

ANALIZA VZROKOV ODŠKODNINSKIH ZAHTEVKOV PRI UPORABI POLICIJSKIH PRISILNIH SREDSTEV IN UKREPI ZA NJIHOVO ODPRAVO

PROJEKTNA SKUPINA

Dr. Adriana Rejc Buhovac, Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani, **vodja projekta**

Mag. Nenad Savič, 5K Management Consulting

Dr. Erik Kerševan, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani

Dr. Primož Pevcin, Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani

Dr. Gorazd Meško, Fakulteta za varnostne vede, Univerza v Mariboru

Doseženi rezultati so nastali v okviru raziskovalnega projekta št. V5-0997, ki sta ga financirala Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport oziroma Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije ter Ministrstvo za notranje zadeve.

POVZETEK KLJUČNIH UGOTOVITEV PROJEKTA

Projekt »Analiza vzrokov odškodninskih zahtevkov pri uporabi policijskih prisilnih sredstev in ukrepi za njihovo odpravo« predstavlja edinstven metodološki korak v smeri razvoja oziroma nadgradnje strateške kontrole v državni upravi v Sloveniji, ki je skladna z najnovejšimi koncepti managerske kontrole, razvitimi za sodobna podjetja. Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ) bo lahko na podlagi končnega rezultata tega projekta, to je celovitega sistema kazalcev za spremljanje, izvajalo strateško kontrolo nad uporabo policijskih prisilnih sredstev in bolje obvladovalo odškodninsko problematiko na zadevnem področju. Hkrati pa ima izdelano pilotno podlago za razvoj strateške kontrole tudi na drugih področjih delovanja policije in ministrstva.

Projektna skupina pod vodstvom dr. Adriane Rejc Buhovac je bila ustanovljena sredi leta 2004, ko je bila dana pobuda odgovornih za strateški nadzor nad policijo na MNZ in je bil na tej podlagi razpisan projekt v okviru Ciljnega raziskovalnega programa – CRP: »Konkurenčnost Slovenije 2000-2006«. Odškodninski zahtevki v zvezi z uporabo policijskih prisilnih sredstev so bili vrsto let izpostavljeni tako v poročilih Državnega pravobranilstva kot v poročilih MNZ in sklepih, ki so bili na tej podlagi sprejeti. Tako je, denimo, takratni Urad za policijo in druge varnostne naloge (UPDVN), sedaj Direktorat za policijo in druge naloge (DPDVN), na podlagi rezultatov letnih nadzorov MNZ ugotovil potrebo po temeljiti analizi vzrokov za odškodninske zahtevke in druge stroške iz naslova nepravilnega dela policije. Prav tako je v poročilu ministru za notranje zadeve z dne 14.11.2003 Nadzor nad policijskim odvzemom prostosti potrdil ocene Državnega pravobranilstva o izjemno visokih odškodninah tudi na tem področju. Hkrati je, in to je morda najpomembnejše, Državni zbor Republike Slovenije po obravnavi poročila Državnega pravobranilstva sprejel sklep, št. 700-07/89-1/16, EPA 864-III z dne 14.10.2003, v katerem priporoča Vladi Republike Slovenije, da analizira primere nepravilnega dela državnih organov tudi z vidika odškodnin ter sprejme ukrepe za njihovo odpravo.

Tako z vidika razsežnosti odškodninskih zahtevkov in izplačil odškodnin zaradi nepravilne uporabe policijskih prisilnih sredstev kot z vidika sprejetih sklepov in pobud ustreznih organov so bile torej podane potrebne podlage za temeljito analizo vzrokov za pogostost navedenih primerov in za razvoj metodologije, ki bo omogočila preprečevati in obvladovati neugodne pojave na tem področju.

