



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE

DIREKTORAT ZA POLICIJO
IN DRUGE VARNOSTNE NALOGE

Nacin preverjanja Logos
S PREKLICEM

25. 9. 2019

dok. 0602-8/2019/9, 25.9

KOPIJA ŠT.: 2

29. 06. 2020

Odrejam izdelavo 1 kopij
Datum: 28. 2. 2020
Podpis: [signature]
Kopije prejmejo: INFORMACIJSKI
POOBlaščenec

Odrejam izdelavo 1 kopij
Datum: 24. 6. 2020
Podpis: [signature] (BORNIKO MEJE, DPOVN)
Kopije prejmejo: ANJE VOH
BOŠTIC NA POLAGI OOLOČBE
IP, št. 090-38/2020/4,
26. 5. 2020

REDNI NADZOR NAD IZVAJANJEM POLICIJSKIH POOBLASTIL PRI VAROVANJU DRŽAVNE MEJE

POROČILO

V. Z., 1. 7. 2020

2 dokumenta je unakajena stopnja tajnosti INTERNO v delih, skladno z
odločenimi informacijami, št. 090-38/2020/4, 26. 5. 2020.
Delo dokumentov, s katerimi stopnja tajnosti ni unakajena, so prebrati.

[signature]

Številka: 0602-8/2019/5
Ljubljana, avgust 2019

1/6

I. UVOD

1. Redni nadzor nad izvajanjem policijskih pooblastil pri varovanju državne meje je bil opravljen na podlagi odredbe ministra za notranje zadeve, št. 0602-8/2019/1 (141-02), 5. 3. 2019. Nadzor je bil izveden v skladu z določbami od 9. do 15. člena Pravilnika o usmerjanju in nadzoru policije (Ur. l. RS, št. 51/13) in je potekal v času od 18. 3. 2019 do 20. 5. 2019. Opravila ga je nadzorna skupina v sestavi: Simon Sihur, mag., sekretar, vodja nadzora, in Sebastjan Prosenc, mag., podsekretar, član, oba iz Sektorja za sistemsko usmerjanje in nadzor policije v Direktoratu za policijo in druge varnostne naloge Ministrstva za notranje zadeve.
2. V nadzoru se je preverjala zakonitost in strokovnost opravljanja policijskih nalog na področju varovanja državne meje, zlasti glede uporabe policijskih pooblastil pri mejni kontroli in izvajanju izravnalnih ukrepov ter temeljnih policijskih pooblastil v drugih policijskih postopkih.
3. Uporabljene okrajšave v nadaljnjem besedilu:
 - BiH: Bosna in Hercegovina;
 - CE: Celje;
 - CESTEL: CESTEL cestni inženiring d. o. o. (CESTEL d. o. o.);
 - DARS: Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji (DARS d. d.);
 - DPDVN: Direktorat za policijo in druge varnostne naloge;
 - FIO: fonetični indeks oseb;
 - FURS: Finančna uprava Republike Slovenije;
 - GPU: Generalna policijska uprava;
 - KD: kaznivo dejanje;
 - KR: Kranj;
 - minister: minister oz. ministrica za notranje zadeve;
 - MNZ: Ministrstvo za notranje zadeve;
 - MS: Murska Sobota;
 - NG: Nova Gorica;
 - NM: Novo mesto;
 - NOE: notranja organizacijska enota;
 - ODMT: Oddelek za državno mejo in tujce;
 - PIRS: Prometni inšpektorat Republike Slovenije;
 - PMP: postaja mejne policije;
 - POS terminal: *point of sale terminal* – storitev sprejemanja plačilnih kartic;
 - PP: policijska postaja;
 - PPIU: policijska postaja za izravnalne ukrepe;
 - PPP: postaja prometne policije;
 - PU: policijska uprava;
 - RS: Republika Slovenija;
 - SENP: Specializirana enota za nadzor prometa;
 - SGDP: Služba generalnega direktorja policije;
 - SIS: schengenski informacijski sistem;
 - SKP: Sektor kriminalistične policije;
 - SUP: Sektor uniformirane policije;
 - UIT: Urad za informatiko in telekomunikacije;
 - UUP: Uprava uniformirane policije;
 - UZ: uradni zaznamek;
 - VDT: Vrhovno državno tožilstvo;
 - VURS: Veterinarska uprava Republike Slovenije.
4. V okviru nadzora so bili proučeni naslednji predpisi, interni akti ter usmeritve, ki se neposredno ali posredno nanašajo na nadzorovano področje, in sicer:

- Ustava Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90, 97, 99 in 75/16 – UZ70a; Ustava);
- Uredba (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (kodificirano besedilo)¹ (Ur. l. Evropske unije, št. L 77/1, 23. 3. 2016; Zakonik o schengenskih mejah);
- Zakon o nalogah in pooblastilih policije (Ur. l. RS, št. 15/13 in 23/15 – popr. in 10/17; ZNPPol);
- Zakon o organiziranosti in delu v policiji (Ur. l. RS, št. 15/13, 11/14, 86/15, 77/16 in 77/17; ZODPol);
- Zakon o nadzoru državne meje (Ur. l. RS, št. 35/10 – uradno prečiščeno besedilo, 15/13 – ZNPPol, 5/17 in 68/17; ZNDM-2);
- Zakon o kazenskem postopku (Ur. l. RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 47/13, 87/14, 8/16 – odl. US, 64/16 – odl. US, 65/16 – odl. US, 66/17 – ORZKP153, 154 in 22/19; ZKP);
- Zakon o prekrških (Ur. l. RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – odl. US, 32/16 in 15/17 – odl. US; ZP-1);
- Akt o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v policiji (MNZ RS, št. 0100-4/2018/1, 22. 6. 2018; Akt o notranji organizaciji);²
- Pravila policije, št. 007-167/2013/40, 21. 10. 2013 in 007-111/2015/14, 4. 5. 2016;
- Koncept izvajanja izravnalnih ukrepov v Republiki Sloveniji – delovanje policijskih postaj za izravnalne ukrepe, usmeritve (Policija, št. 225-225/2007/2 (2133-1), 30. 4. 2007 in št. 225-1300/2014/1 (213-1), 20. 5. 2014; Koncept);
- Strokovno navodilo za izvajanje izravnalnih ukrepov (GPU, št. 225-1376/2017/1 (2132-2), 18. 4. 2017; Strokovno navodilo);
- Aplikacija Izravnalni ukrepi – navodilo za vnos podatkov (PU Kranj, št. 007-30/2010/6 (3C2303), 31. 5. 2010)³ in Spremembe aplikacija za vnos izravnalnih ukrepov – obvestilo (SUP PU Kranj, št. 384-2/2015/2 (3C23-02), 25. 2. 2015; Navodilo za vnos);
- Navodila za izdelavo analiz tveganja s področja državne meje in tujcev (GPU, št. 225-124/2017/18 (2132-4), 4. 10. 2017; Navodilo za analize tveganja);
- Kriteriji za izvajanje nalog policistov PPIU v civilnih oblačilih (UUP GPU, št. 600-17/2011/12 (2133-1), 21. 4. 2011; Kriteriji);

Za načrtovanje nadzora so bili na UIT GPU predhodno pridobljeni statistični podatki o policijskih enotah in vrstah izvedenih izravnalnih ukrepov v letu 2018.

5. V nadzoru so bili opravljeni razgovori z naslednjimi uslužbenci policije:

- Klemnom Čopom, vodjo SENDM;
- Urško Robnik, pomočnico vodje SENDM;
- Damjanom Bertonclem, komandirjem PPIU Kranj;
- Blažem Demšarjem, pomočnikom komandirja PPIU Kranj;
- Jankom Šobakom, komandirjem PPIU Murska Sobota;
- Robertom Matisom, pomočnikom komandirja PPIU Murska Sobota;
- Bernardom Horvatom, pomočnikom komandirja PPIU Murska Sobota;
- Milanom Šandorjem, vodjo ODMT SUP PU Murska Sobota;
- Matejem Bizjakom, komandirjem PPIU Nova Gorica;
- Danilom Vrbanom Onišakom, pomočnikom komandirja PPIU Nova Gorica;
- Andrejem Debelakom, komandirjem PPIU Celje;
- Matejem Kovačem, pomočnikom komandirja PPIU Celje;
- Antonom Štublarjem, vodjo ODMT SUP PU Novo mesto;

¹ S to uredbo je bila razveljavljena Uredba (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL L 105, 13. 4. 2006).

² Navedeni interni akt se uporablja od 30. 6. 2018 (zadnje ažuriranje objavljeno na Intranetu policije 26. 2. 2019). Do takrat se je uporabljal istoimenski akt, št. 0100-15/2008/1, 1. 8. 2008, s spremembami in dopolnitvami.

³ Dokument, pridobljen v nadzoru na PPIU Kranj, se nanaša na dokument Policije, št. 007-30/20110/4, 29. 3. 2010.

- Borisom Brinovcem, vodjo Delovne skupine za izravnalne ukrepe PU Novo mesto;
- Melito Močnik, vodjo SMP UUP GPU;
- Petrom Skerbišem, vodjo Oddelka za operativo v SMP UUP GPU.

II. PRAVNA UREDITEV

Zakonik o schengenskih mejah

6. Notranje meje se lahko prehajajo na kateri koli točki brez opravljanja mejne kontrole oseb, ne glede na njihovo državljanstvo. Zakonik v 23. členu določa, da odsotnost nadzora na notranjih mejah ne vpliva na izvrševanje policijskih pooblastil v skladu z nacionalnim pravom, kolikor izvajanje teh pooblastil nima enakovrednega učinka kot mejna kontrola. Tako izvrševanje policijskih pooblastil se zlasti ne more obravnavati kot enakovredno izvrševanju mejnih kontrol, kadar policijski ukrepi:
- nimajo cilja opravljanja nadzora meje;
 - temeljijo na splošnih policijskih informacijah in izkušnjah glede možnih groženj javni varnosti ter stremijo zlasti k boju proti čezmejnemu kriminalu;
 - glede načrtovanja in izvrševanja jasno odstopajo od sistematičnih kontrol oseb na zunanjih mejah;
 - pomenijo izvajanje naključnih kontrol.

ZODPol

7. Po prvem odstavku 14. člena ZODPol naloge policije izvajajo uniformirana in kriminalistična policija ter specializirane enote policije, organizirane v GPU, PU in PP.

Drugi odstavek istega člena določa, da naloge policije, ki jih v zvezi z vodenjem in odločanjem v postopku o prekršku določa zakon, ki ureja prekrške, izvajajo PP in tiste NOE GPU in PU, v katerih so zaposlene pooblaščenice uradne osebe, ki vodijo in odločajo v hitrem postopku pred prekrškovnim organom.

ZNPPol

8. V prvem odstavku 4. člena so določene naloge policije, ki izhajajo iz njenih temeljnih dolžnosti. Med njimi so tudi preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje KD in prekrškov, odkrivanje in prijemanje storilcev KD in prekrškov, drugih iskanih ali pogrešanih oseb ter njihovo izročanje pristojnim organom in zbiranje dokazov ter raziskovanje okoliščin, ki so pomembne za ugotovitev premoženjske koristi, ki izvira iz KD in prekrškov, nadzor državne meje in naloge v zvezi z gibanjem in prebivanjem tujcev.

9. Na podlagi četrte alineje 64. člena smejo policisti pridržati osebo, ki jo je treba izročiti tujim varnostnim organom ali je bila sprejeta od tujih varnostnih organov in jo je treba izročiti pristojnemu organu. V skladu z drugim odstavkom tega člena sme to pridržanje trajati le nujno potreben čas, vendar največ 48 ur.

