj lahko z vidika spoštovanja človekovih pravic ter zakonskih in strokovnih standardov pri opravljanju nalog in izvajanju pooblastil Policije povzamete na podlagi ugotovitev nadzorov v zadnjih 5 letih?**

16. **Kakšna je po vašem mnenju učinkovitost (v smislu razmerja med resursi in rezultati) in uspešnost (v smislu izboljšanja kakovosti policije) systemskega nadzora nad delom policije? Kje vidite največje izzive in težave?**

17. **Kako na področju izvajanja nadzora nad policijo na splošno ocenjujete sodelovanje Sektorja za sistemsko usmerjanje in nadzor policije z Generalno policijsko upravo? Ali v zvezi z izvajanjem nadzora nad policijo obstaja (neposredna) komunikacija Sektorja za sistemsko usmerjanje in nadzor policije s Sektorjem za razvoj in systemske naloge v okviru Službe generalnega direktorja Policije? Prosimo, da način in kakovost komunikacije (če obstaja) na kratko opišete. Ali v zvezi z izvajanjem systemskega nadzora nad policijo uslužbenci Sektorja neposredno komunicirajo tudi z odgovornimi osebami policijskih uprav in drugih policijskih enot? Prosimo, da način in kakovost komunikacije (če obstaja) na kratko opišete.**

18. **Sodelovanje Sektorja za sistemsko usmerjanje in nadzor policije z zunanjimi nadzorniki policije (Vrhovnim državnim tožilstvom, Varuhom človekovih pravic, Informacijskim pooblaščencom, KPK itn.) po naših informacijah poteka predvsem v okviru priprav za izdelavo temeljnih in letnih usmeritev za delo policije. Ali je vzpostavljena komunikacija (npr. v obliki izmenjave informacij, strokovnih stališč in izkušenj v zvezi z izvajanjem nadzora) med Sektorjem, kot izvajalcem**

sistemskega nadzora v okviru resornega ministrstva, in najpomembnejšimi izvajalci zunanjega nadzora? Prosimo, da način in kakovost komunikacije (če obstaja) na kratko opišete.

19. Kakšen vpliv je imela na odrejanje in izvajanje nadzorov razglasitev epidemije? Ali so bile v obdobju po preklicu epidemije pri načrtovanju, odrejanju in izvajanju nadzorov potrebne spremembe/prilagoditve?

20. Kakšen vpliv imajo na odrejanje in izvajanje nadzorov, vključno s posrednimi oblikami nadzora, protivladni protesti, ki ob petkih potekajo od marca dalje? Je bil v zvezi z opravljanjem nalog in izvajanjem pooblastil policije na protestih uvedena kakšna izmed oblik sistemskega nadzora?

Naslov projekta:

V5-1942 – UČINKOVITOST SISTEMSKEGA NADZORA NAD POLICIJO NA PODROČJU SPOŠTOVANJA ČLOVEKOVIH PRAVIC TER ZAKONSKIH IN STROKOVNIH STANDARDOV POLICIJSKEGA DELA

Raziskovalna organizacija:

UNIVERZA V MARIBORU, FAKULTETA ZA VARNOSTNE VEDE, INŠTITUT ZA VARSTVOSLOVJE

Naročnika in sofinancerja projekta:

**JAVNA AGENCIJA ZA RAZISKOVALNO DEJAVNOST RS, BLEIWEISOVA CESTA 34, LJUBLJANA
RS, MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE, ŠTEFANOVA ULICA 2, LJUBLJANA**

Sestava projektne skupine:

20512 – izr. prof. dr. Benjamin Flander – vodja
17048 - prof. dr. Branko Lobnikar – raziskovalec
14566 - prof. dr. Bojan Tičar - raziskovalec
33280 - doc. dr. Maja Modic – raziskovalka

Generalna policijska uprava
Služba generalnega direktorja policije
Štefanova ulica 2
1501 Ljubljana

Spoštovani!

V Projektni skupini CRP V5-1942 smo na podlagi dopisa MNZ DPDVN št. 0630-32/2019/6 (141-09) z dne 30. 6. 2020 in dogovora na sestanku, ki je bil dne 9. 7. 2020 v prostorih MNZ, pripravili **spremenjen predlog vprašanj s področja notranjega nadzora**, za katerega prosimo, da ga v SGDP GPU ponovno pregledate in nam sporočite morebitne pripombe. Pri formulaciji vprašanj smo skušali v čim večji meri upoštevati pripombe in predloge, ki ste jih s posredovanjem mag. Staša Svetka, vsebinskega spremljevalca raziskave na MNZ, podali k prvotnemu predlogu vprašalnika.

Nekatere vaše zelo kritične pripombe (npr. pripomba k točki 17. prvotnega vprašalnika), so po naši oceni posledica nesporazuma. Predlagana vprašanja niso namenjena anketiranju (večjega števila) neposrednih izvajalcev internega nadzora z različnih delovnih področij v policiji. Skladno z dogovorom na omenjenem sestanku (kot koordinator za naš projekt v policiji se ga je udeležil g. Uroš Lepoša) vprašalnik naslavljamo na SGDP GPU, tj. na policijsko enoto, ki je po našem razumevanju koordinator internih nadzornih postopkov. Prepričani smo, da bi pogled strokovnjakov iz Sektorja za razvoj in sistemske naloge na različne vidike internega nadzora, ki so naslovljeni s predlaganim vprašalnikom, pomembno prispeval k uresničitvi ciljev naše raziskave. Prilagojen vprašalnik smo po predhodni uskladitvi naslovili tudi na Sektor za sistemsko usmerjanje in nadzor policije in Sektor za pritožbe zoper policije MNZ. Po preučitvi izpolnjenih vprašalnikov se bomo v projektni skupini odločili, če je v luči ciljev raziskave treba izvesti tudi anketiranje.

Nekatera vprašanja, ki ste jih označili kot neustrezna, smo ob upoštevanju vaših pomislekov preoblikovali. S tem, da v policiji (in ne samo v policiji) poleg disciplinskih postopkov obstajajo tudi

drugi delovnopравни ukrepi (npr. odpoved in opozorilo pred odpovedjo DR), smo v projektni skupini zelo dobro seznanjen, zato očitek, da predlagano vprašanje kaže na nepoznavanje raziskovanega področja, zavračamo kot neutemeljen in žaljiv. Pri pregledu poročil o delu policije smo opazili, da je število uvedenih disciplinskih postopkov zoper policiste na letni ravni zelo majhno, na kar opozarjajo tudi nekatere pretekle raziskave. Kar smo želeli doseči s predlaganim vprašanjem, je pridobitev ocene razlogov za takšno stanje s strani strokovnjakov v policiji. Dopuščamo možnost, da je bilo predlagano vprašanje res formulirano nekoliko nerodno, poudarjamo pa, da pri tem vprašanju ne izhajamo iz predsodka, da je to, da so disciplinski postopki v policiji zelo redki, problematično samo po sebi.

Tudi vprašanje, ki je bilo v prvotnem vprašalniku pod zap. št. 5, smo predlagali dobronamerno. Na problem smo na kratko opozorili že v razpravi v okviru pripravljalnega sestanka na MNZ. Mednarodna in domača strokovno-znanstvena literatura, ki obravnava problematiko kognitivnega intervjuja in policijskega zaslišanja osumljencev, opozarja na uporabo spornih tehnik zasliševanja in odsotnost oz. nezadostnost notranjega nadzora v tem segmentu predkazenskih postopkov. Ta problem je bil zaznan v večini evropskih držav. Ocenili smo, da je to področje primerno raziskati tudi v okviru ciljev in meja našega projekta o nadzoru nad policijo na področju spoštovanja temeljnih pravic.

Pojasnilo želimo podati tudi k opozorilu, da bi veljalo izvajanje nadzorov nad delom PE in uslužbencev policije ločiti od notranjevarnostnih postopkov v policiji in temu primerno prilagoditi vprašalnik. Pri zasnovi prvotnega vprašalnika smo izhajali iz podmene, da so interni nadzorni in notranjevarnostni postopki sorodna vrsta postopkov in da slednji predstavljajo specifično obliko nadzora v policiji. Po premisleku smo se odločili, da vprašanja, ki se nanašajo na notranjevarnostne postopke, v spremenjen predlog vprašalnika ne bodo vključena, z izjemo vprašanja o morebitni koliziji teh postopkov s postopki internega nadzora.

Za sodelovanje in prispevek k raziskavi se vam iskreno zahvaljujemo.

Ljubljana, 11. 8. 2020

Benjamin Flander,
vodja CRP V5-1942

Predlog splošnih vprašanj s področja notranjega nadzora v Policiji

1. Nadzor nad delom uslužbencev policije in policijskih enot je primarno urejen z *Zakonom o organiziranosti in delu v policiji (ZODPol)*, podrobneje pa tudi s *Pravili za izvajanje nadzora v policiji (Pravila)*. **Kako na splošno ocenjujete normativni okvir za izvajanje nadzora v policiji? Ali menite, da je ureditev internega nadzora ustrezna? So po vaši oceni potrebne spremembe?**

2. Namen notranjega nadzora je opredeljen zelo široko in vključuje širok nabor kriterijev za ocenjevanje dela uslužbencev policije in policijskih enot (zakonitost, strokovnost, uresničevanje ciljev, učinkovitost, pravočasnost in gospodarnost). **Katera konkretna merila vodje policijskih enot in drugi uslužbenci policije, ki so pooblaščen za izvajanje nadzora, uporabljajo za ta namen? Ali so zahteve in pričakovani rezultati dela (4. člen Pravil) uslužbencev policije in policijskih enot konkretnije oz. določene opredeljeni v internih aktih ali drugih dokumentih? Ali dokumenti, ki določajo srednjeročne in letne cilje ter načrte in tekoče usmeritve, opredeljujejo tudi konkretna oz. podrobnejša merila za ocenjevanje posameznih kriterijev za ocenjevanje dela uslužbencev policije in policijskih enot?**

3. Ali so pri načrtovanju in izvajanju nadzora v policiji, v delu, ki se nanaša na opredeljevanje zahtev in pričakovanih rezultatov dela uslužbencev policije in policijskih enot, upoštevani tudi standardi spoštovanja temeljnih pravic in dobrega upravljanja, ki izhajajo iz priporočil in mnenj organov zunanjega nadzora nad policijo (npr. Varuha človekovih pravic, Informacijskega pooblaščenca, Evropskega odbora za preprečevanje mučenja ipd.)?

4. Strokovni nadzori preverjajo vsebino opravljenih nalog na posameznem delovnem področju nadzirane policijske enote ter njihovo skladnost z letnimi in drugimi operativnimi načrti ter tekočimi usmeritvami. **Katere segmente policijskega dela zajema nadzor na področja odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj? Na kakšen način (če sploh) se v policiji zagotavlja in izvaja (notranji) nadzor nad izvajanjem zaslišanj osumljencev storitve kaznivih dejanj in pridobivanja izjav osumljencev (tj. v primerih, ko zagovornik ni prisoten)?** Odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj se praviloma zaključijo s podajo kazenske ovadbe, poročilom v dopolnitev kazenske ovadbe ali s poročilom državnemu tožilstvu, ko ni podlage za kazensko ovadbo. **Na kakšen način se v policiji izvaja (notranji) nadzor nad kvaliteto napisanih kazenskih ovadb oziroma poročil? Ali obstajajo kriteriji, po katerih se presoja strokovna ustreznost teh izdelkov?**

5. Kolikšen je delež (na letni ravni) splošnih in strokovnih nadzorov, ki jim sledijo ponovni nadzori?

6. So pooblastila, ki jih imajo vodje policijskih enot in drugi uslužbenci policije, ki izvajajo nadzor, zadostna in ustrezno pravno urejena? Se v praksi nadzor uslužbencev policije, ki je usmerjen v odkrivanje kršitev zakonitosti in pravil stroke pri izvrševanju policijskih nalog, praviloma izvaja samo nad uslužbenci, ki neposredno opravljajo naloge in izvajajo pooblastila, ali tudi nad vodji policijskih enot in drugimi nadrejenimi uslužbenci policije?

