



REPUBLIKA SLOVENIJA  
MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE  
POLICIJA

# EVROPSKI KODEKS POLICIJSKE ETIKE

Priporočilo Rec (2001)10



SVET EVROPE

REPUBLIKA SLOVENIJA  
MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE  
P O L I C I J A

# EVROPSKI KODEKS POLICIJSKE ETIKE

Priporočilo Rec (2001) 10

# EVROPSKI KODEKS POLICIJSKE ETIKE

Priporočilo Rec (2001) 10

Izšlo v zbirki: Slovenija in Svet Evrope št. 27

**ISBN 961-6043-49-8**



CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

174:351.74 (4)

EVROPSKI kodeks policijske etike : priporočilo Rec (2001) 10 / [prevod Barbara Hočevar Balon]. - Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Policija, 2003. - (Zbirka Slovenija in Svet Evrope / Informacijsko dokumentacijski center Sveta Evrope pri NUK ; št. 27)

Prevod dela: The European code of police ethics

ISBN 961-6043-49-8

127496960

**Izdalo:** Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Policija

**Urednik:** mag. Janez Mekinc

**Naslov izvirnika:** The European Code of Police Ethics, Recommendation (2001) 10

**Lektorirala:** Špela Omahen Regovc

**Prevod angleškega besedila:** Barbara Hočevar Balon

**Oblikovanje naslovnice:** Janez Starc

**Oblikovanje teksta:** Branka Derenčin

**Tisk:** Tiskarna Ljubljana d. d.

**Naklada:** 4.000 izvodov

Založniško in izdajateljsko pravico angleške različice besedila ima Svet Evrope, založniško in izdajateljsko pravico slovenske različice besedila pa izdajatelj.

# KAZALO

Stran

EVROPSKI KODEKS POLICIJSKE ETIKE – Priporočilo Rec (2001) 10 .....	7
Opredelitev obsega Kodeksa – Dodatek k priporočilu Rec (2001) 10 .....	8
I. Cilji policije .....	9
II. Pravna podlaga policije v pravni državi .....	9
III. Policija in kazenskopravni sistem .....	9
IV. Organizacijske strukture policije .....	10
A. Splošno .....	10
B. Izobrazba, zaposlovanje in zadržanje policijskih kadrov .....	11
C. Usposabljanje policijskih uslužbencev .....	11
D. Pravice policijskih uslužbencev .....	12
V. Smernice za policijsko posredovanje/intervencije .....	12
A. Smernice za policijsko posredovanje/intervencije: splošna načela .....	12
B. Smernice za policijsko posredovanje/intervencije: posebne okoliščine .....	13
1. Policijska preiskava .....	13
2. Aretacija/odvzem prostosti, ki ga opravi policija .....	14
VI. Odgovornost in nadzor nad policijo .....	15
VII. Raziskovanje in mednarodno sodelovanje .....	15
 KOMENTAR K PRIPOROČILU Rec (2001) 10 Odbora ministrov državam članicam o Evropskem kodeksu policijske etike .....	 17
I. Uvod .....	17
1. Kodeksi policijske etike .....	17
2. Ozadje nastanka Evropskega kodeksa policijske etike .....	20
II. Preambula priporočila .....	24
III. Komentar preambule .....	26
 KOMENTAR VSEBINE POSAMEZNIH TOČK KODEKSA .....	 28

## SPREMNA BESEDA

Priporočilo Rec (2001) 10, Evropski kodeks policijske etike, je v Svetu Evrope nastajal med letoma 1998 in 2001. Odbor strokovnjakov za policijsko etiko in upravljanje v policiji, ki je pripravljala in oblikoval dokument, so sestavljali strokovnjaki iz policijskih vrst, kar je bila novost pri delu Sveta Evrope. Svet Evrope se je do ustanovitve tega odbora držal pravila, da so policijo v Svetu Evrope zastopali predstavniki ministrstev za notranje zadeve in pravosodje ali pa drugi visoki vladni uradniki, nikoli pa neposredno delavci policije. Tokrat je bilo drugače, kar je razvidno tudi iz vsebine Kodeksa. Na šestih zasedanjih se je Odbor poglobil v temelje policijskega dela in iz njih ter neposrednih izkušenj črpal snov za oblikovanje besedila.

Evropski kodeks policijske etike ni namenjen samo policistom, policijskemu menedžmentu in policijskim organizacijam, temveč tudi vladam držav, sindikatom in drugim organom, ki imajo neposreden vpliv na organizacijo in delo policije. Kodeks predstavlja okvir, kako naj bodo organizirane in kako naj delujejo policijske organizacije v sodobni demokratični družbi.

Poudariti je treba, da je Evropski kodeks policijske etike priporočilo Sveta Evrope in je (za razliko od konvencij) za države članice le moralno obvezujoč dokument. To pa ne pomeni, da nasprotovanje temu priporočilu nima negativnih posledic za državo članico. Svet Evrope je pač institucija z visoko moralno avtoriteto, ki ima tako v Evropi kot v svetu velik vpliv.

V Evropi je to prvi dokument, ki opredeljuje enoten okvir delovanja in organiziranja policije, zato ima še toliko večji pomen. Zaradi tega postajajo vedno glasnejše tudi zahteve posameznih članic Sveta Evrope, da bi bilo potrebno Priporočilo Evropski kodeks policijske etike preoblikovati v konvencijo Sveta Evrope, ki bi bila za države podpisnice tudi pravno zavezujoč dokument.

Urednik

## EVROPSKI KODEKS POLICIJSKE ETIKE

Priporočilo Rec(2001)10 s Komentarjem,  
ki ga je sprejel Odbor ministrov  
Sveta Evrope  
19. septembra 2001

---

Generalni direktorat – Pravne zadeve

SVET EVROPE  
ODBOR MINISTROV

Priporočilo Rec (2001) 10 Odbora ministrov državam članicam o  
Evropskem kodeksu policijske etike (ki ga je sprejel Odbor ministrov  
19. septembra 2001 na 765. sestanku namestnikov ministrov)

Odbor ministrov v skladu z določili člena 15b Statuta Sveta Evrope

- ob sklicevanju na cilj Sveta Evrope, da bi dosegli večjo enotnost med svojimi članicami,
- ob zavedanju, da je namen Sveta Evrope uveljavljati pravno državo, ki je osnova vsake prave demokracije,
- ob upoštevanju, da ima kazenskopравни sistem ključno vlogo pri varovanju pravne države in da je vloga policije bistvenega pomena v tem sistemu,
- ob zavedanju, da se morajo vse države članice učinkovito bojevati proti kriminalu na nacionalni in mednarodni ravni,
- ob upoštevanju, da se naloge policije v veliki meri izvajajo v tesnem stiku z javnostjo in da je učinkovitost policije odvisna od podpore javnosti,
- ob ugotovitvi, da večina evropskih policijskih organizacij – poleg tega, da skrbi za izvajanje zakonov – opravlja tudi druge socialne funkcije in funkcije pomoči v družbi,
- v prepričanju, da je zaupanje javnosti v policijo tesno povezano z njenim odnosom do javnosti in ravnanjem z njo, zlasti v zvezi s tem,

kako policija spoštuje človekovo dostojanstvo in posameznikove temeljne pravice in svoboščine, kot so zapisane v Evropski konvenciji o človekovih pravicah,

- ob upoštevanju načel, zapisanih v dokumentu Združenih narodov Kodeks obnašanja za uslužbence varnostnih organov in v Resoluciji Parlamentarne skupščine Sveta Evrope o Deklaraciji o policiji,
- ob upoštevanju načel in pravil, predpisanih v policijskih dokumentih – s kazenskega, civilnega in javnopravnega vidika ter z vidika človekovih pravic – kot jih je sprejel Odbor ministrov Sveta Evrope, ob upoštevanju odločitev in sodb Evropskega sodišča za človekove pravice ter načel, ki jih je sprejel Odbor za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja,
- ob ugotovitvi, da obstajajo raznolike policijske strukture in načini organiziranja policije v Evropi,
- ob upoštevanju, da je treba določiti enotna evropska načela in smernice o skupnih ciljih, delovanju in odgovornosti policije pri zagotavljanju varnosti in posameznikovih pravic v demokratičnih družbah z vladavino prava,
- priporoča vladam držav članic, da naj pri sprejemanju notranje zakonodaje, prakse in kodeksov obnašanja sledijo načelom Evropskega kodeksa policijske etike, ki je priložen k temu priporočilu zaradi postopnega izvajanja teh načel. Odbor priporoča, da se Kodeks posreduje čim večjemu številu zainteresiranih.

## Dodatek k Priporočilu Rec (2001) 10

### Opredelitev obsega Kodeksa

Kodeks se uporablja v tradicionalni javni policiji ali policijskih službah ali v drugih javnih pooblaščenih in/ali nadzorovanih organih, katerih glavni namen je zagotavljati javni red v civilni družbi, in v tistih organih, ki jih država pooblasti, da v te namene uporabljajo silo in/ali posebna pooblastila.

## I. Cilji policije

1. Glavne naloge policije v demokratični pravni državi so:
  - zagotavljanje miru in javnega reda v družbi;
  - varstvo in spoštovanje posameznikovih temeljnih pravic in svoboščin, zlasti kot so zapisane v Evropski konvenciji o človekovih pravicah;
  - preprečevanje kriminala in boj proti njemu;
  - odkrivanje kaznivih dejanj;
  - zagotavljanje pomoči in storitev javnosti.

## II. Pravna podlaga za policijo v pravni državi

2. Policija je javni organ, ki je ustanovljen z zakonom.
3. Policijske postopke je treba izvajati v skladu z zakoni države in mednarodnimi standardi, ki jih je sprejela država.
4. Zakonodaja, ki usmerja policijo pri njenem delu, je dostopna javnosti ter dovolj jasna in natančna, po potrebi pa podprta s predpisi, ki so prav tako dostopni javnosti in jasno oblikovani.
5. Za policijske uslužbenke velja ista zakonodaja kot za ostale državljane, izjeme pa so upravičene le, kadar gre za pravilno izvajanje policijskega dela v demokratični družbi.

## III. Policija in kazenskoopravni sistem

6. Treba je jasno razlikovati med vlogo policije in vlogo tožilstva ter sodstva in sistemom izvrševanja kazenskih sankcij. Policija nad temi organi nima nadzora.
7. Policija mora strogo spoštovati neodvisnost in nepristranost sodnikov. Še zlasti ne sme nasprotovati zakonitim sodnim odločitvam in ovirati njihovega izvajanja.
8. Policija praviloma nima sodnih funkcij. Vsakršen prenos sodnih funkcij na policijo mora biti omejen in v skladu z zakonodajo. Vedno mora biti



mogoče pred sodnimi oblastmi izpodbijati dejanje, odločitev ali opustitev dejanja policije, ki vpliva na pravice posameznika.

9. Sodelovanje med policijo in javnim tožilstvom je ustrezno in funkcionalno. V državah, v katerih spada policija pod pristojnost javnega tožilstva ali preiskovalnega sodnika, policija prejme jasna navodila, kakšne so prioritete pri preiskovanju kaznivih dejanj in kako poteka kazenska preiskava v posameznih primerih. Policija mora obveščati nadrejene organe kazenskega pregona o izvajanju njihovih navodil, še zlasti pa mora redno poročati o poteku kazenskih preiskav.
10. Policija spoštuje vlogo zagovornika v kazenskem postopku in, kadar koli je to ustrezno, pomaga zagotoviti pravico dostopa do pravne pomoči, zlasti osebam, ki jim je bila odvzeta prostost.
11. Policija ne prevzema vloge zaporskega osebja razen v nujnih primerih.

## IV. Organizacijske strukture policije

### A. Splošno

12. Policija je organizirana tako, da kot organ, ki profesionalno skrbi za izvajanje zakona in zagotavlja storitve javnosti, pridobiva ugled v javnosti.
13. Pri opravljanju svojih dolžnosti v civilni družbi je policija odgovorna civilnim oblastem.
14. Policija in njeni uniformirani uslužbenci so praviloma jasno prepoznavni.
15. Policija je pri opravljanju policijskih nalog, za katere je v celoti odgovorna, v zadostni meri operativno neodvisna od drugih državnih organov.
16. Policijski uslužbenci na vseh ravneh so osebno odgovorni za svoja dejanja, za opustitev dejanj ali za dajanje ukazov svojim podrejenim.
17. V policiji je sistem poveljevanja jasen. Vedno bi morala obstajati možnost, da se določi, kdo od nadrejenih je na koncu odgovoren za dejanja ali opustitve dejanj policijskih uslužbencev.

18. Policija je organizirana tako, da podpira dobre odnose med policijo in javnostjo ter, kadar je ustrezno, učinkovito sodeluje z drugimi ustanovami, lokalnimi skupnostmi, nevladnimi organizacijami in drugimi predstavniki javnosti, vključno z etničnimi manjšinami.
19. Policijske organizacije so javnosti pripravljene posredovati objektivne informacije o svojih dejavnostih, ne da bi pri tem razkrile zaupne informacije. Pripravijo se strokovne smernice za stike z mediji.
20. Policijska organizacija razpolaga z učinkovitimi ukrepi, s katerimi se zagotavljata integriteta in pravilno ravnanje policistov, zlasti pri spoštovanju posameznikovih temeljnih pravic in svoboščin, zlasti kot so določene v Evropski deklaraciji o človekovih pravicah.
21. Na vseh ravneh policijske organizacije se izvajajo učinkoviti ukrepi za preprečevanje korupcije in boj proti njej.

### **B. Izobrazba, zaposlovanje in zadržanje policijskih kadrov**

22. Ne glede na delovno mesto se policijski uslužbenci zaposlijo na podlagi njihove osebne usposobljenosti in izkušenj, ki ustrezajo ciljem policije.
23. Policijski uslužbenci so sposobni razumnega presojanja, so odprti, zreli, pošteni, spretni pri komunikaciji in imajo, kadar je primerno, vodstvene in menedžerske sposobnosti. Poleg tega dobro poznajo socialno in družbeno problematiko ter problematiko skupnosti.
24. Osebam, ki so bile obsojene zaradi težjih oblik kaznivih dejanj, je prepovedano opravljati policijsko delo.
25. Obveznemu preverjanju kandidatov sledi postopek zaposlovanja, ki je objektivni in nediskriminacijski. Policija si poleg tega prizadeva zaposliti moške in ženske iz različnih družbenih okolij, vključno z etničnimi manjšinami, da bi struktura zaposlenih odražala družbo, v kateri deluje.

### **C. Usposabljanje policijskih uslužbencev**

26. Policijsko usposabljanje, ki je osnovano na temeljnih vrednotah demokracije, pravni državi in varstvu človekovih pravic, se pripravlja v skladu s cilji policije.

27. Splošno policijsko usposabljanje mora biti čim bolj usmerjeno v družbo.
28. Začetnemu splošnemu usposabljanju naj po možnosti v rednih presledkih sledijo usposabljanje na delovnem mestu, specialistično usposabljanje in usposabljanje na področju upravljanja ter vodenja, kadar je potrebno.
29. Praktično usposabljanje za uporabo sile in omejitve v zvezi z uveljavljenimi načeli o človekovih pravicah, zlasti kot so zapisana v Evropski konvenciji o človekovih pravicah in njeni sodni praksi, je vključeno v vse stopnje policijskega usposabljanja.
30. Pri policijskem usposabljanju se je treba v celoti kritično opredeljevati do razizma in ksenofobije in se boriti proti njima.

#### **D. Pravice policijskih uslužbencev**

31. Policijski uslužbenci imajo praviloma enake državljske in politične pravice kot ostali državljani. Te pravice je možno omejiti samo, kadar je to potrebno za izvajanje policijskih nalog v demokratični družbi in je v skladu z zakonom in Evropsko konvencijo o človekovih pravicah.
32. Policijski uslužbenci kot javni uslužbenci v največji možni meri uživajo socialne in ekonomske pravice. Uslužbenci imajo zlasti pravico, da se organizirajo ali sodelujejo v predstavniških organizacijah, pravico do ustreznih nadomestil in socialne varnosti, zaradi posebne narave policijskega dela pa tudi pravico do posebnih zdravstvenih in varnostnih ukrepov.
33. Disciplinske ukrepe, ki so uvedeni zoper policijske uslužbenke, obravnava neodvisen organ ali sodišče.
34. Državni organi zagotavljajo podporo policijskim uslužbencem, ki so deležni neutemeljenih obtožb v zvezi z opravljanjem policijskih nalog.

#### **V. Smernice za policijsko posredovanje/intervencije**

##### **A. Smernice za policijsko posredovanje/intervencije: splošna načela**

35. Policija mora pri svojem delu vedno spoštovati človekovo pravico do življenja.

36. Policija ne sme pod nobenimi pogoji povzročiti, spodbujati ali dopuščati kakršnega koli dejanja mučenja ali nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja.
37. Policija lahko uporabi silo samo takrat, ko je to nujno potrebno, in samo v tolikšnem obsegu, kot je potrebno za doseganje zakonitega cilja.
38. Policija mora vedno preverjati zakonitost dejanj, ki jih namerava opraviti.
39. Policijski uslužbenci izpolnjujejo ukaze, ki jim jih ustrezno izdajo nadrejeni. Policisti so dolžni zavriniti izpolnitev ukazov, ki so nedvoumno nezakoniti, in o tem poročati brez strahu pred sankcijami.
40. Policija opravlja svoje naloge pošteno, pri čemer ravna v skladu z načeloma nepristranosti in nediskriminacije.
41. Policija lahko omeji človekovo pravico do zasebnosti samo takrat, ko je to nujno potrebno, in izključno zaradi doseganja zakonitega cilja.
42. Policija zbira, shranjuje in uporablja osebne podatke v skladu z mednarodnimi načeli o varstvu podatkov, vendar samo v tolikšni meri, kot je to potrebno za opravljanje zakonitih, legitimnih in posebnih nalog.
43. Policija pri opravljanju svojih dejavnosti vedno upošteva temeljne človekove pravice, kot so svoboda mišljenja, vesti, vere, izražanja, pravica do mirnega zbiranja in združevanja, svoboda gibanja in pravica do mirnega uživanja lastnine.
44. Policisti z vsemi ravnajo etično in spoštljivo, pri čemer se zlasti upošteva položaj posameznikov, ki pripadajo ranljivim skupinam.
45. Policisti se pri intervenciji običajno uradno predstavijo.
46. Policijski uslužbenci nasprotujejo vsem oblikam korupcije v policiji. Nadrejene in druge ustrezne organe obvestijo o korupciji v policiji.

