



Številka: PSS-15/2020-197/3.1
Datum: 11. 8. 2020

USMERITVE IN OBVEZNA NAVODILA ŠT. 0602-36/2020/1 (141-02), 29. 7. 2020 – MNENJE POLICIJSKEGA SINDIKATA SLOVENIJE

Policijski sindikat Slovenije je skrbno preučil dokument ministra za notranje zadeve, št. 0602-36/2020/1 (141-02), 29. 7. 2020, ki se nanaša na Usmeritve in obvezna navodila št. 9/2020 za izvajanje policijskih nalog pri odkrivanju in preiskovanju zahtevnih kaznivih dejanj, zlasti s področja gospodarstva, korupcije in organiziranega kriminala, ki jih opravlja Nacionalni preiskovalni urad (v nadaljevanju: usmeritve in navodilo ministra), ki so objavljene na Intranetu policije. Policijski sindikat Slovenije je pripravil pravno mnenje zaradi izvajanja 22.j člena Kolektivne pogodbe za policiste (Uradni list RS, št. 41/12, 97/12, 41/14 in 22/16) za učinkovito opravljanje sindikalnih dejavnosti, s katerimi se varujejo pravice in interesi delavcev in sicer za zahtevanje ukrepanja za odpravo kršitev pravic zaposlenih, ker meni da se pri izvrševanju predmetnih usmeritev in obveznih navodil ministra, policistke in policisti lahko spravijo v pravnih ali kazenski postopek.

V uvodu Policijski sindikat Slovenije poudarja, da ne nasprotuje nobenim oblikam usmerjanja policije ali izvajanja nadzora nad policijo, v kolikor to ni protipravno. Policijski sindikat se v tem mnenju opredeljuje le do vsebine iz teh usmeritev in obveznih navodil, in ne teoretizira ali polemizira z javnimi opredelitvami o namenu usmeritev ali obveznih navodil ministra. Prav tako se ne opredeljuje do izjav ministra Aleša Hojsa v javnosti, v zvezi s predmetnimi usmeritvami in navodili, ker niso pravno relevantna oziroma so laična in predstavljajo odmik od bistva, tj. ali so usmeritve in obvezna navodila protipravna in zato posegajo v položaj policistk in policistov.

Pri pregledu usmeritev in obveznih navodil se Policijski sindikat Slovenije opredeljuje do točke IV., ki določa: Generalni direktor Policije je, upoštevajoč prvi odstavek 17. člena Zakona o organiziranosti in delu v policiji, dolžan sprejeti vse potrebne ukrepe, da se v Nacionalnem preiskovalnem uradu ob uporabi 148. člena Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 32/12- UPB, 47/13, 87/14, 8/16, 64/16, 65/16, 66/17, 22/19 in 55/20) čim prej ponovno nepristransko pregleda ali so bili izvedeni vsi potrebni ukrepi oziroma vsi predkazenski postopki za sume storitev kaznivih dejanj, ki izhajajo iz naslednjih dokumentov:

- Banka Slovenije, Stanje v slovenskem bančnem sistemu, 24. julij 2012 (strogo zaupno);
- kazenska ovadba Javne agencije Republike Slovenije za varstvo konkurence zoper gospodarsko družbo Pro Plus d. o. o., zaradi suma storitve kaznivega dejanja protipravnega omejevanje konkurence po 225. členu Kazenskega zakonika, marec 2017;

- 2737-VII Končno poročilo Preiskovalne komisije o ugotavljanju zlorab v slovenskem bančnem sistemu ter ugotavljanju vzrokov in odgovornosti za že drugo sanacijo bančnega sistema v samostojni Sloveniji, 11. 4. 2018;
- 2718-VII Zaključno poročilo o opravljeni parlamentarni preiskavi na področju ugotavljanja zlorab v slovenskem zdravstvenem sistemu na področju prodaje in nakupa žilnih opornic, 26. 3. 2018;
- 1092-VIII Besedilo Vmesnega poročila o ugotavljanju odgovornosti nosilcev javnih funkcij na programu otroške kardiologije, 25. 3. 2020,
- in do sprotne pripombe, ki se glasi: »Revizijo primerov naj opravijo ustrezno strokovno usposobljeni policisti, ki s posamezno zadevo niso »okuženi« oziroma zanje niso podane okoliščine, ki bi vzbujale dvom v njihovo nepristranskost.«.