Projektna skupna je bila sestavljena s skrbnim premislekom o potrebnih analizah, ki bodo potrebne za končno izdelavo orodja za strateško kontrolo. Tako je bilo vključenih šest strokovnjakov: dr. Adriana Rejc Buhovac, Ekonomska fakulteta (strateška managerska kontrola), mag. Nenad Savič, 5K Management Consulting (svetovalec s področja razvijanja in uvajanja sistemov za strateško kontrolo), dr. Primož Pevcin, Fakulteta za upravo (empirična analiza dejavnikov odškodninskih zahtevkov), dr. Erik Kerševan, Pravna fakulteta (analiza prava na področju policijskega dela), dr. Gorazd Meško, Fakulteta za varnostne vede (analiza sistema

izobraževanja, usposabljanja in mentorstva policistov ter njihovih stališč do profesionalizma in policijske poklicne kulture). Ključno vlogo v projektni skupini je odigral mag. Bećir Kečanović, MNZ, ki je vsebinsko in organizacijsko skrbel za pravilno pot razvoja projekta.

Projekt ima analitični in razvojni del. V **analitičnem delu** so bile obdelane štiri različne vsebine, ki so sicer z vidika ciljev in namena projekta tesno medsebojno povezane: (1) **analiza obstoječe metodologije za strateški nadzor na uporabo policijskih prisilnih sredstev**, (2) **empirična analiza dejavnikov odškodninskih zahtevkov v zvezi z uporabo policijskih prisilnih sredstev** (tako na strani 'povpraševanja' kot 'ponudbe'), (3) **analiza prava na področju policijskega dela** ter (4) **analiza stališč policistov do izobraževanja, profesionalizma in policijske poklicne kulture**. Analitični del so posamezni člani projektne skupine izvedli samostojno oziroma v sodelovanju s podporno skupino strokovnjakov na MNZ. T.i. **razvojni del** projekta pa vključuje oblikovanje sistema kazalcev za strateško kontrolo nad uporabo policijskih prisilnih sredstev. Ta del sta izdelala dr. Adriana Rejc Buhovac in mag. Nenad Savič, in sicer s pomočjo treh strateških delavnic, na katerih so sodelovali izbrani strokovnjaki in vodilni z MNZ in policije ter mag. Bećir Kečanović. V eni od faz razvoja smo uporabili tudi vprašalnik, na katerega je odgovorilo 30 izbranih anketirancev iz vrst policije. V nadaljevanju podajamo ključne ugotovitve iz analitičnega in razvojnega dela projekta.

Ključne ugotovitve analitičnega dela začinjamo s kratkim poročilom o **analizi obstoječe metodologije za strateški nadzor nad uporabo policijskih prisilnih sredstev** (mag. Nenad Savič). Ugotovitve so naslednje:

- Delo policije je urejeno z velikim obsegom normativnih določil, ki so razvidna v Seznamu zakonov, podzakonskih aktov in predpisov Evropskih skupnosti z delovnega področja organa (preko državnega, lokalnega oziroma evropskega registra predpisov).
- Za usmerjanje delovanja policije je izdelan srednjeročni načrt razvoja in dela za obdobje 2003–2007 ter tudi letni načrti (2003, 2004 in 2005). V okviru tega je opredeljenih 17 strateških ciljev ter vrsta podciljev in programov. Za vsakega od programov so izdelani kriteriji za vrednotenje uspešnosti, ni pa razvidnih kazalcev za vrednotenje ter začetnih in načrtovanih stanj. Tako je spremljanje napredovanja težko merljivo. V letnih poročilih je na vseh prikazanih področjih razviden večleten trend, praktično na nobenem področju pa ni razvidnih želenih vrednosti po posameznih kategorijah (razen za finančno področje) niti primerljivih kazalcev drugih dobrih in primerljivih policij (na nobenem področju).
- Vsako leto se ob polletju ter ob koncu leta izdelujejo poročila o delovanju policije, v katerih so evidentirani pomembni dogodki in ukrepi policije. V teh poročilih večinoma ni razvidnih kazalcev, ki bi prikazovali vzročno-posledično zvezo med (1) programi in aktivnostmi za doseganje strateških ciljev ter opredeljenimi kazalci za vrednotenje učinkov teh programov ter (2) finančnimi in nefinančnimi vidiki delovanja policije.