## **B. Smernice za policijsko posredovanje/intervencije: posebne okoliščine**

### **1. Policijska preiskava**

47. Minimalni pogoj za policijsko preiskavo je utemeljen sum o dejanski ali morebitni kršitvi zakona ali storitvi kaznivega dejanja.

48. Policija mora upoštevati načela, da vsakdo, ki je obtožen kaznivega dejanja, velja za nedolžnega, dokler ga sodišče ne spozna za krivega, in da ima vsak obtoženec določene pravice, predvsem pravico, da je takoj seznanjen z obtožbami zoper njega, in pravico, da pripravi svojo obrambo, bodisi osebno ali s pravno pomočjo po lastni izbiri.
49. Policijske preiskave potekajo objektivno in pošteno. Pri preiskavah policisti upoštevajo in se prilagajajo posebnim potrebam oseb, kot so otroci, mladoletniki, ženske, manjšine, vključno z etničnimi manjšinami in ranljivimi osebami.
50. Ob upoštevanju 48. člena se sprejmejo smernice za pravilno izvajanje policijskih razgovorov. Policija poskrbi za pošten potek razgovora, med katerim posameznika seznanjajo z razlogi za razgovor in vsemi drugimi pomembnimi informacijami. O policijskih razgovorih se vodi sistematična evidenca.
51. Policija se zaveda posebnih potreb prič in upošteva pravila o njihovi zaščiti ter jim nudi podporo med preiskavo, zlasti kadar obstaja tveganje, da bo priča ustrahovana.
52. Policija žrtvam kaznivih dejanj brez diskriminacije zagotavlja potrebno podporo, pomoč in informacije.
53. Policija med policijsko preiskavo po potrebi zagotovi tolmačenje in/ali prevajanje.

## **2. Aretacija/odvzem prostosti, ki ga opravi policija**

54. Odvzem prostosti je čim bolj omejen in se opravi z upoštevanjem osebnega dostojanstva, ranljivosti in osebnih potreb vsake pridržane osebe. Za vsako pridržano osebo se sistematično vodi evidenca.
55. Policija v največji možni meri v skladu z notranjim pravom takoj obvesti osebe, ki jim je bila odvzeta prostost, o razlogih za odvzem prostosti in obtožbah, ki so vložene proti njim, in jih nemudoma seznanjajo s postopkom, ki bo uporabljen v njihovem primeru.
56. Policija vsem pridržanim zagotovi varnost, primerne zdravstvene in higienske razmere ter prehrano. Policijski prostori za pridržanje so primerno veliki, imajo zadostno osvetljava in prezračevanje ter so primerno opremljeni za počitek.

57. Osebe, ki jim je policija odvzela prostost, imajo pravico, da o tem obvestijo tretjo osebo po lastni izbiri, pravico do pravne pomoči in pravico do zdravniškega pregleda, ki ga opravi zdravnik po njihovi izbiri, kadar koli je to mogoče.
58. Policija, kolikor je to mogoče, loči osebe, ki jim je bila odvzeta prostost zaradi suma storitve kaznivega dejanja, od tistih, ki jim je bila odvzeta prostost iz drugih razlogov. Običajno se ločijo moški in ženske ter odrasle in mladoletne osebe.

## **VI. Odgovornost in nadzor nad policijo**

59. Policija je odgovorna državi, državljanom in njihovim predstavnikom. Policija je pod učinkovitim zunanjim nadzorom.
60. Državni nadzor nad policijo se deli med zakonodajno, izvršilno in sodno oblast.
61. Državni organi zagotavljajo učinkovite in nepristranske pritožbene postopke zoper policijo.
62. Treba je spodbujati mehanizme odgovornosti, ki temeljijo na komunikaciji in medsebojnem razumevanju med javnostjo in policijo.
63. V državah članicah se izdelata kodeks policijske etike, ki temelji na načelih tega priporočila in ga pregledajo ustrezni organi.

## **VII. Raziskovanje in mednarodno sodelovanje**

64. Države članice podpirajo in spodbujajo raziskave o policiji, ki jih izvaja policija, in tiste, ki jih izvajajo zunanje ustanove.
65. Treba je spodbujati mednarodno sodelovanje na področju policijske etike in policijskih vidikov človekovih pravic.
66. Svet Evrope mora skrbno preverjati, kako se spodbujajo in izvajajo načela tega priporočila.



## KOMENTAR H KODEKSU - Priporočilo Rec (2001) 10 Odbora ministrov državam članicam o Evropskem kodeksu policijske etike

### I. Uvod

#### 1. Kodeksi policijske etike

Mnogo od tistega, kar je napisanega o policiji, opisuje, kako policija ravna ali bi ravnala v različnih situacijah. Pojavlja se težnja, da se (z izjemo moralnih vprašanj) zanemari vprašanje, kako bi uslužbenci policije morali ravnati, ter le redko natančno opredelijo vrednote in standardi, ki jih od policije terjata moderna, demokratična družba. Določbe Evropskega kodeksa policijske etike (v nadaljevanju Kodeks) so podlaga za takšen sistem vrednot. Čas nastanka Kodeksa ne bi mogel biti primernejši, saj se veliko evropskih držav ukvarja z reorganizacijo svoje policije, s katero bodo spodbudile in utrdile demokratične vrednote. Prav tako se evropske države ukvarjajo z vprašanjem, kako zagotoviti skupne standarde policije prek državnih meja, da bi po eni strani izpolnile pričakovanja vedno bolj mobilnih Evropejcev, ki želijo in pričakujejo poenoteno, pravično in predvidljivo ravnanje policije, po drugi strani pa bolje sodelovale med sabo in s tem povečale učinkovitost v boju proti mednarodnemu kriminalu. Določbe Kodeksa podpirajo tudi cilj Sveta Evrope, ki je doseganje večje enotnosti med njegovimi članicami.

Že bežen pogled na to, kakšno vlogo ima policija v demokratični družbi, kaže na poseben pomen Kodeksa. Ureditev v pravnih demokratičnih državah zagotavlja maksimalno svobodo posameznika. Tudi kazenskopравни sistemi so se razvili zaradi zagotavljanja osebne svobode in varnosti. V demokratičnih družbah z vladavino prava opravlja policija običajne naloge preprečevanja in odkrivanja kaznivih dejanj ter boja proti njim. Poleg tega skrbi za izvajanje zakonov, vzdržuje javni red in mir ter varuje osnovne človekove pravice. V takšnih družbah opravlja policija različne storitve za javnost, ki so socialne narave in podpirajo druge naloge policije. Policija ima pri izpolnjevanju teh nalog diskrecijsko pravico. V demokratični družbi policija pomaga pri ohranjanju demokratičnih vrednot in se tudi sama ravna po njih. Javnost podpira in odobrava legitimno izvajanje nalog policije,



dokler jih ta izvaja v skladu z 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. Takšna podoba policije v demokratičnih državah je v osrčju interesov Sveta Evrope.

Čeprav je Kodeks policijske etike šele začetek kakršnega koli procesa za zagotavljanje skupnih standardov policije, ima takšen proces brez kodeksa le malo možnosti za uspeh. Ko se postavijo temelji za etične vrednote, se s kodeksom policijske etike povečajo možnosti za hitrejšo opredeljevanje, razumevanje, analiziranje in reševanje problemov. Proces nastajanja kodeksa odpira vrsto vprašanj o vrednotah, ki jih mora policija kot organizacija priznavati in uporabljati v praksi. Osnovna načela policije, kot so lojalnost, nepristranost, diskrecija in strokovnost, se napajajo iz skupnega vira in pojmovanja o delu policije, s tem pa tudi razumevanje, ki ga omogoča kodeks. Kodeks pomaga artikulirati osebna pravila obnašanja, kar zajema tudi to, da nekdo s ponosom opravlja delo policista. To je še posebej pomembno za pripravnike, ki se morajo že na začetku seznaniti s ključnimi vrednotami, ki opredeljujejo in vodijo njihovo delo. Omemba policijskih pripravnikov nas opozarja, kako pomemben je kodeks za usposabljanje policistov. Brez takšnega vira načel in vrednot je učiteljeva naloga dvojno otežena. Učitelj mora pri posredovanju znanja o vsebini kodeksa poudariti tako izvor kot verodostojnost kodeksa, sicer tvegamo, da pripravniki kodeks obravnavajo kot nekaj manj pomembnega in kot učiteljev osebni interes. Treba je dodati, da ima kodeks policijske etike pozitivne učinke na vseh ravneh policijskega usposabljanja.

Kot smo že omenili, se policijska dejavnost izboljša, če javnost podpira delo policije in z njo tesno sodeluje. Javnost se zanaša na odgovorno ravnanje policije, ki ima velika pooblastila, vključno s diskrecijsko pravico, ki ji daje izključno pravico do legitimne uporabe sile. Zato je nujno, da javnost policiji zaupa. Pravilno predstavljeni kodeks policijske etike, ki poudarja skupna načela, namene in vrednote policije, lahko pripomore k večjemu zaupanju javnosti v policijo in nadaljnjim dobrim odnosom in sodelovanju z javnostjo. Po drugi strani pa ta ista načela, ki natančno opredeljujejo vrsto in obseg policijskega dela, pomagajo obvarovati policijo pred neodgovornimi, lahkomišelnimi in nevšečnimi zahtevami, predvsem pa zmanjšujejo njeno odgovornost v primerih neuspešnega posredovanja.

Policijski kodeks lahko deluje kot regulativni dokument za notranjo organizacijo policije. To je ena izmed pomembnejših lastnosti Evropskega policijskega kodeksa. Kodeks predpisuje minimalna načela, vrednote in okvire za etično ravnanje in ima najmanj štiri regulativne funkcije: vzdržuje kontrolo kakovosti ravnanja uslužbencev policijske organizacije (policistov in delavcev policije); pomaga pri vodenju, upravljanju in nadziranju; pripomore k temu, da postanejo višji uslužbenci bolj odgovorni in zagotavlja normative za presojanje v zahtevnejših primerih notranjih nesoglasij.

O možnih vplivih kodeksa na policijsko prakso lahko rečemo, da policiji priporoča najboljša pravila in je pravzaprav formalizirana oblika ustaljenega, vsakdanjega in načelnega obnašanja, ki se ravna po zdravi pameti. Vendar pa ima beseda etika več pomenov. Aristotel je vzpostavil najširše razumevanje te besede. Zanj je etika pri vsakodnevem moralnem obnašanju in prepričanjih bistvena. Ta pomen besede se ne pokriva s pomenom besede etika, ki je vključena v Evropski kodeks policijske etike. Moderne družbe in njihove policijske organizacije so deloma organizirane po medsebojno povezanih načelih delitve dela in sodelovanja. Ljudje opravljajo veliko število specializiranih dejavnosti. Medtem ko za vsakodnevna opravila uporabljajo običajna moralna pravila, potrebujejo na delovnih mestih bolj natančno opredeljena pravila in smernice obnašanja. To pa zato, ker se ob svojem delu, ki je usmerjeno v določene vidike človeškega obnašanja, zaposleni soočajo z različnimi, redno ponavljajočimi se moralnimi vprašanji, s katerimi se mora vsakdo spoprijeti in jih rešiti. To še posebej velja za javne uslužbence, saj javnost zaupa svoje blagostanje posameznim poklicnim strokovnjakom. V tem kontekstu se beseda etika navezuje na tisti sistem temeljnih načel in predpisov, ki je primeren za določanje pravil obnašanja za posamezen poklic. Opozoriti je treba, da je uporaba besede etika v tem pomenu poskus, da vsakodnevna etična načela uporabimo za specializirane zahteve in dileme v javnih organizacijah. V tem smislu je uporabljena beseda etika v naslovu Evropski kodeks policijske etike.

Skrb policije za ohranjanje pravne države obsega dve različni, vendar med seboj povezani dolžnosti: policija skrbi za pravilno uzakonjeni in vzpostavljeni pravni red države, vključno z varovanjem javnega miru, pri tem pa se mora strogo držati svojih pooblastil, se izogibati samovoljnemu posredovanju in spoštovati človekove pravice ter svoboščine.

V pravni državi ni pomembno samo, kaj je narejeno, temveč tudi, kako je narejeno. Pri izvrševanju svojih nalog mora policija spoštovati pravice državljanov kot posameznikov, vključujoč človekove pravice in svoboščine, ter se izogibati samovoljnim in nezakonitim dejanjem. To je bistveno za pomen pravne države in potemtakem tudi bistvo in namen policije v demokraciji.

Pravna država določa, da za tiste, ki pripravljajo, razsojajo in izvršujejo zakone, veljajo isti zakoni. Z drugimi besedami, policija se mora ravnati po istih zakonih, ki jih sama uporablja in za izvajanje katerih skrbi. Značilno za policijo v visoko razviti in zreli demokraciji je, da tudi sama upošteva zakone, za izvajanje katerih skrbi. Vloga policije v pravni državi je tako pomembna, da se stanje demokracije lahko ugotovi že ob pogledu na obnašanje njene policije.

Namen Evropskega kodeksa policijske etike je zagotoviti sistem načel in vrednot za skupne cilje, delovanje in nadzor nad policijo v demokratičnih družbah z vladavino prava. Na Kodeks je v veliki meri vplivala Evropska konvencija o človekovih pravicah. Kodeks naj bi natančneje opredelil zahteve in naloge policije, ki se bo zato lažje soočila z zahtevnimi in občutljivimi nalogami, kot so preprečevanje in odkrivanje kaznivih dejanj, vzdrževanje javnega reda v civilni demokratični družbi. Čeprav je Priporočilo primarno namenjeno predvsem vladam držav, so smernice začrtane dokaj široko, tako da so lahko vir navdiha tudi za tiste, ki se ukvarjajo s policijo in policijskimi zadevami na bolj pragmatični ravni.

## **2. Ozadje nastanka Evropskega kodeksa policijske etike**

Svet Evrope se že od svoje ustanovitve ukvarja z zadevami s področja policije, saj ima pomembno vlogo pri ohranjanju temeljnih vrednot Sveta Evrope (pluralistična demokracija, pravna država in človekove pravice), ki zagotavlja programska izhodišča za evropsko razpravo o vlogi policije v demokratični družbi.

Pri Evropskem sodišču za človekove pravice se je izoblikovala obsežna sodna praksa na policijskem področju. Poleg tega je Evropski odbor za preprečevanje mučenja, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali

kaznovanja (CPT) pripravil usmerjevalna načela. Evropska socialna listina in z njo povezana sodna praksa vsebujeta pomembna načela o socialnih in ekonomskih pravicah policijskih uslužbencev. Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti (ERCI) je na svojem področju izoblikovala načela za policijo. Komisija Sveta Evrope za demokratizacijo z uporabo prava (Beneška komisija) je sprejela dokumente o ustavnih vidikih policije. Skupina držav proti korupciji (GRECO) ima pooblastilo, da oceni stopnjo korupcije v javni upravi, vključno s policijo.

Policijsko delo je odvisno tudi od zahtev in potreb lokalnih in regionalnih oblasti, kar pa je neposredno povezano z urbano ogroženostjo. Odnosi med policijo in etničnimi skupinami predstavljajo še eno interesno področje. Svet Evrope je pripravil dejavnosti, ki znotraj policije spodbujajo zavest o človekovih pravicah. Predstavniki policijske stroke in strokovnjaki na področju človekovih pravic, ki prihajajo tako iz državnih kot nevladnih organizacij, skupaj rešujejo probleme v zvezi s človekovimi pravicami na področju delovanja policije. Konkretni rezultati tega dela so programi usposabljanja policijskih uslužbencev o človekovih pravicah in številni dokumenti kot na primer priročniki o policiji in človekovih pravicah. To delo je pripomoglo, da se je znotraj nacionalnih policij izoblikovala potreba po širjenju zavesti o človekovih pravicah na vseh ravneh policijske organizacije.

Deklaracija o policiji, ki jo je sprejela parlamentarna skupščina Sveta Evrope leta 1979, je bila eden od prvih poskusov oblikovanja etičnih načel policije. Številnim evropskim državam je pomagala odgovoriti na mnoga vprašanja o policiji. Čeprav se je Odbor ministrov strinjal z mnenjem skupščine, da morajo za policije v demokratičnih državah veljati visoka moralna načela, ni podprla Deklaracije in ta ni postala pravna listina Sveta Evrope.

V tradicionalnem medvladnem ozračju Sveta Evrope se je delo, za katero je bil pooblaščen Odbor ministrov, osredotočilo na naslednja področja policijskega dela: kazenskopravni sistem, kazensko pravo in kriminologija (kazenski postopki, preprečevanje kriminala, zaščita žrtev in prič, mladoletniško prestopništvo, pripor, organizirani kriminal, korupcija, javno tožilstvo itd.) in javno pravo (varstvo osebnosti in dostojanstva, varstvo podatkov itd.) V okviru tega dela so izdelali pravne listine – konvencije in priporočila – pomembne za policijo.

Leta 1989 so se v srednji in vzhodni Evropi začele dogajati spremembe, ki so povzročile, da je Svet Evrope občutno pospešil svoje dejavnosti na področju policije. V okviru programov podpore reformam na pravnem področju in v javni upravi, vključno s policijo, je bilo opravljenih veliko dejavnosti (seminarjev, delavnic in akcij za širjenje strokovnosti na področju prava) na temo vsebin, kot so »vloga policije v demokratični družbi«, »policijska etika« in »policija in pravna država«.

