

Stanislav Veniger
direktor policije

AVTORITETA IN DEMOKRACIJA V SLOVENSKI POLICIJI

Dr. France Bučar v svoji knjigi *Slovenci in prihodnost* piše, da demokracija, kot v Evropi splošno sprejeta oblika vladavine, temelji na predpostavki, da so enakopravni člani družbe v tolikšni meri samostojne osebnosti, da so sposobni oblikovati svoje stališče do družbenih vprašanj, o katerih naj odločajo, in da imajo poleg tega voljo in pogum to svoje stališče tudi javno predstaviti. To nedvomno velja tudi za njihova stališča in odločitve, ki se nanašajo na področje varnosti in dela policije.

Po njegovih besedah je danes splošno znanje, razgledanost in obveščenost posameznika v sodobni družbi zagotovo večja kot kdajkoli v preteklosti, saj nikoli doslej ni imel tako izjemnih možnosti informiranja iz najrazličnejših virov, kot jih ima danes in to na vseh področjih družbenega življenja, tudi na področju varnosti. Po drugi strani pa so odnosi v sami družbi vedno bolj zapleteni, odpirajo se vedno nova vprašanja in dejstvo je, da je nemogoče, da bi si posameznik znal odgovoriti na vsa vprašanja, ki se mu porajajo ali da bi bil na vseh področjih strokovnjak. Med ta področja se zagotovo uvrščajo tudi vprašanja, ki zadevajo njegovo varnost, varnost njegovih bližnjih in varnost širše družbe, v kateri živi in dela. O vprašanjih ali zadevah s področij, o katerih posameznik nima dovolj znanja, o njih pa se je primoran odločati, svoje manjkajoče znanje nadomesti z znanjem tistih, ki to znanje oziroma strokovnost imajo. In to premostitev oziroma zaupanje posameznika do stroke imenujemo avtoriteta: to je avtoriteta znanja, življenjskih in strokovnih izkušenj, visoke etike, stroke itd., vse, na kar opiramo svoje zaupanje-priznavanje, ne da bi to tudi sproti preverjali, saj tega večinoma niti ne moremo.

Če se osredotočimo na avtoriteto in demokratičnost slovenske policije, lahko to predstavimo s podatki in okoliščinami, ki izkazuje profesionalnost in legitimnost njenega delovanja. Glavni pokazatelji tega stanja so po mojem prepričanju zaupanje, ki ga slovenska policija uživa v javnosti, zadovoljstvo javnosti z delom policije in morda najbolj pomembno – pripravljenost državljanov za sodelovanje s policijo. Ti podatki zagotovo najbolj nazorno izkazujejo stopnjo demokratičnosti oziroma avtoritete policije. Kot izhaja iz Evropskega kodeksa policijske etike, javnost podpira in odobrava legitimno izvajanje nalog policije, dokler jih seveda le-ta izvaja v skladu s koristnimi, demokratičnimi cilji in na etično sprejemljiv način. Ob

izpolnjevanju omenjenih pogojev lahko policija pričakuje, da ji bo javnost zaupala, jo podpirala in z njo sodelovala, kar policiji omogoča, da lažje izpolni svoje obveznosti.

Težave pri krepitvi zaupanja v državne institucije v novih članicah EU iz nekdanjih komunističnih držav, med katere sodi tudi Slovenija, so nam več ali manj znane oz. o tem govorimo tudi na tej konferenci. Dejstvo je, da je za slovensko policijo, v času osamosvojitve milico, kakor tudi kriminalistično službo značilno, da je v procesu osamosvojitve Slovenije odigrala izjemno pozitivno vlogo. Dejstvo je, da v času slovenske pomladi oziroma osamosvojitve takratna milica ni bila občutena kot neka politična policija, v nasprotju z takratno SDV, ampak kot partner zavarovanja procesov osamosvajanja in demokratizacije Slovenije. Že od 1. 12. 1989, preprečitev mitinga resnice, je takratni milici raslo zaupanje s strani državljanov, ki pa je zagotovo doseglo vrhunec v osamosvojitveni vojni, ko smo skupaj s takratno TO porazili jugoslovansko armado. Ker sem pri teh procesih kot organizator MSNZ in komandir PP tudi sam neposredno sodeloval, lahko z gotovostjo rečem, da tako velikega zaupanja državljanov v policijo ni bilo nikoli več, ampak to je verjetno tudi povsem normalno, saj je bil čas osamosvajanja resnično izjemen in enkraten proces v zgodovini Slovencev. Ko se je policija vrnila svojim rednim nalogam oz. ko so bili ti procesi končani, pa je zaupanje javnosti v policijo pričelo upadati in je padalo vse do leta 2001, ko se je nekako stabiliziralo.