Policijski sindikat Slovenije ugotavlja, da besedilo iz sprotne opombe vzpostavlja kriterije po katerih se policistke in policisti izbirajo za opravljanje nalog določenih s temi usmeritvami in obveznimi navodili. Pri tem Policijski sindikat Slovenije opozarja na tretji odstavek 6. člena Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS in 81/19), ki določa: »(3) Prepovedani sta neposredna in posredna diskriminacija zaradi katere koli osebne okoliščine iz prvega odstavka tega člena. Neposredna diskriminacija obstaja, če je oseba zaradi določene osebne okoliščine bila, je ali bi lahko bila v enakih ali podobnih situacijah obravnavana manj ugodno kot druga oseba. Posredna diskriminacija zaradi osebne okoliščine obstaja, kadar je oseba z določeno osebno okoliščino bila, je ali bi lahko bila zaradi navidezno nevtralnega predpisa, merila ali prakse v enakih ali podobnih situacijah in pogojih v manj ugodnem položaju kot druge osebe, razen če ta predpis, merilo ali prakso objektivno upravičuje zakoniti cilj in če so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in potrebna. **Neposredna ali posredna diskriminacija so tudi navodila za diskriminiranje oseb na podlagi katere koli osebne okoliščine.**«.

Na podlagi tega je Policijski sindikat Slovenije mnenja, da navedene usmeritve in navodilo ministra posegajo v pravice policistk in policistov, ker ne sledijo prepovedi diskriminacije in povračilnih ukrepov, ki je temeljna prepoved, ki izhaja iz delovnega razmerja. S to prepovedjo se delavec varuje pred protipravnimi in subjektivnimi posegi v zagotavljanje enake obravnave ne glede na narodnost, raso ali etnično poreklo, nacionalno in socialno poreklo, spol, barvo kože, zdravstveno stanje, invalidnost, vero ali prepričanje, starost, spolno usmerjenost, družinsko stanje, članstvo v sindikatu, premoženjsko stanje ali drugo osebno okoliščino, ki jih določajo predpisi iz področja delovnih razmerij in uresničevanja načela enakega obravnavanja.

Navedeno Policijski sindikat Slovenije utemeljuje tudi s tem, da usmeritve in navodilo ministra ne določajo kriterijev ali razlage, ki bi jasno in določljivo opredeljevala pojem oziroma izraz: »okuženi zaposleni«, in pojem oziroma izraz: »oziroma zanje niso podane okoliščine, ki bi vzbujale dvom v njihovo nepristranskost.«. Na podlagi tega meni, da so usmeritve in navodilo ministra v obravnavnem delu diskriminatorne, saj je ocenjevanje tako imenovane »okuženosti« oziroma podanosti okoliščin, ki bi vzbujale dvom v njihovo nepristranskost, arbitrarno prepuščeno delodajalcu in s tem subjektivizirano, kar pa nima podlage v zakonodaji oziroma niti ni podane sprejemljive razlage pojmov (glej OdlUS IX, 31, U-I-173/99, Ur. l. 27/00).

Podredno – Policijski sindikat Slovenije v tem mnenju izraža pomislek nad pravno dopustnostjo usmeritev in navodila ministra, in sicer v delu, ki se nanaša na tako imenovano revizijo primerov. Namreč tako Zakon o organiziranosti in delu v policiji, Pravilnik o