V kontekstu policijske reforme je bila poudarjena potreba po vseevropskem normativnem okviru. Posledica tega je bila ustanovitev Odbora strokovnjakov za policijsko etiko in probleme policijske dejavnosti (PC-PO), ki deluje pod okriljem Evropskega odbora za problematiko kriminalitete (CDPC).

CDPC je na 47. plenarnem zasedanju leta 1998 sprejel pooblastila za delo Odbora PC-PO; ta pooblastila je potrdil Odbor ministrov na svojem 641. zasedanju septembra 1998, ki so se ga udeležili namestniki oz. pooblaščenca ministrov.

Odbor PC-PO je dobil naslednje projektne naloge:

»Policija ima pomembno vlogo v kazenskoopravnem sistemu. V primerjavi z drugimi strokovnimi skupinami znotraj tega sistema se le malo mednarodnih listin nanaša na policijo. Trenutno številne evropske države reorganizirajo policije, kar je odločilni del procesa uveljavljanja in utrjevanja demokratičnih idej in vrednot v družbi. Policijska etika je postala pomembna tema v večjem številu držav članic Sveta Evrope. Odbor strokovnjakov naj pripravi študijo o policijski etiki v širšem pomenu besede, upošteva vprašanja, kot so:

- vloga policije v demokratični državi in njeno mesto v kazenskoopravnem sistemu;
- cilji policijskega dela v pravni državi – preprečevanje kaznivih dejanj, odkrivanje kaznivih dejanj itd.;
- nadzor nad policijo.

Odbor strokovnjakov naj predvsem preuči posamezne vidike policijske etike v situacijah, ki se vsakodnevno pojavljajo pri policijskem delu, kot so

zasliševanje osumljencev in druge oblike preiskave, uporaba prisilnih sredstev, uporaba diskrecijske pravice policije itd. Preuči naj splošne etične vidike vodenja policije in njihovo vključitev v usposabljanje. V zvezi s tem je treba upoštevati razlike med etičnim kodeksom, pravili strokovnega obnašanja in disciplinskim kodeksom. Pri opravljanju svoje naloge naj Odbor upošteva Evropsko konvencijo o človekovih pravicah in Evropsko konvencijo o preprečevanju mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja ter Resolucijo 690 (1979) o Deklaraciji o policiji. Upošteva naj delo Odbora strokovnjakov za sodelovanje pri preprečevanju kaznivih dejanj (PC-PA) in tudi druge ustrezne dejavnosti Sveta Evrope.

Rezultat dela naj bo poročilo in/ali priporočilo o policijski etiki, ki ga države članice lahko uporabijo kot smernice pri vprašanih policijske reforme in nacionalnem kodeksu policijske etike.«

Odbor so sestavljali strokovnjaki iz Avstrije, Belgije, Hrvaške, Cipra, Češke, Danske, Francije, Grčije, Italije, Litve, Moldavije, Poljske, Portugalske, Romunije, Slovenije, Španije, Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije, Turčije in Združenega kraljestva. V Odboru so bili različni strokovnjaki z ministrstev za notranje zadeve in ministrstev za pravosodje, policije, tožilstva in sodstva. Odboru je predsedoval g. Karsten Petersen, namestnik danskega policijskega komisarja. Dva strokovnjaka - g. Amadeu Recasens Brunet (direktor katalonske policijske šole in profesor na barcelonski univerzi, Španija) in g. Neil Richards (direktor razvojnega programa za visoke policijske oficirje v okviru nacionalnega usposabljanja policije v Bramshillu, Velika Britanija) - sta bila določena, da pomagata Odboru.

Za administrativne zadeve je bil na voljo Generalni sekretariat pravnih zadev Sveta Evrope.

Opazovalci so bili predstavniki Evropske komisije, ICPO-Interpol, Zveze evropskih policijskih šol (AEPC) in Mednarodnega centra za sociološke, kazenske in kaznilniške raziskave (Intercenter). V zadnjih fazah nastajanja dokumenta so svetovali predstavniki Združenja za preprečevanje mučenja (APT), Evropskega sveta policijskih sindikatov (CESP), Evropske mreže policistk (ENP), Evropske zveze zaposlenih v javnih službah (EUROFEDOP), Mednarodne zveze višjih policijskih uslužbencev, Mednarodnega policijskega združenja (IPA) in Mednarodne zveze policijskih sindikatov (UISP).

Delo Odbora je temeljilo na pravnih listinah (konvencijah in priporočilih Sveta Evrope in drugih mednarodnih organizacij) in na načelih Evropskega sodišča za človekove pravice in drugih zgoraj omenjenih organov Sveta Evrope. Odbor je organiziral razgovore s predstavniki Evropskega odbora za preprečevanje mučenja in nečloveškega ter ponižujočega ravnanja ali kaznovanja in Evropskega odbora za socialne pravice. Odbor je bil seznanjen s projekti in dejavnostmi, povezanimi s policijskim področjem, ki so jih izvajali različni Generalni direktorati Sveta Evrope. Delo Odbora je bilo predstavljeno in je dobilo podporo na 12. kolokviju o kriminologiji, ki ga je novembra 1999 na temo Pooblastila policije in odgovornosti v demokratični družbi organiziral Svet Evrope, in na konferenci evropskih ministrov za notranje zadeve junija 2000.

Od decembra 1998 do marca 2001 je Odbor sklical šest plenarnih sej in tri delovna srečanja. Na prošnjo Parlamentarne skupščine se je Odbor ministrov strinjal, da ji pošlje osnutek priporočil v oceno. Odbor je mnenje skupščine upošteval na svoji šesti delovni seji.

Osnutek Priporočila k Evropskemu kodeksu policijske etike in pripadajoči komentar sta dobila končno obliko na šesti seji Odbora marca 2001. Dokument je bil predložen Odboru ministrov v odobritev (in nadaljnje posredovanje) na 50. plenarni seji Evropskega odbora za problematiko kriminalitete (CDPC) junija 2001. Na sestanku s stalnimi predstavniki članic Sveta Evrope 19. septembra 2001 je Odbor ministrov Priporočilo sprejel in odobril objavo priloženega komentarja.

## **II. Preambula Priporočila**

Odbor ministrov v skladu z določili člena 15b Statuta Sveta Evrope

- ob sklicevanju na cilj Sveta Evrope, da bi dosegli večjo enotnost med svojimi članicami,
- ob zavedanju, da je namen Sveta Evrope uveljavljati pravno državo, ki je osnova vsake prave demokracije,
- ob upoštevanju, da ima kazenskopravni sistem ključno vlogo pri varovanju pravne države in da je vloga policije bistvenega pomena v tem sistemu,

- ob zavedanju, da se morajo vse države članice učinkovito bojevati proti kriminalu na nacionalni in mednarodni ravni,
- ob upoštevanju, da se naloge policije v veliki meri izvajajo v tesnem stiku z javnostjo in da je učinkovitost policije odvisna od podpore javnosti,
- ob ugotovitvi, da večina evropskih policijskih organizacij – poleg tega, da skrbi za izvajanje zakonov – opravlja družbene in tudi storitvene funkcije,
- v prepričanju, da je zaupanje javnosti v policijo tesno povezano z njenim odnosom do javnosti in ravnanjem z njo, zlasti v zvezi s tem, kako policija spoštuje človekovo dostojanstvo in posameznikove temeljne pravice in svoboščine, kot so zapisane v Evropski konvenciji o človekovih pravicah,
- ob upoštevanju načel zapisanih v dokumentu Združenih narodov Kodeks obnašanja za uslužbence varnostnih organov in v Resoluciji Parlamentarne skupščine Sveta Evrope o Deklaraciji o policiji,
- ob upoštevanju načel in pravil, predpisanih v policijskih dokumentih – s kazenskega, civilnega in javnopravnega vidika ter z vidika človekovih pravic – kot jih je sprejel Odbor ministrov Sveta Evrope, ob upoštevanju odločitev in sodb Evropskega sodišča za človekove pravice ter načel, ki jih je sprejel Odbor za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja,
- ob ugotovitvi, da obstajajo raznolike policijske strukture in načini organiziranja policije v Evropi,
- ob upoštevanju, da je treba določiti enotna evropska načela in smernice o skupnih ciljeh, delovanju in odgovornosti policije pri zagotavljanju varnosti in posameznikovih pravic v demokratičnih družbah z vladavino prava,
- priporoča vladam držav članic, da naj pri sprejemanju notranje zakonodaje, prakse in kodeksov obnašanja sledijo načelom Evropskega kodeksa policijske etike, ki je priložen k temu priporočilu zaradi postopnega izvajanja teh načel. Odbor priporoča, da se Kodeks posreduje čim večjemu številu zainteresiranih.



### III. Komentar preambule

Že od svojega nastanka si Svet Evrope prizadeva, da bi države članice v zakonodaji, v praksi in sistemu delovanja uvedle in uveljavljale skupna načela. S tega vidika je kazenskopравни sistem od nekdaj na prvem mestu, saj boj proti kriminalu zahteva praktično uporabo načel, kot so pravna država, demokracija in človekove pravice, na katerih je bil Svet Evrope ustanovljen in za izvajanje katerih naj bi skrbel.

Učinkovitost boja proti kriminalu je v veliki meri odvisna od tega, v kolikšni meri so načela usklajena v okviru skupne evropske politike. Takšna usklajenost postaja vse pomembnejša zlasti pri pojavih, kot sta organizirani kriminal in korupcija, ki imata pogosto mednarodne razsežnosti. V takih primerih namreč obstaja nevarnost, da se nacionalni sistemi izkažejo za nezadostne.

Skupni standardi za varnostne organe, kot je policija, še niso izdelani do te mere kot standardi, ki se uporabljajo v kazenskopravnem sodstvu ali pri izvrševanju sankcij. Vendar pa pred kratkim sprejeto Priporočilo Rec (2000) 19 Sveta Evrope v zvezi z vlogo tožilstva v kazenskopravnem sistemu in to priporočilo prinašata novosti. Dejstvo, da policija postaja sestavni del kazenskopravnega sistema, s čimer se tesneje povezuje z pravosodje in notranje zadeve, bo zagotovilo trdno podlago za nadaljnje usklajevanje standardov v policiji.

V Evropi, kjer državne meje vse bolj izgubljajo pomen, bo treba policijo in njene pristojnosti obravnavati z mednarodnega vidika. Razprava se dotika predvsem učinkovitosti policije v boju proti kriminalu, ki ima čezmejne razsežnosti (primer za to sta predvsem organizirani kriminal in korupcija), vendar pa ni omejena samo na to problematiko. V demokratičnih družbah so policijska pooblastila omejena v skladu z osnovnimi človekovimi pravicami in svoboščinami, kot so določene v Evropski konvenciji o človekovih pravicah. Med enim in drugim je treba poiskati pravilno ravnovesje, prav to pa lahko ogrozi mednarodno policijsko etiko.

Policija ni odgovorna samo državi, temveč tudi javnosti v takšni družbi in njena učinkovitost je v veliki meri odvisna od podpore javnosti. V tem pogledu sta socialna in storitvena funkcija policije pomembni tudi za delovanje varnostnih organov.

Evropska konvencija o človekovih pravicah in njena sodna praksa sta bili osnovno izhodišče za nastanek tega Priporočila. V pomembnejših delih so na besedilo vplivala splošna načela in razmišljanja Evropskega odbora za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT), v ustreznih poglavjih pa je nanj vplivala Evropska socialna listina in njena sodna praksa. Poleg tega smo pri snovanju Priporočila temeljito preučili tudi druge mednarodne dokumente, ki se posebej nanašajo na policijo, kot sta dokument Združenih narodov Kodeks obnašanja za uslužbence varnostnih organov in Resolucija parlamentarne skupščine Sveta Evrope v zvezi z Deklaracijo o policiji.

Temeljito smo obdelali tudi naslednje dokumente Sveta Evrope, ki vsebujejo smernice za to priporočilo. To so:

- Okvirna konvencija za zaščito narodnostnih manjšin (ETS št. 157);
- Resolucija (78) o mladoletnem prestopništvu in socialnih spremembah;
- Priporočilo R (79) o zaščiti otrok pred surovim ravnanjem;
- Priporočilo R (80) 11 o pridržanju in priporu v kazenskem postopku in preiskavi;
- Priporočilo R (83) 7 o udeležbi javnosti v kazenski politiki;
- Priporočilo R (85) 4 o nasilju v družini;
- Priporočilo R (85) 11 o položaju žrtve v kazenski zakonodaji in postopku;
- Priporočilo R (87) 15, ki ureja uporabo osebnih podatkov v policiji;
- Priporočilo R (87) 19 o organizaciji preprečevanja kaznivih dejanj;
- Priporočilo R (88) 6 o odzivih družbe na mladoletno prestopništvo med mladimi iz družin migrantov;
- Priporočilo R (96) 8 o politiki boja proti kriminalu v Evropi v času sprememb;
- Priporočilo R (97) 13 o ustrahovanju prič in o pravicah obrambe;
- Priporočilo R (97) 24 o dvajsetih načelih za boj proti korupciji;
- Priporočilo R (99) 19 o poravnavi v kazenskih zadevah;
- Priporočilo R (2000) 10 o pravilih obnašanja za javne uslužbence;
- Priporočilo R (2000) 19 o vlogi javnega tožilstva v kazenskopravnem postopku;
- Priporočilo R (2000) 20 o vlogi zgodnjega psihosocialnega posredovanja pri preprečevanju kriminalitete;
- Priporočilo R (2000) 21 o svobodnem opravljanju poklica odvetnika;

- ECRI Splošna priporočila za policijo: Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti.

Pri delu smo upoštevali tudi številne druge dokumente (listine, priročnike itd.) s področja policijske dejavnosti, ki so nastali v okviru Sveta Evrope, kot so policija in človekove pravice, policijska etika, mediji, rasizem in nestrpnost ter vprašanja o enakopravnosti in manjšinah.

To priporočilo je bilo oblikovano na podlagi stališča, da med državami članicami obstajajo velike razlike med načini izvajanja zakonov in nalog policije. Razlika je še posebej opazna pri statusu in organizaciji policijskih sil/služb in njihovih operativnih metodah. Obenem med državami obstajajo velike podobnosti, zlasti pri ciljih in problemih, s katerimi se soočajo pri svojih vsakodnevnih nalogah. V tem pogledu Priporočilo vsebuje glavna usmerjevalna načela, ki so v dobro razvitih demokracijah bistvenega pomena za učinkovitost policije in njeno sprejemanje v javnosti.

Uvedba skupnih standardov prihaja ob pravem času. Policijske reforme se izvajajo po celi Evropi; zlasti v pred kratkim razvitih demokracijah je reforma policije del splošnega procesa, katerega glavni cilj je utrditev demokratičnih načel, kot so pravna država, varstvo človekovih pravic in utrditev javne uprave.

Ta usmerjevalna načela lahko služijo kot vodilo in vir navdiha pri reformi policije. Seveda pa je jasno, da je državam članicam treba pustiti nekaj maneverskega prostora, ne nazadnje zaradi različnega zgodovinskega razvoja in stopnje razvitosti policije. Priporočilo je podlaga za nadaljnja prizadevanja na področju policije, z njim pa je Svet Evrope zadeve s področja policije uvrstil med svoje prednostne naloge.

## **KOMENTAR VSEBINE POSAMEZNIH TOČK KODEKSA**

### **Opredelitev obsega Kodeksa**

Kodeks se uporablja v tradicionalni javni policiji ali policijskih službah ali v drugih javnih pooblaščenih in/ali nadzorovanih organih, ki skrbijo za javni red v civilni družbi, in v tistih organih, ki jih država pooblasti, da v te namene uporabljajo silo in/ali posebna pooblastila.

## Komentar

Področje Kodeksa je na začetku Priporočila opredeljeno zato, da se določi uporabnost dokumenta. Opredelitev je zelo ohlapna, zato da Kodeks ustreza čim večjemu številu policij in čim bolj različnim evropskim policijskim sistemom, še posebej njihovim različnim stopnjam razvoja in organizacijskim strukturam. Z opredelitvijo v tem odstavku je Kodeks uporaben v vseh »tradicionalnih« policijah v državah članicah. (Ta opredelitev se ne sme zamenjevati s opisanimi cilji policije iz 1. člena Kodeksa.)

Iz zgoraj navedenih razlogov je področje uporabe Kodeksa opredeljeno le z najbolj ključnimi značilnostmi vseh obstoječih javnih policijskih organov v Evropi. To so pooblastila za uporabo sile pri vzdrževanju reda v civilni družbi, kar običajno vključuje skrb za javni red in mir, preprečevanje ter odkrivanje kaznivih dejanj. Takšna opredelitev je najmanjši skupni imenovalec Kodeksa in ne potrebuje podrobnejšega opisa različnih področij dela policije, na katere naj bi Kodeks vplival. Kodeks se nanaša na vse policije, ki so odgovorne za izvajanje nalog policije v civilni družbi. Veljaven je ne glede na organiziranost posamezne policije (centralizirano ali lokalno, civilno ali vojaško), poimenovanje (policijske sile ali policijske službe) ali odgovornost (državi, regionalnim ali lokalnim oblastem ali širši javnosti).

Čeprav je področje Kodeksa zelo široko, so nekatere posebne vrste policije iz njega izključene. Tradicionalno policijo je treba razumeti kot nasprotje policiji za posebne namene, ki je ustanovljena za opravljanje drugih dejavnosti in se ne ukvarja z vzdrževanjem javnega reda v civilni družbi. Policije, za katere Kodeks ne velja, so vojaška policija, ko izvaja vojaške naloge, in tajne varnostne službe. Druga kategorija, ki je Kodeks ne zajema, je »kaznilniška policija«, ki v državah, v katerih obstaja, opravlja naloge v kazenskih zavodih.

Zasebne varnostne službe niso zajete v Priporočilu.

### I. Cilji policije

#### 1. Glavne naloge policije v demokratični pravni državi so:

- zagotavljanje miru in javnega reda v družbi;

- varstvo in spoštovanje posameznikovih temeljnih pravic in svoboščin, zlasti kot so zapisane v Evropski konvenciji o človekovih pravicah;
- preprečevanje kriminala in boj proti njemu;
- odkrivanje kaznivih dejanj;
- zagotavljanje pomoči in storitev javnosti.