Leta 1998 sprejeti nov Zakon o policiji je vzpostavil policijo kot organ v sestavi MNZ, na čelu katere je generalni direktor policije kot policijski strokovnjak. Ta organizacijska sprememba, ki je občutno vplivala na razmerja med MNZ in Policijo, ki je pridobila na samostojnosti, je bila v javnosti ugodno sprejeta. Takrat je Policija postala strokovno, organizacijsko, kadrovsko in finančno samostojna, s spremembo ZPoL in s sprejemom novega ZODPol pa je žal samo še strokovno in organizacijsko (kadrovske, logistične in finančne zadeve izvaja namreč MNZ). Do leta 1998 je bila policija obravnavana le kot ena izmed notranjih enot organizacijske strukture MNZ, na čelu katere je bil minister kot politik. To je bilo z omenjeno spremembo spremenjeno, tako da je bil na čelo policijske organizacijske strukture postavljen generalni direktor policije, ki je bil vsaj teoretično označen kot policijski strokovnjak in ne politik. Javnost in mediji so to spremembo pozitivno sprejeli, saj so policijo začeli dojemati kot samostojno strokovno institucijo, ki jo vodi in zastopa policijski strokovnjak izbran na transparenten način in ne več le kot enoto MNZ, ki je pod vodstvom politično imenovanega ministra. Enako dobro so to sprejeli tudi zaposleni v policiji. Slovenska policija je v svojem razvoju po letu 1991 sledila in se približevala tipom policij v razvitih državah zahodne Evrope. Kljub nekaterim organizacijskim, pa tudi strokovnim in

kulturnim težavam, so dosežene spremembe očitne. Morebiti bi bila pretirana ocena, da je razvoj slovenske policije zgodba o uspehu, odgovorno in optimistično pa zagotovo lahko ocenimo, da je slovenska policija postala relativno moderna in profesionalna institucija, ki se lahko postavi ob bok vsem zahodnoevropskim policijam in da je sprejela svoje poslanstvo kot servis državljanov, torej varovati in služiti.

Pri skrbi za razvoj svoje profesionalnosti in s tem tudi demokratične avtoritete je policija dolžna dosegati kar najbolj primerno sorazmerje pri zakonitem poseganju v človekove pravice. Še posebej mora biti pri tem pazljiva v zadnjih časih, ko so pričakovanja javnosti po njeni učinkovitosti izredno velika, velika večina javnosti pa je zato pripravljena tudi na njene bolj represivne ukrepe. Tu mislim predvsem na pričakovanja in podporo javnosti boju proti gospodarskemu kriminalu in korupciji. Kot izhaja iz Politbarometra 10/2011, Centra za raziskovanje javnega mnenja, je bila ta podpora oktobra 2011 povsem na vrhu med podporami ukrepom, ki jih ljudje pričakujejo in podpirajo na socialno-ekonomskem področju in pri reševanju kriznih razmer v RS.

Kar zadeva delovanje Policije, bi omenil naše vrednote, ki so sprejete v Srednjeročnem načrtu razvoja in dela policije za obdobje 2013–2017, in te so:

- varovanje in spoštovanje človekovih pravic ter svoboščin,
- zakonitost, profesionalnost in neodvisnost,
- integriteta, preglednost in
- pripadnost poklicu.

Uspešno uresničevanje navedenih vrednot zagotovo vodi k nadaljnjemu pozitivnemu razvoju slovenske policije in s tem tudi h krepitvi njene avtoritete in demokratičnosti.

