



Benjamin Flander
Bojan Tičar
Maja Modic
Branko Lobnikar
Lana Cvikl
UREDNIKI



Organizacija in nadzor policije v izbranih državah

Zbornik raziskovalnega dela študentov
Fakultete za varnostne vede in Pravne
fakultete Univerze v Mariboru





Univerza v Mariboru

Fakulteta za varnostne vede

Organizacija in nadzor policije v izbranih državah

Zbornik raziskovalnega dela študentov
Fakultete za varnostne vede in Pravne fakultete Univerze v Mariboru

Uredniki

Benjamin Flander

Bojan Tičar

Maja Modic

Branko Lobnikar

Lana Cvikl

Marec 2021

- Naslov** **Organizacija in nadzor policije v izbranih državah**
Title *Police Organization and Oversight in Selected Countries*
- Podnaslov** **Zbornik raziskovalnega dela študentov Fakultete za varnostne vede
in Pravne fakultete Univerze v Mariboru**
Subtitle *Compilation of Research Papers Authored by the Students of the Faculty of Criminal
Justice and Security and Faculty of Law of the University of Maribor*
- Uredniki** Benjamin Flander
Editor (Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede)
- Bojan Tičar
(Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede)
- Maja Modic
(Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede)
- Branko Lobnikar
(Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede)
- Lana Cvikl
(Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede)
- Recenzija** David Smolej
Review (Republika Slovenija, Ministrstvo za notranje zadeve)
- Miha Dvojmoč
(Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede)
- Lektoriranje** Barbara Erjavec
Language editing (Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede)
- Tehnična urednika** Jan Perša
Technical editors (Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba)
- Barbara Erjavec
(Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede)
- Oblikovanje ovitka** Jan Perša
Cover designer (Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba)
- Grafika na ovitku** Kanada – avtor janeb13, Italija – avtor Kjrstie, Francija – avtor
Cover graphics OpenClipart-Vectors in Hrvaška – avtor Kjrstie, s pixabay.com (CC0)
- Grafične priloge** Uredniki in avtorji
Graphics material
- Založnik** **Univerza v Mariboru**
Published by **Univerzitetna založba**
Slomškov trg 15, 2000 Maribor, Slovenija
<https://press.um.si>, zalozba@um.si

Izdajatelj **Univerza v Mariboru,**
Co-published by **Fakulteta za varnostne vede**
Kotnikova ulica 8, 1000 Ljubljana, Slovenija
<https://www.fvv.um.si>, fvv@fvv.uni-mb.si

Izdaja Prva izdaja
Edition

Vrsta publikacije E-knjiga
Publication type

Dostopno na <https://press.um.si/index.php/ump/catalog/book/556>
Available at

Izdano Maribor, marec 2021
Published



© Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba
/ University of Maribor, University Press

Besedilo/ *Text* © Uredniki in avtorji, 2021

To delo je objavljeno pod licenco Creative Commons PPriznanje avtorstva-Nekomercialno-Brez predelav 4.0 Mednarodna. / This work is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Univerzitetna knjižnica Maribor

351.74 (082) (0.034.2)

ORGANIZACIJA in nadzor policije v izbranih državah [Elektronski vir] : zbornik raziskovalnega dela študentov Fakultete za varnostne vede in Pravne fakultete Univerze v Mariboru / [uredniki Benjamin Flander ... [et al.]. - 1. izd. - E-zbornik. - Maribor : Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba, 2021

Način dostopa (URL) :

<https://press.um.si/index.php/ump/catalog/book/556>

ISBN 978-961-286-450-7

doi: doi.org/10.18690/978-961-286-450-7

1. Flander, Benjamin

COBISS.SI-ID 57694979

Uporabnikom se dovoli brez predelave avtorskega dela reproduciranje, distribuiranje, dajanje v najem in priobčitev javnosti samega izvirnega avtorskega dela, pod pogojem, da navedejo avtorja in da ne gre za komercialno uporabo.

Vsa gradiva tretjih oseb v tej knjigi so objavljena pod licenco Creative Commons, razen če to ni navedeno drugače. Če želite ponovno uporabiti gradivo tretjih oseb, ki ni zajeto v licenci Creative Commons, boste morali pridobiti dovoljenje neposredno od imetnika avtorskih pravic.

Publikacija je nastala v okviru projekta »Učinkovitost sistemskega nadzora nad policijo na področju spoštovanja človekovih pravic ter zakonskih in strokovnih standardov policijskega dela«, ki ga sofinancirata Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije in Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.

ISBN 978-961-286-450-7 (pdf)

DOI <https://doi.org/10.18690/978-961-286-450-7>

Cena
Price Brezplačni izvod

Odgovorna oseba založnika prof. dr. Zdravko Kačič,
For publisher rektor Univerze v Mariboru

Citiranje Flander, B., Tičar, B., Modic, M., Lobnikar, B. in Cvikl, L.
Attribution (ur.). (2021). *Organizacija in nadzor policije v izbranih državah: Zbornik raziskovalnega dela študentov Fakultete za varnostne vede in Pravne fakultete Univerze v Mariboru*. Maribor: Univerzitetna založba. doi: 10.18690/978-961-286-450-7

Kazalo

Predgovor	1
Uredniki	
Sistemska ureditev nadzora nad policijo v Kanadi	5
<i>Police Accountability and Policing Oversight Mechanisms in Canada</i>	
Aljaž Osrajnik	
Nadzor nad delom policije v Republiki Italiji	33
<i>Oversight of police work in Republic of Italy</i>	
Jona Koren Fric in Martin Muženič	
Nadzor nad delom policije v Franciji	59
<i>Oversight of police work in Republic of France</i>	
Jona Koren Fric	
Nadzor nad delom policije v Republiki Hrvaški	81
<i>Oversight of police work in Republic of Croatia</i>	
Jona Koren Fric in Živa Šuta	



Predgovor

UREDNIKI

Novembra 2019 smo na Fakulteti za varnostne vede Univerze v Mariboru začeli izvajanje ciljnega raziskovalnega projekta »Učinkovitost systemskega nadzora nad policijo na področju spoštovanja človekovih pravic ter zakonskih in strokovnih standardov policijskega dela« (CRP V5-1942). Raziskava, ki jo sofinancirata Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije in Ministrstvo za notranje zadeve, je osredotočena na ureditev in izvajanje nadzora nad policijo v Sloveniji, vključuje pa tudi pregled sistemov nadzora nad policijo v izbranih državah članicah Evropske unije in neevropskih državah. Z raziskavo želimo ugotoviti prednosti in slabosti aktualne ureditve in prakse izvajanja nadzora, podati predloge za izboljšave obstoječega sistema nadzora in prispevati k nadaljnjemu razvoju demokratičnega nadzora nad policijo ter izboljšanju kakovosti opravljanja nalog in izvrševanja pooblastil slovenske policije.

V zborniku so zbrani prispevki, ki obravnavajo organizacijo policije in ureditev nadzora nad policijo v štirih državah: Kanadi, Italiji, Franciji in Hrvaški. Poglavlja so prispevali študenti dodiplomskih in podiplomskih študijskih programov Fakultete za varnostne vede in Pravne fakultete Univerze v Mariboru, ki smo jih raziskovalci, sledeč strateškim usmeritvam matične fakultete, povabili k sodelovanju. Analiza je

pokazala, da je za izbrane države značilna različna organizacija policije in specifična ureditev nadzora nad policijo, ki vključuje kombinacijo različnih oblik internega strokovnega in neodvisnega zunanjega nadzora. Tako organizacija policije kot tudi sistem njenega nadzora se v izbranih državah razlikujeta tudi po stopnji decentralizacije ter večji ali manjši razpršenosti, ki je značilna tudi za ureditev v Sloveniji. Pri vseh pregledanih sistemih je opaziti težnjo po vzpostavitvi strokovnega in neodvisnega nadzora.

Težava, s katero smo se morali spopasti avtorji in uredniki, je bil neobstoj ali pa nedostopnost literature ter relevantnih pravnih in drugih virov v angleščini. Izkazalo se je, da je literature in drugih virov v jezikih posameznih držav razmeroma veliko, v angleškem jeziku pa bore malo. (So)avtorja, ki govorita francoski in italijanski jezik, sta bila v tem pogledu nepogrešljiva člana ekipe zbornika. Avtorji poglavij so se dokopali do zanimivih ugotovitev, ki si zaslužijo pozornost študentov in študentk varnostnih ved in policijske dejavnosti, študentov in študentk prava, strokovnjakov s področja varnosti, uradnikov in politikov, ki se poklicno ali po svoji funkciji ukvarjajo s področjem nadzora nad varnostnimi (in obveščevalnimi) službami, ter navsezadnje vseh, ki se tako ali drugače srečujejo s področjem delovanja represivnih organov in struktur državne oblasti.

Glede aktualne ureditve nadzora nad policijo v Sloveniji lahko na splošno ugotovimo, da je primerljiva z ureditvami v drugih državah. Kljub določenim slabostim in pomanjkljivostim je za veljavno ureditev in prakso izvajanja nadzora v Sloveniji značilna »sinergija« med različnimi oblikami neodvisnega zunanjega nadzora na eni in strokovnega internega nadzora na drugi strani. Rezultat te sinergije je razmeroma konsistenten in učinkovit decentraliziran sistem nadzora policije, ki kot osrednji varnostni organ države ohranja razmeroma visoko raven strokovne avtonomije in uživa relativno visoko stopnjo javnega zaupanja. Države, ki so predmet obravnave v pričujočem zborniku, so v tem pogledu bolj in manj uspešne od Slovenije.

Zgledovanje po tujih ureditvah in morebitno prevzemaje posameznih elementov sistemov, ki so uveljavljeni v drugih državah, je, kakopak, nehvaležno in potencialno nevarno početje, saj ni zagotovila, da bo tisto, kar je učinkovito in dobro v določenem okolju, na enak način delovalo tudi v drugem okolju z drugačnim političnim ustrojem in policijsko organizacijo ter specifičnim sistemom nadzora nad policijo. Če že, bi se pri tujih sistemih nadzora lahko zgledovali po tem, da v

nekaterih državah o pritožbah zoper policijske postopke in uporabo policijskih pooblastil odločajo neodvisna telesa, ki organizacijsko in funkcionalno ne spadajo v notranji ali kakšen drug resor izvršne oblasti. V nekaterih državah, ki policijskega ombudsmana ali podobnega neodvisnega telesa nimajo, zakon ali drug predpis določa, da v organu, ki je pristojen za odločanje o pritožbah zoper delo policije, ne morejo sodelovati nekdanji uslužbenci policije.

Med izvajanjem ciljnega raziskovalnega projekta smo ugotovili, da so bili v normativni ureditvi in delovanju mehanizma pritožbe zoper delo policije v Sloveniji v zadnjih dveh desetletjih narejeni pomembni kakovostni premiki. Kljub temu je bilo po letu 2013 ugotovljenih več anomalij v obstoječi ureditvi, predlagane so bile spremembe postopka, v zvezi z normativno ureditvijo instituta pritožbe pa se zastavlja tudi temeljno vprašanje njene ustreznosti v pogledu (institucionalne) skladnosti z načeli neodvisnosti in nepristranskosti. Pomisleki obstajajo tako glede pomiritevnega postopka pred vodjo policijske enote oziroma njegovim pooblaščenecem kot tudi postopka pred senatom, ki se izvaja na Ministrstvu za notranje zadeve. Tako zunanji strokovnjaki kot tudi uslužbenci ministrstva, ki kot vodje senatov in/ali poročevalci sodelujejo v postopkih, opozarjajo, da je Sektor za pritožbe zoper policijo Direktorata za policijo in druge varnostne naloge del Ministrstva za notranje zadeve, da je Policija organ v sestavi tega ministrstva in da določene funkcionalne povezave obstajajo tudi med sektorjem in Policijo. Eden ključnih problemov, na katerega je v zvezi s tem opozorila naša raziskava, je na primer ta, da poročevalci v postopkih pred senatom v večini primerov niso uslužbenci ministrstva, ampak uslužbenci policije. Tudi v tem pogledu ne moremo govoriti o dejansko neodvisnem in nepristranskem pritožbenem postopku, saj naloge ugotavljanja dejanskega stanja na temelju pritožbenih navedb opravljajo uslužbenci organa, ki je pritožniku domnevno kršil človekove pravice in temeljne svoboščine. Pritrditi je torej treba opozorilom, ki prihajajo tako od zunaj kot tudi od »znotraj«, tj. uslužbencev ministrstva, ki sodelujejo v postopkih – da bi bilo zahtevi po institucionalni neodvisnosti in nepristranskosti zadoščeno in da bi postali pritožbeni postopki v zvezi z delom in pooblastili policije neodvisni in nepristranski tudi v očeh javnosti le v primeru, če o pritožbah ne bi več odločalo ministrstvo ali kateri koli drug organ državne oblasti.

Iz prikazov, ki so vključeni v zbornik, lahko razberemo, da se je model institucionalno in dejansko neodvisnega pritožbenega postopka v nekaterih državah dobro obnesel in da so se ponekod uveljavili tudi drugi elementi demokratičnega (državlanskega) nadzora nad policijo, ki jih v slovenski ureditvi nimamo. Ureditev v teh državah bi zagotovo veljalo vzeti (vsaj) v obzir pri reformah slovenskega sistema nadzora nad policijo, ki se jim – *Panta Rei* – v prihodnje ne bo mogoče izogniti.

Vabljeni k branju!

SISTEMSKA UREDITEV NADZORA NAD POLICIJO V KANADI

ALJAŽ OSRAJNIK

Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede, Ljubljana, Slovenija.
E-pošta: aljaz.osrajnik@student.um.si

Povzetek Kanada je le ena izmed mnogih držav, ki se je bila v preteklih nekaj desetletjih primorana soočiti s korenito reformo in demokratizacijo nacionalnovarnostnega sistema, kamor se uvrščajo tudi organi pregona in preiskovanja. Zaradi številnih zlorab policije na področju spoštovanja temeljnih človekovih pravic in svoboščin državljanov Kanade se je v tem reformnem procesu močno poudarila potreba po vzpostavitvi sistema demokratičnega nadzora nad delom policije. Oblikovani so bili številni nadzorni organi tako na zvezni kot provincialni in lokalni ravni. Kanada je v sistem nadzora poleg že uveljavljenih institucionalnih oblik implementirala nove oblike »civilnega« (državljskega) nadzora, ki jih zastopajo organi, kot so komisije za sprejem pritožb nad delom policije, občinski nadzorni odbori, posebne preiskovalne enote, namenjene preiskovanju hujših kaznivih dejanj pooblaščenih uradnih oseb in podobno. Na splošno lahko ugotovimo, da je Kanada z reformo vzpostavila višje standarde vladavine prava in demokratičnega delovanja policije in drugih organov nacionalnovarnostnega sistema. Prispevek se osredotoča na sistemsko ureditev nadzora nad delom policije v Kanadi s poudarkom na predstavitvi mehanizmov državljskega nadzora.

Ključne besede:

policija,
Kanada,
demokratični
nadzor,
pritožbeni
postopek,
človekove
pravice in
svoboščine.

POLICE ACCOUNTABILITY AND POLICING OVERSIGHT MECHANISMS IN CANADA

ALJAŽ OSRAJNIK

University of Maribor, Faculty of Criminal Justice and Security, Ljubljana, Slovenia.
E-mail: aljaz.osrajnik@student.um.si

Abstract Canada is one of the many states that has been faced with the task of reforming and democratizing its security sector over the past few decades, forming inclusive law enforcement agencies with a goal of considerably strengthening democratic norms. Due to the numerous violations of fundamental human rights and freedoms of Canadian citizens, the need to establish a system of democratic control over the powers and work of the police has been strongly emphasized in this reform process. Canada established numerous oversight bodies at federal, provincial and local levels of governance. In addition to already established institutional forms of democratic controls in law enforcement sector, Canada has implemented new forms of »civilian« oversight mechanisms, represented by various bodies such as civilian review and complaints commissions, police boards and special investigation units designed to investigate serious crimes by authorized officials. The paper focuses on the systemic regulation of police accountability and policing oversight mechanisms in Canada with emphasis on the presentation of civilian oversight mechanisms.