### *Komentar*

Ta člen vsebuje izbor najpomembnejših ciljev policije v demokratični pravni državi.

Vzdrževanje miru in javnega reda v družbi sta klasična splošna cilja, za katera je pristojna policija. Pogosto sta označena kot nalogi policije s področja »javnega reda in miru«. Zajemata širok izbor policijskih dejavnosti, med katerimi je treba omeniti varovanje in zaščito posameznika (fizična in pravna), varovanje in zaščito lastnine (zasebne in javne) ter izvajanje zakonov v odnosu med državo in posamezniki, pa tudi med samimi posamezniki.

Spoštovanje osnovnih človekovih pravic in svoboščin, kot so zapisane v Evropski konvenciji o človekovih pravicah, je cilj dejavnosti policije in najverjetneje njen najpomembnejši del v pravni državi. Ta cilj policiji ne nalaga samo dolžnosti, da je treba pravice spoštovati, temveč da pri izpolnjevanju ciljev obstajajo določene meje.

Izraz »zlasti, kot so zapisane v Evropski konvenciji o človekovih pravicah« se uporablja zaradi sklicevanja na točno ta dokument, ne da bi pri tem izključili pomembnost drugih dokumentov o človekovih pravicah.

Različne države članice se različno lotevajo preprečevanja kriminala, ki pa je običajno skupna odgovornost države. Preprečevanje kriminala se pogosto deli na preventivno in operativno preprečevanje, pri čemer obe obliki spadata med naloge policije.

V skladu s Priporočilom št. R (83) 7 o sodelovanju javnosti v kazenski politiki in Priporočilom št. R (87) 19 o organizaciji preprečevanja kaznivih dejanj, ki ju je sprejel Svet Evrope, je za učinkovito preprečevanje kaznivih dejanj

potrebno sodelovanje širše skupnosti, vključno z javnostjo. »Partnerstvo« pri preprečevanju kriminala je v zadnjih letih pogostokrat uporabljen termin, kar je dokaz, da to ni izključna naloga policije. Pri preprečevanju kriminala se morajo uskladiti policija, druge službe in javnost. Čeprav politika preprečevanja kriminala v večini držav članic ni izključna odgovornost policije, kljub vsemu predstavlja enega izmed pomembnejših ciljev, ki mora v pravnih državah jamčiti, da se prepreči zloraba zoper posameznika.

Odkrivanje kaznivih dejanj je eden izmed klasičnih, glavnih ciljev policij vseh državah. Čeprav je odkrivanje kaznivih dejanj pogosto le del policijskega dela, je kljub vsemu ena od glavnih dejavnosti policije. Prav tu so pričakovanja javnosti zelo velika. Učinkovito odkrivanje kaznivih dejanj ima že samo po sebi preventiven učinek in je ključnega pomena pri krepitvi javnega zaupanja v kazensko-pravni sistem.

Odkrivanje kriminala je v različnih državah organizirano različno. V nekaterih državah sodi med naloge splošne policije, medtem ko to dejavnost v drugih državah izvajajo posebne veje policije, kot je kriminalistična policija ali sodna policija. Prav tako obstajajo precejšnje razlike glede neodvisnosti policije od tožilstva. Vendar so si problemi odkrivanja kaznivih dejanj, s katerimi se soočajo policije držav po Evropi, bolj ali manj podobni.

Kodeks ne nasprotuje temu, da je osrednja naloga policije boj proti kriminalu, pač pa poudarja dejstvo, da je treba vzdrževati primerno ravnovesje med učinkovitostjo policije in spoštovanjem temeljnih človekovih pravic, kar je na tem področju še posebej zahtevno. Načelo »domneve nedolžnosti« in spremljajoča varovala so zagotovo izjemnega pomena za osebe, ki so osumljene storitve kaznivega dejanja. Spoštovanje posameznikovih pravic pri odkrivanju kaznivih dejanj vključuje še pravice drugih prizadetih oseb, kot so žrtve in priče, ki jih mora policija prav tako zaščititi. Zaščita pri odkrivanju kaznivih dejanj je obravnavana v poglavju V v nadaljevanju.

Določba o zagotavljanju pomoči javnosti je prav tako značilnost večine policijskih služb, vendar pa so te funkcije po posameznih državah članicah različno razvite. Vključitev storitvene funkcije med cilje policije je nekoliko drugačna, saj spreminja vlogo policije: iz represivnega oz. prisilnega organa jo spreminja v »storitveni« organ. V Evropi je že nekaj časa prisotna jasna težnja,

da bi policijo bolj povezali s civilno družbo oz. jo bolj približali javnosti. V nekaterih državah članicah so v ta namen razvili »v skupnost usmerjeno policijsko delo«. Eden izmed pomembnejših načinov, kako to doseči je, da se policiji namesto statusa varnostnega organa oz. organa kazenskega pregona podeli status javnega storitvenega organa. Da bi se takšen premik funkcij uresničil v praksi, mora biti storitvena vloga policije vključena kot eden od ciljev moderne demokratične policije. Medtem ko se pomoč na splošno povezuje s specifičnimi situacijami, v katerih naj bi policija posredovala, kot na primer pomoč v nevarnosti ali pomoč osebam pri vzpostavljanju stikov z drugimi organi ali socialnimi službami, je storitvena vloga policije bolj nejasna in jo je zato težko opredeliti. Te dejavnosti ne smemo zamenjevati z administrativnimi nalogami, ki jih opravlja policija (npr. izdajanje potnih listin). Policija kot javni storitveni organ opravlja naloge za širšo javnost. V tem pogledu je eden izmed osnovnih in najbolj pomembnih dejavnikov enostaven dostop do policije. Storitvena vloga policije se tesno povezuje z odnosom, ki ga ima policija do javnosti, in ne pomeni, da policija poleg tradicionalnih nalog opravlja še obsežne storitvene dejavnosti. Jasno je, da se policija ne sme preveč obremenjevati s storitvenimi nalogami v družbi. Države članice morajo na tem področju izoblikovati smernice za policijske delo in naloge.

## II. Pravna podlaga za policijo v pravni državi

2. **Policija je javni organ, ki je ustanovljen z zakonom.**
3. **Policijske postopke je treba izvajati v skladu z zakoni države in z mednarodnimi standardi, ki jih je sprejela država.**
4. **Zakonodaja, ki usmerja policijo pri njenem delu, je dostopna javnosti ter dovolj jasna in natančna, po potrebi pa podprta s predpisi, ki so prav tako dostopni javnosti in jasno oblikovani.**
5. **Za policijske uslužbence velja ista zakonodaja kot za ostale državljane, izjeme pa so upravičene le, kadar gre za pravilno izvajanje policijskega dela v demokratični družbi.**

### *Komentar*

To poglavje določa pravni okvir za policijo kot institucijo in njeno delovanje v pravni državi. Poglavje zajema nekatere temeljne zakonske zahteve, ki

delno izhajajo iz Evropske konvencije o človekovih pravicah in iz spremljajoče sodne prakse. Členi 2–5 povzemajo nekatera izmed načel pravne države v zvezi z policijo.

Drugi člen poudarja, da je policija kot institucija javni organ. To pomeni, da se javni organi oblasti, v končni fazi država, ne morejo izogniti odgovornosti do policije in da policije kot institucije ni mogoče spremeniti v organ v zasebni lasti. Vendar pa se nekatere naloge/pooblastila policije lahko prenesejo na zasebne službe.

Poleg tega iz 2. člena izhaja, da je policijske organizacije treba ustanoviti z zakonom. To pomeni, da ima policija temelj v ustavi in/ali splošni zakonodaji, kar pa ne izključuje podrobnejših policijskih predpisov in podzakonskih pravnih aktov, kot so sklepi vlade ali navodila vodje službe, pod pogojem, da so ti izdani z prenesenimi pooblastili in v skladu z ustavo/zakonodajo.

Člen 3 vsebuje načela, ki morajo vedno voditi policijske operacije in morajo biti zakonita, v skladu z notranjo zakonodajo in ustreznimi mednarodnimi standardi. Pri tem so še zlasti pomembni Evropska konvencija o človekovih pravicah in sorodni dokumenti.

Člen 4 določa dve dodatni splošni načeli, ki sta vsebovani v konceptu »pravne države« in na kateri se je v kar nekaj primerih sklicevalo Evropsko sodišče za človekove pravice. Da posamezni državljan lahko zaščiti svoje pravice pred policijskimi pooblastili, se mora zavedati, na katere pravne norme se lahko sklicuje. To najprej pomeni, da so predpisi dostopni širši javnosti, in drugič, da so norme, bodisi zakonske ali podzakonske, dovolj natančno oblikovane. Ti dve zahtevi sta potrebni zato, da se državljanu omogoči, da predvidi posledice, ki jih lahko ima predpis. Jasno je, da se posledic nikoli ne da predvideti z absolutno verjetnostjo, poleg tega pa se morajo zakoni in uredbe prilagajati spreminjajočim se okoliščinam. Zato se Priporočilo navezuje na Evropsko sodišče za človekove pravice in uporablja izraz »dovolj jasen«. Obstajati mora primerno ravnovesje med podrobnostmi in fleksibilnostjo policijskega predpisa, ki določa temelje organizacije ali izvajanje nalog. Ta načela so pomembna in jih ne smemo podcenjevati, ko gre za uporabo državnih pooblastil zoper posameznika. Prav iz tega razloga so bila v Priporočilu posebej poudarjena.



V 5. členu je zapisano osnovno načelo pravne države, in sicer da je zakonodaja enako veljavna za vse državljane, vključno s tistimi, ki izvršujejo zakone, kot so policijski uslužbenci. Izjeme naj bi bile dovoljene samo, kadar je to potrebno za ustrezno izvajanje policijskih nalog.

Ta člen tudi predpostavlja, da za policijske uslužbence praviloma veljajo splošna zakonodaja ter običajni pravni postopki in sankcije, razen če obstajajo posebni razlogi. Notranji disciplinski ukrepi tukaj niso zajeti. Evropsko sodišče za človekove pravice je vzpostavilo sodno prakso, ki razlikuje med disciplinskimi in kazenskimi zadevami. V bistvu ni mogoče, da bi država nekaj, kar glede na mednarodno pravo velja za kazensko zadevo, označila kot disciplinsko zadevo. S tem bi namreč prekršila procesno zaščito, ki jo zagotavlja 6. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah.

### III. Policija in kazenskopравни sistem

#### **6. Treba je jasno razlikovati med vlogo policije in vlogo tožilstva ter sodstva in sistemom izvrševanja kazenskih sankcij. Policija nad temi organi nima nadzora.**

#### *Komentar*

V preambuli je že zapisano, da je policija eden izmed štirih členov kazenskoprnega sistema, ki ga poleg nje sestavljajo še tožilstvo, sodišča in organi za izvajanje kazenskih sankcij. Čeprav je v tem modelu kazenskoprnega sistema vsak člen neodvisen, je treba v sistem vključiti številne mehanizme nadzora in ravnovesij, da celoten sistem in njegovi sestavni deli delujejo v skladu z zakonom in učinkovito. Hkrati pa takšen model kazenskoprnega sistema, v katerem posamezni primeri prehajajo od enega člena k drugemu, s čimer je upravičen kazenski postopek, zahteva, da so posamezni členi do določene mere neodvisni in avtonomni. Takšen sistem bolje zaščiti posameznika.

Ta člen poudarja pomembnost ločevanja policije od ostalih sestavnih delov kazenskoprnega sistema. Policija, ki je »prvi člen v verigi«, ne sme nadzirati ostalih členov v tem sistemu.

- 7. Policija mora strogo spoštovati neodvisnost in nepristranost sodnikov. Še zlasti ne sme nasprotovati zakonitim sodnim odločitvam in ovirati njihovega izvajanja.**

*Komentar*

Ta člen se ukvarja z integriteto kazenskopravnega sistema. Neodvisnost in nepristranost sodstva sta ključna temelja družbe z vladavino prava. Policija kot del kazenskopravnega sistema je nujno tesno povezana s sodstvom in ne sme nikoli ravnati na način, ki lahko škoduje ali kakor koli vpliva na nepristranost sodstva. Po drugi strani mora sodstvo spoštovati policijo kot poseben strokovni organ in se ne sme vmešavati v njene strokovne odločitve.

Policija je podrejena sodstvu in sodnim odločitvam, ki jih mora natančno spoštovati in pogosto tudi izvajati pod pogojem, da so legitimne. Legitimnost ali zakonitost se nanašata tako na državno kot mednarodno pravo (človekove pravice); glej tudi 3. člen.

Drugi del tega člena bi praviloma pomenil, da mora policija spoštovati vse sodbe in odločitve sodišč in celo narediti vse, kar je potrebno, da omogoči njihovo izvajanje. Ubeseditev člena je takšna, da omogoča, da policija v situaciji, ko je zahteva po pravici v demokratični pravni družbi zapostavljena, ne igra zgolj vloge »slepega vršilca«. Iz 3. in 37. člena izhaja, da mora policija vedno preveriti zakonitost svojih dejanj.

Ta člen ne vpliva na pravice in svoboščine policijskih uslužbencev kot državljanov.

- 8. Policija praviloma nima sodnih funkcij. Vsakršen prenos sodnih funkcij na policijo mora biti omejen in v skladu z zakonodajo. Vedno mora biti mogoče pred sodnimi oblastmi izpodbijati dejanje, odločitev ali opustitev dejanja policije, ki vpliva na pravice posameznika.**

*Komentar*

Policija je lahko pooblaščen za opravljanje sodnih funkcij, čeprav to pomeni odstopanje od osnovnega pravila, da so funkcije izvršilne in sodne oblasti

strogo ločene. Priporočilo poudarja, da lahko policija opravlja sodne funkcije samo v omejenem obsegu, običajno v primerih manjših prekrškov, ko ni zapletenih dejstev in storilec prizna krivdo, sankcije pa so omejene ter standardizirane. Zelo pomembno je, da se lahko odločitve policije na podlagi delegiranih sodnih funkcij izpodbija na sodišču in da je storilec s tem seznanjen. Evropska konvencija o človekovih pravicah v 6. členu določa, da ima vsak pravico do poštenega sojenja na sodišču. Ta člen omogoča izpodbijanje vseh odločitev policije pred sodnimi organi.

**9. Sodelovanje med policijo in javnim tožilstvom je ustrezno in funkcionalno. V državah, v katerih spada policija pod pristojnost javnega tožilstva ali preiskovalnega sodnika, policija prejme jasna navodila, kakšne so prioritete pri preiskovanju kaznivih dejanj in kako poteka kazenska preiskava v posameznih primerih. Policija mora obveščati nadrejene organe kazenskega pregona o izvajanju njihovih navodil, še zlasti pa mora redno poročati o poteku kazenskih preiskav.**

#### *Komentar*

Ta člen odraža načela, ki jih vsebuje dokument Sveta Evrope Priporočilo o vlogi javnega tožilstva v kazenskopravnem sistemu Rec (2000) 19, in govori o odnosu med policijo in tožilstvom. Zaradi različnih sistemov v Evropi Priporočilo jasno ločuje med državami članicami, v katerih je policija neodvisna od tožilstva, in tistimi, v katerih policija spada pod pristojnost tožilstva. Ne glede na vrsto sistema pa Priporočilo daje tožilstvu dve glavni funkciji v odnosu do policije: da skrbno spremlja zakonitost policijske preiskav in da spremlja spoštovanje človekovih pravic. Poleg tega člen narekuje, da naj policija in tožilstvo ustrezno in funkcionalno sodelujeta.

V državah, v katerih spada policija pod pristojnost tožilstva, omenjeno Priporočilo Rec (2000) 19 v 22. členu navaja: »Država mora država zagotoviti učinkovita sredstva, da lahko javni tožilec:

- a) da policiji ustrezna navodila, da se učinkovito opravijo prednostne naloge na kazenskem področju, zlasti glede kategorij kazenskih primerov, ki jih je treba prednostno obravnavati, sredstev za iskanje dokazov, osebja, trajanja preiskav, informacij, ki jih je treba posredovati javnemu tožilstvu itd.;

- b) če so na voljo različne policijske službe, dodeli posamezne primere tistim službam, ki so za to nalogo najboljše usposobljene;
- c) če je potrebno, ocenjuje in nadzoruje, ali policija izvaja naloge v skladu z navodili in zakonom;
- d) pri morebitnih kršitvah sproži sankcije, če je to potrebno.«

Priporočilo v 9. členu odraža zgoraj opisane predpise tožilstva za delo s policijo. Države bi morale zagotoviti, da med policijo in tožilstvom obstaja ustrezno in funkcionalno sodelovanje tudi s policijskega vidika. Zlasti bi morale uvesti ukrepe, s katerimi bi tožilstvo policiji posredovalo jasna in natančna navodila. Ti ukrepi so lahko navodila, predpisana z zakonom ali podzakonskim aktom, ki naj jih dopolnjuje usposabljanje ali celo skupno izobraževanje policije in tožilstva itd.

Po drugi strani pa takšno sodelovanje zahteva, da mora policija obveščati nadrejene preiskovalne organe o napredku pri policijskih zadevah, še zlasti v posebnih primerih. Povratno poročanje tožilstvu/preiskovalnemu sodniku naj bo natančno predpisano in prav tako zahteva usposabljanje.

**10. Policija spoštuje vlogo zagovornika v kazenskem postopku in, kadar koli je to ustrezno, pomaga zagotoviti pravico dostopa do pravne pomoči, zlasti osebam, ki jim je bila odvzeta prostost.**

*Komentar*

Eden od temeljev pravne države je, da se vsakomur zagotovi enaka možnost pravnega varstva in sodnega varstva. To pomeni tudi, da je vsakomur, čigar pravice in interesi so ogroženi, zagotovljena možnost pravne pomoči; glej Priporočilo Rec (2000) 12 o svobodnem izvajanju odvetniškega poklica. Evropska konvencija o človekovih pravicah v 6. členu določa, da ima vsakdo, ki je obdolžen kaznivega dejanja, pravico, da se brani sam ali prek pravnega zagovornika, ki si ga sam izbere (glej 47. člen tega priporočila).