usmerjanju in nadzoru policije, Zakon o javnih uslužbencih, Zakon o delovnih razmerjih, Zakon o kazenskem postopku..., nikjer ne določa načina ali postopka revizije primerov predkazenskih postopkov, kar pomeni da ni opredeljenih jasnih pravic in obveznosti tega postopka, to pa lahko povzroča samovoljnost pri opravljanju teh postopkov. Celo več, usmeritve in navodilo ministra napotuje policistke in policiste, da se v Nacionalnem preiskovalnem uradu ob uporabi 148. člena Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 32/12- UPB, 47/13, 87/14, 8/16, 64/16, 65/16, 66/17, 22/19 in 55/20) čim prej ponovno nepristransko pregleda ali so bili izvedeni vsi potrebni ukrepi oziroma vsi predkazenski postopki za sume storitev kaznivih dejanj, ki izhajajo iz naslednjih dokumentov, ob tem pa spregleda namen 148. člena ZKP¹, ki v prvem odstavku določa: »Če so podani razlogi za sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti, mora policija ukreniti potrebno, da se izsledi storilec kaznivega dejanja, da se storilec ali udeleženec ne skrrije ali ne pobegne, da se odkrijejo in zavarujejo sledovi kaznivega dejanja in predmeti, ki utegnejo biti dokaz in da se zberejo vsa obvestila, ki bi utegnila biti koristna za uspešno izvedbo kazenskega postopka.« in v povezavi z devetimi odstavki, ki določa: »(9) Policija na podlagi zbranih obvestil in dokazov sestavi kazensko ovadbo ali dopolni prejeta kazensko ovadbo (četrti odstavek 147. člena) in jo pisno po pošti ali prek elektronskih komunikacijskih povezav pošlje pristojnemu državnemu tožilcu. V ovadbi ali poročilu za njeno dopolnitev opiše ugotovljeno dejansko stanje in navede ter predloži zbrane dokaze in gradivo, ki je potrebno za odločitev državnega tožilca ali utegne biti koristno za uspešno izvedbo postopka, pri čemer v kazensko ovadbo ali poročilo v njeno dopolnitev ne vpiše vsebine izjav, ki so jih posamezne osebe dale pri zbiranju obvestil. Če

¹ (1) Če so podani razlogi za sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti, mora policija ukreniti potrebno, da se izsledi storilec kaznivega dejanja, da se storilec ali udeleženec ne skrrije ali ne pobegne, da se odkrijejo in zavarujejo sledovi kaznivega dejanja in predmeti, ki utegnejo biti dokaz in da se zberejo vsa obvestila, ki bi utegnila biti koristna za uspešno izvedbo kazenskega postopka.

(2) Da bi izvršila naloge iz prejšnjega odstavka, sme policija zahtevati potrebna obvestila od oseb; opraviti potreben pregled prevoznih sredstev, potnikov in prtljage; za nujno potreben čas omejiti gibanje na določenem prostoru; ukreniti, kar je potrebno v zvezi z ugotavljanjem istovetnosti oseb in predmetov; razpisati iskanje osebe in stvari, ki se iščejo; v navzočnosti odgovorne osebe opraviti pregled določenih objektov in prostorov podjetij in drugih pravnih oseb in pregledati določeno njihovo dokumentacijo ter ukreniti in storiti drugo, kar je potrebno. O dejstvih in okoliščinah, ki se ugotovijo pri posameznih dejanjih in utegnejo biti pomembne za kazenski postopek, in o predmetih, ki so bili najdeni ali zaseženi, se napravi zapisnik ali uradni zaznamek.

(3) Policija lahko vabi osebe k sebi in od njih zbere obvestila in podatke ali jih zasliši. Vabi jih lahko pisno, neposredno ustno, po telefonu ali po elektronski poti. Osebi mora biti ob vabljenju pojasnjeno, zakaj in v kakšni vlogi je vabljen. Če se oseba vabi zaradi zbiranja obvestil, jo policija lahko prisilno privede, če jo vabi pisno in če pisno vabilo vsebuje pouk, da se jo, če na vabilo ne bo prišla, lahko prisilno privede. Če vabilo ni pisno, se o njem napravi uradni zaznamek. Ko ravna po določbah tega člena, policija ne sme oseb zasliševati kot obdolžencev, prič ali izvedencev, razen osumljenca v primeru iz 148.a člena tega zakona.