Keywords:

police,
Canada,
democratic
oversight,
complaint
process,
human
rights.

1 Uvod

Kanada je najsevernejša obmorska država v Severni Ameriki in je, takoj za Rusijo, po velikosti druga največja država na svetu. Kanada je ustavna monarhija z uveljavljeno parlamentarno demokracijo, iz česar izhaja, da je formalni vodja države monarh (britanska kraljica Elizabeta II.), čigar naloge izvaja kraljevi predstavnik generalni guverner (Governor General), ki ga imenuje monarh oziroma britanska kraljica (Government of Canada, 2012). Zakonodajno oblast na državni (zvezni) ravni v Kanadi predstavlja dvodomni zvezni parlament, ki ga sestavljata spodnji dom (House of Commons) in zgornji dom (Senat). Na ravni desetih provinc in treh ozemelj, ki so v skladu z ustavo avtonomne entitete, delujejo enodomne zakonodajne skupščine, ki imajo vlogo »provincialnega« zakonodajnega telesa in imenujejo predsednika vlade, ki je ključni predstavnik izvršilne veje oblasti v posameznih provincah (Central Intelligence Agency, 2020). Dejstvo, da je z ustavo oblast poverjena ljudstvu, postavlja Kanado na zemljevid držav, ki vodenje države in delovanje državnih institucij podreja vladavini prava in spoštovanju demokratičnih načel moderne družbe. Za zakonito in transparentno delovanje organov pregona in preiskovanja je ključnega pomena, da ima država vzpostavljen učinkovit sistem nadzora nad policijo na področju spoštovanja človekovih pravic ter zakonskih in strokovnih standardov policijskega dela. Le tako lahko svojim državljanom zagotovi ustrezno mero odgovornosti policijske organizacije, dosledno spoštovanje vladavine prava in načel demokracije. Vedenje državljanov o zakonitem in transparentnem ravnanju policije povečuje zaupanje v policijo in krepi pozitivno javno mnenje do tovrstnih organizacij.

Kraljeva kanadska konjeniška policija (Royal Canadian Mounted Police, RCMP) ima več kot 20.000 pripadnikov od skupno približno 69.000 pripadnikov policije v celotni državi in je osrednja (nacionalna) policijska organizacija v Kanadi (Statistics Canada, 2019). Svojo dejavnost izvaja na ravni države (zvezna raven) in regionalni ravni, tj. na območju sedmih provinc (Alberta, British Columbia, Manitoba, New Brunswick, Nova Scotia, Prince Edward Island in Saskatchewan) ter treh ozemelj (Northwest Territories, Nunavut in Yukon). Province Ontario, Quebec in Newfoundland and Labrador razpolagajo tudi z lastnimi policijskimi organizacijami (Ontario Provincial Police, Sûreté du Québec in Royal Newfoundland Constabulary). Kraljeva kanadska konjeniška policija izvaja svoje dejavnosti tudi v več kot 190 občinah, 180 skupnostih aboriginov in mednarodnih letališčih onkraj države (Royal Canadian Mounted Police, 2019).

Sistem nadzora nad delom policije v Kanadi je decentraliziran, kar izhaja iz same upravne ureditve države. Avtonomnost odločanja in sprejemanja regijske zakonodaje omogoča provincam in občinam oblikovanje lastnih policijskih sil in posledično tudi nadzornih organov, najpogosteje v obliki odborov, komisij in uradov. Začetki izvajanja civilnega (državlanskega) nadzora nad delom kanadske policije segajo v osemdeseta leta prejšnjega stoletja, ko je kanadski parlament z ustanovitvijo Komisije za revizijo in pritožbe nad delom Kraljeve kanadske konjeniške policije (Civilian Review and Complaints Commission for the RCMP, CRCC) postavil temelje za izvajanje civilnega (državlanskega) nadzora nad delom policije (Commission of Inquiry into Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, 2006). V današnjem času je sistem nadzora organiziran na več ravneh, in sicer na državni (zvezni) ravni, regijski in občinski ravni. Na občinski ravni se najpogosteje pojavljajo policijski odbori (Police Boards), ki delujejo v okviru lokalne samouprave oziroma občine, njihova temeljna naloga pa je upravljanje lokalne policijske organizacije. Policijski odbori poleg upravnih nalog opravljajo tudi nadzor nad delom policijskega vodstva, finančni nadzor, »monitoring« uspešnosti policijske organizacije in skrbijo za politično neodvisnost policije kot take. Upravne pristojnosti in odgovornosti so omejene na krajevno pristojnost občine (Helme, 2015).

Na regionalni ravni delujejo posebni uradi, ki sprejemajo pritožbe glede policijskega dela (Office of Police Complaints Commissioner) in imajo širše krajevne ter upravne pristojnosti, saj delujejo na območju celotne province oziroma regije. Temeljna naloga tovrstnih uradov je obravnava pritožb nad delom policije in reševanje konfliktov med uradnimi osebami ter državljanji. Poleg posebnih uradov za sprejem pritožb so se na regionalni ravni uveljavili tudi specializirani neodvisni preiskovalni uradi (Special Investigations Unit), katerih temeljna naloga so preiskave kaznivih dejanj uradnih oseb (največkrat gre za primere, v katerih zaradi ravnanj policistov in drugih uradnih oseb nastanejo hude telesne poškodbe ali smrt).

Na državni (zvezni) ravni nadzor izvaja Komisija za revizijo in pritožbe nad delom Kraljeve kanadske konjeniške policije (CRCC), ki je samostojna vladna agencija (ni del policije) in jo je v letu 1988 oblikoval kanadski parlament (Civilian Review and Complaints Commission for the RCMP, 2019b). Komisija predstavlja eno od oblik državlanskega nadzora, saj omogoča sodelovanje javnosti v pritožbenih postopkih zoper dejavnosti pripadnikov kanadske policije, ki zadevajo splošne policijske naloge. CRCC sprejema pobude in prijave državljanov, presoja o legitimnosti in

upravičenosti prijav ter ustrezno ukrepa, izvaja revizije policijskih postopkov, poroča in oblikuje priporočila in smernice ter spodbuja in ozavešča javnost (»Royal Canadian Mounted Police Act«, 1985). Komisija je neposredno odgovorna parlamentu. Poleg Komisije za revizijo in pritožbe nad delom Kraljeve kanadske konjeniške policije je na državni ravni ustanovljena tudi komisija, ki obravnava pritožbe zoper vojaško policijo (Military Police Complaints Commission of Canada, MPCC). Ta komisija (MPCC) je posebna agencija, ki deluje pod okriljem kanadske vlade. Temeljna naloga je izvajanje revizij in preiskav v zvezi z dejanji pripadnikov kanadskih obrambnih sil (Military Police Complaints Commission of Canada, 2019). V pritožbenih postopkih zoper pripadnike Kraljeve kanadske konjeniške policije v primerih, ki zadevajo vprašanja nacionalne varnosti, je za sprejem pritožb državljanov pristojna leta 2019 ustanovljena Nacionalna agencija za nadzor nad varnostno-obveščevalnimi službami (National Security and Intelligence Review Agency, NSIRA), ki prav tako deluje na državni (zvezni) ravni.

Poleg komisij, odborov in uradov so v kanadski sistem nadzora nad delom policije vključeni tudi drugi, splošni nadzorni organi, ki imajo pomembno vlogo pri varovanju temeljnih pravic in svoboščin državljanov Kanade. Predstavniki splošnih nadzornih organov so Komisar za varovanje zasebnosti državljanov Kanade (Office of Privacy Commissioner of Canada), Informacijski pooblaščenec Kanade (Office of the Information Commissioner of Canada), Varuh človekovih pravic Kanade (Canadian Human Rights Commission) in posebne preiskovalne komisije (Commissions of Inquiry), ki se oblikujejo za zadeve, ki so nacionalnega pomena (Commission of Inquiry into Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, 2006).

Kljub številnim organizacijam, ki tvorijo svojevrsten in razvejan sistem nadzora nad delom policije v Kanadi, se pojavljajo vprašanja o tem, kdo pravzaprav nadzoruje kanadsko policijo. V praksi so se zaradi svoje decentralizirane upravne ureditve in posledično sistemske razpršenega nadzora pokazali navzkrižje interesov med zvezno, regionalno in lokalno ravno ter posledično nekonsistentnost in nezmožnost izvajanja nadzora nad delom policije v določenih primerih.

Prispevek se osredotoča na organizacijo policije in ureditev nadzora nad delom policije v Kanadi s poudarkom na predstavitvi zunanjih neodvisnih nadzornih institucij oziroma t. i. civilnega (državlanskega) nadzora nad delom policije, ki v razvoju demokracije na splošno predstavlja enega pomembnejših elementov tako

pri zagotavljanju temeljnih človekovih pravic in svoboščin kot tudi krepitvi zaupanja državljanov v organizacije, kot je policija.

2 Sistemski ureditev in organizacija policije v Kanadi

Sistem kanadske policije je decentraliziran in razpršen med lokalno, regionalno in zvezno (državno) raven. Različne policijske organizacije v Kanadi imajo, izhajajoč iz upravne ureditve, različne pristojnosti, dolžnosti in tudi odgovornosti.

Letno poročilo kanadskega statističnega urada o razpoložljivih virih policije za leto 2018 navaja, da je bilo na lokalni ravni dejavnih 141 samostojnih policijskih organizacij (splošna lokalna policija) in 36 posebnih policijskih organizacij, imenovanih »First Nations Police«¹, ki izvajajo dejavnosti na območjih, kjer pretežno prebivajo različne skupnosti aboriginov (Statistics Canada, 2019). Policijske organizacije, ki delujejo na lokalni ravni, so neposredno odgovorne lokalni oblasti² in neodvisnim organom, kot so lokalni policijski odbori.

Na regionalni ravni delujejo tri policijske organizacije. Novofundlandska policija (Royal Newfoundland Constabulary, RNC), ki policijske naloge opravlja v mestih St. John's, Corner Brook in Labrador West. Ontario Provincial Police (OPP) in Sûreté du Québec (SQ) izvajata policijsko dejavnost v provincah Ontario in Quebec ter (pogodbeno) drugih provincah, ki ne razpolagajo z lastnimi policijskimi silami (Statistics Canada, 2019). Policija na regionalni ravni je neposredno odgovorna pristojnemu provincialnemu ministru, ki je član izvršilnega odbora ministrov (Executive Council), ter neodvisnim nadzornim organom, kot so uradi za sprejem pritožb nad delom policije in specializirani preiskovalni uradi (Hodgetts, 2019).

Na zvezni (državni) ravni deluje Kraljeva kanadska konjeniška policija (Royal Canadian Mounted Police, RCMP), ki ima več kot 20.000 pripadnikov od skupno približno 69.000 pripadnikov policije v celotni državi in je osrednja (nacionalna) policijska organizacija v Kanadi (Statistics Canada, 2019). Svojo dejavnost izvaja na

¹ Kanadska ustava (1982) v 35. členu termin »First Nations« oziroma »prvotno ljudstvo« opisuje kot skupnost aboriginov, v katero se uvrščajo Indijanci, Inuiti in Métisi. Policijske organizacije »First Nations Police« so zadolžene za izvajanje policijske dejavnosti med tovrstnimi skupnostmi (»Constitution acts, 1867–1982«, 2020).

² Občinske vlade so v skladu z 92. členom kanadske ustave avtonomna zakonodajna telesa, ki lahko za občinske organe oblikujejo lastne predpise, ki urejajo pravice in obveznosti institucij na lokalni ravni. Mednje prištevamo tudi regionalno in lokalno organizirane policijske enote ter njihove nadzorne organe (»Constitution acts, 1867–1982«, 2020).

ravni države (zvezna raven) in regionalni ravni, območju sedmih provinc (Alberta, British Columbia, Manitoba, New Brunswick, Nova Scotia, Prince Edward Island in Saskatchewan) ter treh ozemelj (Northwest Territories, Nunavut in Yukon). Province Ontario, Quebec in Newfoundland and Labrador razpolagajo tudi z lastnimi policijskimi organizacijami (Ontario Provincial Police, Sûreté du Québec in Royal Newfoundland Constabulary). Kraljeva kanadska konjeniška policija (RCMP) izvaja svoje dejavnosti tudi v več kot 190 občinah, 180 skupnostih aboriginov in mednarodnih letališčih onkraj države (Royal Canadian Mounted Police, 2019).

Kraljevo kanadsko konjeniško policijo vodi generalni direktor (Commissioner), ki ga imenuje generalni guverner (Governor General) in je neposredno odgovoren ministru za »javno varnost« (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness), le ta pa kanadskemu parlamentu. Kraljeva kanadska konjeniška policija je del širšega portfelja organov³, ki v okviru ministrstva za javno varnost opravljajo naloge javne varnosti (»Royal Canadian Mounted Police Act«, 1985). Neposredno je zadolžena za izvajanje zvezne kazenskopravne in prekrškovne zakonodaje širom države. Prednostne naloge, ki jih Kraljeva kanadska konjeniška policija opravlja, so:

- izvajanje splošne policijske in kriminalistične dejavnosti na zvezni ravni s poudarkom na odkrivanju in preiskovanju kaznivih dejanj s področja prepovedanih drog, gospodarske kriminalitete in zadev, povezanih z nacionalno varnostjo predvsem na področju protiobveščevalne dejavnosti in protiteroristične dejavnosti;
- pogodbeno izvajanje policijske dejavnosti na območju provinc, ozemelj in občin;
- operativno, tehnično in fizično varovanje oseb in objektov;
- mednarodno sodelovanje na področju mirovnih operacij (»Royal Canadian Mounted Police Act«, 1985).

³ V okviru ministrstva za javno varnost sodelujejo različni vladni organi, ki opravljajo naloge nacionalne in javne varnosti. Poleg Kraljeve kanadske konjeniške policije so v del portfelja vključene tudi Agencija za nadzor državne meje (Canada Border Services Agency, CBSA), Kanadska varnostno-obveščevalna služba (Canadian Security Intelligence Service, CSIS), Probacijska služba (Correctional Service of Canada, CSC) in Odbor za pogojni izpust (Parole Board of Canada, PBC) (About Public Safety Canada, 2019).

Nadzor nad delom Kraljeve kanadske konjeniške policije poleg izvršilne, zakonodajne in sodne oblasti izvajajo tudi strokovni neodvisni organi, kot sta Komisija za revizijo in pritožbe nad delom Kraljeve kanadske konjeniške policije in Nacionalna agencija za nadzor varnostno-obveščevalnih služb.

3 Ureditev nadzora na zvezni ravni

Kanada spada med države, ki vodenje države in delovanje državnih institucij podrejajo vladavini prava in spoštovanju demokratičnih načel moderne družbe. Za zakonito in transparentno delovanje organov pregona in preiskovanja je ključnega pomena, da ima država vzpostavljen učinkovit sistem nadzora nad policijo na področju spoštovanja človekovih pravic ter zakonskih in strokovnih standardov policijskega dela. Le tako lahko svojim državljanom zagotovi ustrezno mero odgovornosti policijske organizacije, dosledno spoštovanje vladavine prava in načel demokracije.

Zametki nadzora nad delom policije v Kanadi segajo v drugo polovico dvajsetega stoletja. Kraljeva kanadska konjeniška policija je vse do osemdesetih let prejšnjega stoletja, poleg odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj ter zagotavljanja splošne varnosti, v okviru oddelka za obveščevalno dejavnost (Intelligence Section)⁴ izvajala tudi varnostno-obveščevalne in protiobveščevalne naloge (Commission of Inquiry into Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, 2006). Koncentracija policijskih in varnostno-obveščevalnih pooblastil v enem organu je bila v mnogih primerih povod za številne zlorabe na področju spoštovanja temeljnih človekovih pravic in svoboščin.