7. Pri pregledu letnih poročil smo opazili, da v nekaterih primerih interni nadzori opozorijo na hujše nepravilnosti pri opravljanju nalog in izvajanju pooblastil in da je Oddelku za preiskovanje in pregon uradnih oseb s posebnimi pooblastili SDT na leto v povprečju odstopljenih med 60 in 70 prijav o ugotovljenih razlogih za sum, da so uslužbenci policije storili uradno pregonljivo kaznivo dejanje. Kljub temu je število uvedenih disciplinskih postopkov zoper uslužbenca policije na letni ravni zelo majhno, na kar opozarjajo tudi nekatere že izvedene raziskave. **Kje vidite razloge za to, da se disciplinski postopki zoper uslužbenca policije uvajajo tako redko? Ali nam lahko zaupate podatek o številu drugih delovnopравниh ukrepov (npr. odpovedi in opozorila pred odpovedjo delovnega razmerja), ki se (na letni ravni) izrečejo uslužbencem policije?** (Opom.: pri tem vprašanju ne izhajamo iz predsodka, da je to, da so disciplinski postopki v policiji zelo redki, problematično samo po sebi – zanimajo nas razlogi za zatečeno stanje)

8. Ali v praksi med postopki zagotavljanja in izvajanje notranjega nadzora in postopki zagotavljanja notranje varnosti v policiji prihaja do kolizije? So po vaši oceni ti postopki v zakonu, pravilniku in internih aktih dovolj jasno razmejeni? Ali lahko na kratko opredelite sodelovanje Sektorja za razvoj in sistemske naloge s Sektorjem za notranje preiskave in integriteto (izhajamo iz predpostavke, da sodelovanje oz. komunikacija med sektorjema obstaja)?

9. V kolikšni meri po vaši oceni veljavni pravni okvir ministru za notranje zadeve omogoča/dovoljuje, da z izdajo usmeritev in obveznih navodil za izvajanje policijskih nalog generalnemu direktorju policije (neposredno) naloži odreditev internega nadzora (npr. odreditev nadzora izvajanja določenih policijskih nalog, pooblastil in postopkov določene policijske enote)? (Opom.: to vprašanje smo vključili tudi v vprašalnik za Sektor za sistemske usmerjaje in nadzor policije MNZ; če menite, da

to vprašaje zaradi aktualne javne strokovne kritike ravnanja ministra, naeletrenosti političnih razmer ali zaradi kakšnega tretjega razloga ni primerno, nam to brez zadržkov sporočite. V tem primeru bomo od predloga tega vprašanja odstopili).

10. K nadzoru v policiji (v širšem pomenu) po našem razumevanju spada tudi sistem poročanja in nadzora, ki ga v zvezi z opravljanjem nalog in izvajanjem pooblastil ter uporabo prisilnih sredstev ureja Zakon o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol). **Je ta sistem ustrezno urejen? Ali so po vaši oceni potrebne kakršnekoli korekcije?**

11. **Ali lahko na kratko opredelite sodelovanje Sektorja za razvoj in sistemske naloge oz. SGDP GPU s Sektorjem za sistemsko usmerjanje in nadzor policije MNZ (izhajamo iz predpostavke, da sodelovanje oz. komunikacija med sektorjema obstaja)? Kdo in na kakšen način v policiji skrbi za izvajanje ukrepov za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti pri opravljanju policijskih nalog, ki jih na podlagi ugotovitev izvedenih nadzorov predlaga Sektor za sistemsko usmerjanje in nadzor policije MNZ? Ali menite, da se ukrepi za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti pri opravljanju policijskih nalog, k jih na podlagi ugotovitev sistemskega nadzora predlaga MNZ (Sektor za sistemsko usmerjanje in nadzor policije), izvajajo dovolj dosledno in učinkovito? Se v okviru internega nadzora preverja tudi učinkovitost izvajanja ukrepov, ki jih za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti pri opravljanju policijskih nalog predlaga MNZ?**

12. **Kdaj je bilo izvedeno zadnje strokovno usposabljanje za vodje policijskih enot in druge uslužbence policije, ki so pooblaščen za izvajanje nadzorov ter tistih, ki po določbah ZNPPol sodelujejo pri preveritvi okoliščin in ocenjujejo zakonitost in strokovnost uporabe prisilnih sredstev ter drugih policijskih pooblastil? Ali usposabljanja slednjih vključujejo tudi analizo povzetkov utemeljenih pritožb s priloženim gradivom, ki ga Policiji posreduje Sektor za pritožbe zoper policijo MNZ? Ali pri strokovnih usposabljanjih sodelujejo uslužbenci Sektorja za pritožbe MNZ in zunanji strokovnjaki? (Opom.: pričakujemo, da bodo pri pripravi odgovorov na vprašalnik sodelovali uslužbenci SGDP, zato predloga za opustitev tega vprašanja nismo upoštevali)**

13. **Ali obstajajo primeri, ko je nadzor nad delom uslužbencev policije na določenih delovnih mestih določene policijske enote (npr. policijske uprave ali policijske postaje) odrejen na podlagi primerov utemeljenih pritožb, s katerimi Policijo seznanja Sektor za pritožbe zoper policijo MNZ?**

14. V zadnjih letih je bilo pri izvajanju nadzora največ nepravilnosti in pomanjkljivosti ugotovljenih na področju vodenja in odločanja v prekrškovnih postopkih, na področja varovanja državne meje in izvajanja mejnih predpisov ter na področju odkrivanja in preiskovanja kriminalitete. Avtorji letnega poročila so ocenili, da je potrebno izboljšanje na vseh navedenih delovnih področjih. **Ali lahko (iz perspektive koordinatorja internih nadzornih postopkov) navedete ključne pomanjkljivosti, na katere je na navedenih področjih policijskega dela opozoril nadzor? Kateri ukrepi se izvajajo za izboljšanje stanja na navedenih področjih?**

15. **Ali je sistem izpolnjevanja obrazcev pri izvajanju nadzora v policiji ustrezen? Ali potrebuje izboljšave oz. posodobitve ali morda nadomestitev z drugačnim pristopom? Ali je obstoječ sistem nadzora v policiji dovolj informatiziran?**

16. Kakšen vpliv je imela na odrejanje in izvajanje nadzorov razglasitev epidemije? Se je nadzor v policiji v času, ko je bila razglašena epidemija, sploh izvajal? Ali lahko ocenite vpliv, ki ga bodo imeli ukrepi za preprečitev širjenja bolezni COVID-19 na realizacijo načrta nadzorov v letu 2020?

Naslov projekta:

V5-1942 – UČINKOVITOST SISTEMSKEGA NADZORA NAD POLICIJO NA PODROČJU SPOŠTOVANJA ČLOVEKOVIH PRAVIC TER ZAKONSKIH IN STROKOVNIH STANDARDOV POLICIJSKEGA DELA

Raziskovalna organizacija:

UNIVERZA V MARIBORU, FAKULTETA ZA VARNOSTNE VEDE, INŠTITUT ZA VARSTVOSLOVJE

Naročnika in sofinancerja projekta:

**JAVNA AGENCIJA ZA RAZISKOVALNO DEJAVNOST RS, BLEIWEISOVA CESTA 34, LJUBLJANA
RS, MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE, ŠTEFANOVA ULICA 2, LJUBLJANA**

Sestava projektne skupine:

20512 – izr. prof. dr. Benjamin Flander – vodja
17048 - prof. dr. Branko Lobnikar – raziskovalec
14566 - prof. dr. Bojan Tičar - raziskovalec
33280 - doc. dr. Maja Modic – raziskovalka

Splošna vprašanja s področja pritožb zoper delo policije (Direktorat za policijo in druge varnostne naloge – Sektor za pritožbe zoper policijo)

1. Reševanje pritožb zoper delo policistov ureja 20 členov *Zakona o nalogah in pooblastilih policije* (ZNPPol), podrobneje pa tudi *Pravilnik o reševanju pritožb zoper delo policistov*. Oba predpisa sta bila sprejeta in uveljavljena v letu 2013. Kako na splošno ocenjujete normativno ureditev instituta pritožbe zoper delo policije? Ali menite, da je ureditev ustrezna? Je po vaši oceni treba karkoli spremeniti?

2. Kakšna je kadrovska sestava Sektorja za pritožbe zoper policijo? Ali v Sektorju opažate potrebo po kadrovski okrepitvi oz. dodanem zaposlovanju strokovnjakov? Kateri izobrazbeni oz. strokovni profil bi bil po vaši oceni (najbolj) primeren pri morebitnih novih uslužbencih Sektorja?

3. V obdobju 2015-2019 je pri razmeroma visokem deležu pritožb iz različnih razlogov ni prišlo do obravnave niti v pomiritvenem postopku, niti pred senatom na MNZ, ker so bile vložene prepozno, ker niso bile ustrezno popravljene ali dopolnjene, ker so jih vložile neupravičene osebe ali pa je pritožnik od pritožbe odstopil. Na primer v letu 2018 je bilo takih pritožb 144, leto prej pa celo 162. Kako komentirate (našo) oceno, da navedeno pomeni, da je med pritožbami, ki so bile vsebinsko obravnavane, delež utemeljenih pritožb (še vedno) razmeroma visok?

4. Iz letnih poročil izhaja, da se je delež uspešno rešenih pomiritvenih postopkov v letih 2018 in 2019 povzpел nad polovico in da tudi v nekaterih primerih neuspešnih postopkov pred vodji organizacijskih enot pritožniki postopka niso nadaljevali pred senatom (takšnih primerov je bilo v obdobju zadnjih petih let od 6 do 15 na leto). Po drugi strani je bil v navedenem obdobju v vseh letih razmeroma visok delež pritožb, ki so po zakonu zahtevale neposredno obravnavo pred senatom, praviloma zaradi očitka hudega posega policista v človekove pravice in temeljne svoboščine ali zaradi drugih razlogov iz četrtega odst. 148. člena ZNPPol. Kako komentirate (našo) oceno, da majhno število vloženi pritožb glede na število vseh izvedenih policijskih postopov in upadanje števila

pritožb v zadnjih letih sicer kaže na to, da policisti praviloma zakonito in strokovno opravljajo naloge in izvajajo pooblastila, v primerih, ko pride do nezakonitosti in kršitev temeljnih pravic, pa so te pogosto razmeroma hude?