V 66. členu je med drugim določeno, da se pridržanje začne od trenutka, ko ga odredi policist. Čas trajanja policijskega postopka do odreditve pridržanja se všteje v čas trajanja pridržanja. Ob odreditvi pridržanja policisti opravijo varnostni pregled. Pridržani osebi mora biti sklep o pridržanju izdan in vročen v šestih urah od odreditve pridržanja.

Temeljne pravice pridržane osebe so določene v 67. členu tega zakona. Pomembnejše pravice, ki se nanašajo na tujce so, da mora biti oseba ob odreditvi pridržanja takoj, v svojem maternem jeziku ali jeziku, ki ga razume, obveščena, da je pridržana, in o razlogih za pridržanje ter poučena, da ni dolžna ničesar izjaviti, da ima pravico do takojšnje pravne pomoči zagovornika, ki ga svobodno izbere, in pravico, da so na njeno zahtevo o pridržanju obveščeni njeni bližnji. Če je pridržana oseba tujec, mora biti v svojem maternem jeziku ali jeziku, ki ga razume, poučena tudi o tem, da je na njeno zahtevo o pridržanju lahko obveščeno diplomatsko-konzularno

predstavništvo države, katere državljan je. Obveščanje bližnjih, diplomatsko-konzularnega predstavništva ali delodajalca zunaj Republike Slovenije poteka preko ministrstva, pristojnega za zunanje zadeve.

V 130. členu je določeno, da morajo policisti o vsaki uporabi policijskega pooblastila poročati v poročilu o opravljenem delu (pisni akt),⁴ ki ga mora policist izdelati najkasneje v 24 urah od takrat, ko je policijsko pooblastilo uporabil.

V prvem odstavku 132. člena je tudi določeno, da mora vodja policijske enote⁵ ali oseba, ki jo ta pooblasti, spremljati zakonitost in strokovnost uporabe policijskih pooblastil.

ZNDM-2

10. Postopek mejne kontrole je določen v V. poglavju zakona. Mejna kontrola se opravi izključno ob nameravanem prestopu državne meje. Pri tem sme policist:

- zahtevati predložitev veljavnih dokumentov, ki so potrebni za prestop državne meje za osebe in predmete,
- vnesti v dokumente za prestop državne meje podatke o okoliščinah vstopa ali izstopa iz države;
- opraviti kontrolo potnikov, kontrolo prevoznega sredstva in kontrolo stvari, ki jih ima oseba s seboj;
- zadržati osebo za nujno potreben čas, vendar največ za 48 ur.

Načini izvajanja policijskih pooblastil kontrole potnikov, prevoznega sredstva in stvari so določeni v 29. členu zakona. Mejno kontrolo opravi policist praviloma na območju mejnega prehoda. Če je oseba zalotena pri nezakonitem prestopu državne meje ali po njem, policist opravi mejno kontrolo na kraju, kjer je tako osebo zalotil (drugi odstavek 33. člena).

V skladu z 32. členom sme policist za nujno potreben čas, vendar največ za 48 ur, zadržati osebo, ki namerava ali je že prestopila mejno črto in obstaja razlog za sum, da je nedovoljeno prestopila državno mejo in je zadržanje potrebno zaradi ugotovitve vseh potrebnih dejstev in okoliščin prehajanja državne meje ali zaradi zavrnitve tujca, ki ne izpolnjuje pogojev za vstop v državo in ga zaradi utemeljenih razlogov iz države ni mogoče napotiti takoj. Zadržana oseba ima pravice pridržanih oseb, ki jih določa ZNPPol. Če zadržanje traja več kot šest ur, mora policist v pisni obliki z odločbo takoj obvestiti zadržano osebo o razlogih za zadržanje. Zadržana oseba ima, dokler traja zadržanje, pravico do pritožbe zoper odločbo o zadržanju. Pritožba ne zadrži zadržanja.

Ko policist pri preverjanju dejstev in okoliščin ugotovi prekršek ali KD, nadaljuje postopek po določbah ZP-1 oziroma ZKP. Zadržanje osebe je možno odrediti le v primerih, ko še ni izvedenih ukrepov ali postopka po ZP-1 ali ZKP.⁶

11. Zakon v VI. poglavju določa izravnalne ukrepe. V 35. členu je določeno, da zaradi ugotavljanja nedovoljenega vstopa, preverjanja zakonitosti bivanja na ozemlju RS ter preprečevanja in odkrivanja nedovoljenih migracij in čezmejne kriminalitete, lahko policisti zoper osebo, za katero okoliščine upravičujejo verjetnost, da je prestopila notranjo mejo, izvajajo izravnalne ukrepe. Med izravnalne ukrepe spadajo naslednja policijska pooblastila:

- kontrola osebe,
- preverjanje osebe,
- pregled listin ter
- pregled prevoznega sredstva in stvari.

Pooblastila v okviru izravnalnih ukrepov izvajajo policisti tako, da naključno in nediskriminatorno preverjajo osebe, ki so prestopile notranjo mejo.

⁴ Če poročila ne pišejo, pa v pisnem aktu o uporabi policijskega pooblastila ali v UZ.

⁵ Vodja enote je uslužbenec policije, ki vodi policijsko enoto, ali oseba, ki ga nadomešča (5. alineja 2. člena Pravil policije).

⁶ Glej peti odstavek obrazložitve k 32. členu predloga ZNDM-2 (EPA: 1365 – IV, EVA: 2006-1711-0006, št.: 00717-2/2007/9, 29.03.2007).

12. V 35.a členu sta določeni pooblastili preverjanje osebe in pregled listin, v 35. b členu pa kontrola osebe ter pregled prevoznega sredstva in stvari.

Pri izvedbi pooblastila iz 35.a člena lahko policist zahteva od osebe, da mu na vpogled izroči listine, ki dokazujejo, da je v RS vstopila na dovoljen način, ter dovoljenja in listine, ki dokazujejo zakonitost bivanja na ozemlju RS. Zaradi iskanja znakov ponarejanja listin pa sme policist opraviti njihov pregled, vključno s pregledom z uporabo tehničnih sredstev in naprav. Policist lahko preverja osebne podatke posameznika tudi v zbirkah podatkov.

V 35.b členu sta določeni policijski pooblastili kontrola osebe ter pregled prevoznega sredstva in stvari. Posledično je za izvedbo omenjenega pooblastila določena strožja sprožilna situacija. Zato sme policist izvesti omenjeno pooblastilo le, če je glede na konkretne okoliščine mogoče pričakovati, (a) da ima oseba pri sebi ali v prevoznem sredstvu predmete, ki jih je po zakonu treba zaseči; (b) da ima oseba pri sebi ponarejene, prenašane, izmišljene ali tuje listine, ki jih uporabi kot svoje in da (c) se v prevoznem sredstvu skrivajo druge osebe. Pred začetkom kontrole mora policist pozvati osebo, da pokaže kaj ima pri sebi ali v prevoznem sredstvu, razen če bi to ogrozilo varnost ljudi ali premoženja. določeno ej tudi, da mora kontrolo osebe opraviti oseba istega spola, razen če s postopkom ni mogoče odlašati. Pri kontroli osebe policist z rokami pretipa oblačila osebe in pregleda vsebino predmetov, ki jih ima oseba pri sebi, pod svojim nadzorom ali v prevoznem sredstvu. Pregled prevoznega sredstva obsega zunanji in notranji pregled prevoznega sredstva, vključno z njegovimi skritimi deli.

13. Na podlagi 42. člena tega zakona policija za namene izvajanja izravnalnih ukrepov vodi evidenco oseb, pri katerih se izvede postopek po 35.a in 35.b členu. Ta evidenca pa ne sme vsebovati biometričnih podatkov, tudi v primeru, če so bili uporabljeni za ugotavljanje istovetnosti. V evidenci se smejo zbirati in hraniti naslednji podatki: osebno ime, rojstni podatki, EMŠO, če mu je določena, identifikacijska številka posameznika v policijskih evidencah - CR, spol, naslov stalnega ali začasnega prebivališča, državljanstvo, podatki o listini, na podlagi katere je bila ugotovljena identiteta, in okoliščine ugotavljanja identitete. Podatki se smejo hraniti pet let po njihovem vnosu v evidenco (prvi in drugi odstavek 43. člena).

Pravila policije

14. V četrtem odstavku 50. člena Pravil policije je določeno, da mora poročilo vsebovati kratek opis opravljenih nalog in dogodkov, za katere so policisti zvedeli pri delu, ter podatke o vseh ukrepih (izrečene globe, uporaba policijskih pooblastil, kazenske ovadbe in drugi pisni izdelki), ki so navedeni po časovnem zaporedju. Če policisti, katere od odrejenih nalog niso opravili, morajo v poročilo napisati razloge za to.
15. V 51. členu je določeno, da pregleduje poročila o opravljenem delu vodja enote ali tisti, ki je pooblaščen, da preveri, ali so bile vse odrejene naloge opravljene, in po potrebi napiše nanje pripombe, zahteva podrobnejša poročila ali pozove policiste na razgovor.

Akt o notranji organizaciji

16. V 23. členu so določene naloge Sektorja mejne policije, v katerem so organizirani: Oddelek za operativo, SENDM in Oddelek za upravljanje meja. Oddelek za operativo med drugim opravlja naloge na področjih nedovoljenih migracij in nezakonitega prebivanja tujcev, nadzora državne meje, formalne najave za vračanje tujcev po mednarodnih sporazumih in izvajanja izravnalnih ukrepov. Pod Oddelek za upravljanje meja med drugim sodijo analize tveganja na državni ravni in koordinacija usposabljanj na področju mejne policije.

17. SENDM opravlja naloge:

- neposredni nadzor državne meje na zunanji meji Evropske unije in izvajanje izravnalnih ukrepov na notranjih schengenskih mejah, ki zahtevajo posebno izurjenost, usposobljenost in opremljenost izvajalcev na območju RS;
- poostreni nadzor na zunanji državni meji, območju ob državni meji in v notranjosti države;

- v zvezi s preprečevanjem, odkrivanjem in preiskovanjem čezmejne kriminalitete, ilegalnih migracij, tihotapstvom mamil, orožja, streliva, ukradenih vozil ter uporabo neveljavnih in ukradenih listin;
- nadzor državne meje z optoelektronskimi sistemi in pregledovanje prevoznih sredstev z elektronskimi in fiberoptičnimi napravami;
- v centru za policijsko sodelovanje Vrata-Megvarje in v centru za sodelovanje varnostnih organov Dolga vas;
- prekrškovnega organa.

18. V skladu z 68. členom tega akta PPIU opravlja naslednje naloge:

- opravlja nadzore državne meje, in sicer tako na državni meji kot v notranjosti države;
- odkriva čezmejno kriminaliteto;
- odkriva ilegalne migrante in vodiče;
- odkriva tihotapstvo mamil, orožja, streliva in ukradenih vozil;
- odkriva uporabo ponarejenih, prenašenih in tujih listin;
- pomaga PP na območju PU pri nadzoru državne meje;
- opravlja policijske naloge v zvezi z nadzorom državne meje, za katere so poleg splošnih potrebne tudi posebne veščine ali znanja ter posebna oprema ali ki jih je treba izvajati usklajeno na območju PU;
- sodeluje pri usposabljanjih za posebne veščine ali znanja, ki spadajo v njeno neposredno delovno področje;
- zagotavlja vzdrževanje, gospodarno uporabo ter preizkuse tehnične opreme in sredstev, ki jih ima v uporabi;
- za policijske uprave izvaja pridržanje oseb, ki jih je treba izročiti tujim varnostnim organom ali so bile sprejete od tujih varnostnih organov in jih je treba izročiti pristojnemu organu;
- opravlja naloge prekrškovnega organa v skladu s predpisi;
- po potrebi opravlja druge policijske naloge.