Kot odgovor na aktualno dogajanje je takratni predsednik vlade Lester Bowles Pearson ustanovil posebno preiskovalno komisijo, znano tudi kot »Mackenzie Commission«, zadolženo za analizo operativnega delovanja varnostno-obveščevalnega sektorja, postopkov, metod in učinkovitosti v zadevah, povezanih z nacionalno varnostjo (Royal Commission on Security, 1969).

⁴ Med letoma 1920 in 1946 je zadeve, povezane z nacionalno varnostjo, znotraj Kraljeve kanadske konjeniške policije obravnaval posebni oddelek za kriminalistično preiskovanje (Criminal Investigation Branch, CIB). Leta 1936 se je znotraj oddelka »CIB« oblikoval oddelek za obveščevalno dejavnost (Intelligence Section), ki je bil zadolžen izključno za zbiranje in analizo informacij, ki zadevajo področje nacionalne varnosti in ne preiskave kaznivih dejanj (Commission of Inquiry into Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, 2006).

Preiskovalna komisija je leta 1969 v svojem poročilu poudarila potrebo po demokratizaciji nacionalnovarnostnega sistema, delitvi varnostno-obveščevalne in policijske dejavnosti ter vzpostavitvi sistema nadzora (Royal Commission on Security, 1969). Vidnejše prestrukturiranje nacionalnovarnostnega sistema je sledilo v drugi polovici sedemdesetih let, ko je bila zaradi številnih zlorab sistema in pooblastil Kraljeve kanadske konjeniške policije, zlasti obveščevalnega oddelka (Intelligence Section), ustanovljena nova posebna preiskovalna komisija – »McDonald Commission« (Commission of Inquiry) z namenom, da analizira delo, postopke in metode, ki jih je pri svojem delu uporabljala Kraljeva kanadska konjeniška policija. Ta komisija je podala podobne ugotovitve v zvezi z demokratizacijo nacionalnovarnostnega sistema in varovanja temeljnih človekovih pravic in svoboščin kot njena predhodnica, pri čemer je poudarila potrebe po:

- institucionalni in operativni delitvi varnostno-obveščevalne in policijske dejavnosti;
- oblikovanju in implementaciji ustrezne vodstvene politike v okviru organa, ki naj bi izvajal varnostno-obveščevalno dejavnost;
- parlamentarnemu nadzoru in usmerjanju varnostno-obveščevalne dejavnosti;
- oblikovanju sistema zavor in ravnovesij med organi nacionalne varnosti in
- oblikovanju učinkovitega demokratičnega sistema nadzora nad delom varnostno-obveščevalnih služb in policije, ki naj bi se delil med različne veje oblasti oziroma institucionalne oblike, kot jih poznamo v modernih demokracijah (Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police, 1979).

Ugotovitve komisije so botrovale spremembi zakonodaje na področju nacionalne varnosti. Z zakonom o Kanadski varnostno-obveščevalni službi je bila v letu 1984 ustanovljena prva civilna varnostno-obveščevalna služba (Canadian Security Intelligence Service, CSIS). Kanada je istega leta ustanovila tudi prvi nadzorni organ, Odbor za nadzor varnostno-obveščevalnih služb (Security Intelligence Review Commitee, SIRC), in nekaj let kasneje še Komisijo za revizijo in pritožbe nad delom Kraljeve kanadske konjeniške policije (Commission of Inquiry into Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, 2006).

3.1 Komisija za revizijo in pritožbe nad delom Kraljeve kanadske konjeniške policije

Komisija za revizijo in pritožbe nad delom Kraljeve kanadske konjeniške policije (v nadaljevanju poglavja: komisija) je samostojen nadzorni organ zvezne vlade. Komisija je zadolžena za revizijo določenih dejavnosti Kraljeve kanadske konjeniške policije (v nadaljevanju poglavja: policije) in sprejem ter izvajanje pritožbenih postopkov kanadskih državljanov zoper ravnanje policije. Komisija nima pristojnosti obravnave pritožbenih zahtevkov, ki zadevajo področje nacionalne varnosti.

Pravno podlago za delovanje komisije opredelujeta 45.29. člen šestega (6.) in 45.53. člen sedmega (7.) poglavja Zakona o Kraljevi kanadski konjeniški policiji (Royal Canadian Mounted Police Act), (»Royal Canadian Mounted Police Act«, 1985). Komisijo sestavljajo predsednik, podpredsednik, pomočnik predsednika in strokovno osebje. Temeljne naloge komisije so:

- sprejem pritožb v zvezi z ravnanjem policije;
- izvajanje revizijskih postopkov v primerih, ko odločitev prvostopenjskega organa (policije) ne doseže pričakovanj pritožnika (odločanje na višji stopnji);
- izvajanje revizijskih postopkov in preiskav v povezavi z delom policije, če je izkazan javni interes;
- izvajanje revizije posameznih policijskih postopkov;
- poročanje o ugotovitvah in oblikovanje priporočil ter
- promocija instituta civilnega nadzora med državljani Kanade.

Pritožbeni postopek zoper ravnanje policije se začne na predlog pritožnika, ki je bil v policijskem postopku neposredno udeležen ali posredno udeležen kot priča ali nastopa v postopku kot pooblaščenec stranke (Civilian Review and Complaints Commission for the RCMP, 2020). Pritožnik z vložitvijo pritožbenega zahtevka uveljavlja svoje nestrinjanje z dejanjem ali opustitvijo dejanja policista pri opravljanju policijskih nalog. Pritožnik lahko pritožbeni zahtevek vloži v roku enega leta od dneva, ko naj bi policist z dejanjem ali opustitvijo dejanja pri opravljanju policijskih nalog pritožniku kršil človekove pravice ali temeljne svoboščine (»Royal Canadian Mounted Police Act«, 1985).

Komisija po prejemu pritožbe upravičene stranke le to odstopi v reševanje policiji. Policija izvede preiskavo zatrjevane kršitve in o ugotovljenih dejstvih obvesti pritožnika. V primeru, ko je doseženo soglasje med pritožnikom in policijo, se postopek zaključi. V nasprotnem primeru ima pritožnik pravico zahtevati obravnavo primera na višji stopnji, torej komisiji. Policija je komisijo dolžna seznaniti z vsemi ugotovljenimi dejstvi. Če se komisija strinja z ugotovitvami o preiskavi policije, se postopek zaključi. Komisija o svoji odločitvi obvesti generalnega direktorja policije, ministra za javno varnost, pritožnika in ostale upravičene stranke.

V primeru nestrinjanja komisije z ugotovitvami prvostopenjskega organa lahko komisija preuči navedbe v pritožbi in ugotovljena dejstva policije brez nadaljnje preiskave, od policije zahteva razširitev preiskave oziroma nadaljevanje ali izvede lastno preiskavo (Civilian Review and Complaints Commission for the RCMP, 2019a). Komisija v nadaljevanju pritožbenega postopka v obliki vmesnega poročila o svojih ugotovitvah in priporočilih obvešča generalnega direktorja policije in ministra za javno varnost. Komisija poda končno odločitev potem, ko prejme povratne informacije prvostopenjskega preiskovalnega organa (policije), ki je dolžan podati obrazložitev načrtovane izvedbe priporočil, ki jih je podala komisija v zvezi z očitki pritožbenega zahtevka. Policija je dolžna svojo morebitno odločitev o neukrepanju utemeljiti. Komisija zaključi postopek z oblikovanjem končnega poročila, s katerim je dolžna seznaniti generalnega direktorja policije, ministra za javno varnost, pritožnika, ostale stranke v postopku in pristojnega ministra na regionalni ravni (Civilian Review and Complaints Commission for the RCMP, 2019a).

Iz letnega poročila komisije za obdobje 2018–2019 izhaja, da prejme komisija v povprečju skoraj 3.000 pritožbenih zahtevkov letno. Največ pritožbenih zahtevkov se nanaša na nedopustno in neprimerno izvedbo aretacij, neprimerno vedenje uradnih oseb, opustitev dolžnega ravnanja uradnih oseb, neprimerno ravnanje z materialnimi sredstvi, nesorazmerno uporabo fizične sile in procesne napake v policijskih postopkih. Policija sprejme in implementira priporočila komisije v približno osemdesetih odstotkih (Civilian Review and Complaints Commission for the RCMP, 2020).

Komisija ni prekrškovni organ, zato ugotovitve in priporočila komisije za policijo niso obvezujoče. Ugotovitve komisije nimajo neposrednega vpliva na disciplinsko ali kazensko odgovornost preiskovanca. Končna odgovornost bremeni generalnega direktorja policije, ki odloča o ukrepih policije. Komisija v okviru obravnave pritožbenih zahtevkov in izvedbe preiskav odklonskega ravnanja analizira in spremlja policijsko prakso ter si prizadeva le to izboljšati. Priporočila in ugotovitve se v večini primerov navezujejo na oblikovanje novih politik in postopkov v povezavi s policijskim delom s ciljem po večji demokratizaciji policijskih postopkov in odpravi morebitnih slabih praks ter krepitvi zaupanja državljanov v delo policije. Prav védenje državljanov o zakonitem in transparentnem ravnanju policije ter obstoju transparentnih mehanizmov nadzora povečuje zaupanje v policijo in krepi pozitivno javno mnenje do tovrstnih organizacij.⁵

3.2 Nacionalna agencija za nadzor varnostno-obveščevalnih služb

Nedavne spremembe zakonodaje na področju nacionalne varnosti (Bill C-59) predstavljajo prvo obsežnejšo reformo, ki zadeva ureditev celotnega sistema nacionalne varnosti Kanade po letu 1984, predvsem na področju demokratičnega nadzora nad deležniki nacionalnovarnostnega sistema. V okviru reforme je bila z Zakonom o nacionalni agenciji za nadzor nad delom varnostno-obveščevalnih služb (»National Security and Intelligence Review Agency Act«, 2019) (v nadaljevanju zakon) ustanovljena Nacionalna agencija za nadzor varnostno-obveščevalnih služb (v nadaljevanju poglavja: agencija), ki je prevzela pristojnosti in naloge dveh nadzornih organov: Odbora za nadzor varnostno-obveščevalnih služb (Security Intelligence Review Commite, SIRC) in Komisarja za varnost elektronskih komunikacij (Office of the Communications Security Establishment Commissioner, OCSEC) (West, 2019).

⁵ Institut civilnega (državlanskega) nadzora je v Kanadi urejen podobno kot v slovenskem pravnem redu, kjer je v okviru Direktorata za policijo in druge varnostne naloge Ministrstva za notranje zadeve organiziran Sektor za pritožbe zoper policijo, ki ob sodelovanju predstavnikov javnosti izvaja državljanski nadzor nad delom policije in ugotavlja okoliščine domnevno sporno vodenega policijskega postopka in uporabe policijskih pooblastil. Pritožbe zoper delo policistov se rešujejo na dveh ravneh, in sicer v pomiritevem postopku pri vodji organizacijske enote policije ali pred senatom ministrstva. Rok za vložitev pritožbe je 45 dni (Ministrstvo za notranje zadeve [MNZ RS], 2020b). Iz poročila za leto 2019 izhaja, da je Sektor za pritožbe zoper policijo v letu 2019 obravnaval 358 vloženi pritožb. Največ pritožbenih zahtevkov se je nanašalo na neustrezno komunikacijo policistov, nesorazmerno uporabo policijskih pooblastil, neukrepanje policistov in domnevno neupravičeno ali nesorazmerno uporabo prisilnih sredstev (MNZ RS, 2020c).

Reforma je prinesla korenite spremembe na področju nadzora, saj je združila dva temeljna nadzorna organa (SIRC in OCSEC) in tako odpravila predhodne omejitve stvarne pristojnosti v zvezi z nadzorom organov, kar v praksi pomeni, da agencija za razliko od predhodnih nadzornih organov (SIRC in OCSEC) ni omejena zgolj na nadzor Kanadske varnostno-obveščevalne službe (CSIS) in Agencije za varnost elektronskih komunikacij (CSE), temveč lahko v skladu z drugim odstavkom 8. člena Zakona o nacionalni agenciji za nadzor nad delom varnostno-obveščevalnih služb izvaja nadzor nad vsemi deležniki nacionalnovarnostnega sistema, ki izvajajo obveščevalno dejavnost ali opravljajo naloge, povezane z nacionalno varnostjo, kamor spada tudi Kraljeva kanadska konjeniška policija («National Security and Intelligence Review Agency Act», 2019). Zakon o Kraljevi kanadski konjeniški policiji v 45.53. in 45.67. členu ureja nadzor Nacionalne agencije za nadzor nad varnostno-obveščevalnimi službami (NSIRA) in Komisije za revizijo in pritožbe nad delom Kraljeve kanadske konjeniške policije, kadar gre za zadeve, povezane z nacionalno varnostjo.

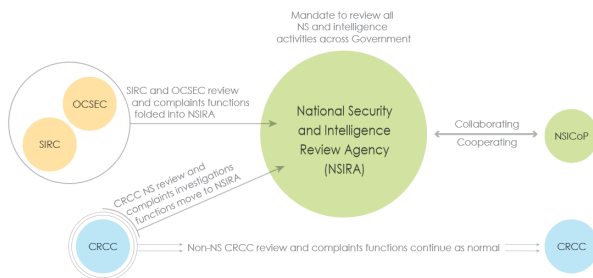
Agencija je neodvisen nadzorni organ, ki je neposredno podrejen kanadskemu zveznemu parlamentu. Ugotovitve in sklepe oblikuje samostojno in neodvisno od izvršilne veje oblasti. V ožji sestavi ga sestavljajo predsedujoči ter ne manj kot trije in ne več kot šest članov. Člane imenuje generalni guverner na predlog predsednika vlade. Podporno dejavnost upravnemu odboru izvaja sekretariat, ki zaposluje strokovnjake na področju družboslovnih in naravoslovnih ved («National Security and Intelligence Review Agency Act», 2019).

V skladu z 8. členom Zakona o nacionalni agenciji za nadzor nad delom varnostno-obveščevalnih služb je agencija zadolžena za:

- izvedbo revizij dejavnosti varnostno-obveščevalne službe (CSIS) in agencije za varnost elektronskih komunikacij (CSE);
- izvedbo revizij dejavnosti ostalih državnih organov, ki opravljajo naloge, povezane z nacionalno varnostjo;
- izvedbo revizij vseh zadev, povezanih z nacionalno varnostjo ali obveščevalnimi zadevami, ki jih predlaga kraljevi minister (Minister of the Crown);
- izvedbo preiskav v zvezi s pritožbami, ki se navezujejo na kanadsko varnostno-obveščevalno službo (CSIS) in agencije za varnost elektronskih

- komunikacij (CSE) na podlagi 16, 17. člena tega zakona in 18. člena, ki se navezuje na varnostno preverjanje oseb;
- izvedbo preiskav v zvezi s pritožbami, ki se navezujejo na Kraljevo kanadsko konjeniško policijo v skladu s 45.53. in 45.67. členom tega zakona;
 - izvedbo preiskav v zvezi z osebami, ki jim je bila prošnja za državljanstvo na podlagi 19. člena Zakona o državljanstvu (Citizenship Act) zavrnjena, in
 - obravnavo zadev, posredovanih agenciji v skladu s 45. členom Zakona o človekovih pravicah in svoboščinah Kanade (Canadian Human Rights Act).

Agencija o svojih ugotovitvah in priporočilih letno poroča kanadskemu parlamentu. O ugotovitvah revizijskih postopkov ali preiskav obvešča pristojne ministre. Poročila, vezana na konkretne primere, so označena s stopnjo tajnosti. Če agencija v okviru svojih preiskav ugotovi, da so nadzorovani organi v okviru opravljanja svoje dejavnosti ravnali nezakonito, mora o tem obvestiti pristojnega ministra, ki je zadolžen za resor, v okviru katerega deluje organ. Le ta mora zadevo v obravnavo predati generalnemu pravobranilcu (Attorney General) (National Security and Intelligence Review Agency, 2019). Agencija je del širšega portfelja⁶ nadzornih organov, s katerimi sodeluje in si izmenjuje informacije.