Deseti člen poudarja, da mora policija spoštovati vlogo zagovornikov v kazenskem postopku. Med drugim to pomeni, da se policija ne sme vmešavati v njihovo delo brez zakonitih pooblastil ali jih na kakršen koli

način zastraševati ali nadlegovati. Policija ne sme enačiti zagovornikov z njihovimi strankami. Ko policija osebi odvzame prostost, ji mora omogočiti izpolnitev pravice do pravne pomoči.

### **11. Policija ne prevzema vloge zaporskega osebja razen v nujnih primerih.**

#### *Komentar*

Ta člen dopolnjuje 6. člen in je v Priporočilo vključen zato, da poudari absolutno razliko med funkcijami policije, ki se v okviru svoje sodne funkcije ukvarja s predkazenskim postopkom, in tistimi funkcijami, ki zadevajo postopke z obsojenci in obtoženci. Glede na standarde Sveta Evrope v zvezi z administracijo in vodenjem priporov in zaporov, na primer Evropska pravila o zaporih Rec (87) 3 in Priporočilo o osebju, ki skrbi za izvajanje sankcij in ukrepov (Rec 97) 12, je jasno, da se delo zaposlenih v priporih in zaporih razlikuje od dela zaposlenih v policiji, še zlasti tistih, ki se ukvarjajo z odkrivanjem kaznivih dejanj. Temu ustrezno se zahtevajo drugačna usposobljenost, način zaposlovanja in dodatno izobraževanje. To pravilo odraža pomembno načelo ločevanja pooblastil znotraj kazenskopravnega sistema pred obsodbo in po njej. Vendar pa policija lahko opravlja nalogo zaporskega osebja v izrednih primerih.

(V nekaterih državah članicah se zaporsko osebje, ki je zaposleno v organih za izvrševanje kazenskih sankcij, imenuje »kazenska ali zaporniška policija«. Kot je bilo omenjeno v komentarju k definiciji in opredelitvi obsega Kodeksa, se Priporočilo ne nanaša na to zaporsko osebje.)

## **IV. Organizacijske strukture policije**

### **A. Splošno**

**12. Policija je organizirana tako, da kot organ, ki profesionalno skrbi za izvajanje zakona in zagotavlja storitve javnosti, pridobiva ugled v javnosti.**

#### *Komentar*

Člen vsebuje načelo, ki je bistveno za identiteto policijske organizacije v

demokracijski pravni državi. Policijsko delo v takšni družbi je najbolj uspešno opravljeno takrat, ko ga odobrava prebivalstvo (pridobivanje ugleda v javnosti). Zato je ključnega pomena, da se policija in javnost razumeta in sodelujeta. To velja za večino nalog, ki jih ima policija.

Organizacijske strukture policije naj bi bile takšne, da bi krepile zaupanje med policijo in javnostjo. Eden izmed pomembnih pogojev za to je, da se v policiji razvije visoka stopnja strokovnosti. Drugi pogoj je, da se policijska organizacija razvije v pregleden storitveni organ. Samo tako lahko javnost sprejema policijo bolj kot storitveno organizacijo, ki je na voljo javnosti, ne pa kot represivni organ, ki ji je vsiljen.

### **13. Pri opravljanju svojih dolžnosti v civilni družbi je policija odgovorna civilnim oblastem.**

#### *Komentar*

Treba se je zavedati, da se ta Kodeks omejuje na delo policije v civilni družbi. Policijsko delo, povezano s sodstvom (policija je namreč del kazensko-pravnega sistema), policijske naloge v zvezi z javnim redom, storitvena razsežnost policije ter vključevanje policije v civilno družbo so elementi, ki se razlikujejo od vojaških dejavnosti in ciljev. Poleg tega se pravna podlaga in pooblastila policije v pravni državi, kjer je poudarek na spoštovanju posameznikovih državljskih in političnih pravic, razlikujejo od vojaških. Čeprav med policijo in vojsko obstajajo nekatere podobnosti, so zgoraj omenjene značilnosti policije v demokratični pravni državi tako pomembne, da jih je treba podpreti z vsemi sredstvi. Organizacijska odgovornost je eno izmed takšnih sredstev. Policijska organizacija, ki je odgovorna civilni družbi, ima veliko možnosti, da bo gojila strokovnost, primerno za civilno družbo.

Organizacijske strukture policije – civilne ali vojaške – se v Evropi močno razlikujejo. V zahodni in severni Evropi je policija pretežno civilna. V srednji in vzhodni Evropi imajo nekatere policijske organizacije vojaško strukturo, medtem ko v južni Evropi obstajata oba modela, včasih v isti državi oba hkrati.

V marsikateri državi članici je opaziti, da se policije preoblikujejo v organizacije, ki so usmerjene v skupnost. Ti procesi vključujejo elemente

organizacijske reforme. V srednji in vzhodni Evropi je to del splošnega prehoda v sistem demokracije in pravne države. Vendar pa razvoj poteka v tej smeri tudi v delih Evrope, kjer ima demokracija dolgo tradicijo.

V danih razmerah, upošteva zgodovino in tradicijo držav članic, ta člen določa samo to, da bi morale biti policijske naloge v civilni družbi - ne glede na to ali jih izvaja civilno ali vojaško organizirana policija - na koncu v pristojnosti civilnih oblasti.

#### **14. Policija in njeni uniformirani uslužbenci so praviloma jasno prepoznavni.**

##### *Komentar*

Ta člen vsebuje načelo, ki je ključnega pomena za tradicionalno policijo v demokratični pravni državi: javnost mora z lahkoto prepoznati policijsko postajo in uniformirane policiste. To vključuje tudi drugo opremo, ki jo policija uporablja pri svojem delu (vozila idr.). Člen predpostavlja, da mora biti policija - razen če ni posebnih razlogov, kot je denimo pravilni potek preiskave - jasno prepoznavna in se razlikovati od drugih organov. To je del splošnih zahtev po odprtosti in transparentnosti policijske organizacije. Prav tako je to načelo pomembno zaradi hitrega dostopa do policije v nujnih primerih (glej tudi 44. člen).

#### **15. Policija je pri opravljanju policijskih nalog, za katere je v celoti odgovorna, v zadostni meri operativno neodvisna od drugih državnih organov.**

##### *Komentar*

Policija je del izvršilne oblasti. Ker od nje prejema navodila, ne more biti popolnoma neodvisna. Vendar pa mora policija pri reševanju svojih nalog spoštovati zakone, poleg tega ji je dodeljena tudi diskrecijska pravica. Pri izvrševanju pooblastil policija ne bi smela prejemati navodil politične narave. Operativna neodvisnost bi morala veljati za celotno organizacijo. Takšna neodvisnost je zelo pomembna lastnost pravne države, saj teži k temu, da se policijske dejavnosti opravljajo v skladu z zakonom in da se v primerih, ko je potrebna razlaga zakona, to stori nepristransko in strokovno. Operativna

neodvisnost zahteva, da je policija popolnoma odgovorna za svoja dejanja in opustitve dejanj (glej tudi poglavje VI).

**16. Policijski uslužbenci na vseh ravneh so osebno odgovorni za svoja dejanja, za opustitev dejanj ali za dajanje ukazov svojim podrejenim.**

*Komentar*

V pravni državi velja za vse državljane enakost pred zakonom. To načelo je smiselno le, če so policijski uslužbenci – tako kot ostali državljani – osebno odgovorni za svoja dejanja. V celoti morajo biti odgovorni tudi za ukaze, ki jih v skladu s hierarhično lestvico dajo podrejenim delavcem.

**17. V policiji je sistem poveljevanja jasen. Vedno bi morala obstajati možnost, da se določi, kdo od nadrejenih je na koncu odgovoren za dejanja ali opustitve dejanj policijskih uslužbencev.**

*Komentar*

Ta člen dopolnjuje 16. člen in določa odgovornost pri poveljevanju v policiji. Dejstvo, da je vsakdo v policiji odgovoren za svoja dejanja, ne izključuje dejstva, da nadrejeni lahko odgovarja za izdani ukaz. Nadrejeni lahko odgovarja za dejanja skupaj z uslužbencem, ki je izpolnil ukaz, ali pa sam, kadar policijski uslužbenec izpolni ukaze v »dobri veri« (glej tudi 38. člen). S pomočjo uveljavljenega sistema poveljevanja se lahko učinkovito ugotavljata končna in neposredna odgovornost za policijsko dejanje.

**18. Policija je organizirana tako, da podpira dobre odnose med policijo in javnostjo ter, kadar je ustrezno, učinkovito sodeluje z drugimi ustanovami, lokalnimi skupnostmi, nevladnimi organizacijami in drugimi predstavniki javnosti, vključno z etničnimi manjšinami.**

*Komentar*

Ta člen priporoča državam, naj organizirajo svojo policijo tako, da upoštevajo dejstvo, da je policija sestavni del družbe. Policija lahko izboljša svojo učinkovitost, če so odnosi med policijo in drugimi javnimi organi iz



različnih segmentov družbe dobro urejeni. To posebej velja za odnose med policijo in širšo javnostjo, ki jo pogosto zastopajo nevladne skupine ali organizacije.

Priporočilo pušča odprto vprašanje, kako naj se to načelo uresniči. V Evropi obstajajo različni modeli, ki zagotavljajo sodelovanje policije z drugimi ustanovami in njeno približevanje skupnosti. Na splošno velja, da je decentralizacija policijske organizacije pomembno sredstvo za doseganje tega cilja. Vendar pa je to pogosto odvisno od tega, v kolikšni meri je v državi razvita lokalna demokracija. Kot način vključevanja celotne skupnosti v preprečevanje in odkrivanje kaznivih dejanj je Velika Britanija prva v Evropi razvila »v skupnost usmerjeno policijsko delo«. Številne evropske države so se zgledovale po tem modelu.

Urbana ogroženost v velikih evropskih mestih je primer večplastnega problema, ki se pogosto povezuje z revščino, rasizmom in mladoletnim prestopništvom, proti katerim se policija ne more učinkovito boriti sama, temveč mora pri tem sodelovati širša družba.

**19. Policijske organizacije so javnosti pripravljene posredovati objektivne informacije o svojih dejavnostih, ne da bi pri tem razkrile zaupne informacije. Pripravijo se strokovne smernice za stike z mediji.**

*Komentar*

Policija bi morala biti v odnosu z javnostjo čim bolj transparentna. Pripravljenost policije, da razkrije informacije o svojih dejavnostih, je ključnega pomena za zagotavljanje zaupanja javnosti. Hkrati pa mora policija spoštovati zaupnost podatkov iz številnih razlogov, kot so osebna integriteta posameznikov, potek kazenske preiskave, načela o domnevni nedolžnosti, varnostni razlogi itd. Čeprav so zgoraj omenjeni razlogi v večini držav določeni s predpisi, bo morala policija vedno ohraniti manevrski prostor pri določanju ravnovesja med obema stranema. Komunikacija med policijo in mediji je lahko težavna, policija pa nanjo ni vedno dobro pripravljena. Zato priporočamo, da policija sprejme smernice za stike z mediji. V nekaterih državah članicah so za stike z mediji zadolžene posebne službe. Ključno načelo bi moralo vedno biti načelo objektivnosti.

**20. Policijska organizacija razpolaga z učinkovitimi ukrepi, s katerimi se zagotavljata integriteta in pravilno ravnanje policistov zlasti pri spoštovanju posameznikovih temeljnih pravic in svoboščin, zlasti kot so določene v Evropski deklaraciji o človekovih pravicah.**

*Komentar*

Namen tega člena je, da okrepi policijsko kulturo, s katero bodo uslužbenci spoznali svojo odgovornost pri zagotavljanju temeljnih pravic in svoboščin posameznikov, obenem pa zaščiti svojo lastno poklicno integriteto. To doseže z notranjimi ukrepi za ugotavljanje odgovornosti, kar lahko izvaja na različne načine. Vodstvo in uprava policije imata nedvomno pomembno vlogo pri vzpostavitvi prave kulture znotraj organizacije. Druga sredstva so odprta komunikacija med uslužbenci (tako na horizontalni kot tudi na vertikalni ravni), določitev pravil (poklicni kodeks obnašanja) in spremljanje. Pri tem imata zaposlovanje in usposabljanje pomembno vlogo. (Zunanja odgovornost je obravnavana v VI. poglavju).

**21. Na vseh ravneh policijske organizacije se izvajajo učinkoviti ukrepi za preprečevanje korupcije in boj proti njej.**

*Komentar*

Splošna mednarodna definicija korupcije ne obstaja. Od države do države so definicije korupcije različne. Kazenskoppravna konvencija o korupciji, ki jo je sprejel Svet Evrope leta 1999, ne vsebuje enotne definicije o korupciji. Vendar pa je njen cilj, da se oblikujejo skupna merila o korupcijskih dejanjih, kot je podkupovanje (pasivno in aktivno).

Oznaka »korupcija v policiji« se pogosto uporablja za opisovanje različnih dejanj, kot so npr. podkupovanje, ponarejanje ali uničevanje dokazov, favoriziranje, nepotizem ipd. Splošno razumevanje korupcije v policiji očitno avtomatično vključuje zlorabo položaja oz. dejstva, da je nekdo policijski uslužbenec. Korupcija velja za zelo razširjen način obnašanja, ki v vseh državah članicah predstavlja stalno ogroža integriteto policijske organizacije in za delovanje v skladu z načeli pravne države.

Ta člen poskuša poudariti, da naj bi države članice uvedle učinkovite notranje ukrepe za boj proti korupciji v policiji. Ukrepi bi lahko vključevali opredelitev korupcijskega ravnanja v največji možni meri, preučitev vzrokov za korupcijo v policiji, vzpostavitev organizacijske strukture in kontrolnih mehanizmov za boj proti korupciji.

Korupcija je postala glavna točka na dnevnih redih mednarodnih sej šele v zadnjih letih. Dandanes predstavlja v državah članicah resnično nevarnost za demokracijo, pravno državo in zaščito človekovih pravic. Zaradi tega je Svet Evrope kot ključna evropska ustanova za zaščito teh pravic pripravil številne dokumente za boj proti korupciji: Resolucijo o dvajsetih smernicah za boj proti korupciji (97) 24, Priporočilo o statusu javnih uslužbencev v Evropi R (2000) 6 in o kodeksih obnašanja za javne uslužbence R (2000) 10 – vsi navedeni dokumenti se nanašajo tudi na policijo – Konvencijo o kazenski zakonodaji (ETS Št. 173), kakor tudi Konvencijo civilnega prava o korupciji (ETS Št. 174), ki je bila sprejeta leta 1999. Leta 1998 je bila z ustanovljena skupina držav za boj proti korupciji (GRECO), in sicer z namenom, da bi spremljala korupcijo v državah članicah. Svet Evrope izvaja tudi druge programe, ki so na voljo državam članicam, katerih skupni cilj je boj proti korupciji, med drugim tudi na policijskem področju.

## **B. Izobrazba, zaposlovanje in zadržanje policijskih kadrov**

### **22. Ne glede na delovno mesto se policijski uslužbenci zaposlijo na podlagi njihove osebne usposobljenosti in izkušenj, ki ustrezajo ciljem policije.**

#### *Komentar*

Da bi izbrali primerne kandidate za policijo, mora biti postopek za izbor kandidatov zasnovan na objektivnih merilih. To pravilo zajema opis osebnih sposobnosti, ki jih lahko razdelimo na osebne lastnosti in izkušnje. V prvo skupino sodijo osebne lastnosti in zmožnosti kandidata, nekatere od teh so opisane v 23. členu. V drugo skupino – osebne izkušnje – sodijo izobrazba in življenjske izkušnje ter predhodne delovne izkušnje kandidatov. Osebna znanja in sposobnosti morajo ustrezati ciljem policije (glej 1. člen). Enaka načela veljajo uslužbence na vseh ravneh, čeprav se lahko pogoji med seboj razlikujejo. Izogibati bi se morali imenovanjem iz političnih razlogov, še zlasti na operativnih delovnih mestih.

- 23. Policijski uslužbenci so sposobni razumnega presojanja, so odprti, zreli, poštenu, spretni pri komunikaciji in imajo, kadar je to primerno, vodstvene in menedžerske sposobnosti. Poleg tega dobro poznajo socialno in družbeno problematiko ter problematiko skupnosti.**

*Komentar*

Naštete osebne lastnosti so pomembne za operativno osebje v policiji demokratične družbe. Ta seznam ni dokončen. Najpomembneje je, da imajo zaposleni v policiji razumevanje za družbo, v kateri delujejo, in da njihovo obnašanje zagotavlja izpolnitev nalog, skladnih s cilji policije.

- 24. Osebam, ki so bile obsojene zaradi hujših oblik kaznivih dejanj, je prepovedano opravljati policijsko delo.**

*Komentar*

Ta člen uvaja minimalno zahtevo, ki bi morala veljati za vse kandidate, pripravnike in zaposlene v policiji. Državam članicam pa je prepuščeno, da se odločijo, kolikšna je »stopnja tolerance« pri kaznivih dejanjih, ki mejijo na huda kazniva dejanja. Poleg tega je minimalni standard, da pripravnik ali policijski uslužbenec ni bil obsojen za kaznivo dejanje, kar pa ne izključuje možnosti, da se pripravniku ali policijskemu uslužbencu prepove opravljanje policijskih dolžnosti zaradi utemeljenega suma storitve kaznivega dejanja.

- 25. Obveznemu preverjanju kandidatov sledi postopek zaposlovanja, ki je objektivni in nediskriminacijski. Policija si poleg tega prizadeva zaposliti moške in ženske iz različnih družbenih okolij, vključno z etničnimi manjšinami, da bi struktura zaposlenih odražala družbo, v kateri deluje.**

*Komentar*

Postopki zaposlovanja bi morali biti objektivni in nediskriminacijski, da lahko v največji možni meri koristijo policiji. Nekaj navodil je opisanih v 22. členu in v njegovem komentarju. Evropska konvencija o človekovih pravicah (Protokol 12) in Evropska socialna listina podpirata nediskriminacijski način zaposlovanja. Sodna praksa teh listin se je osredotočila na spol, politično prepričanje, veroizpoved, raso in etnični izvor.