Koncept izvajanja izravnalnih ukrepov v Republiki Sloveniji – delovanje policijskih postaj za izravnalne ukrepe, usmeritve

19. Iz uvoda dokumenta izhaja, da je namen usmeritev umestiti delovanje PPIU⁷ v koncept izvajanja izravnalnih ukrepov v RS. V usmeritvah so v posameznih poglavjih pojasnjeni cilji izvajanja izravnalnih ukrepov, pravne osnove, organizacija in sistemizacija delovnim mest PPIU, temeljne naloge SENDM in PPIU, metode in oblike dela, določeno je načrtovanje, usmerjanje in usklajevanje dela, oprema in usposobljenost teh policijskih enot.

Policisti SENDM ob ugotovitvi kaznivenga dejanja ali prekrška osebo predajo v nadaljnji pristojni policijski enoti, na območju katere je bila kršitev ugotovljena, dočim PPIU izvedejo vse policijske postopke, kot so določenih v zakonih in usmeritvah za delo policije. S spremembo Koncepta iz leta 2014 policisti SENDM ne predajo postopka po prekrških glede kršitev cestno-prometnih predpisov, ki se lahko zaključijo z opozorilom ali izdajo plačilnega naloga, kadar naloge nadzora na določeni lokaciji izvajajo sami.

Strokovno navodilo za izvajanje izravnalnih ukrepov

20. Navodilo v uvodu pojasnjuje bistveno razliko med mejno kontrolo na zunanjih mejah schengenskega območja in izravnalnimi ukrepi, in sicer »... policisti izravnalne ukrepe izvajajo tako, da naključno in nediskriminatorno preverjajo osebe, ki so prestopile notranjo mejo.« V nadaljevanju določa, da se policijski postopek z osebo po prestopu notranje meje začne z izvajanjem splošnih policijskih postopkov, izravnalne ukrepe pa na podlagi zakonsko določenega namena lahko izvajajo šele, ko ugotovijo okoliščine, ki upravičujejo verjetnost, da je oseba prestopila notranjo mejo. Z izvajanjem izravnalnih ukrepov takoj prekinajo, ko ugotovijo prekršek ali kaznivo dejanje in nadaljujejo postopek po ZP-1 oziroma ZKP. V nadaljevanju navodilo

⁷ Gre za skupni termin policijskih enot za izravnalne ukrepe, med katere štejejo SENDM in PPIU.

pojasnjuje namen in način izvajanja izravnalnih ukrepov, način ugotavljanja okoliščin, ki upravičujejo verjetnost, da je oseba prestopila notranjo mejo. Obstoje te okoliščin je pogoj, da smejo policisti izvajati izravnalne ukrepe naključno in nediskriminatorno. »Nediskriminatorno preverjanje oseb, ki so prestopile notranjo mejo, pomeni, da se izravnalni ukrepi ne smejo izvajati sistematično ali diskriminatorno v smislu, da se lahko izvajajo pri vseh osebah samo zaradi dejstva, ker se nahajajo na določenem kraju.«

V navodilu so taksativno našteje osebe, ki so izvzete iz izvajanja izravnalnih ukrepov. Teh ni dovoljeno uporabljati tudi v primerih, ko policisti dobijo informacijo o KD vnaprej oziroma že pred pričetkom izvajanja izravnalnih ukrepov, npr. na podlagi informacij, pridobljenih z izvedbo prikritih preiskovalnih ukrepov.

Priloga navodila sta tudi posodobljen obrazec za evidentiranje izravnalnih ukrepov in opomnik za izpolnjevanje obrazca. V slednjem je določeno, da ga je potrebno izpolniti po izvedenih izravnalnih ukrepih ter ga vnesti v evidence policije pred koncem vsake izmene, vendar najkasneje v 24 urah po izvedenih ukrepih. V nadaljevanju opomnika je pojasnjen način izpolnjevanja obrazca.

Aplikacija Izravnalni ukrepi – navodilo za vnos podatkov

21. Navodilo določa način vnosa podatkov o izvajanju izravnalnih ukrepov v policijsko evidenco. Aplikacija je bila spremenjena v letu 2015, s čimer se je zagotovil ustrezen vpogled v lokacije in učinkovitost izvajanja izravnalnih ukrepov ter ustrezna osnova za načrtovanje dela.

Navodilo za izdelavo analiz tveganja s področja državne meje in tujcev

22. Analize tveganja zajemajo področja predvsem čezmejne kriminalitete in nedovoljenih migracij, med katere sodijo tudi izravnalni ukrepi. Policijske enote (PP, PU, Sektor mejne policije UUP GPU, SENDM in PPIU) morajo izdelovati periodične analize. Nadrejene policijske enote lahko podrejenim poleg priporočil odredijo tudi druge naloge, nadrejenim pa predlagajo izvedbo ukrepov. V naslednji analizi mora prejemnik navesti kako je uresničil priporočila in odrejene naloge, razen če je odrejeno drugače. Realizacija priporočil in odrejenih nalog je tudi predmet nadzora in spremljanja stanja.

(i)

(i)

(i)

III. UGOTOVITVE NADZORA

Nadzorna skupina je na UIT GPU pridobila statistične podatke o vrstah izvedenih izravnalnih ukrepov v letu 2018. Nadzirane policijske enote so izvedle izravnalne ukrepe, kot je razvidno iz spodnje tabele.¹⁶

Tabela 1: Število izvedenih izravnalnih ukrepov v nadziranih policijskih enotah za leto 2018

	Kontrola osebe	Kontrola vozila	Kontrola ročne prtljage	Kontrola druge prtljage	Kontrola ostalih stvari
PPIU CE	164	179	177	173	137
PPIU KR	316	273	265	117	65

¹⁰ Dokument MNZ, št. 0602-25/2010/5 (141-06), 17. 2. 2011.

¹¹ Dokument DPDVN, št. 0602-25/2010/2, januar 2011.

¹² Dokument MNZ, št. 0602-20/2013/1 (141-03), 27. 9. 2013.

¹³ Dokument MNZ, št. št. 007-185/2017/1 (141-02), 23. 5. 2017.

¹⁴ Dokument MNZ, št. 0602-24/2017/9 (141-02), 29. 9. 2017.

¹⁵ Dokument MNZ, št. 0602-28/2018/1 (141-02), 28. 9. 2018.

¹⁶ Izravnalni ukrepi so v tabeli poimenovani skladno s pridobljenimi podatki, kot jih v evidenci vodi policija.

PPIU MS	202	413	382	224	141
PPIU NG	51	50	53	49	36
SUP PU NM	25	2	20	3	0
SENDM	54	194	238	43	0
Skupaj v RS	2.070	2.741	2.351	1.684	1.052

Opravljeni so bili razgovori z vodstvi nadziranih policijskih enot, ki so nadzorni skupini predstavila izvajanje izravnalnih ukrepov. Nadzorna skupina je ob zaključku nadzora opravila tudi razgovor z vodjo Sektorja mejne policije v UUP GPU in vodjo Oddelka za operativo v tem sektorju. V nadaljevanju sledijo povzetki razgovorov z vodjami nadziranih enot in ugotovitve nadzorne skupine na podlagi razgovorov in pregleda predložene dokumentacije.

Z vpogledom v aplikacijo Spremljanje nadzorov je bilo še ugotovljeno, da je GPU v treh strokovnih nadzorih (v obdobju 2018–2019) ugotovila, da PU MS, Ljubljana in Koper v letu 2017¹⁷ niso izvedle usposabljanja PPIU na temo zakonitosti in strokovnosti pri obravnavi KD, s čimer ni bil spoštovan dokument generalnega direktorja policije »Izboljšanje strokovnosti obravnave KD, ki jih odkrijejo PPIU«,¹⁸ ki določa, da PU najmanj enkrat letno izvedejo usposabljanje za vse policiste PPIU po verificiranem programu usposabljanja.¹⁹

(i) 29.

(i)

¹⁷ PU Koper tega usposabljanja ni izvedla niti letu 2018.

¹⁸ Dokument, št. 600-17/2011/18 (2133-1), 15. 6. 2011.

¹⁹ Dokument, št. 600-17/2011/6 (2133-02, 9. 5. 2011.

(i)

(i)

11/6/61

(i)

(i)

(i)

101

(i)

(i)

101

101

(i)

(i)

(i)



(i)

(i)

(i)

(i)

(i)

(i)

(i)

(i)

(i)

(i)

(ii)

(7)

(6)

(i)

(i)

(i)

(i)

(1)

(1)

(i)

(i)

(i)

(i)

(i)

(ii)

(i)

(i)

(i)

(i)

(i)

(i)

(i)

(i)

(i)

(i)

(i)

(i)

(i)

(:)

(i)

(i)

(i)

(i)

(:)

(:)

(i)

(i)

(i)

(i)

(i)

(i)

(i)

(i)

71

(i)

(i)

(i)

(i)

(i)

(i)

IV. ZAKLJUČNE UGOTOVITVE

Pojem izravnalnih ukrepov

59. Policisti lahko izvajajo izravnalne ukrepe, kot jih določa ZNDM-2. Skladno s prvim odstavkom 35. člena ZNDM-2 se izvajajo zaradi:

- ugotavljanja nedovoljenega vstopa,
- preverjanja zakonitosti bivanja na ozemlju RS,
- preprečevanja in odkrivanja nedovoljenih migracij ali
- preprečevanja in odkrivanja čezmejne kriminalitete

zoper osebo, za katero okoliščine upravičujejo verjetnost, da je prestopila notranjo mejo. Drugi odstavek 35. člena ZNDM-2 določa policijska pooblastila, ki spadajo med izravnalne ukrepe, in sicer:

- kontrola osebe,
- preverjanje osebe,
- pregled listin ter
- pregled prevoznega sredstva in stvari.

V členih 35.a in 35.b ZNDM-2 so določeni dodatni pogoji in način izvedbe posameznih izravnalnih ukrepov. Člen 35.a določa izvedbo preverjanja osebe in pregled listin. Člen 35.b pa določa izvedbo kontrole osebe in pregleda prevoznega sredstva in stvari, pri čemer morajo biti dodatno podane še konkretne okoliščine na podlagi katerih je mogoče pričakovati:

- da ima oseba pri sebi ali v prevoznem sredstvu predmete, ki jih je po zakonu treba zaseči,
- da ima oseba pri sebi ponarejene, prenašane, izmišljene ali tuje listine, ki jih uporabi kot svoje,
- da se v prevoznem sredstvu skrivajo druge osebe.

Kot že zapisano, sta v 35.b členu določeni policijski pooblastili, za izvedbo katerih je določena strožja sprožilna situacija. Iz navedenega sledi, da že ZNDM-2 glede na moč posega v ustavno varovane pravice posameznika ločuje posamezne izravnalne ukrepe med blažje (35.a člen) in hujše (35.b člen) glede na intenziteto policistovega posega v zasebnost posameznika.