Slika 1: Nacionalna agencija za nadzor varnostno-obveščevalnih služb
(National Security and Intelligence Review Agency, 2019)

⁶ Ostali nadzorni organi so naslednji: Komisija za revizijo in pritožbe nad delom Kraljeve kanadske konjeniške policije, Komisar za obveščevalne zadeve (Intelligence Commissioner, IC), Komisar za varovanje zasebnosti državljanov Kanade (Office of Privacy Commissioner of Canada) in Odbor parlamentarcev za nacionalno varnost in obveščevalne zadeve (National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians, NISCOP) (National Security and Intelligence Review Agency, 2019).

Ker gre za novo agencijo, ustanovljeno v letu 2019, je še prezgodaj, da bi govorili o uspehu. Prvo letno poročilo o delu agencije lahko pričakujemo letos. Praksa in čas pa bosta pokazala, ali bo agencija svoj namen upravičila.

3.3 Komisija za sprejem pritožb zoper delo vojaške policije

Vojaška policija Kanade ima približno 2.000 pripadnikov. Opravlja naloge preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj na vojaškem področju ter različne naloge s področja varovanja oseb, prostorov, vojaških objektov in okolišev v Kanadi in drugje po svetu, kjer so prisotne kanadske obrambne sile. V skladu z Zakonom o kazenskem postopku (Criminal Code of Canada) je status vojaških policistov enakopraven z drugimi policisti, ki delujejo na civilnem področju (Military Police Complaints Commission of Canada, 2018).

Ideja o vzpostavitvi nadzora nad delom vojaške policije se je z ustanovitvijo Komisije za sprejem pritožb zoper delo vojaške policije (Military Police Complaints Commission of Canada, MPCC) (v nadaljevanju poglavja: komisija) uresničila proti koncu dvajsetega stoletja. Pravno podlago za delovanje komisije opredeljuje 4. poglavje Zakona o obrambi (National Defence Act of Canada). Komisija je del širšega portfelja organov, ki opravljajo nadzor nad deležniki nacionalnovarnostnega sistema, ki izvajajo varnostne ali obrambne naloge.⁷ Komisija je samostojna in avtonomna vladna agencija, ki deluje neodvisno od Ministrstva za obrambo in kanadskih oboroženih sil. O svojem delu poroča kanadskemu parlamentu preko ministra za obrambo. Čeprav je obrambni minister odgovoren za delo komisije, le te ne usmerja, saj je ta pri svojem delu avtonomna in samostojna (Military Police Complaints Commission of Canada, 2018).

Komisijo zastopajo člani komisije, ki niso del kanadskih obrambnih sil. Pravico do pritožbe zoper delo kanadske vojaške policije imajo v skladu z Zakonom o obrambi vsi državljani Kanade ne glede na status državljana (civilna ali uradna oseba). Postopek zoper ravnanje vojaške policije se začne na predlog pritožnika, ki je bil v policijskem postopku neposredno ali posredno udeležen. Pritožbeni postopek se lahko začne tudi na predlog pripadnika vojaške policije, ki meni, da obstaja utemeljen sum, da je pripadnik obrambnih sil Kanade posredoval in vplival na potek

⁷ Več na »Defence Portfolio« <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/corporate/defence-portfolio.html>

preiskave vojaške policije. Pritožnik lahko pritožbeni zahtevek vloži v roku enega leta od dneva, ko naj bi vojaški policist z dejanjem ali opustitvijo dejanja pri opravljanju policijskih nalog v škodo pritožnika povzročil negativno posledico. Rok za vložitev pritožbe je enak tudi za osebe s statusom vojaškega policista (»National Defence Act«, 1985).

Komisija opravlja naslednje naloge:

- spremlja potek in izvedbo preiskav v zvezi z ravnanjem pripadnikov vojaške policije, ki jih izvaja poveljnik vojaške policije (Canadian Forces Provost Marshal, CFPM);
- izvaja revizijske postopke v primerih, ko odločitev prvostopenjskega organa (poveljnika vojaške policije) ne doseže pričakovanj pritožnika (odločanje na višji stopnji);
- izvaja preiskave v zvezi z zlorabami položaja pripadnikov vojaške policije (Pritožbeni postopek se lahko začne na predlog pripadnika vojaške policije, ki meni, da obstaja utemeljen sum, da je pripadnik kanadskih obrambnih sil posredoval in vplival na potek preiskave vojaške policije.) in
- izvaja preiskave, ki so v interesu javnosti (Military Police Complaints Commission of Canada, 2018).

3.4 Kanadsko združenje za državljanski nadzor nad delom organov pregona in preiskovanja

Kanadsko združenje za državljanski nadzor nad delom organov pregona in preiskovanja (Canadian Association for Civillian Oversight of Law Enforcement, CACOLE) (v nadaljevanju poglavja: združenje) je neprofitna organizacija, ki združuje posameznike in nadzorne organe, ki sodelujejo v postopkih nadzora nad delom policije v Kanadi.

Združenje si prizadeva za krepitev in promocijo državljanskega nadzora nad delom organov pregona in preiskovanja v Kanadi in tujini. Združenje je bilo ustanovljeno leta 1997 na podlagi Zakona o gospodarskih družbah (Canada Corporations Act). Pravni status združenje uvršča med pravne osebe zasebnega prava (»Canada Business Corporations Act«, 1985). Združenje vodi in upravlja odbor direktorjev

(Board of Directors), ki so predstavniki različnih nadzornih organov na lokalni, regionalni in zvezni ravni (Canadian Association for Civilian Oversight of Law Enforcement, n. d.).

4 Ureditev nadzora na regionalni in lokalni ravni (provinca Ontario)

Provinca Ontario se razprostira na približno 1.000.000 kvadratnih kilometrih in je druga največja provinca v Kanadi. Ozemlje province presega skupno površino Španije in Francije. V Ontariu deluje 444 občin. Prestolnica province Ontario je Toronto, mesto stotih jezikov, ki velja za eno največjih večkulturnih mest na svetu. Skupno število prebivalcev province presega trinajst milijonov. Približno dva odstotka prebivalstva v provinci Ontario predstavlja skupnost aboriginov (Ontario, 2019).

Na ravni province Ontario, ki je v skladu z ustavo avtonomna entiteta, deluje provincialna vlada, ki ima 24 ministrstev. Med ključnimi resorji, ki urejajo področje pravosodja, izvrševanja kazenskih sankcij, pripora in policijske dejavnosti v provinci Ontario, sta Ministrstvo generalnega pravobranilca⁸ (Ministry of the Attorney General) in Ministrstvo za javno varnost (Ministry of the Solicitor General) (Ontario, 2020).

Policijska dejavnost se v provinci Ontario izvaja na podlagi Zakona o policiji (Police Services Act) in ostalih provincialnih ter občinskih predpisov (»Police Services Act«, 1990). Osrednjo policijsko organizacijo v provinci Ontario predstavlja provincialna policija Ontario (Ontario Provincial Police, OPP) (v nadaljevanju poglavja: provincialna policija), ki ima več kot 5.500 policistov⁹, 2.500 oseb brez statusa policista (civilno osebje) in 700 policijskih prostovoljcev (Auxiliary officers).¹⁰ Pristojnosti provincialne policije segajo v skladu z Zakonom o policiji na območje

⁸ Minister – generalni pravobranilec, pogovorno znan kot skrbnik vladavine prava, je glavni pravni svetovalec izvršilne veje oblasti v provinci Ontario. Vloga generalnega pravobranilca je unikatna, saj pristojnosti in odgovornosti segajo na področje dela tako sodišč kot zakonodajne in izvršilne veje oblasti (Ministry of the Attorney General, 2015).

⁹ V Letnem poročilu o delu policije RS za leto 2019 je navedeno, da je bilo v letu 2019 v slovenski policiji zaposlenih 5.601 uniformiranih policistov, 1.524 neuniformiranih policistov in 1.064 uslužbencev brez statusa policista. Skupaj zaposlenih 8.189 oseb (Ministrstvo za notranje zadeve RS, Policija, 2020a).

¹⁰ Policisti prostovoljci v provinci Ontario so prostovoljci (pomožni policisti), ki sodelujejo z lokalnimi policijskimi organizacijami in nudijo pomoč pri lažjih policijskih opravilih in ne izvajajo praktičnih postopkov na terenu. Pomožni policisti ne razpolagajo s policijskimi pooblastili. Njihovo delo temelji na prostovoljstvu in ni pogojeno s plačilom z izjemo nekaterih skupnosti, ki to delo plačajo ali ponujajo različne oblike kompenzacije (Toronto Police Service, n. d.).

celotne province, medtem ko so pristojnosti ostalih 51 policijskih organizacij, ki so organizirane na ravni občin, omejene na področje ene ali več občin. Poleg provincialne policije in občinskih policij v provinci Ontario deluje tudi sedem posebnih policijskih organizacij (First Nations Police), ki delujejo predvsem na območjih, kjer prebivajo skupnosti aboriginov (Ministry of the Solicitor General) (Ontario, 2020).

Provincialno policijo vodi generalni direktor policije, ki je odgovoren ministru za javno varnost (Solicitor General). Provincialna policija Ontario je v skladu z Zakonom o policiji (Police Services Act) zadolžena za:

- patroljiranje in nadzor prometa na območju avtocest province Ontario;
- patroljiranje na vodah in nadzor pomorskega prometa;
- opravljanje policijske dejavnosti v ruralnih skupnostih, ki nimajo organizirane lastne policijske dejavnosti;
- preiskovanje kaznivih dejanj in zagotavljanje podpore ostalim policijskim organizacijam;
- zagotavljanje »pogodbene« policijske dejavnosti občinam;
- zagotavljanje zračne podpore v primerih zaščite in reševanja, transporta obsojencev in v okviru preiskave kaznivih dejanj ter
- opravljanje storitev varovanja in zaščite objektov in oseb (Ontario Provincial Police, n. d.).

Nadzor nad delom provincialne policije in občinskih policijskih organizacij v provinci Ontario poleg izvršilne, zakonodajne in sodne oblasti izvajajo tudi samostojni in neodvisni strokovni organi. Na regionalni ravni je mogoče zaslediti nadzorna organa, kot sta Urad za sprejem pritožb nad delom policije (Office of the Independent Police Review Director, OIPRD) in Komisija za državljanski nadzor policije (Ontario Civilian Police Commission, OCPC), ki obravnavata pritožbe v zvezi z delom policije in imata širše krajevne ter upravne pristojnosti, saj delujeta na območju celotne province oziroma regije (Office of the Independent Police Review Director, n. d.). Poleg nadzornih organov, ki obravnavajo pritožbe državljanov in ostalih upravičenih strank, na regionalni ravni v provinci Ontario deluje tudi Posebna preiskovalna enota (Special Investigations Unit, SIU), ki obravnava v policijskih postopkih zaznane hujše oblike odklonskega ravnanja uradnih oseb, ki

imajo za posledico telesne poškodbe ali smrt stranke v policijskem postopku (Special Investigation Unit, 2018).

Na občinski ravni se najpogosteje pojavljajo policijski odbori (Police Boards), ki delujejo v okviru lokalne samouprave oziroma občine, njihova temeljna naloga pa je upravljanje lokalne policijske organizacije (»Police Services Act«, 1990). Policijski odbori poleg upravnih nalog opravljajo tudi nadzor nad delom policijskega vodstva, finančni nadzor, »monitoring« uspešnosti policijske organizacije in skrbijo za politično neodvisnost policije kot take. Upravne pristojnosti in odgovornosti so omejene na krajevno pristojnost občine (Helme, 2015).

4.1 Urad za sprejem pritožb nad delom policije

Urad za sprejem pritožb nad delom policije (Office of the Independent Police Review Director, OIPRD) (v nadaljevanju poglavja: urad) je samostojen nadzorni organ, pristojen za sprejem pritožb nad delom različnih policijskih organizacij v provinci Ontario. Urad opravlja svojo nalogo od leta 2009 in velja za podaljšano roko Ministrstva generalnega pravobranilca (Ontario Ministry of the Attorney General). Kljub temu gre za samostojen organ, ki svoje delo opravlja strokovno in neodvisno od policijskih organizacij, izvršilne, zakonodajne in sodne veje oblasti ter tudi javnosti. Pravno podlago za delovanje urada opredeljuje Zakon o policiji iz leta 1990 (Office of the Independent Police Review Director, n. d.).

Urad na provincialni in občinski ravni predstavlja obliko državljskega nadzora nad delom policije in opravlja podobno nalogo kot Komisija za revizijo in pritožbe nad delom Kraljeve kanadske konjeniške policije na zvezni ravni. Iz Zakona o policiji izhaja, da urad vodi direktor, ki ga imenuje kraljevi predstavnik province Ontario (Lieutenant Governor in Council) na predlog generalnega pravobranilca (Attorney General). Za direktorja urada ne more biti imenovana oseba, ki ima ali je v preteklosti imela status policista oziroma uradne osebe. Prav tako velja to tudi za ostale zaposlene v uradu. Urad opravlja temeljne naloge, kot so:

- nadzor in spremljanje pritožbenih postopkov;
- preiskava pritožb v zvezi z ravnanjem policije;
- promocija alternativnih oblik reševanja konfliktov v pritožbenih postopkih;

- izvedba usposabljanj in izobraževanj za policiste in civilno javnost;
- izvedba revizij na področju upravljanja in administracije v zvezi s pritožbenimi zahtevki in postopki ter
- izvedba sistemskega nadzora nad delovanjem sistema pritožb v provinci (Office of the Independent Police Review Director, n. d.).

Sistemska ureditev civilnega (državlanskega) nadzora nad delom policije v provinci Ontario potencialno oškodovani stranki v policijskem postopku omogoča, da svoje nestrinjanje z ravnanjem policistov izkaže in rešuje na več načinov tako, da:

- oškodovana stranka obišče policijsko postajo in s pogovorom skupaj z udeleženci postopka razjasni okoliščine dogodka (lažje kršitve);
- oškodovana stranka obišče policijsko postajo ali oddelek policije in s pristojno odgovorno osebo na višji stopnji razjasni in razreši okoliščine dogodka (lažje kršitve) (reševanje konfliktov izven uradnega postopka pritožbenega urada, OIPRD) ali
- oškodovana stranka vloži pritožbeni zahtevek na Urad za sprejem pritožb nad delom policije (OIRPD) (»Police Services Act«, 1990).

Pritožbeni postopek zoper ravnanje policije v provinci Ontario se začne na predlog pritožnika – udeleženca v policijskem postopku, priče v postopku ali pooblaščenca oškodovane stranke. Zoper dejanja pripadnikov Kraljeve kanadske konjeniške policije, vojaške policije, policistov prostovoljcev, policistov, ki delujejo na območjih, kjer prebivajo skupnosti aboriginov, pravosodnih policistov in nekaterih pripadnikov specializiranih policijskih organizacij urad nima pristojnosti obravnave pritožbenih zahtevkov.