5. Iz letnih poročil izhaja, da v Sektorja za pritožbe opozarjate, da kljub usposabljanju izvajalcev, izvajanju večjega števila monitoringov in splošnemu izboljšanju kvalitete in učinkovitosti izvajanja pomiritvenih postopkov, v določenih primerih še vedno opaziti deficit komunikacijskih veščin in veščin mediacije pri izvajalcih. V zvezi s tem v Sektorju opozarjate tudi na to, da je odstotek uspešno rešenih pomiritvenih postopkov, ki jih vodijo vodje policijskih enot (in ne njihovi pooblaščenici) in uspešno rešenih pomiritvenih postopkov, pri katerih je prisoten pooblaščenec ministra (monitoring), praviloma večji. Kako pogosto se izvajajo monitoringi (se izvajajo dovolj pogosto)? Koliko uslužbencev Sektorja sodeluje pri izvajanju monitoringov (je v Sektor za izvajanje monitoringov zaposlenih dovolj strokovnjakov)? Ali monitoringe poleg uslužbencev Sektorja za pritožbe izvajaj tudi drugi uslužbenci MNZ? Ali lahko na kratko opišete način izvajanja monitoringa? Koliko usposabljanj za uslužbence policije, ki vodijo pomiritvene postopke je bilo organiziranih v zadnjih treh letih? Kdo je organizator oz. izvajalec in v kakšnem formatu so izvedena usposabljanja? Ali usposabljanja zajemajo vse uslužbence policije, ki vodijo pomiritvene postopke? Koliko tovrstnih usposabljanj je predvidenih v letu 2020? Se strinjate z oceno, da so v tem segmentu obravnave pritožb možne in potrebne izboljšave, kljub znatnemu napredku v zadnjih letih, ki se kaže v večjem deležu uspešno rešenih pomiritvenih postopkov? Katere konkretne spremembe oz. izboljšave pri izvajanju usposabljanja uslužbencev policije, ki vodijo pomiritvene postopke, so predvidene oz. načrtovane?

6. Iz letnih poročil izhaja, da so v enotah, v katerih so bile storjene kršitve, policisti na delovnih sestankih ali ob napotitvah na delo seznanjeni s primeri utemeljenih pritožb. Kako konkretno poteka seznanjanje policistov s temi primeri? Ali v zvezi s tem vodstvo Policije Sektorju za pritožbe posreduje povratne informacije? Kako ocenjujete učinkovitost tega pristopa (v pogledu odpravljanja nepravilnosti in nedoslednosti pri na opravljanje nalog in izvajanju pooblastil policistov)?

7. V Sektorja za pritožbe od leta 2017 dalje pripravljate povzetke utemeljenih pritožb in gradivo posredujete policiji s predlogom, da se vsebino uporabi pri izvajanju strokovnih posvetov in usposabljanj policistov. Ali v Sektorju spremljate izvajanje teh usposabljanj? Ali imajo uslužbenci Sektorja za pritožbe vpogled v ustreznost načina vključevanja posredovanega gradiva v program usposabljanja policistov? Ali se strokovnih posvetov in usposabljanj, ki vključuje obravnavo utemeljenih pritožb, udeležujejo vsi policisti, ki izvajajo policijska pooblastila (predvidevamo, da glede na veliko število policistov, to ni izvedljivo)? Ali na strokovnih posvetih in pri usposabljanjih, ki vključujejo obravnavo utemeljenih pritožb, sodelujejo uslužbenci Sektorja za pritožbe in zunanji strokovnjaki?

8. Iz letnih poročil je razvidno, da v skladu z izrecno določbo ZNPPol Policija MNZ pri vseh utemeljenih pritožbah poroča o sprejetih in izvedenih ukrepih zoper policiste. V zadnjih petih letih je bil najpogosteje izveden ukrep opozorilni razgovor z vpletenimi policisti (največ tovrstnih razgovorov, 36, je bilo v letu 2015). V kakšnem formatu so izdelana poročila, ki jih Policija posreduje MNZ? Kako v Sektorju za pritožbe ocenjujete ustreznost poročil, ki jih posreduje Policija? Ali obstajajo primeri, ko ste v Sektorju zahtevali dopolnitev poročila, opozorili na morebitne pomanjkljivosti pri izvedbi tega ukrepa ipd.? Kako na splošno ocenjujete učinkovitost tega (opozorilnega) ukrepa?

9. Med ukrepi, ki se sprejemajo oz. izvajajo zaradi utemeljenih pritožb zoper delo policistov, je tudi uvedba postopka preverjanja disciplinske odgovornosti policista oz. vložitev predloga za uvedbo disciplinskega postopka. V petih zaporednih letih do vključno leta 2018 sta bila podana vsega 2 (dva)

tovrstna predloga (po en predlog v letu 2018 in 2017). Se strinjate z oceno, da je to nenavadno glede na dejstvo, da je bil v tem obdobju v enajstih primerih, ko je bilo v pritožbenem postopku ugotovljeno, da obstajajo razlogi za sum, da je policist s svojim ravnanjem storil uradno pregonljivo kaznivo dejanje, o tem obveščen Oddelek za preiskovanje in pregon uradnih oseb s posebnimi pooblastili Specializiranega državnega tožilstva RS?

10. Kako na splošno ocenjujete sodelovanje predstavnikov javnosti v senatih za pritožbe? Kakšno je vaše stališče glede ustreznosti načina izbire predstavnikov javnosti v senatih za pritožbe? Ali obstajajo primeri, v katerih minister ni imenoval predstavnika javnosti, ki so ga predlagale lokalne skupnosti oz. strokovne, nevladne in humanitarne organizacije? Ali so predstavniki javnosti v senatih za pritožbe na splošno dovolj strokovno podkovani za tvorno sodelovanje v postopkih obravnave in odločanja o pritožbah? Ali v praksi prihaja do primerov, ko predstavnika javnosti pri vprašanju utemeljenosti pritožbe preglasujeta vodjo senata?

11. Ali pri delu poročevalcev glede na naloge in pooblastila, ki jih izvajajo po ZNPPol (opravljanje vseh nalog pri ugotavljanju dejanskega stanja pritožbe, vstopanje v policijske prostore, pregledovanje dokumentov, listin, odredb, zapisnikov, razgovor s pritožnikom in policistom itn.) opazate kakršnekoli ovire? Ali v praksi prihaja do primerov, ko vodja policijske enote poročevalcu začasno odreče vpogled v dokumentacijo, vstop v prostore in dajanje podatkov in informacij (143/4 čl. ZNPPol)?

12. Iz ZNPPol izhaja, da je poročevalec praviloma uslužbenec ministrstva, ki ga pooblasti minister, lahko pa v tej vlogi nastopa tudi vodja policijske enote ali drug uslužbenec policije, ki ga na predlog generalnega direktorja policije pooblasti minister. Kolikšen je delež pritožbenih postopkov, v katerih v vlogi poročevalcev nastopajo uslužbenci policije (ne uslužbenci Sektorja za pritožbe ali drugi uslužbenci ministrstva)? Se strinjate z oceno, da je v primerih, ko v vlogi poročevalcev nastopajo uslužbenci policije, videz neodvisnosti in nepristranskosti postopka, vključno z odločanjem senata, okrnjen?

13. Projektna skupina je pri pregledu dosedanjih raziskav in drugih strokovnih prispevkov s področja pritožb zoper delo policistov zaznala kritična opozorila avtorjev, da aktualna različica pomiritvenega postopka ni oz. ne more biti mediacija, ker ta postopek ne temelji na standardih neodvisnosti, nepristranskosti in kontradiktornosti, ki naj bi veljali v postopkih alternativnega razreševanja sporov. Pri pomiritvenem postopku imamo po ocenah kritikov opraviti z internim postopkom preveritve skladnosti ravnanja policije s predpisi, ki ga sproži pritožnik, ki je hkrati tudi udeleženec postopka. V praksi v pomiritvenih postopkih, po oceni kritikov, policija v večini primerov ni pripravljena priznati nepravilnosti. Policijski vodje naj bi neredko opravičevali ravnanje policistov, četudi je iz ugotovljenih okoliščin razvidno, da so bila ravnanja policistov nezakonita ali vsaj nesprejemljiva. Kritiki opozarjajo, da se od pritožnika pogosto pričakuje, da bo skopo predstavljene ugotovitve vodje policijske enote sprejel kot dejstva. Kako v Sektorju za pritožbe odgovarjate na navedene kritike?

14. Ena od raziskav je pokazala, da velika večina pritožnikov dvomi v objektivnost in nepristranskost pomiritvenih postopkov. Do pomiritvenih postopkov so bili kritični tudi avtorji letnega poročila o reševanju pritožb zoper policijo za leto 2015. Ugotovili so/ste, da je kljub ustrežnejšemu izvajanju ukrepov ob ugotovljenih deviacijah pri delu policistov, še vedno mogoče opaziti težnjo policijskih vodij, da bi z različnimi načini tolmačenja opravičili ravnanje policistov, četudi je iz ugotovljenih okoliščin razvidno, da so bila njihova ravnanja nezakonita oz. nesprejemljiva. Postopki pri vodji policijske enote se – tako avtorji poročila – ne izvedejo kot pravi pomiritveni postopki oz. postopki

mediacije. Do načina izvajanja pomiritvenih postopkov je bil že večkrat kritičen tudi Varuh človekovih pravic, ki je opozoril, da je prejel veliko pobud, v katerih pobudniki trdijo, da policisti niso želeli sprejeti njihovih pritožb. Tudi glede obravnave pritožb pred senatom za pritožbe je VČP ugotovil, da senati v veliki večini primerov bolj verjamejo policistom kot pritožnikom, da so bili v nekaterih primerih pristranski in da so imeli dvojna merila. Ali je po vašem mnenju ohranjanje obstoječe ureditve oz. modela pritožbenega mehanizma ob vseh navedenih pomislekih glede njegovega delovanja v praksi sploh še strokovno utemeljeno, zakonito in legitimno? Kaj v Sektorju za pritožbe menite o idejah oz. pobudah, da se mehanizem obravnave pritožb zoper delo policije izloči iz MNZ in poveri t. i. policijskemu ombudsmanu oz. posebnemu telesu, v katerem bi med drugim sodelovali neodvisni pravni strokovnjaki iz vrst odvetnikov, profesorjev prava itn.? V kakšni obliki je neformalni mehanizem pritožbe zoper delo policije urejen v drugih državah EU? Kakšna oblika mehanizma reševanja pritožb bi bila po vašem mnenju najprimernejša za Slovenijo?

15. Med dosedanjim raziskovalnim delom smo zaznali opozorila, da v nasprotju s policijo na drugih področjih izvajanja »policijske« dejavnosti (občinska, medobčinska in mestna redarstva, zasebno varovanje, detektivska dejavnost ipd.) pritožbeni mehanizem ne obstaja oz. ni primerljiv z mehanizmom, ki ga ureja ZNPPol. Kaj v Sektorju za pritožbe menite o teh opozorilih? Ali menite, da bi veljalo možnost vlaganja pritožb in odločanje o njihovi utemeljenosti v senatih za pritožbe na MNZ razširiti tudi na izvajanje pooblastil in postopkov občinskih redarstev, zasebnih varnostnikov in detektivov? V kakšni obliki oz. na kakšen način bi po vašem mnenju veljalo urediti mehanizem pritožbe zoper dolo občinskih redarjev, zasebni varnostnikov in detektivov?

16. Kakšen vpliv je imela na vlaganje in obravnavo pritožb razglasitev epidemije? Ali se je v obdobju po preklicu epidemije v tem pogledu stanje normaliziralo?

17. Kakšen vpliv imajo na vlaganje in obravnavo pritožb protivladni protesti, ki ob petkih potekajo od marca dalje? Se bo število vloženih pritožb na letni ravni zaradi pritožb v zvezi z opravljanjem nalog in izvajanjem pooblastil policistov med protesti nesorazmerno povečalo? Kateri so najpogostejši pritožbeni razlogi pritožb udeležencev protestov? Ali lahko glede na že obravnavane pritožbe podate preliminarno splošno oceno o njihovi utemeljenosti?