Tabela 2: Pregled zakonskih pogojev za izvajanje izravnalnih ukrepov v skladu z ZNDM-2

Prvi in tretji odstavek 35. člena ZNDM-2 (pogoji in razlogi za izvedbo vseh izravnalnih ukrepov)		Prvi odstavek 35.b člena ZNDM-2 (dodatni pogoji za izvedbo kontrole osebe ter pregleda prevoznega sredstva in stvari)	
- naključno in nediskriminatorno preverjanje oseb - okoliščine upravičujejo verjetnost, da je oseba prestopila notranjo mejo	ugotavljanje nedovoljenega vstopa	glede na konkretne okoliščine je mogoče pričakovati, da:	ima oseba pri sebi ali v prevoznem sredstvu predmete, ki jih je po zakonu treba zaseči
	preverjanja zakonitosti bivanja na ozemlju RS		ima oseba pri sebi ponarejene, prenarejene, izmišljene ali tuje listine, ki jih uporabi kot svoje
	preprečevanje in odkrivanje nedovoljenih migracij		se v prevoznem sredstvu skrivajo druge osebe
	preprečevanje in odkrivanje čezmejne kriminalitete		

Naključno in nediskriminatorno izvajanje izravnalnih ukrepov

60. Pri izvedbi nadzora je nadzorna skupina preverjala ali policisti pooblastila v okviru izravnalnih ukrepov izvajajo naključno in nediskriminatorno, kot to določa tretji odstavek 35. člena ZNDM-2. Nediskriminatorno preverjanje oseb je pojasnjeno v obrazložitvi predloga ZNDM-2A, natančneje pa tudi v Strokovnem navodilu. Koncepta policija po spremembi zakonodaje ni ažurirala. Načelo naključnosti ni podrobneje določeno. Na podlagi ugotovitev iz analiz tveganja policijske enote načrtujejo in usmerjajo policijsko delo po času, kraju in oblikah dela, kar predstavlja določeno mero osredotočanja policijskega nadzora zoper točno določeno populacijo ali prevozna sredstva.

Policisti v poročila o delu, vključno z rekapitulacijo, povzetki ukrepov in seznamih, vsakodnevno vpisujejo postopke (kontrole oziroma preverjanja oseb in vozil), izvedene na podlagi drugih zakonskih pooblastil, policijska opravila pa so po vsebini ali posegu v zasebnost posameznika enaka izravnalnim ukrepom.

Ne glede na navedene pomisleke pa nadzorna skupina v nadzoru ni ugotovila primerov, da bi policisti izvajali izravnalne ukrepe sistematično in diskriminatorno.

Evidence

61. Nadzorna skupina ugotavlja, da policija v evidenci drugače opredeljuje izravnalne ukrepe, kot izhajajo iz zakonskih določb 35.a in 35.b člena ZNDM-2. V evidenci obdeluje podatke o naslednjih izravnalnih ukrepih:

- kontrola osebe,
- kontrola vozila,
- kontrola ročne prtljage,
- kontrola druge prtljage,
- kontrola ostalih stvari.

Tabela 3: Primerjava izravnalnih ukrepov, kot so določeni v ZNDM-2, in izravnalnimi ukrepi, ki jih evidentira policija

izravnalni ukrepi v skladu z ZNDM-2	izravnalni ukrepi, ki jih v evidenci vodi policija
preverjanje osebe ⁶⁸	kontrola osebe
pregled listin ⁶⁹	kontrola vozila
kontrola osebe ⁷⁰	kontrola ročne prtljage
pregled prevoznega sredstva in stvari ⁷¹	kontrola druge prtljage
	kontrola ostalih stvari

62. Na podlagi 42. člena ZNDM-2 policija za namene izvajanja izravnalnih ukrepov vodi evidenco oseb, pri katerih se izvede postopek po 35.a in 35.b členu tega zakona, pri čemer ta evidenca ne vsebuje biometričnih podatkov, tudi v primeru, če so bili uporabljeni za ugotavljanje istovetnosti. V prvem odstavku 43. člena ZNDM-2 pa so določeni podatki, ki se smejo zbirati ter hraniti, in sicer: osebno ime, rojstni podatki, EMŠO, če mu je določena, identifikacijska številka posameznika v policijskih evidencah - CR, spol, naslov stalnega ali začasnega prebivališča, državljanstvo, podatki o listini, na podlagi katere je bila ugotovljena identiteta, in okoliščine ugotavljanja identitete.

⁶⁸ **Preverjanje osebe** zajema vpogled v listine, ki dokazujejo zakonitost vstopa ali bivanja v RS, preverjanje v zbirkah podatkov, vključno z biometričnimi podatki - odvzem prstnih odtisov in odtisov dlani ter preveriti druge telesne identifikacijske značilnosti, če izhajajo iz zbirk podatkov.

⁶⁹ **Pregled listin** zajema iskanja znakov ponarejanja listin, vključno s pregledom z uporabo tehničnih sredstev in naprav.

⁷⁰ **Kontrola osebe** zajema poziv policista osebi, da pokaže kaj ima pri sebi ali v prevoznem sredstvu, površinski pregled oblačil, pregled vsebine predmetov, ki jih ima oseba pri sebi, pod svojim nadzorom ali v prevoznem sredstvu.

⁷¹ **Pregled prevoznega sredstva** obsega zunanji in notranji pregled prevoznega sredstva, vključno z njegovimi skritimi deli ter uporabo tehničnih sredstev in naprav, odstranitev carinske oznake in oznake za zagotovitev istovetnosti blaga pravnih in fizičnih oseb.

Tabela 4: Primerjava dopustnih podatkov v evidenci na podlagi 43. člena ZNDM-2 in podatki, ki jih dejansko obdeluje policija v zvezi z izvedenimi izravnalnimi ukrepi

Vsebina evidence po 43. členu ZNDM-2	Podatki na obrazcu in v evidenci policije
Osební podatki	Osební podatki
Prebivališče	Prebivališče
Državljanstvo	Državljanstvo
Podatki o listini, na podlagi katere je bila ugotovljena identiteta	Podatki o lokaciji policijskega postopka
Okoliščine ugotavljanja identitete	Prestop notranje meje ⁷²
	Razlog za izvedbo izravnalnega ukrepa ⁷³
	Pregled listin ⁷⁴
	Pregled listin po vrsti in številki ⁷⁵
	Preverjanje osebe (D/N)
	Biometrija (D/N)
	Kontrola osebe (D/N)
	Pregled ročne prtljage (D/N)
	Pregled druge prtljage (D/N)
	Ostalega (D/N)
	Najdeni predmeti ⁷⁶
	Ukrep – vrsta ⁷⁷
	Pregled prevoznega sredstva ⁷⁸
	Operativno zanimivo vozilo
	Uporabljena tehnična sredstva (D/N)
	Podatki o lastniku ⁷⁹
	Podatki o vozniku
	Ponarejene ali prenašane listine (vrsta, številka)
	Ugotovitve

Glede na obseg podatkov, ki se smejo obdelovati na podlagi ZNDM-2 in obseg podatkov, ki jih policija dejansko obdeluje, se nadzorni skupini zastavlja vprašanje ali policija obdeluje podatke v večjem obsegu od zakonske norme. Pojem »okoliščine ugotavljanja identitete« v zakonu ni

⁷² Avstrija, Italija, Madžarska, letališče.

⁷³ Ugotavljanje nedovoljenega vstopa, preverjanje zakonitosti bivanja, preprečevanje in odkrivanje nedovoljenih migracij, preprečevanje in odkrivanje čezmejne kriminalitete.

⁷⁴ Na obrazcu je navedenih 22 različnih listin.

⁷⁵ Podatki se ne vnašajo v evidenco in se zapišejo zgolj na obrazcu.

⁷⁶ Evidentira se 14 različnih vrst predmetov.

⁷⁷ Center za tujce, KD, prekršek JRM, izročitev osebe, nastanitev v azilnem domu, brez ukrepa.

⁷⁸ Evidentira se vrsta prevoznega sredstva, registrska številka oziroma številka šasije, znamka in tip vozila.

⁷⁹ Za lastnika in voznika prevoznega sredstva se evidentirajo ime ter priimek in rojstni datum.

podrobneje opredeljen, zato je nadzorna skupina preverila namen zakonodajalca. Iz predloga⁸⁰ 42. člena ZNDM-2 izhaja, da »policija lahko za potrebe nadzora državne meje, tako da se lahko uresničujejo nameni iz 2. člena⁸¹ tega zakona, vodi evidenco oseb, pri katerih se izvede postopek ugotavljanja identitete po 35. členu tega zakona.«⁸² Pred uveljavitvijo ZNDM-2A so policisti na podlagi 35. člena ZNDM-2 lahko ob zakonsko določenih pogojih ugotavljali identiteto oseb ter opravili kontrolo potnikov, prevoznega sredstva in stvari. Prvi odstavek 43. člena ZNDM-2 je določal: »V evidenci iz prejšnjega člena se smejo zbirati in hraniti naslednji podatki: osebno ime, rojstni podatki, EMŠO, če mu je določena, identifikacijska številka posameznika v policijskih evidencah – CR, spol, naslov stalnega ali začasnega prebivališča, državljanstvo, podatki o listini, na podlagi katere je bila ugotovljena identiteta, in okoliščine ugotavljanja identitete.« V obrazložitvi člena je zapisano, da navedeni člen natančno določa podatke, ki jih lahko zbira in hrani policija v evidenci. Torej je že zakonodajalec natančno določil, katere podatke sme obdelovati policija in jih omejil (le) na policijsko pooblastilo ugotavljanje identitete, ne pa tudi na policijsko pooblastilo kontrolo potnikov, prevoznega sredstva in stvari. Z novelo ZNDM-2A so ukrepe v notranjosti nadomestili izravnalni ukrepi, pri čemer pa je ostala vsebina prvega odstavka 43. člena nespremenjena. Nadzorna skupina meni, da gre sicer za zakonsko anomalijo, ki pa policijo še bolj omejuje za zbiranje določenih podatkov. Zbiranje podatkov o vozniku in lastniku vozila, podatkov o sopotnikih, nadrejenem dogodku, izvedenih posameznih pregledih,⁸³ ki niso neposredno v povezavi z ugotavljanjem identitete osebe, zoper katero so bili izvedeni izravnalni ukrepi, po mnenju nadzorne skupine nima podlage v določbah ZNDM-2.

63. Ugotovljeno je bilo tudi, da predpisani obrazec ne vsebuje izrazov, ki so skladni z zakonsko določenimi podatki, ki jih sme zbirati policija, kot npr. ročna prtljaga, pregled druge prtljage in ostalo, kar pravzaprav predstavlja pregled stvari pri kontroli osebe oziroma pregledu prevoznega sredstva in stvari, ki jih ima oseba pri sebi ali pod svojim nadzorom (lahko tudi v prevoznem sredstvu). Slednje lahko predstavlja težavo pri spremljanju dela policistov in izvajanju nadzorov nad njihovim delom.

Po oceni nadzorne skupine⁸⁴ je omenjeni obrazec tudi pomanjkljiv, ker ne vsebuje ustrezne rubrike za dokumentiranje prevoznega sredstva v primerih, kadar ni opravljen izravnalni ukrep pregled prevoznega sredstva. Policisti v to rubriko praviloma vpišejo uporabljeno prevozno sredstvo (npr. vlak, poleg voznika tudi pri sopotnikih v vozilu), ki ga v posameznih primerih tudi evidentirajo kot izravnalni ukrep v evidenci policije.

Na podlagi zgoraj zapisanega nadzorna skupina ugotavlja, da vodi policija evidenco oseb, pri katerih se izvede postopek po 35.a in 35.b členu ZNDM-2 na način, ki bistveno presega zakonsko določeno število in vsebino zbranih podatkov.

Obdelava podatkov

64. V skladu z ZNDM-2 policija vodi evidenco za namene izvajanja izravnalnih ukrepov. Policisti vnašajo podatke v evidenco neposredno ali na podlagi izpolnjenega obrazca za evidentiranje izravnalnih ukrepov. V skladu z opomnikom za izpolnjevanje obrazca je potrebno podatke vnesti

⁸⁰ Predlog Zakona o nadzoru državne meje (dokument Vlade RS, EVA: 2006-1711-0006, št. 00717-2/2007/9, 29. 3. 2007).