Z avtoriteto pa lahko v precejšnjem delu povezujemo legitimnost. Med elemente, ki sestavljajo legitimnost, bi lahko uvrstili pravila, ustrezna prepričanja, ustrezne ukrepe itd. Beetham poudarja, da samo ob prisotnosti tovrstnih elementov ljudje verjamejo v legitimnost oblasti. Različni avtorji navajajo, da je legitimnost predvsem policije bistvenega pomena za zmožnost države, da deluje na normativno opravičljiv in učinkovit način. Legitimnost policije in dela policistov nasploh je bistveni element širše legitimnosti demokratičnih držav. Državni organi, seveda tudi policija, v očeh javnosti uživajo višjo stopnjo legitimnosti (tudi avtoritete), če javnost meni, da so spoštljivi, vljudni in da v postopkih s prebivalci sprejemajo poštene odločitve. Te tri predpostavke tvorijo tudi jedro postopkovne pravičnosti (Meško, at al., 2014: 35).

V Sloveniji se najdalj in na najbolj poenoten način ukvarja med drugim tudi z merjenjem zaupanja v policijo, Center za raziskovanje javnega mnenja. V letu 1992 so izmerili, da je slovenski policiji zaupalo 51 % vprašanih (Evropi je bil takrat ta delež 75 %). V slovenski pravni sistem je v istem obdobju zaupalo 50 %, v slovenski parlament pa 36 % vprašanih. Pri pregledu rezultatov raziskav istega centra o zaupanju v institucije sistema v 10-letnem obdobju od leta 2002 do 2012 ugotovimo, da je policija v primerjavi z drugimi v pregled zajetimi institucijami dosegala najvišje ocene. Po letu 2008, ko je zabeležen izrazit upad zaupanja v druge slovenske institucije, na primer v Državni zbor iz 4.41 na 2.98 v letu 2010, je bila policija edina institucija, v katero zaupanje javnosti je ostalo stabilno.

Tabela 1: Koliko zaupate naslednjim institucijam ...

Povprečna ocena 0–10; 0–sploh ne zaupam in 10–popolnoma zaupam)

	2002	2004	2006	2008	2010
Državnemu zboru	4,04	4,13	4,22	4,41	2,98
Pravnemu sistemu	4,28	3,85	4,17	4,27	3,08
Policiji	4,89	4,71	5,01	5,05	4,99
Politikom	3,07	3,10	3,21	3,42	2,25
Političnim strankam	–	3,21	3,25	3,44	2,24
Evropskemu parlamentu	4,65	4,53	4,98	4,83	3,74
OZN	4,90	4,57	5,07	4,96	4,13

Mednarodna primerjava zaupanja policijam v 28 evropskih državah v obdobju 2002–2010, ki je predstavljena v isti družboslovni raziskavi, je pokazala, da je bil na lestvici od 0–10 dosežen v letu 2010 povprečni delež zaupanja 5,6. Najvišji delež je dosegla Finska 8, najnižji pa Ukrajina 2,5. Slovenija je dosegla delež izraženega zaupanja 5, kar je bilo dokaj nizko, vendar se je ta glede na leto 2002 nekoliko povečal, kar je bilo vzpodbudno glede na to, da je skupni povprečni trend deleža zaupanja v policije evropskih držav upadel.

Rezultat visokega zaupanja javnosti policiji (podobno kot Slovenski vojski in še nekaterim) izkazujejo tudi redne raziskave Politbarometra Centra za raziskovanje javnega mnenja. Iz primerjave stopnje zaupanja policiji in Vladi RS izhaja podoben rezultat, kot je za 10-letno raziskavo, kar pomeni, da je zaupanje javnosti v policijo ostalo stabilno tudi po letu 2008, ko

je številnim institucijam zaupanje občutno upadlo, Vladi RS v letu 2013 na primer na povprečje 1,99, na lestvici od 1–5.

Tabela 2: Primerjava zaupanja policiji in Vladi RS
Povprečje 1–5 (1–ne zaupa in 5–popolnoma zaupa)

	1996	1997	2000	2004	2008	2013
Policija	2,87	3,08	3,27	2,85	3,15	3,15
Vlada RS	2,94	3,03	3,26	2,81	2,39	1,99

Iz raziskave o ocenah in stališčih prebivalcev Slovenije o delu policije v letu 2013, ki je bila izvedena v začetku leta 2014, pa je bilo ugotovljeno, da v policijo v povprečju zaupa ter povsem zaupa 52,9 % anketirancev, kar je več kot v letu 2002 (51 %) in v letu 2009 (51,7 %), ter da je z delom policije zadovoljnih ali povsem zadovoljnih 49,5 % anketirancev, kar je ravno tako več kot v letu 2009 (48 %).