Naslov projekta:

V5-1942 – UČINKOVITOST SISTEMSKEGA NADZORA NAD POLICIJO NA PODROČJU SPOŠTOVANJA ČLOVEKOVIH PRAVIC TER ZAKONSKIH IN STROKOVNIH STANDARDOV POLICIJSKEGA DELA

Raziskovalna organizacija:

UNIVERZA V MARIBORU, FAKULTETA ZA VARNOSTNE VEDE, INŠTITUT ZA VARSTVOSLOVJE

Naročnika in sofinancerja projekta:

**JAVNA AGENCIJA ZA RAZISKOVALNO DEJAVNOST RS, BLEIWEISOVA CESTA 34, LJUBLJANA
MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE, ŠTEFANOVA ULICA 2, LJUBLJANA**

Sestava projektne skupine:

20512 – izr. prof. dr. Benjamin Flander – vodja
17048 - prof. dr. Branko Lobnikar – raziskovalec
14566 - prof. dr. Bojan Tičar - raziskovalec
33280 - doc. dr. Maja Modic – raziskovalka

Nadzor Varuha človekovih pravic nad policijo – vprašanja za intervju

1. V letu 2019 je Varuh obravnaval 95 pobud, ki so se nanašale na policijske postopke, kar pomeni, da je obravnaval 12 pobud več kot leto prej. **Ker poročilo za leto 2020 še ni objavljeno, nas zanima, koliko pobud v zvezi s policijskimi postopki je Varuh obravnaval v letu 2020? Se je število (zaradi pobud, ki so jih pobudniki vlagali v zvezi z izvajanjem policijskih pooblastil pri nadzoru nad spoštovanjem ukrepov za zajezitev epidemije), znatneje povečalo? Se je povečal tudi delež utemeljenih pobud?**

2. Če ne upoštevamo področja tujske problematike (o tem pozneje), odzivnost in sodelovanje Policije in Ministrstva za notranje zadeve (MNZ) v zadnjih letih ocenjujete kot zelo dobro. Varuhova priporočila in predloge, tako v okviru postopkov na podlagi pobud, kot tudi v okviru izvajanja nalog Državnega preventivnega mehanizma (DPM), Policija in MNZ praviloma upoštevata, kljub temu pa nekatera ostajajo le delno uresničena ali celo neuresničena. **Katero neuresničeno priporočilo iz zadnjega triletnega obdobja bi izpostavili kot najbolj problematično?**

3. V poročilu za leto 2019 ste MNZ priporočili, naj na sistemski ravni poskrbi, da bodo urejene morebitne izjeme od takojšnje uveljavitve pravice pridržane osebe, da se o odvzemu njene prostosti obvesti tretja oseba, in da bo (tudi z zagotovljenim internim in/ali resornim nadzorom) odvzem prostosti skrbno pretehtan v vsakem primeru posebej in odrejen le v skrajnih primerih. Opozorili ste tudi na nepravilnosti oz. pomanjkljivosti v postopkih policije pri odvzemu prostosti oz. pridržanju osumljencev za kazniva dejanja. **Kako ocenjujete odziv Policije in MNZ na ta in ostala priporočila in opozorila v zvezi z zagotavljanjem pravice do osebne svobode? Ali sta Policija in MNZ omenjena priporočila Varuha dosledno uresničila? Kako na splošno ocenjujete odziv Policije in MNZ na priporočila (in opozorila) Varuha iz poročila za leto 2019?**

4. Pobude, ki jih prejme Varuh, naslavljajo različna področja izvajanja policijskih nalog in pooblastil. **Ste v zadnjem obdobju prejeli kakšno pobudo, ki bi se nanašala na morebitne kršitve temeljnih pravic ali nezakonito oz. nedopustno ravnanje (npr. zavajanje in manipuliranje s ciljem pridobiti priznanje ipd.) pri pridobivanju izjav in zbiranju obvestil od osumljencev za kazniva dejanja, v primerih, ko pri komunikaciji policije z osumljencem v predkazenskem postopku zagovornik ni prisoten?**

5. Varuh vlagatelje pobud spodbuja, da svoje pomisleke in pripombe glede policijskih postopkov najprej uveljavljajo s pritožbo zoper delo policije po Zakonu o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol). Opazili smo, da Varuh pri svojem delu pritožbenim postopkom zoper policijo tudi sicer namenja veliko pozornosti. V poročilu za leto 2019 ste MNZ med drugim priporočili, naj v prihodnje namenja še več pozornosti vsestransko pretehtani, neodvisni in nepristranski obravnavi pritožb zoper policiste in krepitvi zavedanja o vlogi državljanskega nadzora nad postopki policistov. Ministrstvo ste opozoril, da je dolžnost poročevalca, da pritožbo, ki se obravnava pred senatom, temeljito preveri, zbere vsa dokazila in pripravi poročilo, ki ga predstavi na seji senata, ta pa je zavezan ugotoviti, ali so bile vse okoliščine res ustrezno in dovolj preverjene ter je dejansko stanje pravilno in popolno ugotovljeno. Na pomanjkljivosti pri izvajanju postopkov ste opozorili s prikazom konkretnega primera, v katerem je senat odločil nepravilno. **Na nepravilnosti in pomanjkljivosti postopkov pred senatom, na katere opozarja Varuh, je opozorila tudi naša raziskava. Na podlagi intervjujev z uslužbenci Sektorja za pritožbe zoper policijo (SZPZP) na MNZ smo ugotovili, da so te nepravilnosti v velik meri posledica neustrezne normativne ureditve pritožbenega postopka, ki omogoča, da v postopkih pred senatom v vlogi poročevalca, ki za senat pripravi poročilo o ugotovljenem dejanskem stanju, sodeluje uslužbenec policije, tj. organa, zoper katerega je bila vložena pritožba. Da je v nekaterih primerih poročanje poročevalcev pristransko, je v intervjuju ocenil tudi predstavnik javnosti v senatih. Zanima nas, kako bi po vašem mnenju lahko odpravili ta problem? Uslužbenci SZPZP, ki so sodelovali v intervjujih, so to, da v večini primerov v vlogi poročevalcev sodelujejo uslužbenci policije, pojasnili s tem, da lahko devet zaposlenih v sektorju izvede le manjši del poročevalskih nalog.**

6. V poročilu za leto 2019 opozarjate tudi na neustreznost postopanja policije po prejetju vloge, ki s strani vlagatelja ni eksplicitno opredeljena kot pritožba. Ugotavljate, da Policija v primerih, ko volje vlagatelja iz vsebine prejete vloge ne more razbrati, ne ravna v skladu s 146/5 čl. ZNPPol, po katerem mora vlagatelja oz. pritožnika pozvati, da naj pritožbo dopolni oz. da naj pojasni njen namen. **To nepravilnost oz. pomanjkljivost pri izvajanju postopka je zaznala tudi naša projektna skupina. Ugotovili smo, da je delež vloženi vlog, ki jih vlagatelji oz. pritožniki ne dopolnijo, razmeroma velik, zato domnevamo, da je to vsaj delno posledica nepravilnosti, na katere opozarja Varuh (neupoštevanje vloge kot pritožbe). Ker se delež utemeljenih pritožb ugotavlja glede na vse vložene pritožbe (upoštevajo se tudi nepopolne vloge oz. pritožbe, ki so na način, ki ga je Varuh prepoznal kot nepravilnega, zavržene), se po našem mnenju zastavi vprašanje verodostojnosti ugotovljenega deleža utemeljenih pritožb v statistiki, ki jo vodi MNZ. Vaš komentar?**

7. Ne glede na omejene nepravilnosti smo med izvajanjem raziskave ugotovili, da je v zadnjih letih v pogledu strokovnosti in nepristranskosti prišlo do občutnega napredka tako pri izvajanju pomiritvenih postopkov, kot tudi postopkov pred senatom na MNZ. Nekateri strokovnjaki in celo sami izvajalci postopkov, ki so sodelovali v intervjujih, kljub temu opozarjajo na neustreznosti aktualne normativne ureditve pritožbenega mehanizma. Glavni problem naj bi bil v tem, da postopek poteka na Policiji oz. ministrstvu in da to ne zagotavlja videza neodvisnosti in nepristranskosti ter posledično ne vzbuja zaupanja javnosti v te postopke. **Zanima nas, kakšno je glede tega vaše stališče? Ali menite, da bi veljalo po vzoru nekaterih drugih držav tudi v Sloveniji pritožbeni postopek izločiti iz izvršne veje oblasti in vzpostaviti institucionalno neodvisno pritožbeno telo? Uslužbenci SZPZP MNZ, s katerimi**

smo opravili intervju, menijo, da je malo verjetno, da bi se tovrstna reforma v bližnji prihodnosti uvrstila na agendo političnih odločevalcev. Kaj o tem menite pri Varuhu?

8. Namestnik Varuha Ivan Šelih je kot zunanji strokovnjak član Strokovnega sveta za policijsko pravo in pooblastila, ki je stalno, avtonomno in posvetovalno telo Policije in Direktorata za policijo in druge varnostne naloge MNZ. **Je bilo v zadnjih treh letih na sejah tega posvetovalnega telesa kdaj govora tudi o (ne)zaupanju javnosti v pritožbene postopke in o možnosti, da bi se v Sloveniji vzpostavil (institucionalno) neodvisen pritožbeni mehanizem, ki organizacijsko ne bi spadal v okvir izvršne veje oblasti?.**

9. Varuh je v zadnjih letih na Ustavno sodišče naslovil več zahtev za oceno ustavnosti določb predpisov s področja notranjih zadev in izvajanja policijskih pooblastil. Po uspeli zahtevi za oceno ustavnosti 10.b člena Zakona o tujcih (ZTuj-2) je na Ustavno sodišče naslovil tudi zahteve za oceno ustavnosti določb ZNPPol glede policijske uporabe tehnologije za optično prepoznavo registrskih tablic, glede policijske uporabe t. i. dronov in glede policijske uporabe podatkov iz evidence podatkov o potnikih zaradi preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja ter pregona hudih kaznivih dejanj. Varuh je v poročilu za leto 2019 poudaril, da v nobenem od teh primerov posameznikom ni bilo treba najprej pred redno sodstvo in izkaz(ov)ati pravnega interesa za to, da bi naposled dobil priložnost dati svojo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti zakona. **Kljub temu ali pa prav zaradi tega se je Varuh soočil z očitki, da zahteve za oceno ustavnosti ni vložil tudi v zvezi z določbami ZNPPol, ki se nanašajo na policijsko obdelavo podatkov o biometričnih značilnostih oseb. Podobnih očitkov (tudi s strani nekaterih medijsko prepoznavnih pravnikov) je bil Varuh deležen tudi v letu 2020, ker v zvezi z nekaterimi kontroverznimi ukrepi za zajezitev epidemije svojega položaja privilegiranega predlagatelja ni izkoristil in teh ukrepov ni izpodbijal na Ustavnem sodišču. Kako pri Varuhu odgovarjate na te očitke?**

10. Področje tujske problematike že več let spada med najbolj občutljiva in težavna področja Varuhovega dela. V letu 2019 je Varuh končal obravnavo očitkov o domnevno neustreznem ravnanju slovenskih policistov, ki naj prebežnikom ne bi omogočali dostopa do mednarodne zaščite. Ugotovili ste, da policija osebnih okoliščin vsakega posameznika ne obravnava na način, ki bi lahko odpravil vsakršen dvom glede tega, ali je imela oseba, ki je bila pridržana na PP, namero podati prošnjo za mednarodno zaščito. Varuh je v zvezi s tem podal priporočilo, da naj MNZ in Policija sprejmeta dodatne ukrepe, da bodo policisti pri izvajanju postopkov s tujci upoštevali njihove pravice, predlagal pa je tudi sprejetje ukrepov, ki pa jim MNZ in Policija nista bila naklonjena. Navedbe policije, da obstoječa praksa pri dokumentiranju postopkov zagotavlja ustrezne standarde, ste v poročilu o izvajanju Državnega preventivnega mehanizma (DPM) za leto 2019 zavrnil kot neutemeljene. Poudarili ste, da vztrajate, da lahko policisti brez dodatnega administriranja postopke vodijo in beležijo tako, da bodo ustrezno obravnavane osebne okoliščine, ki omogočajo ugotavljanje upravičenosti do mednarodne zaščite in da bo v policijski dokumentaciji o vodenju postopkov naveden odgovor na vprašanje, ali je tujec, ki ga je policist obravnaval, morda želel izraziti namen, da bo vložil prošnjo za mednarodno zaščito. **Zanima nas, če se je Varuh temu problemu kljub končanemu postopu in izdanemu poročilu posvečal tudi v letu 2020? Ste pri izvajanju postopkov na meji opazil status quo ali (vsaj minimalno) izboljšanje stanja?**