- Poslanstvo, vizija in vrednote dela policije so zapisane v srednjeročnem načrtu razvoja in dela za obdobje 2003-2007, vendar nikjer niso podrobneje predstavljena, zato obstaja velika verjetnost različnega razumevanja posameznih opredelitev.
- Nikjer ni razvidne sheme posameznih procesov v policiji ter njihove medsebojne povezanosti niti ni opredeljenih kriterijev za vrednotenje tako-imenovane »odličnosti« v delovanju procesov in njihovih učinkih.

Pred **empirično analizo dejavnikov odškodninskih zahtevkov v zvezi z uporabo policijskih prisilnih sredstev** (dr. Primož Pevcin) je avtor izdelal normativno študijo, ki opozarja, da je organizacijski oziroma institucionalni vidik proučevanja policije verjetno najpomembnejši v iskanju rešitev vzrokov problema prekomerne rabe sile in posledičnih odškodninskih zahtevkov proti državi. Prevladujoči psihološki pristop pri proučevanju policijskega dela se je namreč izkazal za precej nepopolnega in tudi deloma neustreznega, saj na obnašanje policistov v praksi ne vplivajo njihove psihološke značilnosti, temveč organizacijska kultura, ki posredno vpliva tudi na psiho-socialne lastnosti posameznih policistov. V tej luči je ocenil, da je potrebno analizirati predvsem institucionalni vidik policije ter okolje, v katerem deluje, saj je tu najverjetneje iskati možne načine omejevanja vzrokov za odškodninske zahtevke zaradi policijske rabe sile. Empirična analiza pa je podala naslednje ugotovitve: obstaja šibka, a pozitivna linearna povezanost med številom uporabljenih prisilnih sredstev in številom sprejetih pritožb glede na pritožbeni razlog *prisilna sredstva*, linearna povezanost med deležem mladih policistov, ki so uporabili prisilna sredstva, in številom sprejetih pritožb glede na pritožbeni razlog *prisilna sredstva* pa je negativna, kar je tudi v nasprotju s teoretičnimi pričakovanji, vendar je to lahko v veliki meri posledica sprememb v starostni strukturi policistov. Poleg tega izračuni kažejo na srednje močno pozitivno linearno povezanost med številom vseh sprejetih pritožb in številom sprejetih pritožb glede na pritožbeni razlog *prisilna sredstva*. Prav tako, da v izbranem časovnem obdobju število kaznivih dejanj v povprečju pozitivno vpliva na število uporab prisilnih sredstev, kar je tudi v skladu s teoretičnimi pričakovanji o odzivnosti policije na povečano kriminaliteto. Po drugi strani uporaba prisilnih sredstev statistično značilno pozitivno (in tudi z rastočim vplivom) vpliva na število uporab prisilnih sredstev brez posledic pri osebah, kar dejansko pomeni, da se na nek način v povprečju povečuje en vidik učinkovitosti uporabe prisilnih sredstev, če gledamo z vidika kvantitativnega števila posledic pri osebah. Izračuni tudi kažejo, da na število pritožb zaradi pritožbenega razloga *prisilna sredstva* pozitivno statistično značilno vplivata tako število vseh pritožb kot število (preiskanih) kaznivih dejanj.

Ključne ugotovitve **analize prava na področju policijskega dela** (dr. Erik Kerševan) oziroma predlogi so naslednji:

- Potrebno bi bilo jasno določiti, da je policist razbremenjen odgovornosti vselej, kadar je ravnal po navodilih in izključiti obveznost pridobitve pisnega navodila za prenos odgovornosti na nadrejenega, saj je to v praksi policijskega dela

težko uresničljivo, hkrati pa vodi v težavno presojo glede morebitne protipravnosti vsake posamezne uporabe prisilnih sredstev;