⁸¹ 2. člen ZNDM-2:

»Nadzor državne meje se opravlja z namenom, da se:

- zavarujeta življenje in zdravje ljudi;
- preprečujejo in odkrivajo kazniva dejanja in prekrški ter odkrivajo in prijemajo njihovi storilci;
- preprečujejo nedovoljene migracije;
- zagotavlja varnost ljudi, premoženja in okolja;
- preprečujejo in odkrivajo druge nevarnosti za javno varnost in red.«

⁸² V obrazložitvi člena je bilo zapisano, da je vodenje evidence nujno potrebno za učinkovit nadzor na državni meji.

⁸³ Po mnenju nadzorne skupine ta skupina podatkov nedvomno sodi med okoliščine izvedenih izravnalnih ukrepov.

⁸⁴ Pri tem ni upoštevan pomislek glede zakonske podlage, ampak se ocena nanaša na način evidentiranja oz. zavajajočo vsebino samega obrazca.

v evidenco pred koncem vsake izmene, vendar najkasneje v 24 urah po izvedenih izravnalnih ukrepih. Z zamudo (tudi večdnevno) so podatke vnašali v SENDM in delovni skupini SUP PU Novo mesto, kjer so za vnos podatkov pristojni nadrejeni oziroma administrativno osebje. V ostalih nadziranih policijskih enotah (razen PPIU Celje) policisti vnašajo podatke v evidenco na podlagi predhodno izpolnjenega obrazca.⁸⁵ Na PPIU Celje policisti obrazca ne izpolnjujejo in vnašajo podatke neposredno v evidenco. Policisti izpolnijo obrazec za vsako osebo zoper, katero so izvedli izravnalni ukrep, nakar opravijo posamezne ali skupni vnos (na en dogodek). Na PPIU Murska Sobota pa v posameznih primerih za več oseb izpolnijo le en obrazec, podatke o ostalih osebah pa vpišejo v ugotovitve ali dopišejo na prosto mesto v obrazcu (npr. FIO 15799 in 15829). Vodstvo SMP UUP GPU je zavzelo stališče, da je obrazec zgolj pripomoček za vnos podatkov v evidenco, zato lahko policisti podatke vnašajo tudi neposredno v evidenco. Na nekaterih policijskih enotah so izpostavili dodatno operativno vrednost izpolnjenih obrazcev, saj policisti nanje vpisujejo ugotovitve, ki niso vpisani v evidenci. Nadzorna skupina je v več primerih ugotovila neskladje med izpolnjenim obrazcem in vpisom v evidenco (npr. uporaba tehničnih sredstev, ukrep).

Nadzorna skupina je prav tako ugotovila, da zaradi različne prakse enot pri vnosu izravnalnih ukrepov v evidenco, ko nekatere enote ne izpolnjujejo (papirnih) obrazcev, ni moč nadzirati čas vnosa izravnalnega ukrepa v evidenco, ker evidenca tega kriterija ne vsebuje. Zato za te enote ni bilo možno preveriti predpisan maksimalni rok 24 ur za vnos izravnalnega ukrepa v evidenco.

Policijske enote tudi različno evidentirajo izravnalne ukrepe v evidenci (za vsako osebo svoj dogodek ali na en dogodek več oseb). Ker se izvedeni izravnalni ukrepi vežejo na dogodek, ti niso ustrezno prikazani, če je na en dogodek vezanih več oseb in so bili zoper vse izvedeni izravnalni ukrepi. Če zoper drugo osebo izravnalni ukrepi niso bili izvedeni in je vpisana v evidenco, gre za obdelavo podatkov v nasprotju z določbami ZNDM-2.

Tabela 5: Število vezanih oseb na posamezni postopke (FIO dogodek) pri izvajanju izravnalnih ukrepov v letu 2018

Policijska enota:	Število postopkov:	Število postopkov z eno osebo	Število postopkov z več osebami	Število IU
SENDM	271	270	1	529
PPIU MS	431	224	207	1.362
PPIU KR	410	409	1	1.036
PPIU NG	60	48	12	241
PPIU CE	179	149	30	830
SUP PU NM	37	37	0	50

65. Iz statističnih podatkov je razvidno, da v SENDM, PPIU Kranj (z izjemo enega primera) in SUP PU Novo mesto evidentirajo osebe, zoper katere so bili izvedeni izravnalni ukrepi, v samostojnem dogodku, zato je število izravnalnih ukrepov realno. Ker se izravnalni ukrepi vežejo na dogodek, so podatki o številu izvedenih izravnalnih ukrepih v dogodkih z več osebami, netočni oziroma ne izkazujejo dejanskega stanja. Nadzorna skupina ugotavlja, da je glede načina vnosa oseb v evidenco interno navdilo policije pomanjkljivo, zato policijske enote različno vnašajo podatke v evidenco. Ker ZNDM-2 določa evidenco oseb (in ne izravnalnih ukrepov), pri katerih se izvede

⁸⁵ Tretji odstavek 7. poglavja dokumenta STRATEŠKA IZHODIŠČA SLOVENSKE POLICIJE PRI IZVAJANJU SKLADNEGA UPRAVLJANJA MEJA (avgust 2011): »Evidentiranje izvedenih izravnalnih ukrepov se izvede skladno z opomnikom za izpolnjevanje obrazca za evidentiranje izravnalnih ukrepov, v katerem se ti ukrepi evidentirajo. Obrazec je podlaga za vnos podatkov v računalniško aplikacijo FIO.«

postopek po 35.a in 35.b členu tega zakona, bi morala evidenca izkazovati izvedene izravnalne ukrepe za posamezno osebo.

66. V evidenco oseb, zoper katere so bili izvedeni izravnalni ukrepi, policija evidentira številne podatke. Nadzorna skupina je ugotavljala ali se preverja tudi učinkovitost izravnalnih ukrepov. Iz analiz tveganja in poročil o delu je bilo ugotovljeno, da policija obdeluje zgolj statistične podatke o številu izravnalnih ukrepov. V Letnem poročilu o delu policije v 2018 je o izravnalnih ukrepih zapisano: »V letu 2018 se je nadaljeval pozitiven trend izravnalnih ukrepov, in sicer je policija izvedla 3.247 postopkov z izravnalnimi ukrepi zoper 3.963 oseb. V letu 2017 jih je izvedla 2.960 zoper 3.703 osebe, v letu 2010 pa le 345 zoper 394 oseb.« V poročilih nadziranih enot so navedeni tudi podatki o obravnavanih KD, prekrških, zadetkih SIS in podobno, vendar pa nadzorna skupina ni uspela ugotoviti koliko ukrepov temelji izključno na izvedenih izravnalnih ukrepih, čeprav je izvajanje izravnalnih ukrepov njihova osnovna naloga, zaradi katere so bili ustanovljeni. Ne glede na to, da je policija izravnalne ukrepe dolžna izvajati v skladu z evropsko in nacionalno zakonodajo, je ocenjevanje učinkovitosti izvedbe posameznega policijskega pooblastila zagotovo del vodenja, usmerjanja in nadzora tako policijskih enot kot tudi policistov in nenazadnje tudi ocene dela. Neučinkovito policijsko pooblastilo, s katerim policija globoko posega v človekove pravice posameznika, pa nedvomno terja ustrezen odziv posameznih vodij v policiji.

Tabela 6: Podatki o izvedenih izravnalnih ukrepih na podlagi letnih poročil in analiz tveganj v letu 2018

Policijska enota:	Število postopkov:	Število oseb:	Število ukrepov:	Število IU	Število IU/postopek
Policija	3.247	3.963		9.900	3,0
SENDM			271	529	1,9
PPIU MS	431	776		1.362	3,2
PPIU KR	410	411		1.036	2,5
PPIU NG	60	79	60	241	4,0
PPIU CE	179	185		830	4,6
SUP PU NM	37			50	1,3

Podatke o izvedenih posameznih izravnalnih ukrepih je pridobila nadzorna skupina sama (glej stolpec Število IU). Glede na število izvedenih izravnalnih ukrepov in število postopkov pa to pomeni, da so policisti PPIU Celje in PPIU Nova Gorica v vsakem postopku izvedli najmanj štiri izravnalne ukrepe od petih, kot jih evidentira policija. V pridobljenih statističnih podatkih se število izravnalnih ukrepov nanaša na število postopkov, kar kaže na nedosledno uporabo izrazov, kar lahko privede do napačne razlage statističnih podatkov.

Poročanje o izvedenih izravnalnih ukrepih

67. Pri pregledu izpolnjenih obrazcev za evidentiranje izravnalnih ukrepov so bile izstopajoče ugotovitve, da sta bila v SENDM samo dva postopka z izvedenimi izravnalnimi ukrepi brez ukrepa (prevladujejo pa ugotovljeni prekrški prekoračitve dovoljenega števila dni bivanja), v SUP PU Novo mesto je bil v 37 postopkih razlog izvedbe ukrepov preprečevanje in odkrivanje čezmejne kriminalitete evidentiran le v dveh primerih in v obeh je bil izveden zaseg predmetov (hladno orožje in prepovedana droga), PPIU Nova Gorica pa intenzivno kontrolira lovce iz razloga čezmejne kriminalitete, čeprav v letu 2018 ni obravnavala niti ene kršitve v zvezi z orožjem. Izstopajoči primer je na PPIU Kranj kontrola pristnosti listin, ko policisti iz smeri notranje meje z Avstrijo v posameznih

primerih evidentirajo izravnalni ukrep, v nasprotni smeri pa iz poročila o delu ni razvidna zakonska podlaga za izvedbo tovrstnih policijskih pooblastil. Policisti v poročilu o delu praviloma opišejo postopek in izvedene ukrepe, na koncu pa v različnih oblikah zapišejo, da so evidentirali izravnalne ukrepe. Le v posameznih prekrškovnih zadevah pa je navedeno, da so bili za odkritje prekrška izvedeni izravnalni ukrepi.

V vseh nadziranih enotah je bilo ugotovljeno, da policisti v poročilih o delu na različne načine poročajo o uporabi policijskih pooblastil. Za posamezne konkretne primere poročajo opisno, pri ostalih kontrolah pa v seznam vpisujejo podatke o času in kraju kontrole, podatke o vzniku in vozilu, pri vozilih za prevoz oseb pa tudi število potnikov in njihovo državljanstvo. Vsako poročilo o delu ima tudi povzetek ukrepov ali realizacijo, kamor policisti vpišejo števila kontroliranih oseb, vozil, izvedene ukrepe in drugo. Nadzorna skupina je ugotovila, da policisti uporabljajo enako terminologijo za policijske postopke izvedene na podlagi drugih pravnih podlag (policijskih pooblastil), kot za izvedbo izravnalnih ukrepov. Posledično je z vidika nadzorne dejavnosti nemogoče ugotoviti ali je šlo v dveh postopkih za identično situacijo in so bili v obeh primerljivih postopkih dejansko izvedeni izravnalni ukrepi, evidentirani pa zgolj v enem primeru.

68. Policija ločeno zbira podatke o kontroli osebe in kontroli ročne oziroma druge prtljage, čeprav ZNDM-2 v četrtem odstavku 35.b člena ta policijska opravila šteje za en izravnalni ukrep: »*Pri kontroli osebe policist z rokami pretipa oblačila in pregleda vsebino predmetov ...*«. Ob takšni delitvi lahko kontrola osebe pomeni površinski pregled oblačil, kontrolo ročne in druge prtljage ter pregled vsebine predmetov. Z vidika spoštovanja človekovih pravic gre za hud poseg policistov v zasebnost posameznika, čemur ustreza tudi zakonski pogoj za izvedbo tega policijskega pooblastila, da »*je glede na konkretne okoliščine mogoče pričakovati ...*«. Ta zakonska določba smiselno ustreza izrazu »velika verjetnost« iz ZNPPol,⁸⁶ ki je podana, ko je pričakovanje, da bo policist z izvedbo tega pooblastila našel iskane predmete bistveno večje od pričakovanja, da jih ne bo. Policisti so v letu 2018 izvedli kontrolo oseb v 64 % vseh postopkov z izravnalnimi ukrepi in bi ob takšni restriktivni razlagi zakonske določbe pričakovano morali najti predmete v več kot polovici postopkov, kar pa dejansko ni bilo. Še posebej izstopa PPIU Celje, kjer so policisti opravili kontrolo oseb v več kot 90 % postopkov, pregled ročne prtljage pa pri vsaki osebi. Enaka situacija je tudi pri pregledu prevoznega sredstva in stvari.