11. Varuh je v zvezi s Sporazumom med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o izročitvi in prevzemu oseb, katerih vstop ali prebivanje je nezakonito, že večkrat izrazil stališče, da ta sporazum **ni v skladu s pravom EU** in zato postopanje na njegovi podlagi pomeni oblastno ravnanje, s katerimi je protipravno poseženo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, saj ne predvideva niti izpeljave postopka, v katerem bi imel posameznik pravico do izjave, niti izdaje

obrazložene odločbe o vrnitvi oziroma predaji sosednji državi, niti pravnih sredstev zoper odločitev pristojnih organov držav pogodbenic. **Ali je potemtakem omenjeni sporazum tudi ustavno sporen? Zakaj po vašem mnenju sporazum še vedno velja oz. zakaj v postopku, ki je za to predviden, ni bil dan v presojo skladnosti z ustavo?**

12. Na področju tujske problematike sta Varuh in MNZ oz. Policija vsak na svojem bregu tudi, ko gre za obravnavo in vračanje mladoletnih tujcev brez spremstva. Pri pregledu postopka pridržanja ene od obravnavanih skupin tujcev na PP Ljutomer je Varuh ugotovil, da so bile vse osebe v tem postopku vrnjene na ozemlje Republike Hrvaške na podlagi Sporazuma o vračanju oseb med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško, čeprav so bili v skupini tudi trije mladoletni tujci brez spremstva. Čeprav je vračanje po zakonu dovoljeno le pod pogojem, da center za socialno delo za konkretnega mladoletnega tujca ugotovi, da je to v skladu z njegovo največjo koristjo, je Policija vračanje izvajala tudi brez soglasja CSD. **Zanima nas, če je policija po posredovanju Varuha oz. na podlagi njegovih priporočil in opozoril opustila opisano (slabo/nezakonito) prakso?** Varuh je opozoril, da do nepravilnosti prihaja tudi v primeru, ko policija mladoletnikov brez spremstva ne vrača, saj do konca leta 2019 sistemska ureditev nastanitve in obravnave otrok in mladoletnikov brez spremstva, ki bi zagotovila, da bi se ne bodo več nameščali v zaprto ustanovo, kakršna je center za tujce, še ni bila sprejeta. **Zanima nas, če so bila priporočila, ki jih je Varuh v zvez s tem podal, uresničena?**

13. Predstavniki nekaterih nevladnih organizacij opozarjajo, da je Hrvaška nevarna država, da tam policija prebežnike pretepa, jim pobira denar in telefone itn., slovenska policija pa tujce kljub temu tja še vedno vrača tako rekoč vsak dan. V zadnjih dveh letih naj bi bilo več kot 24 tisoč vrnitev na Hrvaško. Menijo, da ta država izpolnjuje kriterije nevarne države in da tujcev, ki nezakonito vstopijo v Slovenijo, v to državo sploh ne bi smeli vračati. Opozarjajo, da deportacija, izgon ali vračanje ljudi v nevarno državo pomeni kršitev Zakona o mednarodni zaščiti, Konvencije o statusu beguncev, 3. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah ter nekaterih drugih mednarodnih konvencij s področja zaščite človekovih pravic. NVO opozarjajo tudi na to, da je po zakonu in mednarodnem pravu človekovih pravic prepovedano tudi skupinsko vračanje oz. množični izgon tujcev, do katerega naj bi v Sloveniji prišlo na območju Ilirske Bistrice, od koder naj bi slovenski policisti hrvaškim kolegom vrnili skupino stotih tujcev (v tem primeru je bil do Policije kritičen tudi Varh). **Zanima nas, kaj pri Varuhu menite o teh očitkih Policiji in slovenskim oblastem? Ali je po vašem mnenju vračanje tujcev na Hrvaško oz. hrvaški policiji lahko pravo sporno (kršitev načela nevračanja) tudi v tem pogledu?**

14. **Ali menite, da bi lahko k izboljšanju stanja na področju obravnavanja tujcev, ki nedovoljeno vstopijo v RS, prispevala uvedba neposrednega spremljanja vračanja tujcev?** V Poročilu o izvajanju DPM za leto 2019 ste navedli (str. 20), da Varuh še ni izvedel nobenega neposrednega spremljanja vračanja tujcev, se je pa pridružil mednarodni pobudi za ustanovitev mehanizma za učinkovit in neodvisen nadzor in spremljanje prisilnih vračanj, oblikovana pa naj bi bila tudi posebna priporočila za pristojne organe držav, ki izvajajo prisilna vračanja. **Kdaj pričakujete, da bo prišlo do realizacije teh pobud? Sta s temi pobudami seznanjena tudi MNZ in Policija?**

15. Kršitvam človekovih pravic in temeljnih svoboščin so izpostavljeni tudi tujci, ki jih Policija ne vrne Hrvaški ali drugim (sosednjim) državam in ostanejo v Sloveniji. Lani je varuh večkrat obiskal Center za tujce v Postojni. Po njegovih opozorilih in predlogih so se bivalne razmere v tem centru izboljšale. Od sredine oktobra Policija prosilcev za mednarodno zaščito ni več nameščala v sporne zabojnike, ki so bili uvedeni zaradi preprečevanja okužb s covidom-19 (Varuh je ugotovil, da so posamezniki v njih preživeli tudi po mesec dni). Po zaslugi obiska Varuha tam tudi ni več službenih psov. Že v poročilu za leto 2019 je Varuh opozoril tudi na nekatere druge pomanjkljivosti pri nastanitvi in obravnavi tujcev v Centru za

tujce v Postojni. **Katere pomanjkljivosti ali celo nezakornitosti, na katere opozarjate in do danes še niso bile odpravljene, so po vaši oceni najbolj alarmantne? Ali mednje spada tudi to, da je lahko oseba v centru zadržana nesorazmerno dolgo?**

16. Varuh, kot rečeno, sodelovanje MNZ in Policije ter njuno odzivnost na njegova priporočila načeloma oz. na splošno ocenjuje kot zelo dobro. Edino področje, za katero ugotavlja nasprotno, je tujska oz. begunska problematika. V poročilu o izvajanju DPM za leto 2019 ste opozorili, da je Varuh na tujskem področju v odzivih resornega ministrstva mestoma deležen očitkov, ki ga negativno presenečajo. MNZ je Varuhu med drugim očital prekoračitev pristojnosti oz. poseganje v pristojnost sodne veje oblasti. Tudi Varuh ministrstvu ni ostal »dolžan«, saj je na očitke odgovoril, da si MNZ »popolnoma napačno razlaga pravno podlago za Varuhova mnenja, predloge, kritike in priporočila«. **Če k temu prištejemo tudi druga v tem vprašalniku omenjena nesoglasja (ter tudi tista, ki jih nismo izpostavili), pridemo do zaključka, da je komunikacija med MNZ oz. Policijo in Varuhom na področju tujske problematike slaba, odziv in odnos notranjega resorja do opozoril in priporočil Varuha pa milo rečeno problematičen. Se strinjate s to oceno? Kaj lahko Varuh (še) stori, da se stanje izboljša?**

17. V letu 2020 je bil Varuh precej zaposlen s spremljanjem izvajanja pooblastil in postopkov pri policijskem nazoru nad spoštovanjem ukrepov za zajezitev epidemije COVID-19 ter na protivladnih (t. i. »petkovih«) protestih. Predstavniki protestniškega gibanja so oktobra po enem od protestov Varuhu predali zahtevo za preiskavo zakonitosti in sorazmerne uporabe policijskih pooblastil. Med drugim so bili po njihovem mnenju sporni policijski postopki ugotavljanja identitete, očitkom na račun ravnanja policije pa so se kasneje pridružila tudi opozorila, da se sankcioniranje protestnikov za očitane prekrške izvaja na podlagi posnetkov in s pomočjo biometrične prepoznave protestnikov. Podobne okoliščine so nastale tudi po protestnem shodu v Mariboru, ki se je zgodil pred nekaj dnevi, več kot leto dni po prvi razglasitvi epidemije. Potek mirnega protestnega shoda, na katerem so udeleženci izrazili stališče, da »oblast v imenu epidemije avtoritativno ruši temelje pravne države, vztrajno uporablja represivne ukrepe in aparat neprava, pelje v brezno brez dna in uničuje osnovno bit človeka in ljudstva«, je policija, po lastnih besedah, ustrezno dokumentirala in bo na podlagi zavarovanih videoposnetkov identificirala kršilce, ki jim bodo zaradi kršitve vladnih odlokov in s tem Zakona o nalezljivih boleznih (ZNB) po pošti poslali plačilne naloge. **Med aktivnostmi, ki jih je Varuh v odzivu na omenjene dogodke začel izvajati poleti 2020, je bil tudi t. i. monitoring protestnih shodov. Na spletni strani Varuha smo zasledili obsežno poročilo oz. mnenje Varuha o policijskih postopkih ugotavljanja identitete na enem od protestov. Zanima nas, če Varuh v letu 2021 še vedno izvaja monitoring in če o svojih ugotovitvah v zvezi z izvajanjem policijskih postopkov in sankcioniranjem kršitev ukrepov za zajezitev epidemije COVID-19 ter ugotovitvah na podlagi izvedenih monitoringov protestnih shodov pripravlja tematsko ali kakšno drugo posebno poročilo oz. če ga je morda že pripravil in objavil, pa smo ga v projektni skupini morebiti spregledali?**

Naslov projekta:

V5-1942 – UČINKOVITOST SISTEMSKEGA NADZORA NAD POLICIJO NA PODROČJU SPOŠTOVANJA ČLOVEKOVIH PRAVIC TER ZAKONSKIH IN STROKOVNIH STANDARDOV POLICIJSKEGA DELA

Raziskovalna organizacija:

UNIVERZA V MARIBORU, FAKULTETA ZA VARNOSTNE VEDE, INŠTITUT ZA VARSTVOSLOVJE

Naročnika in sofinancerja projekta:

**JAVNA AGENCIJA ZA RAZISKOVALNO DEJAVNOST RS, BLEIWEISOVA CESTA 34, LJUBLJANA
MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE, ŠTEFANOVA ULICA 2, LJUBLJANA**

Sestava projektne skupine:

20512 – izr. prof. dr. Benjamin Flander – vodja

17048 - prof. dr. Branko Lobnikar – raziskovalec

14566 - prof. dr. Bojan Tičar - raziskovalec

33280 - doc. dr. Maja Modic – raziskovalka

Nadzor Informacijskega pooblaščenca nad policijo – vprašanja za intervju

1. Informacijski pooblaščenec (IP) je pomemben organ nadzora nad policijo na obeh temeljnih področjih svojega delovanja: na področju dostopa do informacij javnega značaja in na področju varstva osebnih podatkov. **Ali lahko za našo projektno skupino, v kateri ni strokovnjakov z omenjenih področij, podate kratek splošen oris načinov oz. postopkov (brez navajanja izvedenih konkretnih postopkov), s katerimi IP na obeh temeljnih področjih svojega dela vrši nadzor nad policijo? So po vaši oceni potrebne spremembe normativnega okvira, ki bi okrepile pravico do varstva osebnih podatkov in dostop javnosti do informacij javnega značaja v postopkih in evidencah, ki jih vodi policija?**