(4) Kadar policija pri zbiranju obvestil ugotovi, da za določeno osebo obstajajo razlogi za sum, da je storila ali sodelovala pri storitvi kaznivega dejanja (osumljenec), ji mora, preden začne od nje zbirati obvestila, povedati, katerega kaznivega dejanja je osumljena in kaj je podlaga za sum zoper njo ter jo poučiti, da ni dolžna ničesar izjaviti in odgovarjati na vprašanja, če se bo zagovarjala, pa ni dolžna izpovedati zoper sebe ali svoje bližnje ali priznati krivdo in da ima pravico do zagovornika, ki si ga svobodno izbere in ki je lahko navzoč pri njenem zaslišanju, ter da se bo lahko vse, kar bo izpovedala, na sojenju uporabilo zoper njo. Osumljenca mora policija obvestiti tudi, da ima pravico uporabljati svoj jezik ter o pravicah iz 8. člena tega zakona; osumljenca, ki mu je vzeta prostost, pa tudi o pravicah iz četrtega oziroma petega odstavka 4. člena tega zakona.

(5) Če osumljenec izjavi, da si bo vzel zagovornika, se zaslišanje odloži do prihoda zagovornika, oziroma do roka, ki ga določi policija, vendar ne manj kot za dve uri. Do prihoda zagovornika se odloži tudi oprava drugih preiskovalnih dejanj, razen tistih, ki bi jih bilo nevarno odlašati. Zaslišanje osumljenca se opravi po določbah 148.a člena tega zakona.

(6) Če osumljenec izjavi, da si ne bo vzel zagovornika ali če izbrani zagovornik ne pride v roku, ki ga je določila policija, se o izjavi osumljenca sestavi uradni zaznamek. Vanj se vnese dani pravni pouk ter izjava osumljenca; če se želi izjaviti o kaznivem dejanju, pa tudi bistvena vsebina njegove izjave ter pripombe na zapisano vsebino. Vsebinsko uradnega zaznamka se osumljencu prebere in se mu vroči prepis uradnega zaznamka, kar osumljenec potrdi s svojim podpisom. Izjava osumljenca se lahko po predhodnem obvestilu posname z napravo za zvočno in slikovno snemanje.

(7) Oseba, zoper katero je bilo uporabljeno kakšno dejanje ali ukrep iz drugega ali tretjega odstavka tega člena, ima pravico v roku treh dni pritožiti se pristojnemu državnemu tožilcu. Pristojni državni tožilec najkasneje v roku osmih dni od vložitve pritožbe ustno ali pisno obvesti pritožnika o tem, kar je ukrenil. Zoper obvestilo iz prejšnjega stavka ni dovoljena pritožba ali upravni spor.

(8) Na pisni predlog in z dovoljenjem preiskovalnega sodnika oziroma predsednika senata sme policija zbirati obvestila tudi od oseb, ki so v priporu, če je to potrebno, da se odkrijejo druga kazniva dejanja iste osebe, njihovih udeleženci ali kazniva dejanja drugih storilcev. Ta obvestila zbira v času in v navzočnosti osebe, ki jo določijo preiskovalni sodnik oziroma predsednik senata.

(9) Policija na podlagi zbranih obvestil in dokazov sestavi kazensko ovadbo ali dopolni prejeta kazensko ovadbo (četrti odstavek 147. člena) in jo pisno po pošti ali prek elektronskih komunikacijskih povezav pošlje pristojnemu državnemu tožilcu. V ovadbi ali poročilu za njeno dopolnitev opiše ugotovljeno dejansko stanje in navede ter predloži zbrane dokaze in gradivo, ki je potrebno za odločitev državnega tožilca ali utegne biti koristno za uspešno izvedbo postopka, pri čemer v kazensko ovadbo ali poročilo v njeno dopolnitev ne vpiše vsebine izjav, ki so jih posamezne osebe dale pri zbiranju obvestil. Če policija naknadno izve za nova dejstva ali dokaze, mora zbrati potrebna obvestila in državnemu tožilcu poslati poročilo v dopolnitev kazenske ovadbe.