- vzpostaviti bi bilo treba obveznost policista, da obvesti nadrejenega o nepravilnosti ali nestrokovnosti zahtevane izvedbe nalog, vendar opustitev te dolžnosti ne bi smela imeti učinkov na odškodninskem področju, temveč kvečjemu na delovnopravnem področju;
- preveriti bi bilo treba obseg, strukturo ter jasnost upravnih navodil za delovanje policije pri uporabi prisilnih sredstev, saj lahko neobvladljiva upravna navodila po eni strani vzpostavljajo negotovosti pri policistih, katerim v primeru kršitve pri uporabi prisilnih sredstev grozi tudi odškodninska odgovornost, po drugi strani pa samo po sebi generira veliko število sodnih sporov, ki obremenjujejo delo policije, in
- potrebno bi bilo – glede na specifičnost ravnanja policije pri uporabi prisilnih sredstev – razmisliti o vzpostavitvi dodatnega pogoja za subrogacijo pravic na zavarovalnico, ki bi bilo vezano npr. na soglasje delodajalca kot zavarovanca ali na storitev kaznivega dejanja, itd.

Vsi navedeni predlogi so v določeni meri medsebojno povezani in bi terjali konkretizacijo s spremembami različnih pravnih aktov.

Kar zadeva **analizo stališč policistov do izobraževanja, profesionalizma in policijske poklicne kulture** (dr. Gorazd Meško), naj uvodoma opozorimo, da analiza temelji na izjavah policistov, ki so bili anketirani z mednarodno validiranim vprašalnikom. Tu povzemamo le nekatere rezultate. Večina policistov ve, kaj je njihovo poslanstvo, ne strinjajo se pa s tem, da je najbolj pomembna naloga policista, da služi vladi, ampak jim je bližja drža, ki je naravnana k vladavini prava in profesionalnosti. Rezultati, ki se nanašajo na pojmovanje in razumevanje poslanstva policije dalje kažejo, da se policisti zavedajo odškodninske odgovornosti v primeru nepravilnega opravljanja policijske dejavnosti. Kljub temu bi veliko policistov zaščitilo sodelavca, ki naredi napako pri delu. Rezultati raziskave so tudi pokazali, da policisti zaznavajo nagrajevanje policistov kot ustrezno. Policisti trdijo, da se pri opravljanju službe potrudijo naloge opraviti po svojih najboljših močeh. Svoje delo ocenjujejo kot delo, ki zahteva znanje mnogih veščin, zavedajo pa se, kako pomembne so izkušnje pri delu, saj znanja, pridobljena na akademiji, niso dovolj za kakovostno opravljanje dela. Večina jih zaupa v svoje znanje za kakovostno opravljanje dela. Poleg tega policisti trdijo, da so naloge, ki jih opravljajo, zanimive in polne izzivov. Zelo malo policistov pa je zadovoljnih s sedanjim sistemom mentorstva. Rezultati raziskave kažejo na potrebo po izboljšavah na področju temeljnega izpopolnjevanja, izpopolnjevanja pri delu, mentorstva (ne le novim policistom, temveč vsem, ki nastopajo delo na novem delovnem mestu – tudi predstojnikom), komunikaciji (predvsem vertikalni komunikaciji) ter skrbi za boljše delovno vzdušje v policijski organizaciji (ukrepi za zmanjšanje cinizma, predvsem cinizma proti lastni organizaciji). Rezultati tudi kličejo k večji profesionalizaciji policijskega dela (ne le izvajanja pooblastil, temveč tudi spoštovanja človekovih pravic in ljudem prijaznega policijskega dela - policijskega dela v skupnosti).

Ključni prispevek razvojnega dela projekta je – skladno z metodologijo razvijanja orodja za strateško kontrolo zadevnega področja – oblikovanje izjav o želenem stanju policije v letu 2010 s štirih vidikov: vidika učenja in rasti, vidika notranjih procesov, vidika vedenja policistov in vidika javnosti. Izjave so bile najprej postavljene v seriji strateških delavnic s strokovnjaki z MNZ in policije, ki so potekale poleti 2006. Na podlagi ankete med vodilnimi v policiji, ki je pomagala določiti pomembnost tem izjavam, in s posvetovanjem s strokovnjakom iz MNZ smo določili cca. 70 % izjav, za katere smo menili, da so resnično strateško pomembne za policijo. Na podlagi takšnega postavljanja prioritet, ki opredeljujejo želeno stanje policije z vidika uporabe prisilnih sredstev v letu 2010, smo nato oblikovali ožji in vsebinsko prečiščen izbor izjav, ki jih prikazujemo v tabeli 1.