2. Naloge in pristojnosti IP določajo Zakon o informacijskem pooblaščenču (ZInFP), Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ), Zakonu o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1) ter drugi zakoni in predpisi. Z začetkom uporabe Splošne uredbe o varstvu podatkov (GDPR) je IP začel opravljati tudi naloge spremljanja in zagotavljanja uporabe tega predpisa Evropske unije. **Ali lahko na kratko pojasnite, kako je začetek uporabe splošne uredbe vplival na izvajanje nadzora nad policijo?**

3. V odmevnem primeru izpred petih let (2016), v katerem je nastopil kot organ nadzora nad policijo na področju dostopa do informacij javnega značaja, je IP Ministrstvu za notranje zadeve (MNZ) naložil razkritje zaključnih ugotovitev (mnenja) resornega nadzornega organa (Direktorata za policijo in druge varnostne naloge – DPDVN) o delu policije v zadevi Ornič. MNZ je zahtevo prosilca v celoti zavrnil zaradi izjeme varstva tajnih podatkov. IP je v pritožbenem postopku sicer ugotovil, da zahtevani dokument izpolnjuje pogoje za tajne podatke, vendar je presodil, da je javni interes za razkritje dela dokumenta močnejši od javnega interesa za omejitev dostopa do tajnih podatkov. K temu je odločilno pripomogla ugotovitev, da iz mnenja izhajajo ugotovitve systemskega nadzora nad delom policije, ki se nanašajo na vprašanje zakonitosti dela policije s policijskimi viri. Glede konkretnega primera je bila po ugotovitvah IP v javnosti že sprožena širša javna in parlamentarna razprava, posebej pa je bilo izpostavljeno vprašanje, ali so bile pri delu policije kršene človekove pravice, zlasti pravica do zasebnosti in varstva osebnih podatkov. Po oceni IP ustrežna in kvalitetna javna razprava brez dostopa do vseh relevantnih informacij ni mogoča, zato je (bil) delni dostop do zahtevanega mnenja v javnem interesu. **Kako sta se na odločitev IP v tej zadevi odzvala MNZ in Policija? Je MNZ odločitev IP v tej zadevi spoštovalo in prosilcu (brez odlašanja) omogočilo vpogled v dokument? Na kakšen način je bil v tej zadevi izveden nadzor nad pravilnostjo izvršitve odločbe IP?**

4. Novejši odmeven primer, ki ga je IP obravnaval na področju dostopa do informacij javnega značaja, se je nanašal na odločitev (sprejeta je bila leta 2018), da postopki obravnave tujcev na državni meji ne spadajo k notranjemu delovanju policije. Prosilec (Amnesty International Slovenije) je od Policije zahteval posredovanje navodil in usmeritev glede ravnanja policistov na terenu v okoliščinah povečanih migracijskih pritiskov. Policija se je pri zavrnitvi sklicevala na izjemo notranjega delovanja in varstva osebnih podatkov. Razkritje operativnih informacij in taktike delovanja bi po mnenju Policije lahko vplivalo na poslabšanje varnostnih razmer in sicer ne nujno samo v Sloveniji, temveč tudi znotraj schengenskega območja oz. v skupnem varnostnem prostoru EU. IP je v pritožbenem postopku ugotovil, da organ ni izkazal konkretnih motenj, ki bi zaradi razkritja zahtevanih dokumentov nastale v njegovem delovanju. Strinjal se je s pritožbeno navedbo, da če organ navaja, da so vsi postopki nadzora državne meje zakoniti, enotni in usklajeni, mora imeti javnost pravico te navedbe preveriti. IP je posledično policiji naložil razkritje tistih delov zahtevanih dokumentov, ki so vsebinsko predstavljali le splošne ugotovitve oz. zaključke, brez konkretnih opisov posameznih postopkov in metod dela, ki bi se nanašali na policijsko delo. Za razkritje je bil po presoji IP podan tudi prevladujoč javni interes, saj se ima javnost pravico seznaniti z informacijami o tem, ali policija obmejne postopke izvaja zakonito, enotno, predvidljivo in v okviru zakonskih pooblastil. Policija je odločbo IP neuspešno izpodbijala v upravnem sporu. Zanima podobno kot pri zgoraj izpostavljenem primeru: **Na kakšen način je bil v tej zadevi izveden nadzor nad pravilnostjo izvršitve odločbe, s katero je IP policiji naložil razkritje (točno določenih) delov relevantnih dokumentov? Kako se na splošno izvaja nadzor nad pravilnostjo izvršitve odločb IP?**

5. Na področju varstva osebnih podatkov je IP v svoji pretekli inšpekcijski praksi že večkrat ugotovil, da je policija osebne podatke posameznikov bodisi pridobivala nezakonito (npr. IMSI lovilci, lokacijski in prometni podatki, policijski nadzor nad bivšim ministrom za javno upravo), bodisi jih je hranila predolgo (DNK podatki). **Iz poročila IP za leto 2019 je razvidno, da je IP zaradi suma kršitev določb ZVOP-1 ali GDPR vodil 337 inšpekcijskih zadev v javnem sektorju in da se število inšpekcijskih zadev (v javnem in zasebnem sektorju) v zadnjih letih povečuje. Nam lahko posredujete informacijo o tem, koliko inšpekcijskih zadev se je nanašalo na Policijo? Se je število zadev, ki so se nanašale na Policijo, glede na leto 2018 povečalo? Koliko inšpekcijskih zadev se je na Policijo nanašalo v letu 2020? kateri so glavni razlogi, zaradi katerih se uvedejo inšpekcijski postopki zoper Policijo? Koliko prijav kršitev, ki so se nanašale na zbirke osebnih podatkov, ki so v domeni Policije, je v navedenih treh letih prejel IP?**

6. IP je februarja 2020 zoper Policijo zaradi suma, da naj bi njeni zaposleni nezakonito vpogledovali v osebne podatke politikov, uvedel inšpekcijski nadzor. Preveril je, ali so bili med 1. 1. 2019 in 18. 2. 2020 prek informacijsko-komunikacijskega sistema policije (ne)zakonito obdelovani osebni podatki 45-ih politikov - od tega 19 predsednikov parlamentarnih strank in vodij poslanskih skupin. IP je posebej preveril obdelavo osebnih podatkov poslanca Jožefa Horvata, ki je javno izpostavil, da naj bi Policija nezakonito vpogledovala v njegove osebne podatke. Čeprav IP v inšpekcijskem nadzoru nezakonitega ravnanja z osebnimi podatki v tem primeru ni zaznal, ne gre spregledati dejstva, da je IP v poročilu za leto 2019 (podobno tudi za leto 2018) v splošni oceni stanja na področju varstva osebnih podatkov navedel, da so izvedenih inšpekcijskih postopki pokazali, da zaposleni najpogosteje nezakonito vpogledujejo prav v zbirke osebnih podatkov s področja »notranjih zadev in policije«! IP je v poročilu za leto 2019 ob tem poudaril, da je v primeru ugotovljenih kršitev vsem kršiteljem z odločbo o prekršku izrekel ustrezno sankcijo. **Nam lahko posredujete informacijo o tem, koliko primerov tovrstnih kršitev in koliko odločb je IP v letih 2018, 2019 in 2020 izdal zaradi nezakonitega vpogledovanja v zbirke osebnih podatkov s področja dela policije? V koliko tovrstnih primerih je IP kot prekrškovni organ z**

odločbo globo izrekel odgovornim osebam v Policiji? Je inšpekcijski nadzor razkril tudi druge kršitve ZVOP-1 in GDPR (npr. nezakonita objava osebnih podatkov, neustrezno zavarovanje osebnih podatkov, obdelava osebnih podatkov v nasprotju z namenom zbiranja, zavrnitev posredovanja osebnih podatkov ipd.)? Kateri pogoji morajo biti izpolnjeni, da postopek inšpekcijskega nadzora IP nad policijo po Zakonu o inšpekcijskem nadzoru (ZIN) preide v prekrškovni postopek po ZP-1? Katere sankcije IP najpogosteje izreka kršiteljem na Policiji (tako neposrednim kršiteljem, kot tudi odgovornim osebam organa)?

7. Iz poročila IP za leto 2019 izhaja, da so na področju varstva osebnih podatkov **pri uveljavljanju pravice posameznikov do seznanitve z njihovimi osebnimi podatki** pritožbe, ki jih je prejel IP, v 70 primerih zadevale upravljavce iz javnega sektorja (zlasti ministrstva in organe v njihovi sestavi). **Nam lahko posredujete informacijo, koliko tovrstnih pritožb se je nanašalo na zbirke osebnih podatkov, ki so v domeni Policije?**

8. IP je na MNZ in Policijo naslovil smernice glede uvajanja novih policijskih pooblastil, ki predlagateljem nalagajo obvezno izdelavo predhodne ocene učinkov predlaganih pooblastil in ukrepov na pravico do zasebnosti in varstvo osebnih podatkov. IP je poudaril, da so smernice pomembno orodje za identifikacijo in upravljanje tveganj ter izvedbo testov sorazmernosti novih pooblastil in da kot takšne služijo previdnosti in preišljenosti pri njihovem uvajanju. **Kako pri IP na splošno ocenjujete odziv MNZ in predvsem Policije na omenjene smernice? Ali menite, da MNZ in Policija pri oblikovanju predlogov sprememb policijskih predpisov in uvajanju novih policijskih pooblastil korektno in ustrezno izpolnjujeta obveznosti izdelave predhodne ocene učinkov na pravico do zasebnosti in varstvo osebnih podatkov?**

9. Zdi se, da pri oblikovanju predloga novele Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol-A) MNZ in Policija omejenih smernic nista upoštevala. Med spornimi dopolnitvami zakona je bila po oceni IP uzakonitev pooblastila policijske uporabe tehnologije za optično prepoznavo registrskih tablic. V zvezi s tem in nekaterimi drugimi predlaganimi spremembami, ki bodo izpostavljene v nadaljevanju, je IP večkrat interveniral (podal je mnenje in, na podlagi odgovora MNZ, tudi ponovno mnenje). Pomislekom IP je pritrdilo Ustavno sodišče, ki je na zahtevo Varuha človekovih pravic (VČP) razveljavilo nekatere določbe omenjene novele. **Kje po vašem mnenju tiči razlog za to, da sta MNZ in Policija pri pripravi predloga smernic in opozoril IP nista upoštevala, po delni odločbi Ustavnega sodišča pa sta očitno naredila korak nazaj (v inšpekcijskem postopku je IP ugotovil, da Policija omenjene tehnologije trenutno ne uporablja)?**

10. Drugače kot v primeru sporne zakonske ureditve uporabe tehnologije za optično prepoznavo registrskih tablic je Ustavno sodišče odločilo v ustavnem sporu, ki ga je VČP sprožil v zvezi z določbami, ki urejajo policijsko uporabo t. i. dronov. Ustavno sodišče je presodilo, da so določbe novele ZNPPol, ki so bile po oceni IP sporne, skladne z Ustavo. **Ali to pomeni, da se pogled Ustavnega sodišča in IP na ustreznost zakonske ureditve policijske uporabe t. i. dronov usodno razlikuje? Kako v uradu IP razumete odločitev Ustavnega sodišča v tej zadevi?**