(10) Policija pošlje poročilo državnemu tožilcu tudi v primeru, če na podlagi zbranih obvestil in dokazov ugotovi, da ni podlage za kazensko ovadbo.

policija naknadno izve za nova dejstva ali dokaze, mora zbrati potrebna obvestila in državnemu tožilcu poslati poročilo v dopolnitev kazenske ovadbe.«, **nikakor ni pravno dopustno, da bi usmeritve in navodilo ministra lahko šteli kot razlog, da so podani razlogi za sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje. Takšno ravnanje v postopku revizije primerov ne more biti vredno resne pravne presoje in je izven načela zakonitosti, kar pa ogroža pravno varnost policistk in policistov.**

Podredno – Policijski sindikat Slovenije izraža pomislek na pravilno uporabo materialnih določb Zakona o organiziranosti in delu v policiji, in sicer 4. člena, ki določa: »(1) Usmerjanje policije pomeni sistematično in načrtno dajanje obveznih navodil in usmeritev za delo policije. (2) Usmerjanje policije se izvaja s pisnimi usmeritvami in navodili (v nadaljnjem besedilu: usmeritve), ki jih izdaja minister. (3) S temeljnimi usmeritvami za izdelavo srednjeročnega načrta razvoja in dela policije, ki se pripravijo za obdobje petih let, se določijo temeljni razvojni cilji na posameznih področjih dela policije ter usmeritve za izvajanje nalog policije in ukrepov, potrebnih za njihovo uresničenje. (4) Letne usmeritve se nanašajo na izdelavo letnega načrta dela policije v naslednjem koledarskem letu. (5) Posamične usmeritve se nanašajo na izvedbo posameznih nalog in ukrepov policije, kadar je potrebno takojšnje ukrepanje za odpravo pomanjkljivosti. (6) V usmeritvah se lahko določijo roki za izvedbo posamezne naloge in zahteve po poročanju o realizaciji naloge. (7) Srednjeročni načrt razvoja in dela policije na predlog generalnega direktorja policije oziroma generalne direktorice policije (v nadaljnjem besedilu: generalni direktor policije) sprejme minister, letni načrt dela policije pa sprejme generalni direktor policije po predhodnem soglasju ministra. **(8) Pristojnosti ministra iz petega odstavka tega člena ne veljajo za policijske postopke, katerih usmerjanje je na podlagi zakona, ki ureja kazenski postopek, prevzel pristojni državni tožilec. Ne glede na zakon, ki ureja kazenski postopek, se šteje, da je državni tožilec prevzel usmerjanje dela policije v predkazenskem postopku od trenutka, ko je bil obveščen o kaznivem dejanju.**«.

Pomislek o pravni dopustnosti navedenih usmeritev in obveznih navodil ministra temelji na upoštevanju osmega odstavka 4. člena ZODPol, kjer je eksplicitno določena prepoved izvedbe posameznih nalog in ukrepov policije, kadar je potrebno takojšnje ukrepanje za odpravo pomanjkljivosti za policijske postopke, katerih usmerjanje je na podlagi zakona, ki ureja kazenski postopek, prevzel pristojni državni tožilec. Ne glede na zakon, ki ureja kazenski postopek, se šteje, da je državni tožilec prevzel usmerjanje dela policije v predkazenskem postopku od trenutka, ko je bil obveščen o kaznivem dejanju, kar jasno in eksplicitno omejuje pristojnost ministra.