Iz predložene dokumentacije v večini primerov ni bilo mogoče preveriti konkretnih okoliščin iz 35.b člena ZNDM-2, na podlagi katerih je bila opravljena kontrola osebe, pregled prevoznega sredstva in stvari ali kontrola ročne prtljage. Dočim pri kontroli osebe policija vodi ločeno kontrolo ročne prtljage, ne vodi pa podatka o površinskih pregledih osebe, ki znatno bolj posegajo v zasebnost posameznika. Tudi iz opisa posameznih zadev ni bilo ugotovljenega primera ali so policisti opravili takšen pregled. Z vidika nadzora pa morajo biti podane konkretne okoliščine enako preverljive, kot okoliščine pri drugih policijskih pooblastilih (npr. subjektivne in objektivne okoliščine ugotavljanja identitete v skladu z ZNPPol, razlogi za sum pri pregledu prevoznega sredstva, potnikov in prtljage v skladu z ZKP).

Glede na navedeno se nadzorni skupini zastavlja upravičeno vprašanje ali so policijska pooblastila iz 35.b člena ZNDM-2 dejansko uporabljena v skladu z danimi zakonskimi pogoji in načelom sorazmernosti.

⁸⁶ Šesta točka 3. člena ZNPPol.

Tabela 7: Število zaseženih predmetov pri izvedbi izravnalnih ukrepov v letu 2018

Policajska enota:	Število postopkov:	Število IU	Število zaseženih predmetov	Število zasegov/št. postopkov
SENDM	271	529	5	1,8 %
PPIU MS	431	1.362	37	8,5 %
PPIU KR	410	1.036	1	0,2 %
PPIU NG	60	241	1	1,6 %
PPIU CE	179	830	42	23 %
SUP PU NM	37	50	2	5,4 %

69. Na podlagi gornjih ugotovitev in zaznav nadzorna skupina opozarja, da morajo policisti pred izvedbo izravnalnih ukrepov ugotoviti ali je oseba prestopila notranjo mejo, prepoznati razloge za izvedbo izravnalnih ukrepov, pred izvedbo kontrole osebe ali pregleda prevoznega sredstva in stvari pa tudi ugotoviti konkretne okoliščine (sprožilna situacija), da lahko pričakujejo odkritje predmetov, ki jih je po zakonu treba zaseči, ponarejene, prenašane, izmišljene ali tuje listine oziroma skrite osebe. Kakršna koli drugačna praksa je v nasprotju z zakonitostjo in strokovnostjo dela policije.

Analize tveganja

70. Vse nadzirane policijske enote izdelujejo obdobjne analize tveganja. SENDM je v letu 2018 izdelovala mesečna poročila za Sektor mejne policije, od 1. 1. 2019 dalje pa je pričela z izdelovanjem analiz tveganja. Takšen »interni« dogovor med Sektorjem mejne policije in njeno NOE je bil sicer v nasprotju z določbami Koncepta⁸⁷ in Navodilom za izdelavo analiz tveganja s področja državne meje in tujcev, vendar pa se mesečna poročila niso bistveno vsebinsko razlikovala od analiz tveganja. PPIU Nova Gorica v analizi tveganja izravnalnih ukrepov ne obravnava, ostale enote pa navajajo zgolj statistične podatke.

Spoštovanje usmeritev MNZ

71. Policisti PPIU in SENDM so poleg rednih oblik usposabljanja napoteni na številna specialistična usposabljanja. Ker imajo specifična znanja, so kot multiplikatorji pogosto tudi v vlogi izvajalcev, kar je vredno pohvale. V usposabljanja so vključene tudi vsebine za izvajanje splošnih policijskih pooblastil (odvzem prostosti, zaseg predmetov, uporaba prisilnih sredstev ...). SENDM pretežno opravlja naloge varovanja državne meje, pri čemer so tudi vodniki službenih psov učinkoviti pri odkrivanju ilegalnih migrantov, kar je tudi pohvalno.

Že s temeljnimi usmeritvami ministra za obdobje 2018–2022 je bilo zahtevano, da mora policija povečati vidnost policistov na vseh področjih dela in s tem posledično zmanjšati število oblik dela v civilnih oblačilih in vozilih⁸⁸ in z letnimi,⁸⁹ da se za povečanje lastne vidnosti do konca tretjega

⁸⁷ V Konceptu pod poglavjem 5. Metode in oblike dela drugi odstavek določa: »Posebno vlogo imajo SENDM in PPIU pri izdelavi analiz tveganja o nedovoljenih migracijah in drugih oblikah čezmejne kriminalitete, saj so glede na njihove metode dela eden glavnih virov informacij ter tudi prvi in najbolj prilagodljiv element za izvajanje potrebnih ukrepov.«

⁸⁸ Glej točko 27.

⁸⁹ Glej Usmeritve in obvezna navodila za pripravo načrta dela policije v letu 2018 (št. 0602-24/2017/9 (141-02), z 29. 9. 2017, podpoglavje 6.2. na podlagi katerih se za povečanje lastne vidnosti zahteva, da policija do konca tretjega trimesečja 2018 izdela merila za delo policistov v civilnih oblačilih in civilnih vozilih v SENP, SENDM ter na

trimesečja 2018 izdela merila za delo policistov v civilnih oblačilih in civilnih vozilih v SENP, SENDM ter na PPIU. Merila morajo slediti cilju, da bodo policisti omenjenih enot večino nalog izvajali v uniformi in pri tem večinoma uporabljali belo-rumeno-modra vozila. Novih meril policija ni izdala, ker je ocenila ustreznost obstoječih, zagotovila pa je nadzor nad njihovim izvajanjem. Kljub usmeritvam ministra nadzirane policijske enote pri delu še vedno uporabljajo izključno civilna službena vozila policije (označena vozila⁹⁰ uporabljajo le izjemoma za potrebe posebne policijske enote ali prevoz službenih psov). Premik je bil ugotovljen na področju izvajanja policijskih nalog v uniformah, saj policisti nadziranih enot pretežni del nalog opravljajo v uniformah.

Uporaba tehničnih sredstev

Tabela 8: Število uporab tehničnih sredstev pri izvedbi izravnalnih ukrepov v letu 2018

Policijska enota:	Število postopkov:	Število IU	Število uporab tehničnih sredstev	Število uporab/št. postopkov
SENDM	271	529	2	0,7 %
PPIU MS	431	1.362	251	58 %
PPIU KR	410	1.036	222	54 %
PPIU NG	60	241	15	25 %
PPIU CE	179	830	53	29 %
SUP PU NM	37	50	1	2,7 %

72. Nadzorna skupina je v nadzoru ugotovila, da so SENDM in PPIU dobro opremljene z različnimi tehničnimi napravami, ki jih imajo policisti pri sebi ali v schengenbusu. Pri pregledu dokumentacije v konkretnih primerih pa je ugotavljala, da policisti pri izvajanju izravnalnih ukrepov poredko uporabljajo tehnična sredstva (največkrat regulo) ali pa njihovo uporabo niti niso evidentirali. Iz pridobljenih statističnih podatkov je ugotovljeno, da tehnična sredstva pri izvajanju izravnalnih ukrepov največkrat uporabljajo policisti PPIU Murska Sobota, manj kot v 1 % postopkov pa policisti SENDM, kar je paradoksalno, glede na njihovo razpoložljivo tehnično opremo. Po podatkih SMP UUP je ravno SENDM tista policijska enota, katere policisti so najbolj usposobljeni in opremljeni za nadzor državne meje, sodelujejo pri razvoju računalniške podpore in pri nabavi opreme, tudi s predhodnim testiranjem. Glede na raznovrstnost tehnične opreme iz statističnih podatkov ni razvidno, katero napravo policisti najpogosteje uporabljajo, v pregledanih obrazcih za evidentiranje izravnalnih ukrepov pa je praviloma vpisana regula, v enem primeru pa je bila iz kazenske ovadbe razvidna uporaba naprave za pregled dokumentov VSC4PLUS (SUP PU Novo mesto, FIO 11692).

PPIU. Merila morajo slediti cilju, da bodo policisti omenjenih enot večino nalog izvajali v uniformi in pri tem večinoma uporabljali belo-rumeno-modra vozila.

⁹⁰ Starejša vozila so belo-modre barve, novejša pa že belo-rumeno-modre barve.

Notranje meje

73. Nadzorna skupina je ugotavljala, kateri notranji meji daje policija največji poudarek pri izvajanju izravnalnih ukrepov. Iz pridobljenih statističnih podatkov nadziranih enot je ugotovljeno, da je največ, skoraj polovico, izravnalnih ukrepov usmerjenih v prestop notranje meje z Italijo. SENDM, kot policijska enota na državnem nivoju, izvajanje izravnalnih ukrepov usmerja na notranjo mejo z Italijo. PPIU Nova Gorica in PPIU Kranj izvajata izravnalne ukrepe le v neposredni bližini notranje meje na svojem območju, izravnalnih ukrepov pa ne izvajata v tranzitnem prometu preko Slovenije. Najbolj izstopajoče je dejstvo, da policisti PPIU Kranj v letu 2018 niso izvedli niti enega izravnalnega ukrepa na notranjih letih, čeprav imajo sedež neposredno ob osrednjem slovenskem mednarodnem letališču Jožeta Pučnika. Iz statističnih podatkov je sicer razvidno, da je Postaja letališke policije v letu 2018 opravila 35 izravnalnih ukrepov kontrol oseb (ali povprečno dve mesečno),⁹¹ kar v Sektorju mejne policije GPU ocenjujejo kot ustrezno. Tudi v Konceptu so letališča večkrat navedena kot objekti, pomembni za čezmejni promet. V Sloveniji je 15 letališč,⁹² namenjenih javnemu zračnemu prometu,⁹³ zato je logično pričakovati, da bi policija izravnalne ukrepe, vsaj občasno (npr. v turistični sezoni) v skladu s Konceptom in načelom naključnega izvajanja izravnalnih ukrepov, izvajala tudi na teh objektih. Prav tako v izdelanih analizah tveganja nadziranih policijskih enot letališča niso omenjena. Vse navedeno nakazuje, da policija na notranjih letih le redko izvaja izravnalne ukrepe in niti ne spremlja tamkajšnjih varnostnih razmer.