11. Na mizah ustavnih sodnikov, od nedavnega pa tudi na mizah sodnikov Sodišča Evropske unije so tudi določbe ZNPPol, ki se nanašajo na policijsko uporabo podatkov iz evidence podatkov o potnikih zaradi preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja ter pregona hudih kaznivih dejanj. Ustavo sodišče je Sodišču Evropske unije v predhodno odločanje predložilo dve vprašanji glede veljavnosti Direktive (EU) 2016/681 (t. i. PNR direktive), ki ureja uporabo podatkov iz evidence podatkov o potnikih za namen

izvedbe kazenskih postopkov. IP je bil v mnenju, ki ga je podal na zaprosilo MNZ, kritičen tudi do predloga teh sprememb, a so njegova opozorila in priporočila na MNZ in Policiji tudi tokrat naletela na gluha ušesa. **Kje po vašem mnenju tiči razlog za to, da MNZ in Policija opozorila in priporočila IP tudi v tem primeru nista upoštevala? Kakšen razplet nastale situacije (in izid ustavnega spora) pričakujete?**

12. V letu 2020 je IP precej pozornosti namenil (potencialnim) kršitvam pravice do zasebnosti ter zakonitosti zbiranja in obdelave osebnih podatkov pri izvajanju policijskih pooblastil in postopkov v zvezi z ukrepi za zajezitev epidemije COVID-19 ter tudi na t. i. »petkovih« protivladnih protestih. IP je z mnenjem, ki ga je konec marca 2020 (tri tedne po prvi razglasitvi epidemije) v Državni zbor poslal v zvezi s členu 103 in 104 predloga t. i. prvega interventnega zakona, pomembno prispeval k umiku določil, ki bi policijo pooblaščala za sledenje okuženim posameznikom. IP je to pooblastilo, ki bi ga policija lahko izvajala brez sodne odločbe, označil kot resen poseg v temeljno ustavno pravico posameznikov do komunikacijske zasebnosti in varstva osebnih podatkov. Opozoril je tudi na to, da je poskus predlagatelja, da tak poseg opraviči s pridobitvijo soglasja posameznika (brez možnosti preklica soglasja), temeljil na pravni zlorabi pojma soglasje. **Pri tem se znova zastavi vprašanje, kako je mogoče, da izvršna veja oblasti kljub že omenjenim smernicam glede uvajanja novih (policijskih) pooblastil in kljub vsakokratnim opozorilom IP, VČP, nevladnih organizacij in posameznih strokovnjakov, vedno znova na plano prihaja s predlogi in poskusi uvajanja ustavno spornih ali celo očitno neustavnih pooblastil in ukrepov? Kaj o tem menite v uradu IP?**

13. Navedeno po naši oceni velja tudi za mobilno aplikacijo #OstaniZdrav, pri kateri sicer ne gre za (policijsko) pooblastilo, je pa bila policija pristojna za preverjanje, če so jo na svoje mobilne naprave prostovoljno namestili posamezniki, ki so v določenih statističnih regijah prehajali občinske meje, kar je bilo brez omenjene aplikacije prepovedano in sankcionirano kot prekršek. Z vprašanjem o zakonitih oz. dopustnih mejah preverjanja namestitve aplikacije in s tem povezane kršitve zakonskih določb o varstvu osebnih podatkov se je na IP nemudoma obrnila pestra množica novinarjev in posameznikov. IP je nato v zvezi s tem objavil mnenje na svoji spletni strani, v katerem je med drugim poudaril, da je za vpogled v mobilni telefon in preverjanje namestitve mobilne aplikacije potreben sodni nalog. Zdi se, da v zvezi z mobilno aplikacijo to vprašanje niti ni bilo ključno, saj policija pregledov telefonov ni izvajala – bistveno pri tem je bilo vprašanje (ne)ustavnosti in diskriminacije zaradi pogojevanja neomejenega gibanja posameznikov med občinami ter s tem uresničevanja temeljne pravice do svobodnega gibanja s »prostovoljno« namestitvijo mobilne aplikacije. **Se strinjate z oceno, da bi se morali zaradi uveljavitve sporne ureditve poleg IP oglasiti tudi drugi pristojni nadzorniki oz. da bi se slednji morali oglasiti z določeneje izdelanim stališčem glede sporne aplikacije (zadovoljili so se s splošnim opozarjanjem na načelo sorazmernosti pri sprejemanju in izvajanju ukrepov)?**

14. Konec aprila 2020 je IP na pobudo večjega števila novinarjev in posameznikov na svoji spletni strani objavil mnenje v zvezi z identifikacijo udeležencev shodov s pomočjo javno objavljenih fotografij za namen kazenskega pregona in pregona storilcev prekrškov. IP je poudaril, da določbe ZNPPol kakršnokoli obdelavo fotografij posameznikov dopuščajo le v primeru pregona kaznivih dejanj, poleg tega pa terjajo tudi spoštovanje strogega načela sorazmernosti. **Čeprav je IP ob tem opozoril, da je pristojen zgolj za nadzor nad zakonitostjo obdelave osebnih podatkov v policijskih evidencah, medtem ko vprašanje zakonitosti uporabe policijskih pooblastil presega njegova pooblastila, nas glede na to, da je v mnenju izpostavljeno načelo sorazmernosti, zanima, kaj v zadevnem primeru po mnenju IP načelo sorazmernosti konkretno pomeni? Ali vnema, s katero si Policija (z zbiranjem in obdelavo osebnih podatkov posameznikov!) prizadeva za sankcioniranje čim širšega kroga ljudi, po**

možnosti vseh, ki jih iz objektivnih razlogov ni uspela sankcionirati na kraju storitve očitanih prekrškov, ki nima ničesar opraviti s ciljem zaježitve širjenja nalezljive bolezni in zavarovanja javnega zdravja (ta cilj naj bi zasledovali ukrepi, ki so bili domnevno kršeni), pomeni kršitev načela sorazmernosti ter s tem načela pravne države?

15. Konec leta 2020 je bil sprejet Zakon o varstvu osebnih podatkov na področju obravnavanja kaznivih dejanj (ZVOPOKD), ki ureja varstvo pri obdelavi osebnih podatkov, ki jih pristojni organi (tudi policija) obdelujejo za namene izvrševanja teh pristojnosti. Po tem zakonu imajo posamezniki pravico do dostopa do osebnih podatkov in pridobitve informacij o njihovi obdelavi ter do popravka, izbrisa in omejitve obdelave osebnih podatkov. Posamezniki imajo tudi pravico do pritožbe zoper odločitev pristojnega organa v zvezi z navedenimi pravicami, o kateri odloča IP kot organ druge stopnje. **Zanima nas, če je od uveljavitve zakona IP že prejel in obravnaval kakšno tovrstno pritožbo v zvezi z osebnimi podatki, ki jih zbira in obdeluje Policija?**

16. Tako IP kot tudi VČP opozarjata na težnjo MNZ, Policije in na splošno izvršne veje oblasti po uvajanju **prekomernih in nedopustnih oblik množičnega nadzora** nad posamezniki brez ustreznih omejitev in varovalk, ki bi v praksi preprečevale prekomerne posege v zasebnost. Policija in izvršna oblast izhajata iz predpostavke, da so vsi državljani potencialni storilci kaznivih dejanj in da morajo biti zato pod stalnim nadzorom. **Kje po vašem mnenju tičijo razlogi za to težnjo in predpostavko? Ali gre pri tem po vašem mnenju za splošen pojav oz. trend, ki je (v enaki ali celo večji meri) prisoten tudi v večini drugih držav?**

17. **Ob koncu intervjuja bi vam radi zastavili še tole vprašanje: Koliko sumov storitve kaznivih dejanj tretjih oseb (s področja dela IP) je IP Policiji naznanil v letih 2018, 2019 in 2020?**

Številka: 032-1/2020/28

Datum: 4. 9. 2020

prof. dr. Bojan Tičar

član raziskovalne skupine CRP V5-1942

Univerza v Mariboru

Fakulteta za varnostne vede

Inštitut za varstvoslovje

Bojan.Ticar@fvv.uni-mb.si

Zadeva: Odgovori na vprašanja

Zveza: Vaša vprašanja s področja zunanjega nadzora in sodelovanja Računskega sodišča s policijo, prejeta po elektronski pošti dne 3. 9. 2020

Spoštovani,

v nadaljevanju navajamo odgovore na vaša vprašanja, ki smo jih prejeli dne 3. 9. 2020 po elektronski pošti.

I. Sklop: Zunanji nadzor Računskega sodišča nad smotrnostjo in zakonitostjo dela policije kot organa v sestavi MNZ

1. Kako na splošno ocenjujete normativni okvir za izvajanje nadzora Računskega sodišča nad v policijo? Ali menite, da je ureditev nadzora ustrezna? So po vaši oceni potrebne spremembe?

Po naši oceni trenutni normativni okvir zadostuje za učinkovit nadzor nad pravilnostjo in smotrnostjo poslovanja policije. Kot ključno ocenjujemo zakonsko pooblastilo, ki Računskemu sodišču omogoča dostop do celotne dokumentacije revidiranja, tudi tiste, ki je sicer varovana po drugih zakonih (predvsem so to poslovne skrivnosti po Zakonu o poslovnih skrivnostih, osebni podatki, tajni podatki po Zakonu o tajnih podatkih in podobno).

Računsko sodišče si želi določene spremembe Zakona o računskem sodišču in je zato tudi predlagalo konkretne spremembe trenutno veljavnega zakona, pri tem pa se predlagane spremembe nanašajo na izvajanje revizijske pristojnosti na splošno, posebnih sprememb pristojnosti nadzora nad poslovanjem policije nismo predvideli.

2. Ali so pri načrtovanju in izvajanju zunanjega nadzora nad policijo upoštevani tudi standardi spoštovanja temeljnih pravic v policiji povezano s standardi dobrega upravljanja, ki izhajajo iz zakonske ureditve Računskega sodišča?

Računsko sodišče lahko v okviru izvedbe revizije pravilnosti poslovanja preveri skladnosti poslovanja revidiranja s predpisi in usmeritvami, ki jih mora ta pri svojem poslovanju upoštevati. Med izvedbo nadzora (revizije) bi tako lahko vključili tudi skladnost poslovanja s standardi spoštovanja temeljnih pravic.

Odločitev, katere segmente poslovanja uporabnika javnih sredstev bo Računsko sodišče preverilo, temelji na predhodni analizi tveganj na podlagi katere ocenimo v katerem ali katerih delih poslovanja obstajajo večja oziroma neustrezno obvladovana tveganja za nepravilnosti ali nesmotrnosti, tako lahko svoj nadzor ciljno usmerimo v bolj tvegana področja poslovanja.

3. Katere segmente policijskega dela zajema nadzor Računskega sodišča?

Poslovanje policije, kot organa v sestavi Ministrstva za notranje zadeve je predmet vsakoletne obvezne revizije pravilnosti izvrševanja proračuna v preteklem letu. V okviru te revizije se praviloma opravi kontrola pravilnosti vseh predhodnih postopkov, ki so pripeljali do posamičnega izplačila, iz sredstev državnega proračuna. Pogosto gre za nadzor pravilnosti obračunavanja in izplačevanja plač, javnega naročanja, načrtovanja in izvajanja investicij ter podobno.

4. Ali lahko navedete ključne pomanjkljivosti, na katere je pri revizijskem pregledu policijskega dela opozoril vaš nadzor? Kateri ukrepi so se izvedli za izboljšanje stanja na navedenih področjih?

Kot ste že sami ugotovili v prispevku "Pravna ureditev in pregled revizijske prakse Računskega sodišča RS pri nadzoru Policije" dosedanje revizije niso bili usmerjene v nadzor nad izvajanjem policijskega dela oziroma izvrševanja policijskih pooblastil, temveč so bili osredotočeni predvsem na področje materialnega poslovanja organa.