Pritožbeni zahtevek se lahko nanaša na vse pooblaščenca uradne osebe (policiste), ki so pripadniki lokalne in provincialne policije (Office of the Independent Police Review Director, n. d.). Pritožnik lahko v skladu z drugim odstavkom 60. člena Zakona o policiji pritožbeni zahtevek vloži v roku šestih mesecev od dneva, ko naj bi policist z ravnanjem ali opustitvijo ravnanja pri opravljanju policijskih nalog pritožniku kršil človekove pravice ali temeljne svoboščine (»Police Services Act«, 1990). Izjemoma se obravnavajo tudi pritožbeni zahtevki, vloženi po navedenem roku. Vsebina pritožbenega zahtevka se lahko v skladu z 58. členom Zakona o policiji nanaša na vsebine, povezane z operativnim delovanjem policije, normativno

ureditvijo policijske dejavnosti, poklicno etiko in standardi policijskega dela ter učinkovitostjo in uspešnostjo doseganja zastavljenih ciljev policijske organizacije (»Police Services Act«, 1990). Po prejemu pritožbenega zahtevka urad preveri izpolnjevanje procesnih in materialnih predpostavk, ki jih urejajo Zakon o policiji in ostali relevantni predpisi s področja nadzora. Če so pogoji za vložitev pritožbenega zahtevka izpolnjeni, urad na podlagi ugotovljenih dejstev presodi, ali bo pritožbeni zahtevek v reševanje odstopil pristojni enoti policije ali pa bo prijavo obravnaval sam. Preiskava se zaključi na dva načina. V primeru pomanjkanja dokazov policija ali urad preiskavo zaključita. V nasprotnem primeru pristojni organ (policija ali urad) na podlagi zbranih dokazov in ugotovljenih dejstev predlaga ali uvede ustrezne disciplinske, prekrškovne ali kazenske postopke, ki so odvisni od teže dokazanih kršitev. Pristojni organ obvesti pritožnika o zaključku postopka (Legal Line Canada, n. d.). V primeru nestrinjanja z odločitvijo v primeru, ko je pritožbeni zahtevek obravnavala policija, ima pritožnik pravico, da na urad (OIPRD) v roku 30 dni od prejema odločitve vložijo zahtevek za revizijo postopka (Office of the Independent Police Review Director, n. d.).

4.2 Posebni preiskovalni urad

Posebni preiskovalni urad (Special Investigations Unit, SIU) (v nadaljevanju poglavja: urad) je samostojni strokovni organ pregona in preiskovanja, ki deluje pod okriljem Ministrstva generalnega pravobranilca (Ministry of the Attorney General) v provinci Ontario. Temeljne naloge urada so preiskave kaznivih dejanj pooblaščenih uradnih oseb¹¹ (policistov) v provinci Ontario, največkrat gre za primere, v katerih so posledica dogodka hude telesne poškodbe, smrt, ali kazniva dejanja zoper spolno nedotakljivost (Special Investigation Unit, 2018).

Pravno podlago za delovanje urada opredeljuje 113. člen Zakona o policiji (Police Services Act). Urad vodi direktor, ki ga imenuje kraljevi predstavnik province Ontario (Lieutenant Governor in Council) na predlog ministra za javno varnost (Solicitor General). Za direktorja urada ne more biti imenovana oseba, ki ima ali je v preteklosti imela status policista oziroma uradne osebe. Ostali zaposleni v uradu so prav tako osebe, ki nimajo statusa uradne osebe (policista). Čeprav so direktor in

¹¹ V Republiki Slovenije je v okviru specializiranega državnega tožilstva organiziran Oddelek za preiskovanje in pregon uradnih oseb s posebnimi pooblastili. Oddelek deluje kot samostojna enota s posebnim položajem pri Specializiranem državnem tožilstvu RS in je pristojen za obravnavo kaznivih dejanj, če jih storijo uradne osebe Policije, Vojaške policije, Obveščevalno-varnostne službe MORS in Slovenske obveščevalno-varnostne agencije (Specializirano državno tožilstvo Republike Slovenije, n. d.).

zaposleni v uradu formalno osebe brez statusa policista, imajo poseben status, t. i. Peace Officer, ki jim omogoča uporabo določenih pooblastil za pregon in preiskovanje kaznivih dejanj.

Urad opravlja preiskave na predlog direktorja urada, na zahtevo ministra za javno varnost ali generalnega pravobranilca. Preiskava se lahko začne tudi na predlog policijske organizacije, ki je v primeru utemeljenega suma storitve kaznivih dejanj uradnih oseb dolžna o tem obveščati urad. Zahtevek za preiskavo lahko na urad vložijo tudi osebe, ki so bile udeležene v policijskem postopku z znaki kaznivega dejanja, ki ga je storila uradna oseba. Preiskovalci, zaposleni v uradu, ne smejo preiskovati policijskih enot, v katerih so predhodno službovali. Predlogi za preiskavo, iz katerih je razvidno, da ne izpolnjujejo procesnih in materialnih predpostavk, ki jih ureja zakonodaja za izvedbo preiskave, se odstopijo uradu za sprejem pritožb nad delom policije (Office of the Independent Police Review Director, OIPRD).

Urad obvešča glavnega pravnika o izsledkih raziskave. Če so izpolnjeni pogoji za vložitev kazenske ovadbe zoper policista, ki je osumljen storitve kaznivega dejanja, jo lahko vloži direktor urada neposredno.

4.3 Komisija za državljanski nadzor policije Ontario

Komisija za državljanski nadzor policije Ontario (Ontario Civilian Police Commission, OCPC) (v nadaljevanju poglavja: komisija) je neodvisni »kvazi sodni« nadzorni organ, ki je zadolžen za:

- obravnavo in reševanje pritožb v zvezi z izdanimi odločbami v disciplinskih postopkih zoper delo policistov v provinci Ontario;
- izvedbo preiskav pooblaščenih uradnih oseb in članov občinskih policijskih odborov;
- učinkovito delovanje občinskih policijskih odborov;
- krepitev pozitivnega javnega mnenja in zaupanja v delo občinskih policijskih odborov;
- reševanje sporov med organi občine in občinskimi policijskimi odbori v zvezi z dodelitvijo proračunskih sredstev;

- obravnavo vprašanj, povezanih z organizacijskimi in upravnimi spremembami policijskih organizacij, in
- spremljanje kazalcev učinkovitosti policijske dejavnosti v provinci (Tribunals Ontario, 2020).

Komisijo sestavljajo člani, podpredsednik in predsednik. Vse člane komisije napoti in imenuje kraljevi predstavnik province Ontario (Lieutenant Governor in Council). Komisija je za svoje delo odgovorna ministrstvu generalnega pravobranilca (Ministry of the Attorney General). Pravno podlago za delovanje komisije ureja drugo poglavje Zakona o policiji (»Police Services Act«, 1990). Komisija se organizacijsko deli na sodni in preiskovalni oddelek. Sodni oddelek obravnava pritožbe v zvezi z izdanimi odločbami v disciplinskih postopkih zoper delo policistov v provinci Ontario in zadeve, povezane s proračunskimi sredstvi, ki so namenjena delovanju policijskih organizacij v provinci. Preiskovalni oddelek v okviru svojih preiskav ugotavlja učinkovitost in ustreznost opravljanja različnih nalog in postopkov pooblaščenih uradnih oseb na področju policijske dejavnosti.

4.4 Občinski policijski odbori

Občinski policijski odbori (Municipal Police Boards) (v nadaljevanju poglavja: policijski odbori) delujejo v okviru lokalne samouprave oziroma občin province Ontario, njihova temeljna naloga pa je upravljanje lokalne policijske organizacije (»Police Services Act«, 1990).

Pravno podlago za delovanje policijskih odborov opredeljuje tretje poglavje Zakona o policiji. Kot izhaja iz 27. člena Zakona o policiji (»Police Services Act«, 1990), mora vsaka občina, ki razpolaga z lastno policijsko organizacijo z namenom upravljanja in nadzorovanja policije, ustanoviti policijski odbor. Policijske odbore sestavlja od 3 do 7 članov, velikost odbora pa je pogojena s številom prebivalcev občine, v okviru katere deluje policijski odbor. Člani policijskega odbora ne morejo postati osebe, ki imajo status policista, uslužbenci sodne veje oblasti in osebe, ki opravljajo poklic odvetnika. Člani policijskega odbora lahko postanejo osebe, ki so:

- občani občine, v okviru katere deluje policijski odbor;
- uspešno opravili varnostno preverjanje in zanje ne obstajajo varnostni zadržki;

- seznanjene s policijsko dejavnostjo in nalogami policijskih odborov;
- so se v preteklosti aktivno udeleževale v različnih občinskih zadevah in imajo dobre pisne ter verbalne komunikacijske sposobnosti (Ministry of the Solicitor General, 2019).

Odgovornost in naloge policijskih odborov opredeljuje 35. člen Zakona o policiji. Iz te določbe izhaja, da so policijski odbori zadolženi za:

- zagotavljanje ustreznih in učinkovitih policijskih storitev v občini;
- določanje ciljev in prioritete dela občinske policijske organizacije (v sodelovanju s šefom policije);
- oblikovanje in implementacijo politik za učinkovito vodenje policijske organizacije;
- izvedbo usposabljanj in izobraževanj policijskih šefov, njihovih namestnikov in ostalega vodstvenega kadra v policijski organizaciji;
- imenovanje občinskih policijskih šefov in njihovih namestnikov na položaj ter
- usmerjanje in nadzor nad delom občinskih policijskih šefov (»Police Services Act«, 1990).

Policijski odbori poleg upravnih nalog opravljajo tudi nadzor nad delom policijskega vodstva, finančni nadzor, »monitoring« uspešnosti policijske organizacije in skrbijo za politično neodvisnost policije kot take. Upravne pristojnosti in odgovornosti pa so omejene na krajevno pristojnost občine (Helme, 2015).

5 Zaključek

Čeprav spada Kanada med ugledne demokratične države, se je bila v zadnjem obdobju primorana soočiti s korenito reformo (demokratizacijo) nacionalnovarnostnega sistema, kamor se uvrščajo tudi organi pregona in preiskovanja. Koncentracija policijskih in varnostno-obveščevalnih pooblastil v Kraljevi kanadski konjeniški policiji je bila ne malokrat povod za številne zlorabe na področju spoštovanja temeljnih človekovih pravic in svoboščin državljanov Kanade. Ob vse večjih kršitvah so se v javnosti začeli porajati dvomi o legitimnosti in legalnosti obstoja ter ravnanja organov pregona in preiskovanja. Kanadska družba se je soočila z izzivom, kako in na kakšen način doseči ravnovesje med

učinkovitim delovanjem organov pregona in preiskovanja ter posegi v temeljne človekove pravice in svoboščine. Oblikovane so bile nadzorne in preiskovalne komisije, ki so analizirale delo, postopke in metode Kraljeve kanadske konjeniške policije in svoje delo zaključile z ugotovitvami, da je potreba po ločeni varnostno-obveščevalni in policijski dejavnosti neizogibna, prav tako kot sistemska ureditev različnih oblik nadzora, ki naj bi se delil med različne veje oblasti. V nadaljevanju so se oblikovali številni nadzorni organi tako na zvezni kot provincialni in lokalni ravni. Kanada je v sistem nadzora poleg že uveljavljenih institucionalnih oblik implementirala tudi nove oblike »civilnega« nadzora, ki jih zastopajo organi, kot so komisije za sprejem pritožb nad delom policije, posebne preiskovalne enote, namenjene preiskovanju hujših kaznivih dejanj pooblaščenih uradnih oseb, in občinski nadzorni odbori. Ti premiki na področju nacionalnovarnostnega sistema so korenito prispevali k doseganju demokratičnih norm.

Čeprav kanadska svojevrstna in razvejana ureditev nadzora v teoriji krije vse segmente dela policijskih organizacij tako na zvezni kot provincialni in lokalni ravni, praksa kaže na številne pomanjkljivosti. Decentralizirana upravna ureditev in posledično sistemsko razpršen nadzor v praksi težita k nedoslednemu nadzoru policije in prekrivanju pristojnosti nadzornih organov. Prav tako se kažejo razlike v moči nadzora in pravnih posledicah, ki sledijo odločitvam nadzornih organov. Odločitve v postopkih nadzora na lokalni ali provincialni ravni tako nimajo pravno enakovrednih posledic kot odločitve nadzornih organov na zvezni ravni, kar na primer v praksi pomeni, da lahko pripadnik zvezne policije za enako odklonsko ali kaznivo ravnanje odgovarja drugače kot policist provincialne ali lokalne policijske organizacije. Ker se policijska dejavnost in nadzor nad njo nenehno spreminjata in prilagajata potrebam moderne države in mednarodnega okolja, je prostora za izboljšave še veliko. Zato ni nobenega dvoma, da si bo Kanada v prihodnje v še večji meri prizadevala za zakonito in transparentno delovanje organov pregona in preiskovanja ter sledila izzivom na področju nadzora nad policijo, spoštovanja človekovih pravic ter zakonskih in strokovnih standardov policijskega dela. Le tako bo lahko svojim državljanom zagotovila ustrezno mero odgovornosti policijske organizacije, dosledno spoštovanje vladavine prava in načel demokracije. Vedenje in zavedanje državljanov o zakonitem in transparentnem ravnanju policije povečuje zaupanje v policijo in krepi pozitivno javno mnenje do tovrstnih organizacij. Ne nazadnje se je treba zavedati, da je sistem nadzora ne glede na raven ureditve tega področja v državi učinkovit le v tolikšni meri, kolikor je učinkovita pravna država oziroma raven spoštovanja vladavine prava vseh sodelujočih.

Literatura

- Canada Business Corporations Act. (1985). RSC, (1985, c. C-44). Pridobljeno na <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-44/INDEX.HTML>
- Canadian Association for Civilian Oversight of Law Enforcement. (n. d.). *About us*. Pridobljeno na <http://www.cacole.ca/index-eng.shtml>
- Central Intelligence Agency [CIA]. (7. 2. 2020). *The World Factbook: Canada*. Pridobljeno na <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ca.html>
- Civilian Review and Complaints Commission for the RCMP. (19. 6. 2019a). *Complaint and review process*. Pridobljeno na <https://www.crcc-ccetp.gc.ca/en/complaint-and-review-process>
- Civilian Review and Complaints Commission for the RCMP. (22. 10. 2019b). *About us*. Pridobljeno na <https://www.crcc-ccetp.gc.ca/en/about-us>
- Civilian Review and Complaints Commission for the RCMP. (22. 6. 2020). *Annual Report 2018–2019*. Pridobljeno na <https://www.cpc-cpp.gc.ca/en/annual-report-2018-2019>
- Commission of Inquiry into Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar. (2006). *A new review mechanism for the RCMP's national security activities*. Pridobljeno na <https://www.amnesty.ca/sites/amnesty/files/imce/images/Policy%20Report%20Arar%20Commission.pdf>
- Government of Canada. (4. 11. 2012). *How Canadians govern themselves*. Pridobljeno na <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/discover-canada/read-online/how-canadians-govern-themselves.html>
- Helme, R. (2015). Civilian oversight of police: The Canadian experience. *Juridical Current*, 60, 13–18. Pridobljeno na <https://ideas.repec.org/a/pmu/cjurid/v60y2015p13-18.html>
- Hodgetts, J. (28. 11. 2019). Cabinet. V *The Canadian encyclopedia*. Pridobljeno na <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/cabinet>
- Constitution acts, 1867–1982. (26. 6. 2020). *Justice Laws Website*. Pridobljeno na <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/index.html>
- Legal Line Canada (n. d.). *What happens after a complaint against a police officer is made?* Pridobljeno na <https://www.legalline.ca/legal-answers/what-happens-after-a-complaint-against-a-police-officer-is-made/>
- Military Police Complaints Commission of Canada. (21. 8. 2019). *About us*. Pridobljeno na <https://www.mpcc-cppm.gc.ca/01/100/100-eng.aspx>
- Military Police Complaints Commission of Canada. (24. 8. 2018). *Overview of the military police*. Pridobljeno na <https://www.mpcc-cppm.gc.ca/01/100/140-eng.aspx>
- Ministrstvo za notranje zadeve [MNZ RS], Policija. (2020a). *Letno poročilo o delu policije za leto 2019*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve RS, Policija. Pridobljeno na https://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2019_popr.pdf
- Ministrstvo za notranje zadeve [MNZ RS]. (27. 9. 2020b). *Sektor za pritožbe zoper policijo*. Pridobljeno na <https://www.gov.si/drzavni-organi/ministrstva/ministrstvo-za-notranje-zadeve/o-ministrstvu/direktorat-za-policijo-in-druge-varnostne-naloge/sektor-za-pritozbe-zoper-policijo/>
- Ministrstvo za notranje zadeve RS [MNZ RS]. (2020c). *Reševanje pritožb zoper policijo – letno poročilo 2019*. Pridobljeno na <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNZ/Dokumenti/DPDVN/Pritozbe-nad-policisti/Porocila/Letno-porocilo-2019.pdf>
- Ministry of the Attorney General. (30. 10. 2015). *Roles and Responsibilities of the Attorney General*. Pridobljeno na <https://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/english/about/ag/agrole.php>
- Ministry of the Solicitor General. (30. 1. 2019). *Police services boards*. Pridobljeno na https://www.mcscs.jus.gov.on.ca/english/police_serv/PolicingServicesBoards/PSB.html
- National Defence Act. (1985). RSC, (1985, c. N-5). Pridobljeno na <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/N-5/>
- National Security and Intelligence Review Agency Act. (2019). SC, (2019, c. 13, s. 2). Pridobljeno na <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/N-16.62/page-1.html>