Policijski sindikat Slovenije je tudi mnenja, da gre pri usmeritvah in obveznih navodilih za nepravilno uporabo materialnih določb ZODPol, v delu tako imenovane »revizije« primerov v povezavi s 4. členom ZODPol. Iz vsebine IV. točke usmeritev in navodil ministra je ugotoviti, da je namen usmeritve in navodil v izvajanju **določenih postopkov nadzora, in ne usmerjanju policije**. Domneva oziroma ugotovitev Policijskega sindikata Slovenije izhaja iz uporabe in vzročne povezave naslednjih besednih zvez iz usmeritev in navodil ministra (točka IV. stran 2): »čim prej ponovno nepristransko pregleda ali so bili izvedeni vsi potrebni ukrepi oziroma vsi predkazenski postopki za sume storitev kaznivih dejanj, ki izhajajo iz naslednjih dokumentov:...«. Po mnenju Policijskega sindikata Slovenije takšne zahteve materialno pravno sodijo v področje nadzora nad delom policije, ki je določen v 5. členu ZODPol, in se glasi: »(1) Ministrstvo opravlja nad izvajanjem nalog in pooblastil policije celovit, sistematičen in načrten nadzor. (2) Z nadzorom se ugotavlja zakonitost, strokovnost ter spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin pri izvajanju policijskih pooblastil, opravljanju nalog policije ter izvajanje usmeritev ministra. (3) Nadzor

se lahko opravlja neposredno z vpogledom v listinsko ali drugo gradivo v policijskih enotah, pogovorom s policisti, drugimi uslužbenci policije ali posamezniki ter z neposrednim opazovanjem izvajanja nalog na določenem mestu. (4) Po končanem nadzoru se izdela poročilo o ugotovitvah, ki lahko vsebuje tudi predloge za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti. (5) Pojem policijska enota se v tem zakonu uporablja za generalno policijsko upravo, policijsko upravo, notranje organizacijske enote generalne policijske uprave in policijske uprave ter za policijske postaje.«.

Zato Policijski sindikat Slovenije meni, da predmetne usmeritve in obvezna navodila niso dovolj jasna in določljiva, in prav tako nimajo elementov načela legalitete², pa bi to morala biti, da bi lahko bila pravno dopustna.

Na podlagi zgoraj navedenih dejstev Policijski sindikat Slovenije meni, da so usmeritve in navodila ministra v obravnavanem delu **pravno nedopustna**, kar utemeljuje tudi s spodnjo ustavnopravno sodno prakso, na področju podzakonskih aktov in navodil, ki jih izdajajo ministri:

- OdlUS IX, 31, U-I-173/99, Ur. l. 27/00: »6. V zvezi z izpodbijano podzakonsko ureditvijo pobudnice navajajo, da vsebinsko ni vezana na zakon, kot to izhaja iz 99. člena ZUpr. Navedena določba ureja pravno naravo pravilnika. Določa, da se pravilniki kot podzakonski predpisi sprejemajo za izvrševanje zakona. Glede na to so na zakon vezani tako, da v vsebinskem smislu ne smejo določati ničesar brez zakonske podlage in zunaj vsebinskih okvirov, ki morajo biti v zakonu izrecno določeni ali iz njega vsaj z razlago ugotovljivi.
- Vezanost podzakonskih aktov na zakon izhaja tudi iz tretjega odst. 153. člena, ki določa, da morajo biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z Ustavo in zakonom. Načelo vezanosti delovanja državnih organov na Ustavo in zakon ter legalitetno načelo (drugi odst. 120. člena, ki določa, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi Ustave in zakonov) sta kot temeljni ustavni načeli v tesni povezanosti z načelom demokratične in pravne države. Glede normativne dejavnosti državne uprave pomenita, da je ta pri izdajanju podzakonskih predpisov vsebinsko vezana na Ustavo in zakon. Pravilnik tako ne sme vsebovati določb, za katere v zakonu ni podlage, zlasti pa ne sme samostojno predpisovati pogojev, s katerimi bi tako posegel v zakonsko ureditev, da bi spremenil njeno vsebino.
- Skladno z načelom zakonitosti po drugem odst. 120. člena opravljajo upravni organi svoje delo samostojno v okviru Ustave in zakonov in na njihovi podlagi. Upravni organi so torej pri izdajanju predpisov vezani na okvir, ki ga določata Ustava in zakon, in nimajo pravice izdajati predpisov brez vsebinske podlage v zakonu, medtem ko izrecno pooblastilo v zakonu ni potrebno. Takšno stališče je US zavzelo že v U-I-264/99 z dne 28. 9. 2000 (Ur. l. 97/00). Izpodbijana uredba, ki ima izrecno zakonsko podlago (ZNKD in ZON) in ki predpisuje ukrepe varstva ogroženih živalskih vrst skladno z zakonom, ni v nasprotju z drugim odstavkom 120. člena.
- OdlUS X, 172, U-I-150/99, Ur. l. 85/01: »7. Ustavno načelo enakosti pred zakonom pomeni predvsem zahtevo po nearbitrarni uporabi prava do pravnih subjektov in zavezuje normodajalca k zagotavljanju enakosti subjektov pri normiranju. US je že večkrat pojasnilo, da načela enakosti ni mogoče pojmovati kot splošne enakosti vseh, pač pa kot enakopravno obravnavanje enakih dejanskih stanj. Kadar zakonodajalec