5. Kje vidite razloge za to, da se postopki zunanjega nadzora Računskega sodišča nad policijo izvajajo relativno redko?

Ključni razlog je v omejenih kadrovskih in finančnih virih za poslovanje Računskega sodišča, velikem številu uporabnikov javnih sredstev, ki naj bi jih nadzirali, ter pogostih spremembah zakonodaje, ki Računskemu sodišču – kljub njegovi načelni samostojnosti – nalaga izvedbe obveznih revizij (na primer: s področja poslovanja političnih strank, volilnih/referendumskih kampanj in podobno).

II. Sklop: Sodelovanje Računskega sodišča s policijo pri vloženi obdolžilnih predlogih (prekrških) in kazenskih ovadbah (kaznivih dejanjih) pri ugotovljenih sumih v drugih postopkih javnih revidirancev

1. V kolikšni meri po vaši oceni veljavni pravni okvir učinkovito ureja sodelovanje Računskega sodišča s policijo pri pripravi obdolžilnih predlogov ali ovadb v zvezi s prekrški in kaznivimi dejanji, katerih sum ugotovi Računsko sodišče pri svojem delu z drugimi javnimi revidiranci?

Po naši oceni v veljavnih predpisih ni zaslediti določb, ki bo omejevale sodelovanje obeh organov pri odstopanju ugotovitev Računskega sodišča policiji. Tako smo pri izvajanju revizij ves čas pozorni na to ali posamezna ugotovljena nepravilnost (redko nesmotrnost) morda izpolnjuje tudi objektivne znake kakšnega kaznivega dejanja in če ocenimo, da obstaja utemeljen sum, da je prišlo do storitve kaznivega dejanja pri poslovanju nadziranega uporabnika javnih sredstev, o tem obvestimo policijo z ovadbo oziroma naznanilom suma. Ugotovljene nepravilnosti, ki bi bile obenem tudi določene kot prekrški s področja, kjer je kot prekrškovni organ določena policija, so zelo redki in pogosteje o ugotovljenih kršitvah predpisov obveščamo druge, pristojne prekrškovne organe (predvsem razne inšpekcijske službe).

2. Ali lahko na kratko opredelite svoj pogled kritik in izboljšav dela Računskega sodišča pri sodelovanju z policijo v kaznovalnih postopkih?

Sodelovanje med Računskim sodiščem in policijo po našem mnenju poteka zgledno in pri tem nismo zaznali kakšnih posebnih kritik. Sodelovanje poteka tako v obliki medsebojnega obveščanja o ugotovitvah, kot tudi z medsebojnimi sestanki kontaktnih oseb, vzajemnem sodelovanju na izobraževanjih, ki jih organizira posamezna institucija, in podobno.

3. Kakšen vpliv je imela na izvajanje vaših nadzorov razglasitev epidemije? Ali lahko ocenite vpliv, ki ga bodo imeli ukrepi za preprečitev širjenja bolezni COVID-19 na realizacijo načrta nadzorov v tekočem oz. prihodnjem letu in kakšno menite, da bo v teh primerih sodelovanje s policijo?

Tako kot na poslovanje večine državnih organov je imela razglasitev epidemije tudi na poslovanje Računskega sodišča v letošnjem letu velik učinek. V največji meri smo skušali za svoje zaposlene urediti delo od doma oziroma na daljavo ter zmanjšati število sestankov oziroma drugih druženj večjega števila ljudi, kjer je povečano tveganje za prenos okužbe s COVID-19.

Zaradi podobnih sprememb v poslovanju naših revidirancev se soočamo z zamudami pri pripravi in posredovanju zahtevane dokumentacije. Zato ocenjujemo, da bo naše delo tudi še v nadaljevanju otežkočeno oziroma upočasnjeno, kar se bo predvidoma odrazilo tudi v zamiku zaključka nekaterih revizij, ki so v teku. Še posebej bi lahko bil ta vpliv večji pri revizijah, ki ne spadajo med obvezne revizije.

Ne glede na navedeno pa ocenjujemo, da je trenutno sodelovanje s policijo zgledno in ne pričakujemo prevelikega vpliva COVID-19 na sodelovanje med organoma.

Za morebitna dodatna vprašanja se lahko obrnete na svetovalca za pravne zadeve mag. Petra Zmagaja (peter.zmagaj@rs-rs.si), 01/478-51-25).

Lep pozdrav,

Pripravil:
mag. Peter Zmagaj
svetovalac za pravne zadeve

Tomaž Vesel
predsednik računskega sodišča

Naslov projekta:

V5-1942 – UČINKOVITOST SISTEMSKEGA NADZORA NAD POLICIJO NA PODROČJU SPOŠTOVANJA ČLOVEKOVIH PRAVIC TER ZAKONSKIH IN STROKOVNIH STANDARDOV POLICIJSKEGA DELA

Raziskovalna organizacija:

UNIVERZA V MARIBORU, FAKULTETA ZA VARNOSTNE VEDE, INŠTITUT ZA VARSTVOSLOVJE

Naročnika in sofinancerja projekta:

**JAVNA AGENCIJA ZA RAZISKOVALNO DEJAVNOST RS, BLEIWEISOVA CESTA 34, LJUBLJANA
RS, MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE, ŠTEFANOVA ULICA 2, LJUBLJANA**

Sestava projektne skupine:

20512 – izr. prof. dr. Benjamin Flander – vodja
17048 - prof. dr. Branko Lobnikar – raziskovalec
14566 - prof. dr. Bojan Tičar - raziskovalec
33280 - doc. dr. Maja Modic – raziskovalka

Vprašanja s področja nadzora nevladnih organizacij in javnosti nad delom policije

Pravno-informacijski center nevladnih organizacij – PIC

1. Prosimo vas za kratek opis dela vaše organizacije, predvsem v segmentih, kjer se srečujete z delom policije. Kateri segmenti policijskega dela so izpostavljeni pozornosti oz. nadzoru s strani nevladnih organizacij na splošno in posebej PIC NVO? Ali sami sebe (organizacijo) zaznavate v vlogi nadzorovalca dela policije? Vas po vašem mnenju tako zaznava javnost? Policija?
2. Na področju dela policije se med drugim posvečate problematiki s področja migracij, natančneje prisilnega vračanja prebežnikov, ki želijo zaprositi za azil. Nevladne organizacije so, kolikor nam je znano, od Policije zahtevale razkritje dokumenta, ki naj bi razkrival, da so policisti na slovensko-hrvaški meji s strani nadrejenih prejeli navodila za nezakonito ravnanje. Policija naj bi vlogo NVO za dostop do informacij javnega značaja zavrnila, NVO pa naj bi se zoper to ravnanje Policije pritožile Informacijskemu pooblaščenču, ki je Policiji naložil razkritje zahtevanega dokumenta, v upravnem sporu, ki ga je sprožila policija, pa je v prid NVO razsodilo tudi Upravno sodišče. Kako komentirate ta primer? So NVO zadovoljne z razpletom te zadeve? Kaj menite o ravnanju policije?
3. Katera področja bi trenutno izpostavili kot najbolj pereča oz. kot tista, ki jim nevladne organizacije na splošno in PIC NVO posebej posveča največ pozornosti?
4. Ali lahko navedete še kakšen primer konkretnega posredovanja NVO zaradi kršitev temeljnih pravic ali nezakonitega ravnanja policije?
5. NVO sodelujejo tudi pri izvajanju Državnega preventivnega mehanizma (DPM), ki na podlagi Opcijskega protokola h Konvenciji ZN o prepovedi mučenja in drugega krutega in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja spada v pristojnost Varuha človekovih pravic (VČP). Nam lahko nekoliko podrobneje pojasnite vlogo in izkušnje NVO pri izvajanju DPM? Je ta mehanizem po vašem mnenju ustrezno zasnovan in učinkovit? Kakšno je sodelovanje med VČP in NVO? Ali NVO tudi na drugih področjih tako ali drugače sodelujejo z VČP?

6. Kje najpogosteje pridobivate informacije o potencialnih kršitvah temeljnih pravic ali nezakonitem ravnanju policije (npr. od posameznikov, skupin, preko medijev)?
7. Ali je obstoječa »policijska zakonodaja« (ZNPPol in ZODPol) po vašem mnenju ustrezna? Se je pri vašem delu izkazalo, da bi bile potrebne spremembe?
8. Ali menite, da so NVO v Sloveniji dovolj kritične do dela policije?
9. Kaj menite o odnosu policije do NVO na splošno in do PIC NVO posebej?
10. Ali menite, da je neformalni nadzor nad policijo, ki ga vršijo NVO, ustrezen in učinkovit? Ali na področju neformalnega nadzora, ki ga NVO vršijo nad policijo, vidite možnosti za izboljšanje?
11. Kakšen vpliv je imela na vaše delo razglasitev epidemije? Se ljudje na vas obračajo z drugačno naravo težav kot v preteklosti? V objavah medijev smo zasledili, da PIC NVO pravno svetovanje in pomoč tistim, ki menijo, da jim je policija ali katerikoli drug organ kršil temeljne pravice, nudi tudi v okviru novoustanovljene civilne iniciative Pravna mreža za varstvo demokracije. Ali lahko na kratko opišete način in vsebino delovanja PIC NVO v okviru te mreže? Kako na splošno ocenjujete ravnanje policije v času epidemije?

Nekaj naslednjih vprašanj se navezuje na pritožbeni postopek zoper delo policije, ki smo ga v projektni skupini že raziskali.

Pri pregledu dosedanjih raziskav in drugih strokovnih prispevkov s področja pritožb zoper delo policistov smo zaznali kritična opozorila avtorjev, da aktualna različica pomiritvenega postopka ne temelji na standardih neodvisnosti, nepristranskosti in kontradiktornosti, ki naj bi veljali v postopkih alternativnega razreševanja sporov. Pri pomiritvenem postopku imamo po ocenah kritikov opraviti z internim postopkom preveritve skladnosti ravnanja policije s predpisi, ki ga sproži pritožnik, ki je hkrati tudi udeleženec postopka. V praksi v pomiritvenih postopkih, po oceni kritikov, policija v večini primerov ni pripravljena priznati nepravilnosti. Policijski vodje naj bi neredko opravičevali ravnanje policistov, četudi je iz ugotovljenih okoliščin razvidno, da so bila ravnanja policistov nezakonita ali vsaj nesprejemljiva. Kritiki opozarjajo, da se od pritožnika pogosto pričakuje, da bo skopo predstavljene ugotovitve vodje policijske enote sprejel kot dejstva.

12. Se je morda kdaj udeleženec omenjenih pomiritvenih postopkov obrnil na vašo organizacijo po pomoč?

13. Kaj menite o idejah oz. pobudah, da se mehanizem obravnave pritožb zoper delo policije izloči iz MNZ in poveri t. i. policijskemu ombudsmanu oz. posebnemu telesu, v katerem bi med drugim sodelovali neodvisni pravni strokovnjaki iz vrst odvetnikov, civilne družbe, profesorjev prava itn.? Kakšna oblika mehanizma reševanja pritožb bi bila po vašem mnenju najprimernejša za Slovenijo?

14. *Med dosedanjim raziskovalnim delom smo zaznali opozorila, da v nasprotju s policijo na drugih področjih izvajanja »policijske« dejavnosti (občinska, medobčinska in mestna redarstva, zasebno varovanje, detektivska dejavnost ipd.) pritožbeni mehanizem ne obstaja oz. ni primerljiv z mehanizmom, ki ga ureja ZNPPol.*

Kaj menite o teh opozorilih? Ali menite, da bi veljalo možnost vlaganja pritožb in odločanje o njihovi utemeljenosti v senatih za pritožbe na MNZ razširiti tudi na izvajanje pooblastil in postopkov občinskih redarstev, zasebnih varnostnikov in detektivov? Ali pri svojem delu prihajate v stik tudi z omenjenimi izvajalci »policijske« dejavnosti?