- National Security and Intelligence Review Agency. (26. 7. 2019). *Backgrounder – The National Security and Intelligence Review Agency*. Pridobljeno na <http://www.nsira.ossnr.gc.ca/nwsspr/bkgdci/20190717-eng.html>
- Office of the Independent Police Review Director. (n. d.). *About us*. Pridobljeno na <https://www.oiprd.on.ca/about-us/>
- Ontario Provincial Police. (n. d.). *What we do*. Pridobljeno na <https://www.opp.ca/index.php?id=121>
- Ontario. (7. 3. 2019). *About Ontario*. Pridobljeno na <https://www.ontario.ca/page/about-ontario>
- Ontario. (9. 6. 2020). *Government*. Pridobljeno na <https://www.ontario.ca/page/government>
- Police Services Act. (1990). RSO, (1990, c. P.15). Pridobljeno na <https://www.ontario.ca/laws/statute/90p15>
- Public Safety Canada. (20. 11. 2019). *About public safety Canada*. Pridobljeno na <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/bt/index-en.aspx>
- Royal Canadian Mounted Police Act. (1985). R.S.C., (1985, c. R-10). Pridobljeno na <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/r-10/page-11.html#h-421736>
- Royal Canadian Mounted Police. (31. 10. 2019). *About the RCMP*. Pridobljeno na <http://www.rcmp.gc.ca/en/about-rcmp>
- Royal Commission on Security. (1969). *Report of the Royal Commission on Security*. Pridobljeno na <https://secretlaw.omeka.net/items/show/70>
- Special Investigation Unit. (23. 8. 2018). *The unit*. Pridobljeno na <https://www.siu.on.ca/en/unit.php>
- Specializirano državno tožilstvo Republike Slovenije. (n. d.). *Oddelek za preiskovanje in pregon uradnih oseb s posebnimi pooblastili*. Pridobljeno na <https://www.dt-rs.si/oddelek-za-preiskovanje-in-pregon-uradnih-oseb-s-posebnimi-pooblastili>
- Statistics Canada. (3. 10. 2019). *Police resources in Canada 2018*. Pridobljeno na <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2019001/article/00015-eng.htm>
- Toronto Police Service. (n. d.). *Volunteers: Toronto Police Auxiliary*. Pridobljeno na http://www.torontopolice.on.ca/community/volunteer_aux.php
- Tribunals Ontario. (25. 5. 2020). *Ontario Civilian Police Commission*. Pridobljeno na <https://slasto-tsapno.gov.on.ca/ocpc-ccop/en/>
- West, L. (2019). *Watchful eyes: National security review and oversight in Canada*. Pridobljeno na https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3449183

NADZOR NAD DELOM POLICIJE V REPUBLIKI ITALIJI

JONA KOREN FRIC IN MARTIN MUŽENIČ

Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede, Ljubljana, Slovenija.
E-pošta: jona.koren@student.um.si, martin.muzenic@student.um.si

Povzetek Prispevek prikazuje sistemsko organizacijo državnih policij in mehanizme nadzora nad delom pripadnikov varnostnih sil v Republiki Italiji. Ugotovili smo, da v Italiji na državni ravni delujejo štiri policijske sile (vsaka deluje pod pristojnim resornim ministrstvom), katerih delovanje in nadzor je centraliziran. Neposredni nadzor nad njimi na vseh organizacijskih ravneh izvajajo prefekti, kvestorji, vladni komisarji, generalni poveljniki, pristojno ministrstvo, generalni direktor policije ter Urad javne varnosti in Oddelek javne varnosti v okviru Ministrstva za notranje zadeve. Delovanje policijskih sil v Italiji je zaradi decentraliziranega upravnega sistema precej razdrobljeno, poleg tega pa italijanska ureditev ne pozna organa, ki bi nesporno zagotavljal strokovni, neodvisni in nepristranski nadzor nad policijo. V primeru domnevnih kršitev vlogo tovrstnega organa prevzame sodna policija, ki deluje v okviru Ministrstva za pravosodje ter novoustanovljeni organ Urad za notranje zadeve v okviru Centralnega inšpekcijskega urada, v katerem tako kot tudi v sodni policiji delujejo pripadniki rednih policijskih sil.

Ključne besede:

policija,
karabinjerji,
nadzor,
Italija,
človekove
pravice in
temeljne
svoboščine.

OVERSIGHT OF POLICE WORK IN REPUBLIC OF ITALY

JONA KOREN FRIC & MARTIN MUŽENIČ

University of Maribor, Faculty of Criminal Justice and Security, Ljubljana, Slovenia.
E-mail: jona.koren@student.um.si, martin.muzenic@student.um.si

Abstract The chapter shows the systemic organization of law enforcement agencies and control mechanisms concerning the work of members of the security forces in the Republic of Italy. We discerned that there are four different police forces operating on the national level (each of them is working under their Ministry of Justice). Direct control over them on all hierarchical levels is exercised by prefects, questors, government commissioners, general commanders, the ministry of justice, General di-rector of police, the Bureau of Public Security and the Department of Public Security under the Ministry of Internal Affairs. The functioning of the police force in Italy is rather fragmented due to the decentralized administrative system, and in addition, there is no body within Italian legislation that would indisputably ensure professional, independent and impartial oversight of the police. The role of such body is taken over by the Judicial Police, which operates within the Ministry of Justice, and the Office of the Interior within the Central Inspection Office, which, as well as the Judicial Police, employs members of the regular police force.

Keywords:

police,
carabinieri,
oversight,
Italy,
human
rights and
liberties.

1 Uvod

Republika Italija (it. *Repubblica Italiana*) je unitarna parlamentarna republika, članica Evropske unije. Italija je centralizirana država, v kateri se glavne odločitve sprejemajo v državnih organih, administrativne enote pa imajo samo tiste pravice odločanja, ki jim jih prepustijo državni organi. Legitimnost izvršilne veje oblasti (vlade) izvira iz zakonodajne veje oblasti (parlamenta) in je tako vezana na podporo večine poslancev. Italijanski parlament je dvodomni, sestavljen iz senata (it. *Senato della Repubblica*) in poslanske zbornice (it. *Camera dei Deputati*) (Central Intelligence Agency [CIA], n. d.).

Italija je upravno razdeljena na 20 regij (it. *Regione*) z lastnim parlamentom, vlado in neposredno izvoljenim predsednikom, leta 2001 pa so regije dobile tudi omejena zakonodajna pooblastila (»Legge 7 aprile 2014, n. 56, Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni«, 2014). Zakon o metropolitanskih mestih, provincah, sindikatih in združitvah občin (prav tam) nadalje določa razdeljenost Italije na 14 posebnih izvenpokrajinskih organov oz. mestnih območij (it. *Citta Metropolitana*), regije pa so razdeljene na 107 pokrajin (it. *Provincia*), v katerih deluje 7.904 občin (it. *Comune*) (TuttiItalia, 2019). Delitev na lokalne skupnosti predstavlja dekoncentracijo nalog države in regij, italijanske lokalne enote pa imajo tudi manjšo ali večjo samoupravo in zato tudi decentralizirane državne naloge.

Italija je bila do konca druge svetovne vojne kraljevina, unitarna in zelo centralizirana država (Vidmar, 2005). S povojno spremembo političnega sistema, ustanovitvijo republike in sprejemom Ustave Republike Italije (it. *Costituzione della Repubblica Italiana* – v nadaljevanju Ustava)¹ je dotedanja policija oziroma korpus stražnikov javne varnosti (it. *Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza*) pridobila povsem drugačno vlogo. Policija, ki je Ustava sicer ne omenja, je postala garant nastajajoče demokratične državne ureditve in je v znatni meri pripomogla k vzpostavitvi vladavine prava (Polizia di Stato, 2015). V začetku osemdesetih let prejšnjega stoletja, ob že ustaljeni demokraciji, so v Italiji spoznali, da potrebujejo drugačen ustroj policije, takšen, ki bo usmerjen v kontekst združene Evrope. Leta 1981 je Italija sprejela reformni Zakon o novi ureditvi Uprave javne varnosti (»Legge 1 aprile 1981,

¹ Ustava Republike Italije – sprejeta je bila leta 1947 – se je vse do danes spreminjala in dopolnjevala. Prvi del Ustave določa pravice in dolžnosti italijanskih državljanov.

n. 121, Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza«, 1981), ki je na novo uredil celoten sistem javne varnosti (it. *Pubblica Sicurezza*) v Republiki Italiji. Z novo ureditvijo je bila izvedena obsežna in kompleksna strukturna reforma sistema javne varnosti (prav tam).

Prvi koraki reforme sistema javne varnosti, kot ga poznamo danes, so stekli že leta 1974 v okviru Odbora za reformo policije (it. *Comitato per il riordinamento della Polizia*). Vse večja razširjenost organizirane kriminalitete in endogene teroristične grožnje v državi sta bila poglavitna vzgiba za izvedbo korenite reforme sistema javne varnosti. Cilj reforme je bil vzpostaviti takšen sistem, ki nudi učinkovit, enoten in funkcionalen odgovor na povečane potrebe zagotavljanja reda in javne varnosti, obenem pa mora priznati, zagotavljati in varovati temeljna načela demokracije, kot izhajajo iz Ustave (Genovese, 2017). Reforma je bila usmerjena zlasti v demilitarizacijo in unifikacijo vlog znotraj sistema javne varnosti (»Legge 1 aprile 1981, n. 121, Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza«, 1981). Reformni zakon je razpustil korpus stražnikov javne varnosti, ki je dotlej deloval kot militarizirana struktura, namesto njega pa ustanovil državno policijo (it. *Polizia di Stato*) kot civilni organ s posebno ureditvijo in enotnim vodstvom (prav tam). Vrh strukture upravljanja policijske dejavnosti predstavlja Oddelek javne varnosti (it. *Dipartimento della Pubblica Sicurezza*), ki je organizacijsko umeščen znotraj Ministrstva za notranje zadeve (it. *Ministero dell'Interno*). Oddelek javne varnosti vodi direktor policije, slednji pa je hkrati tudi generalni direktor javne varnosti. V državno policijo je bil premeščen celoten kader korpusa stražnikov javne varnosti (»Legge 1 aprile 1981, n. 121, Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza«, 1981).

Temeljne naloge sistema javne varnosti so zaščita javnega reda in notranje varnosti, varnost državljanov ter zagotavljanje posameznikovih svoboščin, ki so zapisane v Ustavi (Ministero dell'Interno, n. d. b). Sistem se (grobo) vsebinsko deli na tri ministrstva, v okviru katerih delujejo pomembnejše službe varnostnega sistema: Državna policija (it. *Polizia di Stato*) v okviru Ministrstva za notranje zadeve (it. *Ministero dell'Interno*), Karabinjerji (it. *Arma dei Carabinieri*) pod okriljem Ministrstva za obrambo (it. *Ministero della Difesa*) in Finančna straža (it. *Guardia di Finanza*) kot del Ministrstva za finance. Omenjena ministrstva imajo teritorialno svoje varnostne službe in enote v regijah, pokrajinah in občinah, pri čemer se kaže določena mera dekoncentriranosti delovanja teh služb, vendar imajo vse službe enotno poveljstvo pri vladi v Rimu, v ustreznem resornem ministrstvu.

Naloge načrtovanja in koordinacije posameznih varnostnih služb v okviru Ministrstva za notranje zadeve opravlja Oddelek javne varnosti, ki v skladu s 6. členom Zakona o novi ureditvi Uprave javne varnosti (»Legge 1 aprile 1981, n. 121, Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza«, 1981) izvaja koordinacijo policijskih služb. Na državni ravni je za vodenje in usklajevanje policijskih sil odgovoren tudi minister za notranje zadeve, ki sodeluje z Upravo javne varnosti. Znotraj nje deluje Oddelek javne varnosti, ki ga vodi prefekt, tj. direktor policije oz. generalni direktor javne varnosti. Vsi navedeni organi sodelujejo tudi z Državnim odborom za red in javno varnost. Na ravni pokrajin vsi pokrajinski organi² sodelujejo pri usmerjanju in nadzorovanju policijskih služb, v vsaki pokrajini pa je ustanovljena tudi prefektura – vladni teritorialni urad (it. *Prefettura – Ufficio territoriale del Governo*, v nadaljevanju: prefektura), katere glavna naloga je koordinacija med državo ter pokrajinskimi organi in je del Ministrstva za notranje zadeve. Prefekturo vodi prefekt, ki ga imenuje vlada in je glavni pokrajinski organ javne varnosti. Poleg prefektur so v pokrajinah ustanovljene tudi kvesture, ki predstavljajo manjše enote Oddelka javne varnosti. Vodijo jih kvestorji in predstavljajo pokrajinske organe javne varnosti, ki opravljajo predvsem operativno delo. Neposredni nadzor na lokalni ravni nad delom pripadnikov policijskih sil izvajajo lokalni načelniki posameznih policij, ki poročajo kvestorju in prefektu, ki sta odgovorna ministru za notranje zadeve.

Namen prispevka je predstaviti mehanizme nadzora nad delom policijskih sil v Republiki Italiji, saj ustrezen in neodvisen nadzor predstavlja ključni element pri zagotavljanju zakonitega, strokovnega in legitimnega dela pripadnikov varnostnih sil in s tem zagotavljanje demokratičnega delovanja policije ter dvig njene legitimnosti v očeh javnosti.

² Zakon o metropolitanskih mestih, provincah, sindikatih in združitvah občin (»Legge 7 aprile 2014, n. 56, Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni«, 2014) v 54. členu določa tri pokrajinske organe: predsednik pokrajine (it. *il Presidente della Provincia*), pokrajinski svet (it. *il Consiglio Provinciale*) in zbor županov (it. *l'Assemblea dei Sindaci*). V skladu s 56. členom tega zakona zbor županov sestavljajo župani občin, ki pripadajo isti pokrajini.

2 Organizacijska ureditev javne varnosti

2.1 Ureditev javne varnosti na državni ravni

V italijanski zakonodaji zasledimo termin »javna varnost« (it. *pubblica sicurezza*), ki ga lahko razumemo kot pojem notranje varnosti. Javna varnost je v Odobritvi prečiščenega Zakona o javni varnosti (»Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773, Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza«, 1931) opredeljena kot obstoj javnega reda, varnost državljanov in njihove lastnine ter spoštovanje državnih, pokrajinskih in občinskih zakonov ter predpisov. Sedanji sistem organizacije javne varnosti v Italiji je bil predstavljen z Zakonom o novi ureditvi Uprave javne varnosti (»Legge 1 aprile 1981, n. 121, Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza«, 1981), ki je na novo določil organizacijo zagotavljanja javne varnosti oziroma strukturo nacionalnega varnostnega sistema in je še danes temeljni zakonski akt na tem področju (Polizia di Stato, 2014).