² Legalitetno načelo pomeni v upravnem pravu pravno vodilo, ki terjaja, da je delovanje javne uprave kot javne oblasti vezano na zakon in pravne norme ter načela, ki imajo v pravnem redu priznan položaj in s tem moč zakona, ki pravno veljajo za upravno delovanje in se morajo zanj uporabiti, ker so njegova veljavna pravna podlaga, tako da upravno delovanje ni v nasprotju z zakonom (to je prednost zakona) in da temelji na ustreznem zakonskem pooblastilu (to je pridržek zakona).

del pravnega urejanja odkáže na podzakonski akt, mora biti v skladu z načelom legalitete (drugi odst. 120. člena) zakonsko pooblastilo izvršilni veji oblasti za izdajo predpisov po vsebini, namenu in obsegu dovolj določno in omejeno, da je njeno ravnanje v določenem obsegu za pravne subjekte predvidljivo. Uredba kot izvršilni predpis sme zakonsko normo dopolnjevati do te mere, da z dopolnjevanjem ne zožuje z zakonom urejenih pravic in obveznosti.

- OdlUS XIV, 66, U-I-90/05, Ur. l. 75/05: »10. Vsekakor samostojnost delovanja državne uprave terja določeno stopnjo samostojnosti položaja državnih uradnikov, kajti brez nje ni mogoče zagotoviti zakonitega in učinkovitega delovanja državne uprave. Samostojnost in neodvisnost uradnikov sta zagotovljeni z organizacijsko in procesno zakonodajo. [14] Organizacijska zakonodaja, ki uradnikom zagotavlja samostojnost v tistem obsegu njihovega dela, ki je povsem strokovne narave, pa ima podlago tudi v drugem odst. 120. člena. V tem delu mora zakonodaja, da bi bila skladna z ustavnim načelom samostojnosti dela uprave iz drugega odst. 120. člena, Eden izmed ključnih elementov, ki v okviru strokovne neodvisnosti zagotavlja relativno samostojnost uradnika, je stabilnost njegovega uslužbenskega razmerja. Stabilnost in s tem trajnost uslužbenskega razmerja namreč zagotavlja strokovno neodvisnost javnih uslužbencev, ki je protiutež morebitnim političnim pritiskom. Zagotovitev takšne stabilnosti pa je naloga ZJU. Ker pa je zaradi narave dela najvišjih (položajnih) uradnikov nujno, da lojalno sodelujejo s političnimi funkcionarji pri uresničevanju njihove politične usmeritve (seveda v okviru Ustave in zakona), njihov položaj ne more biti enak kot položaj nižjih uradnikov. Zato so tudi razlogi za prenehanje njihovega službenega razmerja oziroma izgubo njihovega položaja lahko odvisni od sposobnosti sodelovanja s političnimi funkcionarji, pa tudi od zamenjave politične oblasti.
- Pravilnik je po svoji pravni naravi podzakonski predpis, ki ga lahko izda minister za izvrševanje zakonov in drugih predpisov. Vsebinsko, ki jo lahko ureja pravilnik, določa 99. člen Zakona o upravi (Ur. l. 67/94 in nasl. – ZUpr): »(1) Za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in aktov državnega zbora ter predpisov in aktov vlade izdajajo ministri pravilnike, odredbe in navodila. (2) S pravilnikom se razčlenijo posamezne določbe zakona, drugega predpisa ali akta za njegovo izvrševanje.« To pomeni, da se pravilniki sprejemajo za izvrševanje zakona, kar predpostavlja njihovo vsebinsko vezanost na zakon. Pravilnik ne sme v vsebinskem smislu določati ničesar brez zakonske podlage in zunaj vsebinskih okvirov, ki morajo biti v zakonu izrecno določeni ali iz njega vsaj z razlago ugotovljivi, zlasti pa ne sme samostojno določati pravic in obveznosti. S pravilnikom se lahko le podrobneje uredijo in razčlenijo z zakonom določeni pogoji, v skladu z nameni in kriteriji iz zakona, oziroma uredi način uresničevanja ali izpolnjevanja zakonsko določenih pogojev.«