Tabela 1: **Izjave o želenem stanju policije z vidika uporabe prisilnih sredstev po vidikih: vidik učenja in rasti, vidik notranjih procesov, vidik vedenja policistov in vidik javnosti (želeno stanje v letu 2010)**

VIDIK UČENJA IN RASTI
<ol style="list-style-type: none"> 1. Vzpostavljen je objektiven sistem nagrajevanja ter sankcioniranja nepravilnosti pri uporabi prisilnih sredstev (PS). Nagrajevanje inštruktorjev, (mentorjev) in policistov) je vezano na (1) uspešnost opravljenih preizkusov usposobljenosti in psihofizičnih zmožnosti (licence, kjer je to potrebno) za uporabo prisilnih sredstev, ter (2) na predloge izboljšav na strateški in operativni ravni uporabe prisilnih sredstev. 2. V vseh enotah, kjer usposabljamo policiste, imamo kakovostne pogoje in učne pripomočke za usposabljanje policistov za uporabo prisilnih sredstev. 3. Na ravni GPU imamo centralno evidenco uporabe prisilnih sredstev, preko katere spremljamo sodne postopke, pritožbe, stroške odškodninskih zahtevkov ter izplačila vključno s podatki iz zavarovalnic. 4. Imamo dovolj vrhunsko usposobljenih inštruktorjev 5. Izobraževalni sistem zagotavlja visoko raven znanj in usposobljenosti policistov za zakonito in strokovno uporabo prisilnih sredstev (pred, med in po uporabi PS). 6. Policisti imajo opravljen preizkus usposobljenosti in psihofizičnih zmožnosti (licence, kjer je to potrebno) za uporabo prisilnih sredstev, ki jih uporabljajo pri svojem delu.
VIDIK NOTRANJIH PROCESOV
<ol style="list-style-type: none"> 1. Na podlagi spremljanja, kako javnosti dojemajo policijo z vidika uporabe prisilnih sredstev, imamo izdelane jasne usmeritve na področju komuniciranja z javnostmi. 2. Imamo izdelano strategijo razvoja in uporabe prisilnih sredstev. 3. Imamo pravičen sistem zagotavljanja poklicne varnosti policistov. 4. Imamo razvit in poenoten sistem strateške in operativne kontrole odškodnin (Državno pravobranilstvo-MNZ-GPU-PU) (vsakemu potrebne in tam, kjer se prekrivajo, iste informacije). 5. Razporeditev in organiziranost enot policije na terenu zagotavlja hitrejši odziv na interventne dogodke. 6. Zagotavljamo visoko kakovost podatkov za dokazne postopke v odškodninskih zahtevah. 7. Imamo enoten in pregleden sistem obvladovanja predpisov in odprave njihovih