»Obvezno preverjanje« kandidatov pomeni, da bi morala kadrovska služba pri analizi prosilčevega življenjepisa, sposobnosti, izobrazbe in socialnega okolja uporabiti tako pristop po uradni dolžnosti kakor tudi aktivni »raziskovalni« pristop. Ta zahteva je težje izvedljiva v državah, kjer javna uprava, vključujoč kazenskopравни sistem, ni dobro razvita in/ali v državah, ki so jih prizadele katastrofe ali vojna. Drugače je v državah, v katerih so javni dokumenti, kot je kazenska evidenca, točni in lahko dostopni.

Dejstvo je, da so ženske v vseh državah članicah slabo zastopane v policijskih organizacijah in da je to še bolj izrazito na višjih položajih ter na vodilnih mestih. Podobno velja tudi za manjšine, vključno z etničnimi manjšinami.

Odnosom med policijo in javnostjo bo koristilo, če bo struktura policije odražala strukturo družbe. To bo prispevalo k učinkovitosti policije in ji pridobilo podporo javnosti. Zato si je treba prizadevati, da bi dosegli ta cilj.

Drugi stavek tega člena predpostavlja, da se pri zaposlovanju v policiji spodbuja takšno zastopanost družbenih slojev, ki ustreza stanju v družbi. Takšna politika zaposlovanja mora biti javna in jo je treba izvajati postopoma ter ob upoštevanju zahtev iz 22. člena.

### C. Usposabljanje policijskih uslužbencev

**26. Policijsko usposabljanje, ki je osnovano na temeljnih vrednotah demokracije, pravni državi in varstvu človekovih pravic, se pripravlja v skladu s cilji policije.**

#### *Komentar*

Policija ima pomembno vlogo varuha družbe in mora imeti iste temeljne vrednote kot demokratična država. Zato je ključnega pomena, da se spodbujajo demokratične vrednote znotraj policije, pri čemer je usposabljanje eden najpomembnejših načinov, da se vrednote razširijo med zaposlenimi. S tem členom postajajo osnovne vrednote vseh držav članic Sveta Evrope sestavni del usposabljanja v policiji.

Vidik etike in človekovih pravic pri policijskem delu naj bi uvajali v okviru posameznih problemov, pri katerih lahko pride do izraza praktično policijsko delo in ki omogočajo dobro razumevanje osnovnih načel. Čeprav države članice namenjajo precejšnjo pozornost usposabljanju o človekovih pravicah, še vedno obstaja potreba po izboljšanju vsebin, učnih metod in gradiv. Svet Evrope je na tem področju zelo dejaven in je že pripravil strokovne priročnike, ki vsebujejo praktične smernice za usposabljanje o človekovih pravicah.

## **27. Splošno policijsko usposabljanje mora biti čim bolj usmerjeno v družbo.**

### *Komentar*

Načelo odprtosti in transparentnosti policijske organizacije se mora odražati tudi v usposabljanju zaposlenih. Policija, katere cilj je izvajanje nalog s podporo javnosti, mora ljudi usposabljati v okolju, ki čim bolj ponazarja dejanske razmere v družbi. To naj bi vključevalo fizično okolje (prostor in oprema) kot tudi intelektualni prispevek.

Usposabljanje policije v zaprtih in oddaljenih krajih, vključno s študenti, ki živijo v vojašnicah ipd., je morda potrebno za nekatere oblike specialističnega usposabljanja. Vendar pa naj bi se splošno usposabljanje policije, kadar je to mogoče, izvajalo v običajnih razmerah. Drug, zelo pomemben znak odprtosti policije je zunanje usposabljanje, ki vključuje ostale institucije, s čimer naj bi dopolnili interno usposabljanje.

Odprtost policije do družbe je koristna tudi za dinamiko usposabljanja. Zlasti pri problemsko usmerjenem usposabljanju morajo razmere čim bolj pristno posnemati razmere v družbi, tako da je usposabljanje učinkovito.

## **28. Začetnemu splošnemu usposabljanju naj po možnosti v rednih presledkih sledijo usposabljanje na delovnem mestu, specialistično usposabljanje in usposabljanje na področju upravljanja ter vodenja, kadar je potrebno.**

### *Komentar*

Ta člen vsebuje določilo, da policijski uslužbenci na začetku delovnega razmerja praviloma opravijo splošno usposabljanje, temu pa po potrebi

sledijo bolj specializirane oblike usposabljanja. Takšen sistem izobraževanja bo pripomogel k izoblikovanju zaposlenih, ki bodo seznanjeni z enakimi osnovnimi vrednotami policijskega dela in bodo sposobni izvajati različne naloge. Metoda primarnega, splošnega usposabljanja zaposlenih ne izključuje dodatnega specialističnega usposabljanja za specifične naloge in pooblastila (nazivi). Ta člen poudarja, da je treba v rednih presledkih začetno usposabljanje dopolniti z usposabljanjem na delovnem mestu.

Usposabljanje policije je tesno povezano s sistemom zaposlovanja v policiji. V nekaterih državah policija praviloma zaposluje ljudi z osnovno policijsko izobrazbo (Velika Britanija), v drugih pa je mogoče osnovni in vodilni kader zaposliti po ločenih postopkih (celinska Evropa), saj se za vodstvo pogosto zahteva univerzitetna izobrazba. Načelo tega člena velja za oba sistema.

**29. Praktično usposabljanje za uporabo sile in omejitve v zvezi z uveljavljenimi načeli o človekovih pravicah, zlasti kot so zapisana v Evropski konvenciji o človekovih pravicah in njeni sodni praksi, je vključeno v vse stopnje policijskega usposabljanja.**

#### *Komentar*

Praktični vidiki uporabe sile proti posamezniku ali skupinam posameznikov so za policijo v pravni državi tako ključnega pomena, da so bili izpostavljeni v posebnem členu. Praktično usposabljanje naj se čim bolj približa dejanskim razmeram.

**30. Pri policijskem usposabljanju se je treba v celoti kritično opredeljevati do rasizma in ksenofobije in se boriti proti njima.**

#### *Komentar*

Ta člen opozarja na problematiko rasizma in ksenofobije, ki je prisotna v mnogih evropskih državah in je pomemben dejavnik urbane ogroženosti. Pri policijskem usposabljanju naj bi se, kadar je potrebno, kritično opredeljevali do kakršnih koli rasističnih in ksenofobičnih odnosov v policiji in hkrati poudarjali pomen učinkovitega policijskega delovanja proti kaznivim dejanjem, ki izvirajo iz rasnega sovraštva in so usmerjena v etnične manjšine.

## D. Pravice policijskih uslužbencev

- 31. Policijski uslužbenci imajo praviloma enake državljske in politične pravice kot ostali državljani. Te pravice je možno omejiti samo, kadar je to potrebno za izvajanje policijskih nalog v demokratični družbi in je v skladu z zakonom in Evropsko konvencijo o človekovih pravicah.**

### *Komentar*

Člene tega poglavja vodi skupno načelo, da morajo imeti uslužbenci policije v odprti demokratični družbi v največjem možnem obsegu enake pravice kot ostali državljani. To je pomemben element pravne države in cilja, da postane policija del družbe, ki ji služi.

Pravice, ki jih vsebuje Evropska konvencija o človekovih pravicah (državljske in politične pravice), so enake za vse državljane držav članic, vključno za zaposlene v policiji. Nekatere izmed teh pravic so po naravi »absolutne«, medtem ko so lahko druge pod posebnimi pogoji omejene. Člen se sklicuje tudi na obsežno sodno prakso, ki jo je razvilo Evropsko sodišče za človekove pravice.

Člen poudarja, da države članice ne smejo omejevati državljskih in političnih pravic zaposlenih v policiji, razen če obstajajo legitimni razlogi, povezani z zakonitim potekom opravljanja policijskih nalog v demokratični pravni državi.

- 32. Policijski uslužbenci kot javni uslužbenci v največji možni meri uživajo socialne in ekonomske pravice. Uslužbenci imajo zlasti pravico, da se organizirajo ali sodelujejo v predstavniških organizacijah, pravico do ustreznih nadomestil in socialne varnosti, zaradi posebne narave policijskega dela pa tudi pravico do posebnih zdravstvenih in varnostnih ukrepov.**

### *Komentar*

Ta člen se navezuje na socialne in ekonomske pravice, ki so opredeljene v Evropski socialni listini, dopolnilnem dokumentu Evropske konvencije o človekovih pravicah.



Policijski uslužbenci imajo status javnih uslužbencev (ali uradnikov) v številnih državah članicah. Ker to ne velja za vse države članice, bi morali policijski uslužbenci v največjem možnem obsegu uživati socialne in ekonomske pravice, ki veljajo za javne uslužbence. Takšne pravice so lahko omejene zaradi specifične narave policijskega dela. Ta člen poudarja le nekaj ključnih pravic iz poglavja navedenih socialnih in ekonomskih pravic.

Pravica do organiziranja oz. sodelovanja v sindikatu v Evropski socialni listini (5. člen) ni posebej razložena za področje policije, saj listina državam članicam dopušča, da se same odločajo o tej pravici. V sodni praksi s tega področja pa se je pokazalo, da tudi če morda policija nima neomejene pravice do organiziranja, bi prepoved ustanavljanja sindikata policistov pomenila kršitev listine. Zakonodajca posameznih držav lahko zagotavlja možnosti delovanja za izključno policijske sindikate, kot je praksa v nekaterih državah članicah. Popolna prepoved pravice do stavke v policiji pa ni v protislovju s socialno listino in njeno sodno prakso in Priporočilo ostaja pri tem.

Člen poudarja pravico do primerne plačila in socialne varnosti ter pravico do posebnih zdravstvenih in varnostnih ukrepov zaradi posebne narave policijskega dela. To so nepredvidljive naloge, s katerimi se policijski uslužbenci soočajo vsak dan, nevarnosti in tveganja pri delu ter neredni delovni čas. Poleg tega so te pravice ključni pogoj, da postane policijski poklic dovolj privlačen. Ta vidik je zelo pomemben, predvsem zaradi dejstva, da mora policija zaposlovati in v svojih vrstah obdržati visoko usposobljeno osebje. Poleg tega je bolj verjetno, da se dobro plačani uslužbenci ne bodo ukvarjali z neželenimi dejavnostmi, kot je korupcija.

### **33. Disciplinske ukrepe, ki so uvedeni zoper policijske uslužbence, obravnava neodvisen organ ali sodišče.**

#### *Komentar*

Disciplinski ukrepi zoper uslužbence policije so običajno notranja policijska zadeva in manjšega pomena. Vendar pa so možni tudi hujši primeri, pri katerih je težko potegniti, ali gre za kazenske ali disciplinske sankcije. Kazenskim postopkom in sankcijam lahko sledijo disciplinski ukrepi.

Možnost, da se disciplinske odločitve lahko izpodbija pri neodvisnem organu (npr. sodišču), ima dve prednosti. Prvič, policijo ščiti pred samovoljnimi odločitvami. Drugič, policijo odpira k družbi (transparentnost), zlasti če so zaslišanja na sodišču in sodbe ter odločitve sodišča javne.

Drug, bolj pravni vidik kaže, da bi se v primeru, če bi disciplinske ukrepe ob pritožbi obravnavalo sodišče, vselej ščitila pravica do poštenega sojenja v skladu z 6. členom Evropske konvencije o človekovih pravicah, ki se v nekaterih situacijah uporablja tudi v disciplinskih zadevah.

#### **34. Državni organi zagotavljajo podporo policijskim uslužbencem, ki so deležni neutemeljenih obtožb v zvezi z opravljanjem policijskih nalog.**

##### *Komentar*

Zaradi posebne narave dela in tesnega stika z javnostjo so policijski uslužbenci pod močnim pritiskom javnosti glede opravljanja svojega dela. Kadar so takšni pritiski neutemeljeni (po opravljeni nepristranski preiskavi/postopku), imajo uslužbenci policije pravico, da jih njihov delodajalec zaščiti in jim nudi pomoč. (Sistem pritožb v policiji je obravnavan v VI. poglavju.) Ta člen ne izključuje potrebe po pomoči policijskim uslužbencem v morebitnih drugih razmerah, npr. med notranjim postopkom zoper uslužbenca.

### **V. Smernice za policijsko posredovanje/intervencije**

##### *Komentar*

Ta del Priporočila se v veliki meri nanaša na smernice za operativne policijske uslužbence pri vsakodnevem delu. Med nastajanjem Priporočila smo ta del občasno imenovali »notranja policijska etika« kot nasprotje »širši policijski etiki«, ki je obravnavana v delu, ki opisuje delovanje policije v demokratični družbi in kazenskoprnem sistemu, organizacijsko strukturo itd.

Smernice se delijo na dva dela: prvi se ukvarja s splošnimi načeli delovanja policije v demokratični družbi, ki veljajo skoraj za vse situacije, drugi pa z načeli v specifičnih situacijah, ki v vseh državah članicah povzročajo posebne težave v zvezi z etiko in človekovimi pravicami.

## A. Smernice za policijsko posredovanje/intervencijo: splošna načela

### 35. Policija mora pri svojem delu vedno spoštovati človekovo pravico do življenja.

#### *Komentar*

Ta člen temelji na 2. členu Evropske konvencije o človekovih pravicah in predpostavlja, da policisti pri opravljanju svojih dolžnosti ne smejo namerno ubijati. Upošteva 2. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah v luči Protokola št. 6 k tej konvenciji o ukinitvi smrtne kazni, naj bi policija prenehala izvrševati smrtne kazen.

Drugi dejavnik je ta, da policijsko posredovanje lahko povzroči izgubo življenja, ki je posledica tega, da je policija uporabila silo. Ni nujno, da se s tem krši pravica do življenja, če so izpolnjeni določeni pogoji.

Drugi člen Evropske konvencije o človekovih pravicah, ki vključuje prepoved namernega odvzema življenja, določa, da življenje vsakega posameznika varuje zakon. Drugi odstavek 2. člena se glasi:

»Kot kršitev tega člena se ne šteje odvzem življenja, če je posledica uporabe nujno potrebna:

- a) pri obrambi katere koli osebe pred nezakonitim nasiljem;
- b) pri zakonitem odvzemu prostosti ali pri preprečitvi bega osebi, ki ji je zakonito odvzeta prostost;
- c) pri zakonitem dejanju, ki ima namen zadušiti upor ali vstajo.«

Evropsko sodišče za človekove pravice (glej primer McCann, Evropsko sodišče za človekove pravice, Serija A, št. 324-A) je odločilo, da te izjeme predvsem opisujejo situacije, v katerih je dovoljeno uporabiti prisilna sredstva, ki lahko vodijo do nehotenega izida – odvzema življenja. Uporaba sile sme biti le tolikšna, kot je nujno potrebno za doseganje enega od namenov, navedenih v točkah a, b in c. V skladu z Evropskim sodiščem za človekove pravice »nujno potrebna« zlasti pomeni, da mora biti uporaba sile sorazmerna z doseganjem omenjenih ciljev (a, b in c).

Usposabljanje policistov na tem področju je izjemno pomembno.

**36. Policija ne sme pod nobenimi pogoji povzročiti, spodbujati ali dopuščati kakršnega koli dejanja mučenja ali nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja.**

*Komentar*

Prepoved mučenja ali nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja v tem členu izhaja iz 3. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah. Evropsko sodišče o človekovih pravicah jasno in sistematično zatrjuje, da 3. člen Evropske konvencije vsebuje eno izmed osnovnih vrednot demokratičnih držav in da je prepoved brezpogojno veljavna. To pomeni, da pod nobenimi pogoji ni dopustno, da policija povzroča, spodbuja ali dopušča kakršno koli obliko mučenja. Beseda »dopuščati« pomeni, da se policija obvezuje, da po svojih najboljših močeh stori vse za preprečitev takšnega ravnanja, kar izhaja tudi iz skupnih ciljev policije (glej 1. in 38. člen).

Poleg dejstva, da so mučenje, nečloveško ali ponižujoče ravnanje ali kaznovanje huda kazniva dejanja zoper človekovo dostojanstvo in kršitve človekovih pravic, obstaja velika možnost, da tovrstni ukrepi, kadar so uporabljeni z namenom doseči priznanje krivde ali izsiliti informacijo, pripravijo posameznika do tega, da poda napačno informacijo. Torej v pravni državi uporaba takšnih metod ni racionalno upravičena.

Prepoved zajema fizično in psihično mučenje. Pri podrobnejši analizi vrst obnašanja, ki veljajo za mučenje, nečloveško ali ponižujoče ravnanje, se dokument navezuje na sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice in na določila, ki jih je pripravil Evropski odbor za preprečitev mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja (CPT). Ti organi so zagotovili obširna gradiva, ki morajo voditi dejavnosti policije in jih je treba uporabiti pri usposabljanju zaposlenih v policiji.

Neizpodbitno je torej, da policija, ki uporablja mučenje ali nečloveške ali ponižujoče metode ali kazni, ne more uživati spoštovanja in zaupanja javnosti.

**37. Policija lahko uporabi silo samo takrat, ko je to nujno potrebno, in samo v tolikšnem obsegu, kot je potrebno za doseganje zakonitega cilja.**

*Komentar*

Ta člen priznava sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice z upoštevanjem 2. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah, glej komentar k 31. členu. Vendar pa je treba opozoriti, da ta določba velja za vse vrste situacij, ko je policiji dovoljeno, da uporabi prisilna sredstva.