Zakon o novi ureditvi Uprave javne varnosti (»Legge 1 aprile 1981, n. 121, Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza«, 1981) v 1. členu določa ministra za notranje zadeve kot odgovornega za vodenje in usklajevanje policijskih sil v Italiji, saj sprejema ukrepe za zaščito reda in javne varnosti. V skladu z 2. členom zakona minister za notranje zadeve sodeluje z Upravo javne varnosti (prav tam). Francini (n. d.) pri opredelitvi Uprave javne varnosti navaja, da ta dejansko ne predstavlja konkretnega institucionaliziranega organa oziroma urada, prav tako nima samostojnega in neodvisnega pravnega statusa oziroma subjektivitete. Z nazivom Uprava javne varnosti se tako označuje kompleksen večstrukturni organizem, ki ga sestavljajo številni različni, med seboj pogosto nehomogeni organi. Slednje povezujejo različne organizacijske ravni, kot so hierarhična (Oddelek javne varnosti), funkcionalna (različne državne policijske organizacije, župani, lokalne policijske organizacije), posvetovalna (državni in deželni odbori za red in javno varnost), včasih pa gre zgolj za politično-institucionalno sodelovanje (regije, z vidika njihove izključne pristojnosti s področja lokalne policije). Naloge Uprave javne varnosti opravljajo predvsem pokrajinske enote in osebje, ki jim je podrejeno, lokalne oblasti javne varnosti, uradniki javne varnosti pod vodstvom centralne in pokrajinske oblasti javne varnosti (»Legge 1 aprile 1981, n. 121, Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza«, 1981).

Kot smo navedli že v uvodu, je bil v okviru Uprave javne varnosti ustanovljen Oddelek javne varnosti [DPS] (it. *Dipartimento della Pubblica sicurezza*), ki po navodilih in odredbah ministra za notranje zadeve zagotavlja izvajanje zakonodaje na področju zagotavljanja reda in javne varnosti, tehnično-operativno usklajevanje delovanja policijskih sil, vodenje in upravljanje Državne policije ter nudenje tehnične podpore za splošne potrebe Ministrstva za notranje zadeve (4. člen, »Legge 1 aprile 1981, n. 121, Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza«, 1981). Oddelek javne varnosti je v nasprotju z Upravo javne varnosti natančno določen in pravno definiran organ. Organizacijsko deluje v okviru Uprave javne varnosti pod neposrednim vodstvom in nadzorom Ministrstva za notranje zadeve in je odgovoren za zagotavljanje reda in javne varnosti v državi ter usklajevanje policijskih služb (Francini, n. d.).

Oddelek javne varnosti predstavlja vrh strukture upravljanja policijske dejavnosti. Vodi ga direktor policije, ki je hkrati generalni direktor javne varnosti (it. *Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza*) (Polizia di Stato, 2015). Minister za notranje zadeve določi direktorju policije pristojnosti za izvajanje vseh potrebnih nalog na področju javne varnosti. Direktor policije tako predstavlja ministra za notranje zadeve pri upravljanju oziroma pri izvajanju nalog Uprave javne varnosti. Kot generalni direktor javne varnosti v imenu ministra za notranje zadeve opravlja nalogo koordinatorja celotne politike javne varnosti, pri čemer koordinira delo vseh policijskih organizacij v državi. Svoje naloge izvaja v uradniškem nazivu prefekta in pripada civilni upravni strukturi Ministrstva za notranje zadeve. Francini (n. d.) ob tem poudarja, da je običaj, da se na to mesto imenuje posameznik, ki ima za seboj večletne delovne izkušnje kot policijski uradnik.

Prefekt, ki vodi Oddelek javne varnosti in je torej obenem tudi generalni direktor javne varnosti in direktor policije, ima tri namestnike. Glavni namestnik direktorja policije je izbran izmed prefektov Državne policije in neposredno opravlja naloge generalnega direktorja, ko je le-ta odsoten ali če iz drugih razlogov ne more opravljati svojih nalog. Tudi prvi namestnik generalnega direktorja je izbran izmed prefektov Državne policije. Zadolžen je za koordinacijo in načrtovanje policijskih sil. Drugi namestnik generalnega direktorja je zadolžen za vodenje centralne direkcije kriminalistične policije in je obenem direktor kriminalistične policije (»Legge 1 aprile 1981, n. 121, Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza«, 1981).

Oddelek javne varnosti oziroma direktor policije, ki oddelek vodi, ima ključno vlogo pri upravljanju in usklajevanju policijskih sil. Že v uvodu smo opozorili, da v Italiji na državni ravni delujejo štiri policijske sile:

- Državna policija (it. *Polizia di Stato*),
- Karabinjerji (it. *Arma dei Carabinieri*),
- Finančna straža (it. *Guardia di Finanza*) in
- Pravosodna policija (it. *Polizia Penitenziaria*).

Do leta 2016 je bila vključena tudi Gozdna straža (it. *Corpo Forestale dello Stato*), vendar ta zdaj spada pod Karabinjerje (Polizia di Stato, 2014).

Ker ima Italija več različnih vrst policijskih sil, je vsako varnostno področje urejeno z zakoni, ki obravnavajo določeno policijsko silo. Zakon o novi ureditvi Uprave javne varnosti (»Legge 1 aprile 1981, n. 121, Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza«, 1981) v 16. členu opredeli Državno policijo, Karabinjerje in Finančno stražo kot organe zagotavljanja reda in javne varnosti, drugi dve policiji, Pravosodno policijo in Gozdno stražo, pa kot službi, ki ju je mogoče poklicati k izvajanju zagotavljanja javne varnosti po potrebi. Zakonik o kazenskem postopku (»Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447, Approvazione del codice di procedura penale«, 1988) ne loči med različnimi službami, ki so zadolžene za zagotavljanje reda in javne varnosti, saj imajo v skladu z Zakonom o novi ureditvi Uprave javne varnosti (»Legge 1 aprile 1981, n. 121, Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza«, 1981) vse tri glavne službe s takšnimi stalnimi nalogami tudi enaka pooblastila.

Državna policija je, v nasprotju z drugimi policijskimi službami v Italiji, služba civilne policije. Spada k Ministrstvu za notranje zadeve in je del Oddelka javne varnosti (Polizia di Stato, 2014). Sedež ima v Rimu (prav tam), organizirana pa je v centralnih in teritorialnih uradih (Ministero dell'Interno, 2009). Je najvišji policijski organ v Republiki Italiji za opravljanje policijskih nalog za zagotavljanje reda in javne varnosti. Odgovorna je neposredno ministru za notranje zadeve, na čelu državne policije pa je direktor policije, ki hkrati vodi tudi Oddelek javne varnosti in je generalni direktor javne varnosti (glej zgoraj). Temeljne naloge Državne policije so vzdrževanje javne varnosti in vodenje javnega reda, poleg naštetih nalog pa opravlja še administrativne naloge (it. *polizia amministrativa*) v povezavi z upravnim

odločanjem glede pravic in obveznosti pri izdaji vizumov, potnih listin, dovoljenj glede orožnih listin, obravnave tujcev ipd. Italijanska policija je na teritorialni ravni organizirana tristopenjsko, kar pomeni, da se na vsaki ravni izvajajo konkretne naloge, določene za posamezno raven, in nadzor, ki tem nalogam pritiče.

Državna policija zagotavlja splošne preiskovalne in policijske naloge, kot so patroliranje avtocest, železnic in nekaterih vodnih poti, po potrebi pa nudi tudi pomoč lokalni policiji. V vseh glavnih mestih dežel (it. *Capoluoghi di provincia*), teh je 107, so ustanovljene kvesture (it. *Questura*), ki jih vodi kvestor (it. *Questore*). Kvesture so teritorialna projekcija Oddelka javne varnosti. Zadolžene so za izvajanje, upravljanje in organiziranje celotne dejavnosti državne policije na ravni dežele. V večjih deželah, z veliko četrtmi in pomembnimi urbanimi središči, so poleg kvesture ustanovljeni tudi periferni organi javne varnosti, komisariati javne varnosti (it. *Commissariato di Pubblica Sicurezza*). Slednje koordinirajo kvesture, od katerih so odvisni, notranja struktura komisariatov pa ponazarja strukturo kvestur v malem (Polizia di Stato, 2014). Violante (1996) navaja, da je organizacijska struktura kvestur določena z internimi predpisi Ministrstva za notranje zadeve. Poleg že navedenih izvaja kvestor še vse naloge varnostne in administrativne policije, v okviru katerih sprejema številne ukrepe (uredbe, svarila, dovoljenja, licence, pooblastila ipd.). Med pomembnejše pristojnosti kvestorja sodijo tudi:

- izdajanje dovoljenj za javne shode in javne prireditve;
- izdajanje dovoljenj za proizvodnjo, prodajo in nošenje strelnega orožja;
- izdajanje licenc za nevarne dejavnosti;
- izdajanje dovoljenj za prebivanje tujcev in
- izvajanje nadzora nad družbeno nevarnimi osebami.

Karabinjerji spadajo k vojaški policiji, ki je organ Ministrstva za obrambo. Ima vojaški status in je del italijanskih oboroženih sil, karabinjerji pa so zato lahko pozvani tudi k nacionalnim obrambnim akcijam. Ker opravljajo tako vojaške kot civilne naloge, so med opravljanjem prvih nalog podrejeni načelniku generalnega štaba, med opravljanjem drugih pa Ministrstvu za notranje zadeve. Poleg dveh temeljnih, opravljajo še druge naloge, ki so povezane z drugimi resornimi ministrstvi (»Legge 31 marzo 2000, n. 78, Delega al Governo in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, del Corpo forestale dello Stato, del Corpo della Guardia di finanza e della Polizia di Stato. Norme in materia di coordinamento delle Forze di polizia«,

2000). Karabinjerje vodi generalno poveljstvo, ki usmerja, koordinira in nadzoruje celoten obseg dejavnosti, sestavljajo pa ga generalni poveljnik, generalpolkovnik in štab. V okviru splošnih pristojnosti naloge Karabinjerjev zajemajo preiskovanje kaznivih dejanj, vzdrževanje javnega reda in miru ter pomoč ob izrednih razmerah, prav tako pa tudi vojaške dejavnosti v tujini. So nadzorni organ za preiskave kršitev zakonodaje in glavna sila na območjih, ki so oddaljena od velikih mest (Carabinieri, 2019). Iz navedenega lahko povzamemo, da so Karabinjerji del oboroženih sil, znotraj katerih izvajajo specifične naloge in so med tem podrejeni Ministrstvu za obrambo. Opravljajo pa tudi civilne naloge zagotavljanja javne varnosti, torej policijske naloge, in med opravljanjem le-teh so pod nadzorom Ministrstva za notranje zadeve. Zaradi dvojne narave policijskih pooblastil, tako vojaških kot civilnih, lahko Karabinjerje opredelimo kot žandarmerijo – policijsko in vojaško silo, ki ima pristojnosti tudi na področju obrambe.

Finančna straža je odgovorna Ministrstvu za gospodarstvo in finance in je specializirana policijska služba, ki ima, podobno kot Karabinjerji, vojaški status, zato je tudi ona del oboroženih sil Republike Italije, vendar deluje tudi kot klasična policija. Poveljuje ji vojaški general, ki ga izvoli generalni štab oboroženih sil Republike Italije (Guardia di Finanza, n. d. a). Delovna telesa Finančne straže sodelujejo tudi z drugimi državnimi organi, npr. tesno sodelujejo s pravosodnimi organi oziroma s tožilstvom, ki Finančni straži naloži nadzor določenega subjekta. Organizacija finančne straže je določena v 3. členu Zakona o organizaciji Finančne straže (»Legge 23 aprile 1959, n. 189, Ordinamento del Corpo della guardia di finanza«, 1959), ki je deloma spremenjen z Odlokom predsednika Republike Italije (»Decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1999, n. 34, Regolamento recante norme per la determinazione della struttura ordinativa del Corpo della Guardia di finanza, ai sensi dell'articolo 27, commi 3 e 4, della legge 27 dicembre 1997«, 1999). Vodstvo Finančne straže sestavljajo minister za gospodarstvo in finance, generalni poveljnik vojaškega korpusa in namestnik generalnega poveljnika vojaškega korpusa (Guardia di Finanza, n. d. b). V finančni straži so zaposleni uradniki in agenti sodne policije, uradniki in agenti finančne policije ter agenti javne varnosti (Guardia di Finanza, n. d. a). Njene temeljne naloge so zapisane v Zakonu o organizaciji Finančne straže (»Legge 23 aprile 1959, n. 189, Ordinamento del Corpo della guardia di finanza«, 1959) in vključujejo (Guardia di Finanza, n. d. a): preiskave finančne kriminalitete, podkupovanja, korupcije, pranja denarja, goljufij s kreditnimi karticami, ponarejenega denarja, kibernetске kriminalitete ter zaščito osebnih podatkov državljanov. Poleg teh nalog opravlja še nadzor državne meje (s

pomočjo Državne policije in Karabinjerjev), torej spremljanje nezakonitega priseljavanja, tihotapljenja in mednarodne trgovine s prepovedanimi drogami (prav tam). Pripadniki Finančne straže imajo vsa policijska pooblastila, so oboroženi, osumljenca lahko pridržijo in imajo dostop do raznih podatkovnih baz. Delujejo po uradni dolžnosti, se pravi na lastno pobudo in na zahtevek davčnih uradov glede nadzora določenega primera (»Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447, Approvazione del codice di procedura penale«, 1988). Tako kot Karabinjerjem lahko tudi Finančno stražo opredelimo kot žandarmerijo, saj imajo tudi njeni pripadniki dvojna policijska pooblastila – tako vojaška kot civilna.

Pravosodna policija je odgovorna Ministrstvu za pravosodje in spada pod Oddelek uprave za izvrševanje kazenskih sankcij (it. *Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria*). Ustanovljena je bila že leta 1873, današnje prestrukturirano in spremenjeno ureditev pa predpisuje Zakon o organizaciji Pravosodne policije (»Legge 15 dicembre 1990, n. 395, Legge 15 dicembre 1990, n. 395, Ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria«, 1990). Njene temeljne naloge so varovanje delovanja zapornega sistema, varnost v zaporu ter varnost zaprtih oseb, varnost oseb med prevozom do pravosodnih organov ali zdravstvenih ustanov ter sodelovanje pri prevzgoji zapornikov (prav tam). Skrbi za red v zaporih, zaščito zaprtih oseb znotraj sistema, preprečitev pobega, prevoz zaprtih oseb, vodenje delovnih in izobraževalnih programov za zaprte osebe in podobno (Polizia Penitenziaria, 2020).

Poleg Oddelka javne varnosti pod okriljem Ministrstva za notranje zadeve deluje še Državni odbor za red in javno varnost (it. *Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica*), ki je posvetovalni organ za usklajevanje nalog policijskih služb na višjih ravneh (»Legge 1 aprile 1981, n. 121, Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza«, 1981). V Državnem odboru sodelujejo minister za notranje zadeve, poveljniki policijskih služb in drugi uradniki na položajih, ki so relevantni za dnevni red posameznega zasedanja, odbor pa ima tudi svojega sekretarja (18. člen, prav tam). Odbor mora določiti splošne smernice delovanja policijskih služb, dodelitev funkcionalnih odgovornosti policijskim službam, njihovo financiranje, odgovoren je za koordinacijo policijskih služb in tehničnih služb, ki delujejo na različnih lokacijah, določa pa tudi splošne smernice urjenja in izobraževanja splošnega in specialnega osebja (19. člen, prav tam). Razlika med Oddelkom javne varnosti in Državnim odborom za red in javno varnost je v tem, da Oddelek javne varnosti lahko izdaja navodila in usmerja delovanje policijskih služb, Državni odbor pa tega ne more storiti. Odbor samo predlaga splošno politiko delovanja policijskih

služb, Oddelek javne varnosti pa te splošne politike oblikuje v konkretna navodila posameznim policijskim službam.

2.3 Ureditev javne varnosti na deželni in pokrajinski ravni

Italija ima zaradi prenosa določenih upravnih funkcij z državne ravni na lokalno raven (dežele, pokrajine, občine) decentralizirano delovanje državne uprave. Na periferni ravni pod pristojnostjo Ministrstva za notranje zadeve spadajo prefekture, kvesture, vladni komisarji ter pokrajinski in občinski sekretarji. V vsaki pokrajini so policijska postaja in uradi Državne policije, ki vključujejo specializirane enote oziroma oddelke, kot so npr. prometna policija, železniška policija, poštna policija in druge. Obstajajo tudi drugi oddelki, ki se ukvarjajo z mejno in pomorsko policijsko dejavnostjo, letalski oddelki in centri za usposabljanje (Ministero dell'Interno, 2009).