Predstavljeni podatki dajejo podlago, da lahko dokaj optimistično zaključimo, da je bila vzpostavitev policije kot organa v sestavi MNZ pravilna odločitev. S tem se je začela krepiti samostojnost slovenske policije, javnost pa jo je začela dojemati kot organizacijo, ki je vezana na stroko in ne preko ministra za notranje zadeve na politiko. Iz predstavljenega lahko tudi sklepamo, da slovenska policija v slovenski javnosti uživa dokajšnjo avtoriteto, s tem pa je na strani tistih akterjev v slovenski družbi, ki glede na aktualno družbeno stanje, pozitivno prispeva k razvoju oziroma dvigu stopnje demokracije oziroma drugače, ni ena tistih, ki v Sloveniji demokracijo rušijo.

Meško in Klemenčič sta leta 2009 ugotavljala, da je v organiziranosti slovenske policije še vedno zaslediti obstoj paramilitaristične filozofije. To je po njunem mnenju dopolnjevala še vedno močna centralizacija in hierarhična organiziranost, ki je bila izpeljana z dolžnostjo izvajanja naloženih nalog od zgoraj navzdol. Kot so strokovnjaki ugotavljali še leta 2008, policijsko vodstvo naj ne bi bilo odgovorno nikomur (samo naj bi določalo cilje delovanja policije, katerih doseganje lahko vedno opravičujejo s potrebnim prilagajanjem policijske statistike) oziroma le vladajoči stranki, ki upravlja z resorjem notranjih zadev, s katero pa je lahko v dokajšnji simbiozi. Za to ni bilo presenečenje, da se v takih razmerah policijska etika ni kaj dosti razvijala. Policisti so bili dostikrat zapeljani oziroma so bili prepričani, da v kolikor svoje naloge izvajajo striktno po zakonih, ni potrebe po dodatnem razvoju policijske

etike. Temu lahko tudi nekako pritrdimo, saj se je slovenska policija razvijala iz prejšnje milice, kjer pa vemo, kakšen sistem je bil. Organiziranost in delovanje policije lahko glede na razvoj in družbeni sistem delimo na militarističen tip organizacije, birokratski, profesionalen in (community) KOMUNARNI tip. Po mojem mnenju je slovenska policija nekje med birokratskim in profesionalnim tipom z nekaterimi značilnostmi komunarnega tipa.

Dejstvo je, da se današnje oz. aktualno stanje v slovenski policiji od prej omenjenega zagotovo razlikuje. Ob dejanskem množičnem nadzorovanju, ki ga je deležna slovenska policija (upravnem, sodnem, parlamentarnem, varuha človekovih pravic, pooblaščenca za varstvo osebnih podatkov, medijev in nasploh slovenske javnosti), je Zakon o organiziranosti in delu policije v letu 2013 (15. člen) uvedel tudi letno poročanje policije o svojem delu Državnemu zboru RS. Prav tako je zakon uvedel dolžnost policije, da pritegne občine k pripravi letnih načrtov dela območnih policijskih postaj in da komandirji teh postaj po potrebi občinske svet obveščajo o varnostnih razmerah na njihovih območjih (27. člen).

Hkrati policija od leta 2008 naprej sistematično izvaja aktivnosti na področju krepitve integritete zaposlenih (začelo se je z ustanovitvijo delovne skupine za krepitev integritete policistov, ki je bila v letu 2011 preoblikovana v stalni odbor za integriteto in etiko v policiji, kot posvetovalno telo generalnega direktorja policije), pri čemer je skrb za krepitev integritete urejena tudi v novi policijski zakonodaji in v kodeksu policijske etike. V letu 2014 je vzpostavila tudi novo organizacijsko enoto, center za raziskovanje in socialne veščine, v katerem je posebna skrb namenjena etiki, integriteti, človekovim pravicam, delu policije v večkulturni skupnosti itd. Dobro delo na tem področju se odraža tudi v mednarodnem okviru oziroma znotraj EU, kjer slovenski strokovnjaki že leta sodelujejo kot eksperti pri aktivnostih različnih evropskih agencij (CEPOL, Frontex, DCAF, Taiex, OVSE, Svet Evrope itd.).