Upošteva zgoraj navedeno ustavnopravno sodno prakso Policijski sindikat Slovenije meni, da so predmetne usmeritve in obvezna navodila v nasprotju s 120. členom Ustave Republike Slovenije, in policistkam in policistom ne zagotavljajo tolikšno stopnjo samostojnosti, ki še zagotavlja strokovno neodvisnost dela uprave.

Upošteva vso zgoraj izvedena dejstva in dokaze Policijski sindikat Slovenije predlaga vsem zaposlenim, da v izogib prevzemanja odgovornosti zaradi izvajanja predmetnih usmeritev in obveznih navodil ministra **ravnajo v skladu s 94. členom Zakona o javnih uslužbencih** (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF), ki določa (opravljanje dela po navodilih in odredbah), ki se glasi:

»(1) Pri opravljanju dela mora javni uslužbenec upoštevati navodila nadrejenega, razen če po zakonu ni vezan na ravnanje po navodilih nadrejenih oseb.

(2) Javni uslužbenec lahko zahteva pisno odredbo in pisno navodilo, če meni, da je vsebina ustne odredbe ali ustnega navodila nejasna. Na podlagi pisne odredbe in pisnega navodila mora opraviti zahtevano delo oziroma ga opraviti na zahtevan način.

(3) Javni uslužbenec lahko zahteva pisno odredbo in pisno navodilo, če meni, da bi izvršitev ustne odredbe oziroma navodila pomenila protipravno ravnanje oziroma povzročila škodo.

(4) Javni uslužbenec lahko odkloni izvršitev odredbe oziroma navodila, če bi pomenila protipravno ravnanje.

(5) Javni uslužbenec mora odkloniti izvršitev odredbe oziroma navodila, če bi pomenila kaznivo dejanje.

(6) Javni uslužbenec je prost odškodninske in disciplinske odgovornosti, če je storil disciplinsko kršitev oziroma povzročil škodo z izvršitvijo pisne odredbe oziroma navodila nadrejenega, ali z izvršitvijo ustne odredbe, če nadrejeni kljub njegovi pisni zahtevi ni izdal pisne odredbe oziroma navodila.«.

Na podlagi 22.j člena Kolektivne pogodbe za policiste (Uradni list RS, št. 41/12, 97/12, 41/14 in 22/16) Policijski sindikat Slovenije POZIVA:

- ministra za notranje zadeve, gospoda Aleša Hojsa, da nemudoma odpravi sporne usmeritve in obvezna navodila, zaradi nastopa prepovedanih posledic pri delovnopravnem položaju zaposlenih, izvajanja načela zakonitosti in kršitve 120. člena Ustave RS in
- vršilca dolžnosti generalnega direktorja policije, gospoda Andreja Juriča, da ne izvaja usmeritev in obveznih navodil, ker bi s tem lahko povzročil prepovedane posledice na škodo pravic iz delovnopravnega razmerja.

Rok Cvetko
PREDSEDNIK