Za opravljanje policijskih nalog mora vedno obstajati pravna podlaga (3. člen), vključno z uporabo prisilnih sredstev. Samovoljna uporaba prisilnih sredstev ni dovoljena. Ta člen določa, da je uporaba prisilnih sredstev vedno izjemen ukrep in da se je (kadar je uporaba sile potrebna) ne uporabi več, kot je nujno potrebno. To pomeni, da bi morala biti uporaba sile sorazmerna z legitimnim ciljem, ki bi ga policija rada dosegla. Prav tako mora biti uporaba sile s sorazmerju s situacijo, v kateri je uporabljena. V praksi to pomeni, da v nobenem primeru ne smemo uporabiti fizične sile, razen če ni nujno potrebno; da ne smemo uporabiti orožja, razen če ni nujno potrebno; in če se izkaže, da je treba uporabiti strelno orožje, ga ne smemo uporabiti v večji meri, kot je nujno potrebno; da moramo izstreliti opozorilni strel preden streljamo na osebo; da ne povzročimo več strelnih ran, kot je nujno potrebno, itd.

Nacionalne zakonodaje bi morale vsebovati določila o uporabi sile, ki temeljijo na načelih sorazmernosti in subsidiarnosti. Vendar pa je v praksi problem verjetno bolj zapleten; uporaba sile glede na zgoraj omenjena določila je težko breme, saj od zaposlenih v policiji zahteva, da niso samo dobro fizično pripravljene in opremljene, ampak da imajo tudi dobro razvite veščine s področja psihologije. Zato se ne sme podcenjevati pomena ustreznega zaposlovanja, kakor tudi nadaljnega usposabljanja zaposlenih, glej tudi 23. in 29. člen.

**38. Policija mora vedno preverjati zakonitost dejanj, ki jih namerava opraviti.**

*Komentar*

Ena izmed osnovnih zahtev pravne države je, da policija opravlja samo naloge, ki so v skladu z zakonom. Iz 3. člena sledi, da preizkus zakonitosti ni

omejen samo na nacionalno zakonodajo, temveč vključuje tudi mednarodne standarde o človekovih pravicah.

Ta člen določa, da je policija po uradni dolžnosti dolžna preverjati zakonitost policijske naloge pred in po njej. To velja za policijo kot organizacijo, pa tudi za posamezne policijske uslužbence. Sistem kontrole in nadzora znotraj policije ter usposabljanje sta pomembni sredstvi, ki zagotavljata, da postane takšno preverjanje sistematično.

**39. Policijski uslužbenci izpolnjujejo ukaze, ki jim jih ustrezno izdajo nadrejeni. Policisti so dolžni zavrniti izpolnitev ukazov, ki so nedvoumno nezakoniti, in o tem poročati brez strahu pred sankcijami.**

#### *Komentar*

Glede na to, da naj bi bili policijski uslužbenci v skladu s 16. členom osebno odgovorni za svoja lastna dejanja, mora obstajati možnost, da odklonijo izvajanje navodil, ki so nezakonita (v nasprotju z zakonom). Besedna zveza »nedvoumno nezakonit« je posebej izbrana zato, da bi se izognili obravnavanju neposlušnosti policistov v primerih, kadar je zakonitost ukaza nejasna.

Ob upoštevanju nujnosti hierarhične strukture policijske organizacije je glavni namen tega člena, da se izognemo temu, da s pomočjo hierarhične strukture zakrijemo posameznikovo odgovornost za očitno nezakonite dejavnosti in kršitve človekovih pravic. »Operativna neodvisnost« policije od drugih državnih organov (15. člen) deluje v isti smeri. Pri nezakonitih ukazih bi bilo treba vključiti tudi dolžnost poročanja o nezakonitih ukazih. Poročanje o nezakonitih ukazih nima nobenega negativnega povratnega učinka in ne pomeni sankcij za osebo, ki poroča.

**40. Policija opravlja svoje naloge pošteno, pri čemer ravna v skladu z načeloma nepristranosti in nediskriminacije.**

#### *Komentar*

Zahteva po poštenem opravljanju nalog je splošna vrednota, ki zajema načeli nepristranosti in nediskriminacije in tudi druge vrednote. Policija ravna pošteno, kadar pri opravljanju svojih nalog spoštuje položaj in pravice

vsakega posameznika, ki ga obravnava. Za vse policijsko delo bi morale veljati načelo poštenosti, še zlasti pa je poudarjeno v odnosu do javnosti.

Nepriustranost na primer pomeni, da policija opravlja naloge neopredeljeno in se ne postavi na nobeno stran v sporu, ki ga preiskuje. Pri kršitvi se policija ne sme opredeliti glede krivde (glej tudi 43. člen). Poleg tega načelo nepristranosti od policistov zahteva, da v svojem prostem času ne sodelujejo v dejavnostih, ki bi lahko vplivale na nepristrano opravljanje policijskih dolžnosti ali ki bi v javnosti vzbujale sum, da je temu tako.

Splošno načelo nediskriminacije in enakosti je osnovni element mednarodnega prava o človekovih pravicah. S sprejetjem Protokola št. 12 k Evropski konvenciji o človekovih pravicah je bila prepovedana sleherna oblika diskriminacije. Zaščita pred diskriminacijskimi pojavi se nanaša na pravice, ki izhajajo iz Evropske konvencije o človekovih pravicah in tiste, zajete v nacionalnih zakonodajah ali posredno v dolžnostih in dejanjih javnih organov pri uporabi neomejenih pooblastil ali kakršnih koli drugih dejanjih takšnega organa, na primer policije.

Pričujoči člen ne našteva posebnih oblik diskriminacije. Tudi nima nobenega namena, da bi se oddaljil od tega, kar omenja Evropska konvencija o človekovih pravicah, ki navaja neizčrpen seznam, h kateremu bi lahko dodali dodatne oblike. Diskriminacijsko ravnanje lahko zadeva spol, raso, barvo, jezik, veroizpoved, politično ali drugo prepričanje, nacionalni ali socialni izvor, narodnostno manjšino, lastništvo, rojstni ali drugi status, fizično ali psihično nesposobnost, spolno usmerjenost ali starost.

Na koncu je potrebno omeniti, da lahko v skladu z Evropsko konvencijo o človekovih pravicah in njeno sodno prakso določeni primeri neenakopravnega obravnavanja, za katera obstajajo objektivni in utemeljeni razlogi, ne veljajo za diskriminacijske.

**41. Policija lahko omeji človekovo pravico do zasebnosti samo takrat, ko je to nujno potrebno, in samo zaradi doseganja zakonitega cilja.**

Komentar

Človekova pravica do zasebnosti vključuje pravice, ki jih določa 8. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah: pravica do zasebnega življenja,

do družinskega življenja, stanovanja in tajnosti korespondence. Osnova za opravljanje policijske naloge je vedno zakon (3. člen), vključno s poseganjem v zasebnost. Samovoljno poseganje v zasebnost ni sprejemljivo. To pravilo določa, da je treba poseganje v zasebne zadeve posameznikov obravnavati kot poseben ukrep. Tudi kadar je poseg v zasebnost upravičen, ne sme biti večji, kot je nujno potrebno.

**42. Policija zbira, shranjuje in uporablja osebne podatke v skladu z mednarodnimi načeli o varstvu podatkov, vendar samo v tolikšni meri, kot je to potrebno za opravljanje zakonitih, legitimnih in posebnih nalog.**

*Komentar*

Uporaba novih informacijskih tehnologij policiji lajša boj proti različnim oblikam kriminala. Evidentiranje in še zlasti analiziranje osebnih podatkov omogoča policiji, da dvojno preveri informacije in na ta način odkrije združbe, katerih obstoj bi lahko brez uporabe teh orodij ostal prikrit. Vendar pa lahko nenadzorovana uporaba osebnih podatkov krši človekovo pravico do zasebnosti. Da bi preprečili zlorabo pri zbiranju, shranjevanju in uporabi informacij, morajo te policijske dejavnosti upoštevati načela za varstvo podatkov. Načela, opisana v tem členu, bi bilo treba razumeti v luči Priporočila R (87) 15, ki ga je sprejel Svet Evrope in ki ureja uporabo osebnih podatkov na področju policijske dejavnosti.

**43. Policija pri opravljanju svojih dejavnosti vedno upošteva temeljne človekove pravice, kot so svoboda mišljenja, vesti, vere, izražanja, pravica do mirnega zbiranja in združevanja, svoboda gibanja in pravica do mirnega uživanja lastnine.**

*Komentar*

Pravice, omenjene v tem členu, so povzetek pravic, ki jih omenja Evropska konvencija o človekovih pravicah (9., 10. in 11. člen Konvencije, 1. člen Protokola št. 1 in 2. člen Protokola št. 4 Konvencije), in so osnovnega pomena za učinkovito delovanje odprte demokratične družbe, vendar niso bile omenjene nikjer drugje v Priporočilu.



Policija ima pomembno vlogo pri varovanju teh pravic, brez katerih bi bila demokracija samo ideja brez podlage v realnosti. Policija ščiti pravice bodisi neposredn z varovanjem demokratične ureditve ali posredno s svojo splošno odgovornostjo, da varuje pravno državo.

#### **44. Policisti z vsemi ravnajo etično in spoštljivo, pri čemer se zlasti upošteva položaj posameznikov, ki pripadajo ranljivim skupinam.**

##### *Komentar*

Javnost v pretežni meri ocenjuje delovanje policije na podlagi ravnanja policistov. Korektno ravnanje vsakega posameznega policijskega uslužbenca torej prispeva k verodostojnosti policije. Da bi si policija pridobila spoštovanje, ni dovolj, da deluje v skladu z zakonom, pač pa mora pri svojem delu pokazati spoštovanje do javnosti: zakone mora izvajati po »zdravi pameti«, pri čemer nikoli ne sme pozabiti, da je v službi javnosti kot nujni dimenziji policijskega dela.

Policisti so do ljudi poštene in spoštljivi takrat, ko so profesionalni, nepristranski, iskreni, vestni, poštene in pravični, politično nevtralni in vljudni. Poleg tega bi se morala policija zavedati, da je javnost sestavljena iz posameznikov, ki imajo svoje potrebe in zahteve. Ranljive skupine v družbi pa zahtevajo posebno pozornost.

#### **45. Policisti se pri intervenciji običajno uradno predstavijo.**

##### *Komentar*

Ta člen, ki je tesno povezan s 14. členom, ima dva namena. Prvi je, da pri opravljanju policijskih nalog policijski uslužbenec vedno lahko dokaže, da pripada policiji. Drugič, da se policisti lahko ponavadi legitimirajo s službeno izkaznico (dokaže se »službena identiteta«). Zahteva, da bi pri opravljanju nalog policisti morali predložiti dokaz o pripadnosti policiji pred, med in po opravljanju naloge je tesno povezana z osebno odgovornostjo policistov pri opravljanju naloge ali njeni opustitvi (16. člen). Če ne obstaja možnost, da se posamezni policist/policistka legitimira, je osebna odgovornost policistov s stališča javnosti brezpredmetna. Pri izvajanju tega člena je treba od primera

do primera usklajevati javni interes na eni strani in zaščito policistov na drugi strani. Pri legitimiranju ni nujno, da se razkrije ime policista/policistke.

**46. Policijski uslužbenci nasprotujejo vsem oblikam korupcije v policiji. Nadrejene in druge ustrezne organe obvestijo o korupciji v policiji.**

*Komentar*

Ta člen določa pravila obnašanja policistov in dopolnjuje 21. člen, ki govori o organizacijskih strukturah za boj proti korupciji. Člen policistom nalaga dolžnost, da se izogibajo korupcijskemu ravnanju in ga preprečujejo med svojimi sodelavci. Policisti izvajajo svoje naloge v skladu z zakoni na pošten in nepristranski način in naj ne bi dopustili, da so njihovi osebni interesi v navskrižju z njihovim delom. Zato so policisti vedno pozorni na kakršna koli dejanska ali potencialna navzkrižja interesov in so jih pripravljene preprečiti. Če opazijo korupcijsko ravnanje znotraj policije, o tem obvestijo svoje nadrejene ali druge ustrezne organe.

Dokument Sveta Evrope Priporočilo R (2000) 10 o pravilih obnašanja za javne uslužbence (ki ga je pripravila Medresorska skupina proti korupciji, GMC) velja za policijo in njene uslužbence.

**B. Smernice za policijsko posredovanje/intervencije: posebne okoliščine**

**1. Policijska preiskava**

**47. Minimalni pogoj za policijsko preiskavo je utemeljen sum o dejanski ali morebitni kršitvi zakona ali storitvi kaznivega dejanja.**

*Komentar*

Da bi se izognili samovoljnim policijskim preiskavam, mora biti pred začetkom kakršne koli raziskave izpolnjen minimalni pogoj. Obstajati mora najmanj utemeljen (in legitimen) sum o kršitvi ali kaznivem dejanju, kar pomeni, da ga je treba upravičiti z objektivnimi merili.

- 48. Policija mora upoštevati načela, da vsakdo, ki je obtožen kaznivega dejanja, velja za nedolžnega, dokler ga sodišče ne spozna za krivega, in da ima vsak obtoženec določene pravice, predvsem pravico, da je takoj seznanjen z obtožbami zoper njega, in pravico, da pripravi svojo obrambo, bodisi osebno ali s pravno pomočjo po lastni izbiri.**

#### *Komentar*

Načelo domneve nedolžnosti, ki ga vključuje 6. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah, je ena izmed najbolj pomembnih pravic posameznika v kazenskem postopku. Policija, ki je v tem procesu običajno »prvi člen v verigi«, ima še posebej zahtevno nalogo, ker mora primer preiskovati na objektivni način in ne glede na dokaze zoper osumljenca spoštovati načelo domneve nedolžnosti. Problem je še bolj izstopa zaradi odnosov policije z javnostjo, predvsem z mediji (glej tudi 19. člen).

Seznam nekaterih drugih dodatnih zagotovljenih pravic, ki jih ima vsak obtoženec in izhajajo iz 6. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah, je za policijo ravno tako izjemnega pomena, saj jih je treba zagotoviti čim prej v kazenskem postopku, običajno že med policijsko preiskavo.

- 49. Policijske preiskave potekajo objektivno in pošteno. Pri preiskavah policisti upoštevajo in se prilagajajo posebnim potrebam oseb, kot so otroci, mladoletniki, ženske, manjšine, vključno z etničnimi manjšinami in ranljivimi osebami.**

#### *Komentar*

Policijsko delo bi morali vedno usmerjati načeli objektivnosti in poštenosti. To je zlasti pomembno pri policijski preiskavi. Objektivnost pomeni, da mora policija opraviti preiskavo nepristransko, ki mora temeljiti na vseh bistvenih okoliščinah, dejstvih in dokazih, ki govorijo v prid in proti njenim sumom. Objektivnost je poleg tega tudi merilo za zahtevo po poštenosti, po kateri morajo biti preiskovalni postopek in uporabljena sredstva takšni, da ustvarijo okoliščine, ki same po sebi zagotavljajo »pravičen« proces, v katerem se spoštujejo temeljne človekove pravice.

Zahteva po nepristranosti policijske preiskave pomeni tudi, da je treba upoštevati pravico posameznika, da polno sodeluje v preiskavi. Preiskava mora biti npr. prilagojena tako, da upošteva psihofizične lastnosti ter kulturne razlike tistih, ki so vključeni v preiskavo. To je še zlasti pomembno za preiskave, ki vključujejo otroke, mladoletnike, ženske in posameznike, ki pripadajo manjšinam, vključno z etničnimi manjšinami. Preiskava bi morala biti temeljita, z najmanjšimi škodljivimi posledicami za osebe, ki so preiskovane. Izvajanje teh načel predstavlja »nepristranski policijski postopek«, ki je temelj za »pravični sodni proces«.

**50. Ob upoštevanju 48. člena se sprejmejo smernice za pravilno izvajanje policijskih razgovorov. Policija poskrbi za pošten potek razgovora, med katerim posameznika seznanijo z razlogi za razgovor in vsemi drugimi pomembnimi informacijami. O policijskih razgovorih se vodi sistematična evidenca.**

#### *Komentar*

Ta člen, ki splošno velja za policijske razgovore, prihaja iz stališč Evropskega odbora za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT) v postopku zaslišanja v priporu, ki v drugem Splošnem poročilu (1992) pravi:

»Odbor CPT meni, da bi morala obstajati jasna pravila ali smernice, kako policija vodi razgovore. Med drugim bi morala upoštevati naslednje: obvestiti mora pridržano osebo o identiteti (imena in/ali število) tistih, ki so udeleženi v razgovoru; dovoljenem trajanju razgovora, odmorih med posameznimi razgovori in odmorih med samim razgovorom; prostorih, kjer razgovor lahko poteka; ali se od pridržane osebe zahteva, da med zasliševanjem stoji; o razgovorih z osebami, ki so pod vplivom mamil, alkohola ipd. Prav tako bi bilo treba zahtevati, da se sistematično vodi evidenca o začetku in koncu razgovora, da se vodi evidenca o sleherni zahtevi pridržane osebe med razgovorom, in o osebah, ki so navzoče na vsakem razgovoru.

Odbor CPT meni, da je dodatni uporabni pripomoček za zaščito pred nepravilnim ravnanjem s pridržano osebo elektronsko snemanje policijskih razgovorov (To ima tudi pomembne prednosti za policijo.)«.

Ta člen velja za vse policijske razgovore ne glede na to, ali je oseba pridržana ali ne.

**51. Policija se zaveda posebnih potreb prič in upošteva pravila o njihovi zaščiti ter jim nudi podporo med preiskavo, zlasti kadar obstaja tveganje, da bo priča ustrahovana.**

*Komentar*

Policija mora biti pristojna za vodenje prvih faz preiskave, še posebej za stike z vsemi udeleženi v kaznivem dejanju. Ustrezna zaščita prič je nujna zaradi njihove varnosti, ki je ključnega pomena, da lahko pričajo in tako prispevajo k izsledkom preiskave. Kadar se ustrahovane priče bojijo morebitnih posledic zaradi pričevanja, morajo biti tehnike preiskave fleksibilne in ustrezne. Problem ustrahovanih prič je zlasti kočljiv v situacijah, ki so povezane s terorizmom, organiziranim kriminalom, kaznivimi dejanji, povezanimi z drogo, in nasiljem v družini. Ko so priče tudi žrtve kaznivega dejanja, je ravnanje z njimi še bolj kompleksno.