Tabela 9: Število postopkov z izvedenimi izravnalnimi ukrepi glede na prestop posamezne notranje meje v letu 2018

Policijska enota:	Število postopkov:	Avstrija	Delež	Italija	Delež	Madžarska	Delež	Letališče	Delež
SENDM	271	0	0 %	256	94 %	15	6 %	0	0 %
PPIU MS	431	22	5 %	200	46 %	209	48 %	0	0 %
PPIU KR	410	402	98 %	8	2 %	0	0 %	0	0 %
PPIU NG	60	0	0 %	60	100 %	0	0 %	0	0 %
PPIU CE	179	13	7 %	140	78 %	26	15 %	0	0 %
SUP PU NM	137	18	13 %	19	14 %	0	0 %	0	0 %
SKUPAJ:	1.388	455	33 %	683	49 %	250	18 %	0	0

Izvajanje drugih policijskih pooblastil

74. S Konceptom je v poglavju 4 Temeljne naloge SENDM in PPIU določeno, da PPIU ob ugotovljenih kršitvah oziroma KD izvedejo vse policijske postopke, kot so določeni v zakonih in usmeritvah za delo policije. Izjema so policisti SENDM, ki ob ugotovitvi kršitve osebo predajo v nadaljnji postopek pristojni policijski enoti, na območju katere je bila kršitev ugotovljena. Ne predajo pa postopka po prekrških glede kršitve cestno-prometnih predpisov, ki se lahko zaključi z opozorilom ali izdajo plačilnega naloga, če nadzor na določeni lokaciji izvajajo sami.

⁹¹ Poleg kontrol oseb je izvedla še izravnalne ukrepe 28 kontrol ročne prtljage, devet kontrol druge prtljage in eno kontrolo drugih stvari.

⁹² Letališče Ajdovščina (Nova Gorica – Ajdovščina), Letališče Bovec, Letališče Celje, Letališče Cerklje ob Krki (Cerklje), Letališče Divača, Letališče Lesce (Jesenice – Lesce), Letališče Ljubljana (Brnik), Letališče Maribor (Slivnica), Letališče Moškanjci, Letališče Murska Sobota, Letališče Novo mesto, Letališče Portorož (Sečovlje/Sicciole), Letališče Postojna, Letališče Slovenj Gradec in Letališče Šoštanj.

⁹³ Sklep o opredelitvi sistema javnih letališč (Ur. l. RS, št. 78/06).

V nadzoru ni bilo ugotovljenih težav pri predaji postopka policistov SENDM drugim policijskim enotam, iz statističnih podatkov za leto 2018 pa je ugotovljeno, da policisti SENDM niso samostojno izdali niti enega plačilnega naloga.

Tabela 10: Število vseh ukrepov v policijskih enotah v letu 2018

Policijska enota:	Plačilni nalog	Odločba v hitrem postopku	Kazenska ovadba (KO)	Poročilo v dopolnitev KO	Poročilo 148/10
SENDM	0	1	1	0	0
PPIU MS	939	11	29	3	10
PPIU KR	197	19	5	0	4
PPIU NG	354	64	8	8	2
PPIU CE	379	63	11	1	2
SUP PU NM	71	14	3	1	0

Nadzorna skupina ugotavlja, da policist SENDM predajajo postopke drugim enotam tudi v primerih, ko ne gre za zahteven postopek, kot je npr. izdaja plačilnega naloga zaradi prekoračitve števila dni dovoljenega bivanja v EU ali nedovoljen prestop državne meje. V teh primerih gre za enostaven izrek predpisane sankcije globe, ki jo lahko izvede tudi pooblaščen uradna oseba prekrškovnega organa SENDM, saj postopki niso dodatno zamotani zaradi npr. izdaje odločbe v hitrem postopku o prekršku z odvzemom predmetov in izrekom sodne takse. Zato nadzorna skupina ocenjuje, da gre za nepotrebno podaljševanje časa trajanja policijskega postopka in s tem nepotrebne posega v ustavno varovane pravice posameznikov, kot je pravica do svobode gibanja.

75. PPIU Murska Sobota je edina od nadziranih policijskih enot, ki tudi sama razpisuje ukrepe prikrite in namenske kontrole v skladu s 45. členom ZNPPol. Nadzorna skupina predlaga GPU, da preveri ali gre za dobro prakso in jo v tem primeru razširi tudi na druge policijske enote.
76. Nadzorna skupina je iz predložene dokumentacije podrobneje pregledala 72 zadev, ki se nanašajo na izvajanje izravnalnih ukrepov in drugih policijskih pooblastil. Ugotovljene so bile različne nepravilnosti ali pomanjkljivosti, ki jih je mogoče strniti v naslednje sklope:
 - izravnalni ukrep kontrole osebe iz 35.b člena ZNDM-2 ni opravila oseba istega spola (točke 33/4, 48/4, 53/3, 53/4, 53/9, 58/1). V enem primeru pa tudi varnostnega pregleda osebe ni opravila oseba istega spola (točka 38/3). Iz predložene dokumentacije ni razvidno, da bi nastopile takšne okoliščine, ki bi narekovalе takojšnjo izvedbo (brez odlašanja);
 - opuščen ali neskladno evidentiranje izravnalnih ukrepov v evidenco ali postavljen dvom v izpolnjeno sprožilno situacijo za izvedbo izravnalnega ukrepa (točke 33/1, 33/2 (2 x), 33/3, 33/5, 33/6, 33/7, 43/1, 43/2, 43/3, 43/5, 48/2, 48/3, 48/5, 48/6, 48/7, 53/3, 53/6, 53/7, 58/1, 58/2 (2 x), 58/3, 58/6, 58/7 (2 x), 58/8, 58/9, 58/10, 58/11);
 - v evidenco je bil evidentiran en dogodek, čeprav je bilo v policijskem postopku, v katerem so se izvajali izravnalni ukrepi udeleženi več oseb (43/6, 43/7, 48/2, 48/5, 48/6, 53/8, 53/9);
 - izravnalni ukrepi niso bili evidentirani v evidenci takoj oziroma najkasneje v 24 urah (točke 33/3, 33/5, 33/7, 58/4, 58/6, 58/11);
 - iz dokumentacije ni razvidno ali so policisti najprej ugotovili prekršek in nato nadaljevali z izvedbo izravnalnih ukrepov ali pa je bil prekršek ugotovljen z izvedbo izravnalnih ukrepov (točke 33/1, 38/5, 38/6, 48/4, 53/1);
 - ob privedbi osebe v prostore policije na podlagi 57. člena ZNPPol ni bil izpolnjen UZ o privedbi, kot to določa 27. člena Pravilnika o policijskih pooblastilih (točke 38/1, 38/4, 53/7);
 - opustitev zakonsko določenega vštevanja časa pridržanja v sankcijo globe (točke 38/1, 38/3, 38/6);

- površno vodena dokumentacija glede preiskovanja prekrška ali KD, uporabe prisilnih sredstev, opravil v zvezi pridržanja/zadržanja ali privedbe v uradne prostore policije (točke 38/1, 38/3 (2 x), 48/1, 53/1, 53/4, 53/5, 53/6, 53/7, 58/7 (2 x), 58/10 (2 x));
- nespoštovanje določbe četrtega odstavka 50. člena Pravil policije o vsebini poročila o delu ali nepopolno poročanje, ki postavlja dvom v izpolnjeno sprožilno situacijo za izvedbo izravnalnega ukrepa postavljen dvom v zakonitost izvedbe drugega policijskega pooblastila (točke 33/6, 38/2, 43/4, 53/5, 53/6 (3 x), 53/7, 58/5, 58/7).

77. Z vidika spoštovanja človekovih pravic sta problematična postopka PPIU Celje (pod točko 53/6 - FIO 14368) s 23. 10. 2018, za katerega nadzorna skupina ocenjuje, da je glede na vse opisane okoliščine dejansko šlo za odvzem prostosti in pridržanje osumljenca, zato bi moral biti osumljencu izdan akt o pridržanju in ne zgolj pisno vabilo za zbiranje obvestil. Podobno so policisti PPIU Celje ravnali tudi v postopku s 15. 11. 2018 (pod točko 53/7 - FIO 14536).

V primeru PPIU Kranj (pod točko 38/1) z 2. 1. 2019 pa nadzorna skupina ocenjuje, da pridržanje ni bilo zaključeno takoj, ko so prenehali razlogi, zaradi katerih je bila osebi odvzeta prostost. Po prenehanju razlogov za pridržanje, bi policisti morali osebo takoj izpustiti ali nadaljevati postopek z uporabo drugih policijskih pooblastil, za katere so imeli zakonsko podlago (npr. privedba uradni osebi prekrškovnega organa).

Že v Izrednem nadzoru nad izvajanjem nalog PPIU⁹⁴ je bilo ugotovljeno, da v več primerih osumljencem ni bila odvzeta prostost takoj, ko so bili podani razlogi, ampak so bili na nepojasnjen način privedeni ali povabljeni v prostore PPIU, nakar jim je šele bila formalno odvzeta prostost. Prav tako so bile v istem nadzoru ugotovljeni primeri, ko je bila v hitrih prekrškovnih postopkih nepravilno zagotovljena prisotnost storilca pri prekrškovnem organu. V taistem nadzoru je bilo ugotovljenih tudi več nepravilnosti pri izvajanju policijskih pooblastil varnostnega pregleda in pregleda osebe.

78. Pri pregledu postopkov zasegov prepovedanih drog je nadzorna skupina ugotovila, da v enem primeru (točka 33/6) ni bil podan zakonski pogoj za izvedbo pooblastila pregleda osebe (»velika verjetnost«) po 52. členu ZNPPol. V treh primerih (točke 33/8, 38/2, 53/5) pa policisti niso evidentirali pooblastila, na podlagi katerega so izvedli zaseg predmetov. Zaradi tega je bil izpostavljen dvom v zakonitost in strokovnost policijskega postopka. Nadzorna skupina ne problematizira ukaza (poziva) policista osebi, da izroči prepovedane predmete, ki jih ima morebiti pri sebi, v kolikor za takšno pozivanje/ukaz obstajajo zakonski pogoji (npr. 52. člen ZNPPol ali drugi odstavki 148. člen ZKP). V kolikor pa ti niso podani, takšno pozivanje ni dopustno. Vrhovno sodišče RS je sicer v eni izmed svojih odločitev (glej sodbo, št. VSL III Kp 87822/2010, 28. 3. 2013) odločilo, da policistov poziv v okviru uradnega dejanja, ki ga sme opraviti,⁹⁵ ne pomeni nedovoljenega vpliva na voljo drugega oziroma neprimerne oblastvene prisile, ki bi pomenila neustaven poseg v obsojenčevo pravico do zasebnosti, pri čemer pa je potrebno poudariti, da so policisti, ki so v konkretnem primeru »pozivali« osebo, v tistem trenutku že razpolagali z dokaznim standardom razlogov za sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje katerega storilec se preganja po uradni dolžnosti, kar je izrecno poudarilo tudi Vrhovno sodišče RS »(šlo je za sum storitve kaznivega dejanja)«. ⁹⁶ Dejanski stan zgoraj opisanih nadziranih primerov pa je bil drugačen, saj policisti v fazi poziva k izročitvi predmetov še niso »razpolagali« z razlogom za sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje, ali drugim zakonskim pogojem, ki bi upravičeval tovrstno pozivanje (npr. podani pogoji iz 52. člena ZNPPol).

Policija je 2014 pridobila mnenje VDT glede zakonitosti in strokovnosti izvedbe prvih nujnih ukrepov po ZKP,⁹⁷ kjer je slednje podalo mnenje glede konkretnih primerov, vendar tudi v mnenju

⁹⁴ Dokument DPDVN, št. 0602-25/2010/2, januar 2011.

⁹⁵ V konkretnem primeru so policisti izvajali izravnalne ukrepe, nato pa prešli na policijska pooblastila iz drugega odstavka 148. člena ZKP.

⁹⁶ Glej tudi sklep Višjega sodišča v Ljubljani št. VSL Sklep V Kp 54470/2017, 10. 10. 2018.

⁹⁷ Dokument VDT RS, št. Ktr-zb-2/11/2014/2/HJ-vg, 12. 3. 2014.

opisanih primerov ne gre enačiti z izpostavljenimi primeri v nadzoru, saj je bilo tudi pri teh dejansko stanje drugačno.