nejasnosti z vidika uporabe prisilnih sredstev.
VIDIK VEDENJA POLICISTOV
<ol style="list-style-type: none"> 1. Policisti izkazujejo visoko pripadnost organizaciji in predanost poklicu. 2. Policija je bolj prisotna na terenu (manj je npr. administrativnega dela, obiskov na sodiščih ipd.). 3. Policisti aktivno sodelujejo s predlogi za izboljšave na strateški in operativni ravni uporabe prisilnih sredstev. 4. Več konfliktov v intervencijah se reši brez oziroma z zakonito in strokovno uporabo prisilnih sredstev (vključuje tudi moralno-etične norme). 5. Poškodb policistov pri uporabi prisilnih sredstev in oseb v postopku je manj in so milejše.
VIDIK JAVNOSTI
<ol style="list-style-type: none"> 1. Višja je raven politične kulture v odnosu do dela policije z vidika uporabe prisilnih sredstev. 2. Javnostim so poznana pooblastila policistov pri uporabi prisilnih sredstev ter korektnost in učinkovitost njihove uporabe. 3. Delež izplačil odškodninskih zahtevkov zaradi nestrokovne in nezakonite uporabe PS ali opustitve dolžnega ukrepanja se manjša. 4. Delež izplačil odškodninskih zahtevkov zaradi nepravilnosti v odškodninskem postopku se manjša (manj je nestrokovno zbranih dokazov, dvomov v nepristranskost ocene uporabe PS, slabo pripravljenih procesnih gradiv, pomanjkljivega pričanja in pomanjkljivega sodelovanja med službami). 5. Stroški odškodninskih postopkov so nižji. 6. Manj je pritožb zoper prekomerno uporabo prisilnih sredstev. 7. Manj je odškodninskih zahtevkov iz naslova prisilnih sredstev. 8. Pripad sodnih zahtev z vidika (ne)uporabe prisilnih sredstev je manjši.

Vir: Strateške delavnice članov projektne skupine, september in oktober 2006.

Na podlagi teh izjav smo nato oblikovali strateške aktivnosti, potrebne za doseg želenih stanj v letu 2010, ter pričakovane strateške rezultate v srednjeročnem in dolgoročnem obdobju. To so tudi vsebine, ki jih mora vzpostaviti in spremljati strateška kontrola. Za določene od predvidenih aktivnosti bo treba vzpostaviti nove projekte, druge bodo lahko tekle v okviru obstoječih projektov ali procesov. Za enostavnejšo ponazoritev smo oblikovali model vzročno-posledičnih povezav med strateškimi aktivnostmi in rezultati, ki je prikazan v sliki 1. Za vsako aktivnost in rezultat smo podali natančen opis, ki bo omogočal enotno razumevanje vsebine in enostavnejšo vzpostavitev potrebnih aktivnosti. Nazadnje smo oblikovali še kazalce (informacije) za kontrolo (glej primere za aktivnosti A1.9 in A2.9). Vsebinsko pokrivajo celotno shemo vzročno-posledičnih povezav in omogočajo sproti spremljati, kakšen je napredek v smeri boljšega obvladovanja problematike visokih odškodninskih zahtevkov iz naslova prekomerne uporabe policijskih prisilnih sredstev.

Kazalci uspešnosti A1.9
Razviti strategijo komuniciranja z javnostmi in posamezniki
<ol style="list-style-type: none">1. Pravočasno izdelana strategija komuniciranja z javnostmi in posamezniki2. Strategija komuniciranja z javnostmi in posamezniki je potrjena na MNZ (če strategijo razvijajo na ravni GPU)
Kazalci uspešnosti A2.9
Uresničevati strategijo komuniciranja z javnostmi in posamezniki
<ol style="list-style-type: none">1. % rednih objav (poročil) v medijih ali na spletnih straneh MNZ oziroma policije, ki so bila skladna z usmeritvami in predpisi o vsebini in obliki komuniciranja z javnostmi na področju uporabe prisilnih sredstev2. % strateških komunikacij (sporočil) v medijih ali na spletnih straneh MNZ oziroma policije, ki so bila skladna z usmeritvami in predpisi o vsebini in obliki komuniciranja z javnostmi in posamezniki na področju uporabe prisilnih sredstev3. Redno (npr. letno) merjenje oziroma analiza, kako so javnostim poznana pooblastila policistov, je bilo opravljeno v roku4. Rezultati rednega merjenja oziroma analize, kako so javnostim poznana pooblastila policistov, so bili v roku predstavljeni izbranim javnostim5. Redno merjenje oziroma analiza sprememb politične kulture je bilo opravljeno v roku6. Rezultati rednega merjenja oziroma analize sprememb politične kulture so bili v roku predstavljeni izbranim javnostim

Slika 1: Model vzročno-posledičnih povezav med strateškimi aktivnostmi in rezultati kot podlaga za izvajanja strateške kontrole