Ta člen govori o tem, kako pomembno je, da se policija zaveda posebnih potreb prič v različnih situacijah in jih zaščiti. To ne pomeni samo, da je treba policijske uslužbenke za to posebej usposablјati, ampak so potrebne tudi smernice, ki bi določile pravila za ravnanje s pričami. Priporočilo se tu navezuje na obsežno delo, ki ga je že opravil Svet Evrope in ki obravnava zaščito prič in žrtev kaznivih dejanj (Priporočilo R (85) 4 o nasilju v družini, in R (85) 11 o položaju žrtve v kazenski zakonodaji in kazenskem postopku, R (87) 21 o pomoči žrtvam in preprečitvi viktimizacije, R (91) 11 o spolnem izkoriščanju, pornografiji in prostituciji, o trgovanju z otroki in mladoletniki, R (96) 8 o politiki boja proti kriminalu v Evropi v času sprememb in Priporočilo R (97) 13 o ustrahovanju prič in o pravici do obrambe).

**52. Policija žrtvam kaznivih dejanj brez diskriminacije zagotavlja potrebno podporo, pomoč in informacije.**

*Komentar*

Ta člen povzema dolžnosti policije pri zagotavljanju pomoči in informacij žrtvam kaznivih dejanj, kot so določene v Priporočilu R (85) 11 o položaju

žrtve v kazenski zakonodaji in kazenskem postopku. Poleg tega ta člen policijo obvezuje, da žrtvam priskrbi vso potrebno podporo, kar pomeni, da mora biti policija pripravljena in zmožna nuditi takšno podporo bodisi neposredno ali prek drugih ustanov in organizacij.

### **53. Policija med policijsko preiskavo po potrebi zagotovi tolmačenje in/ali prevajanje.**

#### *Komentar*

Ta člen dopolnjuje člen 5.2 Evropske konvencije o človekovih pravicah, ki določa, da ima vsakdo, ki mu je bila odvzeta prostost, pravico, da je o razlogih za odvzem prostosti in o obtožbah zoper njega obveščen v jeziku, ki ga razume.

## **2. Aretacija/odvzem prostosti, ki ga opravi policija**

### **54. Odvzem prostosti je čim bolj omejen in se opravi z upoštevanjem osebnega dostojanstva, ranljivosti in osebnih potreb vsake pridržane osebe. Za vsako pridržano osebo se sistematično vodi evidenca.**

#### *Komentar*

Odvzem prostosti je izjemen ukrep, ki se sme uporabiti le, ko je to nujno potrebno in mora biti časovno omejen. Kot velja za vse policijske naloge, mora biti vedno tudi ta ukrep zakonit. Ta člen poudarja, da je treba ob vsakem odvzemu prostosti v celoti spoštovati individualne potrebe osebe, ki ji je bila odvzeta prostost.

Skladno z ugotovitvami Evropskega odbora za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT), ki v svojem drugem Splošnem poročilu (1992) pravi, da je treba za vsako pridržano osebo voditi obsežno dokumentacijo o pridržanju ali priporu:

»Odbor CPT meni, da bi se osnovna zaščita oseb v pridržanju izboljšala (in s tem bi se delo policijskih uslužbencev skoraj zagotovo olajšalo), če bi se za vsako pridržano osebo vodila posamezna in izčrpna evidenca o pridržanju, v kateri bi se zabeležilo vse o poteku pridržanja in dejavnostih, do katerih je v zvezi s tem

prišlo (ko je osebi odvzeta prostost in razlogi za ta ukrep; ko je obveščena o svojih pravicah; znaki poškodb, duševne bolezni itd.; ko s pridržano osebo vzpostavi stik in jo obišče sorodnik/konzularni predstavnik in odvetnik; ko se ji ponudi hrana; ko je zaslišana, premeščena ali izpuščena itd.). Za razne zadeve (na primer predmeti, ki so v lasti osebe; obvestilo o tem, da se ji bile našteje pravice; da je oseba te pravice uveljavljala ali se jim odpovedala) je treba dobiti podpis pridržane osebe in po potrebi razložiti, zakaj podpisa ni. Zagovornik pridržane osebe mora poleg tega imeti dostop do evidence o priporu.«

**55. Policija v največji možni meri v skladu z notranjim pravom takoj obvesti osebe, ki jim je bila odvzeta prostost, o razlogih za odvzem prostosti in obtožbah, ki so vložene proti njim, in jih nemudoma seznaniti s postopkom, ki bo uporabljen v njihovem primeru.**

#### *Komentar*

Ta člen opozarja na pravico, ki je določena v členu 5.2 Evropske konvencije o človekovih pravicah (»da je vsakdo, ki mu je bila odvzeta prostost, takoj obveščen, in sicer v jeziku, ki ga razume, o razlogih za odvzem prostosti in obtožbah, ki so vložene zoper njega«), in na dokument Evropskega odbora za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT), ki v svojem drugem Splošnem poročilu (1992) pravi, »da bi morali vse osebe, ki so bile privedene v policijski pripor, takoj izčrpno obvestiti o njihovih pravicah« (vključno s tistimi, ki jih vsebuje 56. člen). Temu je bilo dodano, da bi morali osebe, ki jim je bila odvzeta prostost, obvestiti, kakšen je postopek v njihovem primeru (porabljen je izraz »v največjem možnem obsegu v skladu z notranjim pravom«, saj to informacijo včasih posreduje drug javni organ, kot na primer državno tožilstvo).

**56. Policija vsem pridržanim zagotovi varnost, primerne zdravstvene in higienske razmere ter prehrano. Policijski prostori za pridržanje so primerno veliki, imajo zadostno osvetljavo in prezračevanje ter so primerno opremljeni za počitek.**

#### *Komentar*

Ta člen daje policiji polno odgovornost za razmere v policijskih prostorih, v katerih so osebe, ki jim je bila odvzeta prostost. Člen določa, da mora policija

poskrbeti za varnost oseb v priporu. Policija bi morala prevzeti polno odgovornost za varovanje oseb v priporu pred poškodbami bodisi v primeru, da gre za poškodbe, ki nastanejo v priporu ali zunaj njega, vključujoč poškodbe, ki si jih pridržana oseba zada sama. Sem sodi npr. ločevanje nevarnih oseb. Policija naj bi preprečila poslabšanje zdravja osebe (tako duševnega kot fizičnega), ki ji je bila odvzeta prostost, in poskrbela za ustrezno zdravstveno nego. To pomeni, da je treba izpolniti navodila zdravnikov ali drugega pooblaščenega zdravstvenega osebja. Policija bi morala poskrbeti tudi za primerne higienske razmere, vključno s sanitarnimi prostori in hrano.

Policijske celice morajo biti primerne velikosti, upoštevajoč število oseb, ki so tam nameščene. Poleg tega morajo biti »zadostno osvetljene«, najbolje z dnevno svetlobo, pa tudi z umetno svetlobo. »Primerno prezračevanje« pomeni, da mora priti v prostore svež zrak primerne temperature. Zagotoviti bi morali primerno opremo za počitek, posteljo ali stol, za vse pridržane osebe. (Tukaj se Priporočilo navezuje na nadaljnje pogoje, ki jih je sprejel Evropski odbor za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT)).

**57. Osebe, ki jim je policija odvzela prostost, imajo pravico, da o tem obvestijo tretjo osebo po lastni izbiri, pravico do pravne pomoči in pravico do zdravniškega pregleda, ki ga opravi zdravnik po njihovi izbiri, kadar koli je to mogoče.**

#### *Komentar*

To pravilo temelji na treh pravicah oseb, ki jim je policija odvzela prostost. Te pravice je določil Evropski odbor za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT):

»Odbor CPT namenja posebno pozornost trem pravicam, ki jih ima pridržana oseba: pravica, da o odvzemu prostosti obvesti tretjo osebo po lastni izbiri (družinski član, prijatelj, konzularni predstavnik), pravica do zagovornika in pravica do zdravniškega pregleda pri zdravniku po lastni izbiri (poleg katerega koli zdravniškega pregleda, ki ga opravi zdravnik, ki ga določi policija). To so po mnenju CPT-ja tri osnovne pravice, ki ščitijo pridržane osebe pred slabim ravnanjem in veljajo od vsega začetka odvzema



prostosti ne glede na to, kako je to določeno v pravnem sistemu, v katerem odvzem poteka (prijetje, odvzem prostosti itd).« (drugo Splošno poročilo CPT, 1992)

**58. Policija, kolikor je to mogoče, loči osebe, ki jim je bila odvzeta prostost zaradi suma storitve kaznivega dejanja, od tistih, ki jim je bila odvzeta prostost iz drugih razlogov. Običajno se ločijo moški in ženske ter odrasle in mladoletne osebe.**

#### *Komentar*

Iz spoštovanja do osebnega dostojanstva in integritete posameznikov in njihovih potreb bi se morala policija (če je le mogoče) izogniti skupnemu pridržanju oseb, osumljenih kaznivega dejanja, in oseb, ki jim je bila odvzeta prostost iz drugih razlogov (npr. priprtimi imigranti). Ta člen je v skladu z načeli, ki jih je sprejel Evropski odbor za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT). Druga razloga za ločevanje sta spol in starost, pri čemer je prav tako treba upoštevati osebne potrebe in dostojanstvo.

## **VI. Odgovornost in nadzor nad policijo**

**59. Policija je odgovorna državi, državljanom in njihovim predstavnikom. Policija je pod učinkovitim zunanjim nadzorom.**

#### *Komentar*

Policija je odgovorna državi (preko centralnih, regionalnih ali lokalnih organov), saj je država policiji nadrejena. Zato obstajajo državni organi, ki v vseh državah članicah spremljajo in nadzorujejo policijo. Vendar pa mora biti nadzor nad policijo v odprti demokratični družbi dopolnjen s takšnimi sredstvi, s katerimi je policija odgovorna tudi javnosti, to pomeni državljanom in njihovim predstavnikom. Odgovornost policije do javnosti je ključni pogoj, da se uresniči medsebojna povezanost med policijo in javnostjo.

Obstajajo različna sredstva, s pomočjo katerih postane policija odgovorna javnosti. Odgovornost je lahko neposredna ali pa preko organov, ki

zastopajo javnost. Odprtost in transparentnost policije sta osnovni zahtevi za učinkovitost nadzora. Pritožbeni postopki, dialog in sodelovanje kot sredstva za doseganje odgovornosti so vključeni v členih 59–62.

## **60. Državni nadzor nad policijo se deli med zakonodajno, izvršilno in sodno oblast.**

### *Komentar*

Da bi bil nadzor nad policijo čim bolj učinkovit, mora biti policija odgovorna različnim neodvisnim vejam oblasti v demokratični državi, to pa so zakonodajna, izvršilna in sodna oblast.

V poenostavljenem modelu zakonodajna oblast (parlament) opravlja nadzor nad policijo že v naprej (a priori) s tem, ko sprejema zakone, ki urejajo delo policije in njena pooblastila. Včasih zakonodajna oblast izvršuje tudi naknadni (posteriorni) nadzor, in sicer preko »sodnih in internih komisij« ali preko »parlamentarnega varuha človekovih pravic«, ki lahko sproži preiskave po uradni dolžnosti ali na podlagi pritožb javnosti o slabem upravljanju.

Izvršilna oblast (oblast na centralni, regionalni, lokalni ravni), ki ji je policija odgovorna v vseh državah, izvaja neposredni nadzor nad policijo, saj je policija del izvršilne oblasti. Policija se namreč financira iz proračuna, o katerem odloča vlada (včasih ga sprejme parlament). Poleg tega policija od vlade dobiva usmeritve za prednostne naloge in podrobno ureja policijsko delo. Pomembno je, da je policiji pri opravljanju specifičnih nalog operativna neodvisna (glej tudi člen 13).

Sodna oblast (v tej zvezi tožilstva in sodišča) bi morala stalno spremljati delo policije kot sestavnega dela kazenskopravnega sistema.

Sodna oblast (v tej zvezi sodišča) naknadno (posteriorno) nadzira delo policije preko civilnih in kazenskih postopkov, ki jih sprožijo tako državni organi kot tudi javnost.

Zelo pomembno je, da so v nadzor nad policijo uravnoteženo vključene vse veje oblasti.

## **61. Državni organi zagotavljajo učinkovite in nepristranske pritožbene postopke zoper policijo.**

### *Komentar*

Pritožbe zoper policijo je treba preiskovati nepristransko. »Policija, ki preiskuje policijo« je vprašanje, ki običajno sproži dvome o objektivnosti. Države morajo zato vzpostaviti sisteme, ki niso samo formalno nepristranski, ampak tudi v praksi delujejo objektivno in si na ta način pridobijo zaupanje javnosti. Na koncu mora obstajati možnost, da takšne pritožbe obravnava sodišče.

## **62. Treba je spodbujati mehanizme odgovornosti, ki temeljijo na komunikaciji in medsebojnem razumevanju med javnostjo in policijo.**

### *Komentar*

Ta člen nakazuje možnosti, da bi s pomočjo mehanizmov odgovornosti razvili takšen odnos med policijo in javnostjo, ki bi prispeval k tesnejšemu stiku med njima in boljšemu medsebojnemu razumevanju. Prav tako je treba priporočiti tiste mehanizme, ki spodbujajo poravnavo sporov med javnostjo in policijo. To se lahko vzpostavi s posredniškim ali pritožbenim sistemom, ki omogoča stike in pogajanja med policijo in javnostjo, da se spori poravnajo na neformalen način. Takšni mehanizmi bi morali biti po možnosti neodvisni od policije.

Poleg tega bi morale države članice presoditi, ali naj izboljšajo obstoječe sisteme ali razvijejo nove sisteme policijske odgovornosti v določenih situacijah, kjer ima policija v odnosu do posameznika veliko pooblastil, na primer pri uporabi sile, odvzemu prostosti, policijskih razgovorih z osumljenci in uporabi posebnih preiskovalnih ukrepov. Transparentnost in javno spremljanje dela policije v zadevah, kot je dostop javnosti do policijskih celic, sta koristna za javnost in policijo. Javnost na ta način pridobi možnost, da do neke mere nadzira policijo, policija pa s tem lahko zavrne neutemeljene obtožbe.

**63. V državah članicah se izdela kodeks policijske etike, ki temelji na načelih tega priporočila in ga pregledajo ustrezni organi.**

*Komentar*

Državam članicam priporočamo, da razvijejo etične kodekse na podlagi vrednot, predstavljenih v tem priporočilu. Morda je težko razlikovati med etičnim kodeksom in pravili obnašanja, vendar pa moramo oboje jasno ločiti od disciplinskih ukrepov, ki opredeljujejo kršitve poklicnega obnašanja in njihove interne posledice.

Etični kodeks morajo nadzorovati ustrezni organi. Od držav članic je odvisno, ali za to nalogo določijo obstoječe organe ali ustanovijo nove. Takšni organi bi morali biti neodvisni od policije in čim bolj transparentni v odnosu do javnosti, pri tem pa morajo dobro poznati zadeve s področja policije. Primer takšnega organa je varuh človekovih pravic.

## VII. Raziskovanje in mednarodno sodelovanje

**64. Države članice podpirajo in spodbujajo raziskave o policiji, ki jih izvaja policija, in tiste, ki jih izvajajo zunanje ustanove.**

*Komentar*

Policija je pomembna institucija demokratične pravne države. Je ključni člen v kazenskoopravnem sistemu in organ, ki je odgovoren za javni red. Policija je nosilka posebnih pooblastil, hkrati pa sestavni del družbe, v kateri deluje itd.

Tako mnogostranski organ, kot je policija, se lahko najbolje kritično presoja z znanstvenimi raziskavami in policijskimi študijami. Zato jih morajo opravljati tako notranje službe policije kot tudi zunanje, od policije neodvisne institucije. Primer, ki lahko služi za ponazoritev takšnega raziskovalnega sodelovanja, je denimo tesna povezava med policijskim usposabljanjem in univerzami.

**65. Treba je spodbujati mednarodno sodelovanje na področju policijske etike in policijskih vidikov človekovih pravic.**

*Komentar*

Vrednote in načela tega Priporočila je treba izvajati z zakonodajo, pravilniki in usposabljanjem. Poleg tega bi morala policija ta načela razvijati najprej znotraj sebe. Zato je treba spodbujati mednarodno sodelovanje med policijskimi organizacijami v Evropi, vključno z državami in mednarodnimi organizacijami, kot so ICPO-Interpol, Europol in Cepol. Pri pospeševanju tega sodelovanja ima pomembno vlogo Svet Evrope s svojo strokovnostjo pri oblikovanju demokratičnih vrednot, etike, človekovih pravic in pravne države.

**66. Svet Evrope mora skrbno preverjati, kako se spodbujajo in izvajajo načela tega priporočila.**

*Komentar*

V državah članicah je sprejetje Evropskega kodeksa policijske etike pomemben korak pri širjenju načel Sveta Evrope, ki so povezana s policijo. Načela, ki jih vsebuje Kodeks, je treba aktivno spodbujati tudi po njegovem sprejetju.

Kodeks je osnovno besedilo, ki ga je treba dopolniti z drugimi pravnimi dokumenti Sveta Evrope, kadar gre za poglobljeno obravnavo določenih tematik.

Medvladne strukture znotraj Sveta Evrope so dobra osnova za pospeševanje policijskih zadev pri državah članicah. Glede na to, da so policije v vseh državah članicah organi, ki so tesno povezani s kazensko-pravnim sistemom in da so njihove naloge v glavnem povezane z zakonom in redom, preprečevanjem in obvladovanjem kriminala, bi bilo treba razmisliti o naslednji fazi delovanja. Znotraj Sveta Evrope bi lahko na ta način vzdrževali znanje in strokovnost na področju policijske etike, kazenskega sodstva, človekovih pravic in pravne države tudi v prihodnosti.