DPDVN je glede zasegov prepovedanih drog na podlagi »močnega vonja po marihuani« in splošnega ukaza (poziva, predočenja ipd.) za izročitev morebitnih prepovedanih predmetov že argumentiral ugotovljene nepravilnosti v poročilu o rednem nadzoru nad postopki policije pri preiskavi kaznivih ravnanj s področja prepovedanih drog, kjer niso uporabljeni prikriti preiskovalni ukrepi⁹⁸ in poročilu o rednem nadzoru nad izvajanjem nalog in pooblastil policistov mobilnih kriminalističnih oddelkov.⁹⁹ Tudi Sektor za pritožbe zoper policijo DPDVN je vsaj v dveh podobnih primerih ugotovil utemeljeno pritožbo zoper policiste,¹⁰⁰ v katerih je zaradi razlogov za sum, da so policisti s svojim ravnanjem storili kaznivo dejanje, katerega storilec se preganja po uradni dolžnosti, tudi obvestil Oddelek za preiskovanje in pregon uradnih oseb s posebnimi pooblastili Specializirano državno tožilstvo RS.

Dolžnost poročanja o uporabi policijskega pooblastila je določena v 130. členu ZNPPol in 50. členu Pravil policije.

79. Za zaključek nadzorna skupina izpostavlja, da nadzirane policijske enote delujejo na ozkem specifičnem delovnem področju in manj obremenjene z obravnavo interventnih dogodkov, zato je od njih upravičeno pričakovati visoko stopnjo strokovnosti. Številne ugotovljene anomalije povezane z evidentiranjem podatkov bo morala GPU čimprej odpraviti, saj takšno stanje ne omogoča ocene zakonitosti in strokovnosti dela policije. Zaskrbljujoča je tudi ugotovitev, da so v policijskih enotah še vedno težave z razumevanjem izvajanja izravnalnih ukrepov in njihovo razločevanje od podobnih policijskih pooblastil na drugi zakonski podlagi. Na to kaže, da je nadzorna skupina v redkih primerih nedvomno ugotovila, da je bila kršitev ugotovljena na podlagi izvedenih izravnalnih ukrepov. Večinoma pa policisti po izvedenem postopku (zgolj) poročajo o evidentiranju izravnalnih ukrepov.

SENDM kot specializirana enota predstavlja najbolj usposobljene in opremljene policiste na področju varovanja državne meje. Nadzorna skupina je na eni strani ugotovila njihovo učinkovitost pri odkrivanju ilegalnih prehodov na zunanji državni meji, na drugi strani pa povsem enake nepravilnosti in pomanjkljivosti, kot pri PPIU. Presenetljiva je ugotovitev, da (statistično) policisti ne uporabljajo tehničnih sredstev, čeprav velja SENDM za najbolj opremljeno policijsko enoto, ki tudi preizkuša nove tehnične rešitve in usposablja druge policiste. Med manj učinkovitimi je tudi na področju zasegov predmetov na podlagi izvedenih izravnalnih ukrepov, vendar hkrati med najbolj učinkovitimi glede na izvedene izravnalne ukrepe in ugotovljene prekrške. Glede slednjega pa je nadzorna skupina že izpostavila dvom v pravilnost evidentiranja.

Povzetek

80. V zaključku nadzorna skupina izpostavlja ključne ugotovitve nadzora glede izvajanja izravnalnih ukrepov:

- **policija vodi evidenco oseb, pri katerih se izvede postopek po 35.a in 35.b členu ZNDM-2, v nasprotju z določbami ZNDM-2;**
- **ugotovljene so pomanjkljivosti in nepravilnosti pri obdelavi podatkov v zvezi izvedenih izravnalnih ukrepov;**
- **policija ne spremlja učinkovitosti izvedenih izravnalnih ukrepov;**
- **nadzorni skupini se zastavlja vprašanje ali so policijska pooblastila iz 35.b člena ZNDM-2 dejansko uporabljena v skladu z danimi zakonskimi pogoji in načelom sorazmernosti;**

⁹⁸ Dokument DPDVN, št. 0602-7/2014, julij 2014.

⁹⁹ Dokument DPDVN, št. 0602-19/2017/2, oktober 2017.

¹⁰⁰ Primeri utemeljenih pritožb zoper delo policistov v letu 2015 (DPDVN, februar 2016, 13. primer) in Primeri utemeljenih pritožb zoper delo policistov v letu 2017 (DPDVN, februar 2018, 4. primer).

- policija na notranjih letih le redko izvaja izravnalne ukrepe in ne spremlja tamkajšnjih varnostnih razmer;
- v več primerih izravnalni ukrep kontrole osebe iz 35.b člena ZNDM-2 (in v enem primeru varnostni pregled), ni opravila oseba istega spola, iz predložene dokumentacije pa ni razvidno ali so nastopile takšne okoliščine, ki bi narekovala takojšnjo izvedbo (brez odlašanja).

81. Policija do sedaj še ni upoštevala temeljnih usmeritev ministra za obdobje 2018-2022, kakor tudi ne letnih usmeritev in obveznih navodil za pripravo načrta dela policije v letu 2018, v delu, ki se nanaša na povečanje vidnosti policistov na način zmanjšanja oblik dela v civilnih vozilih. Policisti nadziranih enot pretežno del nalog sicer opravljajo v uniformah, še vedno pa uporabljajo izključno civilna službena vozila policije, kar je v nasprotju z usmeritvami in obveznimi navodili ministra.

Upoštevala pa je usmeritve in obvezna navodila glede pogostejšega odrejanja nalog SENDM pri varovanju zunanje (schengenske) meje, pri čemer so policisti te enote tudi uspešni pri odkrivanju ilegalnih migrantov, kar je treba pohvaliti.

82. V zvezi izvajanja drugih policijskih pooblastil je nadzorna skupina ugotovila nepravilnosti pri odvzemih prostosti in pridržanju osumljenca, privedbah, zasegih prepovedanih drog ter vodenju dokumentacije glede policijskih postopkov in uporabe policijskih pooblastil.

83. Morebitna sistemska odstopanja od načel naključnosti in nediskriminatornosti izvajanja izravnalnih ukrepov, v nadzoru niso bila ugotovljena.

V. PREDLOGI

84. Na podlagi ugotovitev nadzora predlagamo, da policija:

- evidenco oseb, ki jo vodi na podlagi 42. člena ZNDM-2, uskladi z zakonskimi določbami, ki se nanašajo na določitev izravnalnih ukrepov in podatkov, ki jih sme v evidenci voditi;
- glede na ugotovitve nadzorne skupine po potrebi pripravi predlog sprememb ZNDM-2;
- naključno izvaja izravnalne ukrepe tudi na drugih letališčih z notranjimi leti v EU na podlagi ugotovitev iz analiz tveganja, v katere naj v bodoče vključi tudi problematiko notranjih letov;
- ažurira interne akte, ki se nanašajo na evidentiranje izvedenih izravnalnih ukrepov in vnos podatkov v evidenco oseb, pri katerih se izvede postopek po 35.a in 35.b členu ZNDM-2, na način da bo zagotovljeno enotno in dosledno vodenje te evidence;
- ob naslednjih dobavah službenih vozil dosledno upošteva letne in temeljne usmeritve in obvezna navodila ministra glede ukrepov za povečanje lastne vidnosti in za SENDM ter PPIU nabavi določeno število belo-rumeno-modrih vozil;
- zagotovi večjo uporabo tehničnih sredstev, ki so bila namensko nabavljena za SENDM in PPIU zaradi učinkovitejšega izvajanja nalog policije v skladu s konceptom izvajanja izravnalnih ukrepov;
- ažurira interne akte, da bo tudi SENDM sama izvajala vse hitre postopke o prekršku, ki se končajo z izdajo plačilnega naloga ali potrdilom o plačani globi in predajala postopke drugim policijskim enotam le v primerih zaključka hitrega postopka o prekršku z izdajo odločbe in postopke v predkazenskem postopku;
- izvede seznanitev policistov s ciljem izvajanja izravnalnih ukrepov v skladu z zakonskimi določbami in odpravo v nadzoru ugotovljenih pomanjkljivosti ali nepravilnosti.

Sebastjan Prosenc, mag.
podsekretar
član



Simon Sihur, mag.
sekretar
vodja nadzora

PRIBGA: - ocena škodljivih posledic 6/61



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE

Štefanova ulica 2, 1501 Ljubljana

T: 01 428 40 00
F: 01 428 47 33
E: gp.mnz@gov.si
www.mnz.gov.si

Izdajatelj: sigov-ca
Številka certifikata: ac 97 f0 bd
Potek veljavnosti: 24.02.2020

Ref. št. dokumenta: 0602-8/2019/10
Čas podpisa: 15:23, 25.09.2019
Podpisnik: Lado Bradač

Številka: 0602-8/2019/10
Datum: 25. 9. 2019

Zadeva: Odgovor na pripombe policije na poročilo o rednem nadzoru nad izvajanjem policijskih pooblastil pri varovanju državne meje, številka 0602-8/2019/8 - ocena škodljivih posledic

Na podlagi 11. člena in v povezavi s 13. členom Zakona o tajnih podatkih (ZTP), določam podatkom, ki jih vsebuje dokument, številka 0602-8/2019/8, 17. 9. 2019, stopnjo tajnosti INTERNO.

V dokumentu so podatki, katerih razkritje bi onemogočilo nadaljnje načrtovanje in izvajanje operativnih ukrepov, dejanj in metod, ki jih policija izvaja za varovanje državne meje, schengenskega območja in mej Evropske unije. Z razkritjem vsebine podatkov bi bil razkrit obstoj dokumentov, ki vsebujejo podatke, katerih razkritje nepoklicani osebi bi lahko škodovalo delovanju ali izvajanju nalog organa, zato jih je pooblaščen oseba označila s stopnjo tajnosti INTERNO.

Podatki v dokumentu, številka 0602-8/2019/8, so tudi varovani podatki policije, na podlagi 16. točke 3. člena Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol), katerih razkritje nepoklicanim osebam bi povzročilo škodo policiji in izvajanju uradnih postopkov, zato morajo njihovo obdelavo spremljati določeni varnostni ukrepi in postopki. Varovani podatki na podlagi 7. točke prvega odstavka 3. člena Pravilnika o zaščiti podatkov policije, v dokumentu 0602-8/2019/8 po enaki metodologiji opisujejo specifične ukrepe, metode, tehnike in sredstva, ki jih policija uporablja za nadzor in varovanje državne meje ter opravljanje drugih nalog policije iz 4. člena ZNPPol. Varovani podatki so zbrani iz različnih policijskih enot in kot celota omogočajo oceno, z razkritjem katere nepoklicani osebi, bi lahko nastale škodljive posledice za varnost države v povezavi z javno varnostjo in varnostno dejavnostjo državnih organov Republike Slovenije, predvsem Policije (5. člen ZTP) tako, da bi škodovalo izvajanju njenih nalog (13. člen ZTP). Glede na trenutno varnostno problematiko povezano z migracijami in drugo tujsko problematiko, bi razkritje nepoklicani osebi lahko škodovalo delovanju ali izvajanju nalog organa.

Podatki v dokumentu, številka 0602-8/2019/8, so povzeti po načrtovanih ukrepih policije, katerih razkritje nepoklicani osebi bi onemogočilo ali odložilo izvršitev uradne naloge in razkrilo dejavnosti policije ter Republike Slovenije pri izvajanju ukrepov za nadzor in varovanje državne meje, schengenskega območja ter tudi varovanja meja Evropske unije.

Oznaka stopnje tajnosti INTERNO velja do preklica.

Ta ocena škodljivih posledic je priloga k dokumentu, številka: 0602-8/2019/8.

Mag. Lado Bradač
generalni direktor
višji sekretar