Kot zadnje in hkrati najbolj pomembno pa je dejstvo, da zgoraj navedene aktivnosti eksplicitno ali posredno pozitivno ne vplivajo zgolj na organizacijsko klimo v policiji,¹ temveč tudi na dobro podobo policije v javnosti, ki je že bila predstavljena, in s tem na že omenjeno legitimnost in avtoriteto policije.

¹ V raziskavi, ki jo je izvedla Fakulteta za upravo v Ljubljani, je bilo ugotovljeno, da se je v policiji v času od leta 2002 do 2012 izboljšalo zadovoljstvo z načinom vodenja in delom z ljudmi, psihološko oskrbo zaposlenih in tudi z lastnim opravljenim delom. V raziskavi o organizacijski klimi v policiji so bili v letu 2013 ravno tako ugotovljeni dokaj dobri rezultati ocene vodenja in integritete vodij ter medsebojnih odnosov med zaposlenimi in njihovimi vodji.

Navedeno argumentirajo tudi podatki iz Poročila o delu policije za leto 2013 (ki na splošno izkazuje uspešnost dela slovenske policije), o gibanju števila pritožb nad delom policistov in številu njihovih uporab prisilnih sredstev. Navedeni podatki kažejo na ravnanja policistov, ki jih ljudje občutijo oziroma upoštevajo pri ustvarjanju svoje ocene ali jih policija obravnava pošteno in nepristransko in s tem seveda o njeni legitimnosti in avtoriteti. Število v letu 2013 vloženih pritožb zoper delo policistov se je zmanjšalo iz 479 na 395 ali za 17,5 %. Število upravičenih pritožb je ostalo enako, bilo jih je zelo malo (v pomiritvenih postopkih 10 in na sejah senata 17). Prav tako se je za 22,2 % v primerjavi z letom 2012 zmanjšalo število uporabljenih prisilnih sredstev, za 16,2 % pa se je zmanjšalo število kršiteljev, zoper katere so bila prisilna sredstva uporabljena.

Policija v prizadevanjih za uresničevanje svojega poslanstva: zagotavljati varnost posameznikov in skupnosti, varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter krepitev pravne države izvaja še marsikaj. Naj v kontekstu naslova avtoriteta in demokracija izpostavimo le še projekt vzpostavitve sistema merjenja učinkovitosti, uspešnosti in kakovosti v slovenski policiji, ki je v teku. Cilj slednjega je, da se v ocenjevanje uspešnosti delovanja policije sistematično vključi periodično preverjanje zaupanja in zadovoljstva slovenske javnosti, kar bo zagotovo prispevalo k temu, da bo policija še uspešneje varovala in služila ljudem, saj bo njihova neposredna ocena o tem pri vodenju policije pridobila na veljavi. Podobno velja za periodično merjenje notranje organizacijske klime. Pri zagotavljanju slednje se bo sledilo konstantnemu usposabljanju vodij in zaposlenih, in sicer s področja socialnih veščin (krepitev integritete, komunikacija in obvladovanje konfliktov, obvladovanje stresa, itd.) in s področja veščin vodenja. Rezultati različnih raziskav namreč kažejo na to, da višjo ko ima vodja integriteto, bolj je dovzeten za etično ravnanje in vedenje, skrb za skupnost, v kateri deluje, pošteno in objektivno obravnavanje zaposlenih, največje dobro za čim večje število ljudi (utilitaristični vidik), bližje pa mu je tudi altruizem in skrb za druge (Šumi, 2013). S tem pa se bo spreminjala tudi dosedanja še dokaj toga mehanska policijska birokracija v fleksibilnejšo, še bolj profesionalno, ki bo oplemenitena tudi s čustveno inteligenco. Upravičeno smo prepričani, da bo vse to prispevalo, da bo prihodnje policijsko delo v vsakdanjem življenju in delu Slovenk in Slovencev še bolj prepoznano in potrjeno kot pravilno in upravičeno, s čimer bo policija še bolj postala del naše družbene realnosti, s tem pa se bo še krepila tudi njena avtoriteta in demokratičnost.