Na območju dežele so ključne naloge pri zagotavljanju in izvrševanju javne varnosti dodeljene prefektu. Zakon o novi ureditvi Uprave javne varnosti («Legge 1 aprile 1981, n. 121, Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza», 1981) v 13. členu podrobneje ureja položaj prefekta kot glavnega pokrajinskega organa javne varnosti. Prefekt sprejema ustrezne ukrepe za zagotavljanje enotnosti in usklajenosti nalog ter dejavnosti funkcionarjev in ostalih pripadnikov organov javne varnosti v deželi. V ta namen so kvestor, deželni poveljniki karabinjerjev in finančne straže prefekta dolžni sprotno obveščati o vsem dogajanju, povezanim z redom in javno varnostjo v deželi. Prefekt upravlja policijske in druge organe javne varnosti ter tudi druge, njemu podrejene organe v deželi ter skrbi za njihovo usklajeno delovanje. Prefekt je dolžan redno obveščati ministra za notranje zadeve o dejavnostih policijskih organov, tj. o izvajanju njihovih nalog in zadolžitvev. Poleg ministra mora prefekt obveščati tudi regijskega vladnega komisarja o sprejetih ukrepih pri izvajanju pooblastil, ki mu jih podeljuje Zakon o novi ureditvi Uprave javne varnosti (prav tam).

Čeprav je prefekt hierarhično neposredno podrejen Ministrstvu za notranje zadeve, lahko prefektu specifične direktive oziroma naloge in ukrepe določijo tudi predsednik vlade in druga ministrstva pri izvajanju svojih politično upravnih dejavnosti. V nujnih primerih, ko gre za nevarnost za življenje in zdravje ljudi, za javni red in mir, za javno varnost ali za premoženje večje vrednosti lahko prefekt na podlagi določbe 2. člena Enotnega besedila sprejme nujno potrebne ukrepe za zaščito javnega reda in javne varnosti. Zoper prefektove ukrepe se lahko vsakdo

pritoži ministru za notranje zadeve, če taki ukrepi posegajo v njihove pravice ali interese (Violante, 1996).

Za izvajanje prefektovih pristojnosti organa javne varnosti je na podlagi 20. člena Zakona o novi ureditvi Uprave javne varnosti (»Legge 1 aprile 1981, n. 121, Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza«, 1981) pri prefekturi ustanovljen deželni odbor za red in javno varnost (it. *Comitato Provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica*) kot pomožni svetovalni organ prefekta. Odbor je kolegijski organ, ki mu predseduje prefekt, člani pa so kvestor, župan glavnega mesta dežele, predsednik dežele, pokrajinski poveljniki karabinjerjev, finančne straže in gozdne straže. Odbora se lahko udeležijo tudi župani ostalih občin v deželi, ko odbor obravnava problematiko teh deželnih območij. Za zagotavljanje reda in javne varnosti ter preprečevanje kaznivih dejanj lahko prefekt k sodelovanju na sestankih odbora povabi še druge predstavnike lokalnih oblasti javne varnosti in predstojnike ostalih državnih organov, ki želijo sodelovati pri obravnavani problematiki. Gre zlasti za predstojnike zavodov za prestajanje kazni zapora, gasilcev, luške kapitanije in mestne policije. V soglasju s pristojnim državnim tožilcem lahko prefekt na odbor povabi tudi predstavnike pravosodnih oblasti.

Zakon o novi ureditvi Uprave javne varnosti (»Legge 1 aprile 1981, n. 121, Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza«, 1981) v 14. členu ureja tudi položaj kvestorja kot pokrajinskega organa javne varnosti, ki kot operativni organ zagotavlja operativno vodenje policijskih služb v pokrajini (prav tam). Drugi odstavek 14. člena kvestorju določa tehnično operativno vodenje, odgovornost in koordinacijo služb, zadolženih za zagotavljanje reda in javne varnosti, ter v ta nam tudi uporabo policijskih služb oziroma organov javne varnosti ter morda tudi drugih njemu razpoložljivih organov. Deželni poveljniki karabinjerjev in finančne straže morajo zato kvestorja sprotno obveščati o vsem dogajanju, povezanim z redom in javno varnostjo v deželi. Kvestor lahko izda posebno odredbo, naslovljeno poveljnikom karabinjerjev ali finančne straže (lahko tudi gozdne straže ali pravosodne policije), v kateri je določeno število, naloge in način uporabe delavcev policijskih organov (Polizia di Stato, 2013). Fragola in Atzori (1990) posebej poudarjata dolžnost deželnih poveljnikov karabinjerjev in finančne straže glede obveščanja kvestorja o dogajanju, povezanim z redom in javno varnostjo. Časovni dejavnik je v zakonu pomemben zlasti zato, da se lahko kvestor pravočasno seznanj z razmerami in lahko posledično ustrezno izvaja svoja koordinacijska pooblastila. Vsaj v teoriji to pomeni tudi, da karabinjerji in finančni stražniki ne morejo več

opravljati avtonomnih operacij, ne da bi bil s tem seznanjen tudi kvestor. Upoštevajoč subpolitično karakterističnost kvestorja ne gre spregledati dejstva, da mora tudi sam sprotno obveščati prefekta o informacijah deželnih poveljnikov karabinjerjev in finančne straže. Tako je ta kompleksni sistem sklenjen, pri čemer vključuje naloge upravne koordinacije in političnega nadzora.

3 Nadzor nad delom policije na državni ravni

3.1 Ministrstvo za notranje zadeve in njegovi organi

Ugotovili smo, da je vodenje sistema javne varnosti pristojnost ministra za notranje zadeve. Ta je odgovoren za delovanje služb, ki so pristojne za zagotavljanje javnega reda in notranje varnosti, kar med drugim vključuje tudi koordinacijo nalog in dejavnosti policijskih služb. Ministru za notranje zadeve sta v pomoč Uprava javne varnosti in njen Oddelek javne varnosti. Oddelek je z Zakonom o novi ureditvi Uprave javne varnosti (»Legge 1 aprile 1981, n. 121, Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza«, 1981) razdeljen na centralne direkcije (it. *Direzioni centrali*) in urade (it. *Uffici*) enake ravni. Posebej velja izpostaviti Centralni inšpekcijski urad [UCI] (it. *Ufficio Centrale Ispettivo*), ki ima osrednjo in široko inšpekcijsko pristojnost nadzora nad delovanjem organov Uprave javne varnosti. Poglavitna naloga in cilj UCI je pridobivanje informacij o doslednem izvajanju ukazov in izvrševanju direktiv ministra za notranje zadeve oziroma direktorja policije. Preverja tudi pravilno izvajanje drugih dejavnosti, ki so v pristojnosti osrednjih in lokalnih organov Uprave javne varnosti. Nadzor obsega tudi pregled učinkovitosti upravnega in finančnega vodenja posameznih organov.

Urad zbira informacije z namenom izvajanja inšpekcijske dejavnosti, usmerjene v preverjanje ravnanja uslužbencev. V okviru redne inšpekcijske dejavnosti ugotavlja, ali se institucionalne naloge policijskih organov izvajajo na predpisan, legitimen in korekten način, v tem okviru preverja tudi, ali je delo opravljeno v skladu z navodili in direktivami ministra za notranje zadeve oziroma direktorja policije. UCI opravlja tudi dejavnost notranje revizije operativnega dela, v smislu ugotavljanja pomanjkljivosti in slabosti, z namenom popravka le-teh. UCI po odredbi ministra za notranje zadeve ali direktorja policije opravlja tudi usmerjene izredne inšpekcijske nadzore (Polizia di Stato, 2018). Odlok ministra za notranje zadeve z dne 25. junija 1998 je v okviru UCI ustanovil tudi Urad za varstvo pri delu (it. *Ufficio di Vigilanza*

per la sicurezza nei luoghi di lavoro), z namenom opravljanja nadzora nad izvajanjem ukrepov varnosti in zdravja pri delu, s pristojnostjo nad vsemi objekti in prostori v uporabi Ministrstva za notranje zadeve Republike Italije. Aprila 2017 je bil sprejet medresorski odlok ministra za notranje zadeve in ministra za finance, ki je razveljavil prejšnji odlok in podrobneje definiral pristojnosti ter delovna področja UCI. Obenem je bila ustanovljena še ena notranja organizacijska enota, in sicer Urad za notranje zadeve (it. *Ufficio affari interni*), ki je zadolžen zlasti za odkrivanje in preiskovanje ravnanj uslužbencev, ki predstavljajo storitev disciplinskih kršitev oziroma kaznivih dejanj (Polizia di Stato, 2017).

Po odloku iz leta 2017 je UCI strukturiran v naslednje notranje organizacijske enote (Polizia di Stato, 2017):

- Urad za notranje zadeve (it. *Ufficio affari interni*),
- Urad za splošne zadeve (it. *Ufficio affari generali*),
- Inšpekcijski urad za kontrolo (it. *Ufficio ispettivo di controllo*) in
- Urad za varstvo pri delu (it. *Ufficio di vigilanza per la sicurezza nei luoghi di lavoro*).

Urad za notranje zadeve vodi uradnik Državne policije, Urad za splošne zadeve in Inšpekcijski urad za kontrolo vodita višja uradnika Državne policije, Urad za varstvo pri delu pa vodi višji zdravniški uradnik Državne policije (prav tam).

3.2 Pravosodni organi in sodna policija

Sodna policija je organizirana v obliki policijskih pisarn na državnih tožilstvih. Pripadniki sodne policije preiskovalne dejavnosti, med katere spada tudi odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj, ki jih storijo pripadniki različnih policijskih sil, izvajajo brez posebnih omejitev in neposredno poročajo pravosodnim organom, bodisi državnemu tožilstvu bodisi sodišču. V policijskih pisarnah na državnih tožilstvih je osebje različnih policijskih sil, ki jih na upravni ravni vodi uprava, ki ji pripadajo, na operativni ravni pa so podrejeni pravosodnim organom. Sodni policisti delo opravljajo v civilu, v tesnem sodelovanju z državnimi tožilci in sodniki (Polizia di stato, 2016). Naloge sodne policije lahko poleg sodnih policistov izvajajo tudi policisti, ki pripadajo drugim organom, za katere zakon zahteva, da izvajajo preiskave

kaznivih dejanj (56. člen, »Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447, Approvazione del codice di procedura penale«, 1988).

Pripadniki sodne policije se delijo na uradnike in agente. Uradniki sodne policije so direktorji, komisarji, inšpektorji, nadzorniki in ostali pripadniki Državne policije, ki imajo z zakonom določena pooblastila; višji in nižji častniki ter podčastniki Karabinjerjev in Finančne straže, Gozdne straže in drugi uslužbenci teh varnostnih sil, ki imajo z zakonom določena pooblastila; ter župani občin, v katerih ima Državna policija ali poveljstvo Karabinjerjev ali Finančne straže svoj urad. Pripadniki agentov sodne policije pa so zaposleni v Državni policiji, ki imajo z zakonom določena pooblastila, pripadniki Karabinjerjev, Finančne straže, pravosodnih policistov, Gozdne straže ter znotraj teritorialnega območja organa člani, ki varujejo pokrajine in občine med opravljanjem svojih nalog (57. člen, prav tam). Vsako državno tožilstvo ima svoj oddelek sodne policije, generalno državno tožilstvo na pritožbenem sodišču pa nadzira vse oddelke, ki delujejo v njegovem okrožju. Naloge sodne policije izvaja oddelek, ustanovljen na ustreznem državnem tožilstvu, pri čemer lahko sodišča neposredno uporabljajo osebje oddelkov in katero koli drugo službo ali drug organ sodne policije (58. člen, prav tam). Uradnik, pristojen za oddelek sodne policije, je odgovoren državnemu tožilcu pri sodišču, kjer ima policijska služba svoj sedež in kjer teče sodni postopek, ki ga izvajajo (59. člen, prav tam).

4 Nadzor nad delom policije na pokrajinsko-lokalni ravni

Državni odbor za red in javno varnost deluje na državni ravni kot usmerjevalni in posvetovalni organ glede zagotavljanja reda in javne varnosti. Podobna ureditev je zagotovljena tudi na ravni pokrajin, kjer deluje Pokrajinski odbor za red in javno varnost (it. *Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica*). Pokrajinski odbor deluje znotraj prefekture in v njem sodelujejo prefekt, kvestor, župan glavnega mesta, predsednik pokrajine ter pokrajinski poveljniki Karabinjerjev, Finančne straže ter Gozdne straže. Tudi Pokrajinski odbor ima, tako kot Državni odbor, le posvetovalno funkcijo (20. člen, »Legge 1 aprile 1981, n. 121, Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza«, 1981). Pokrajinske oblasti vključujejo prefekta, ki je funkcionar teritorialne vlade in je odgovoren za javni red in varnost v pokrajini; ter kvestorja, višjega uradnika Državne policije, odgovornega za upravljanje in usklajevanje služb in zaposlovanje v policiji (prav tam).

Prefekt je glavni pokrajinski organ javne varnosti in je odgovoren za red in javno varnost v pokrajini, kjer nadzira izvajanje zakonodaje in delo policije, za usmerjanje in usklajevanje nalog ter dejavnosti uradnikov in uradnikov za javno varnost v pokrajini. V primerih, kjer sta ogrožena red in javna varnost, morajo kvestor, pokrajinski poveljnik Karabinjerjev in pokrajinski poveljnik Finančne straže takoj obvestiti prefekta. Za nemoteno delovanje sme prefekt uporabiti silo in druga pooblastila v skladu z veljavno zakonodajo. V okviru teh pooblastil koordinira svoje naloge in ministru za notranje zadeve pošilja poročila o dejavnosti policijskih sil v zvezi z opravljenimi nalogami. O ukrepih, ki jih sprejme pri izvajanju pooblastil, ki mu jih podeljuje ta zakon, pa mora obveščati tudi vladnega komisarja (13. člen, »Legge 1 aprile 1981, n. 121, Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza«, 1981). Prefekt lahko na podlagi 2. člena Enotnega teksta zakonov javne varnosti (»Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773, Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza«, 1931) sprejme določene ukrepe, ki so nujni za zagotavljanje javnega reda in javne varnosti. Zakonsko je tudi določeno, da mora biti župan občine obveščen o vseh dejavnostih prefekta, ki se nanašajo na javni red in varnost v občini.

Pokrajinski organ javne varnosti je tudi kvestor. Kot višji uradnik Državne policije ima vodstveno in usklajevalno nalogo služb za red in javno varnost ter drugih sil, ki so na razpolago za namen ohranjanja javne varnosti. Kvestor koordinira in nadzira delo policijskih služb na tehnično-operativni ravni, medtem ko je odgovoren prefektu, ki ima bolj politično-administrativno vlogo. V primerih, kjer sta ogrožena red in javna varnost, morata lokalna poveljnika Karabinjerjev in Finančne straže takoj obvestiti tudi kvestorja (14. člen, »Legge 1 aprile 1981, n. 121, Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza«, 1981). V vsaki od 107 prestolnic italijanskih pokrajin je kvestura (it. *Questura*) – nekakšna policijska uprava, ki je odgovorna za vse dejavnosti, ki jih v pokrajini izvaja Državna policija. V večjih ali zelo naseljenih mestih obstajajo policijske postaje z imenom *Commissariato*. Vsak *Commissariato* je pod nadzorom pokrajinske kvesture. Njihova naloga je nadzor, preprečevanje in boj proti kriminaliteti, ki je v njihovi pristojnosti, ter vodenje upravnih postopkov, pri slednji je treba poudariti zlasti izdajo orožnih in potnih listin, izdajo dovoljenj za prebivanje tujcev ter ostala upravna dovoljenja v pristojnosti policije (Polizia di Stato, 2007a).

5 Državlanski nadzor in disciplinski postopek

Vsaka oseba, ki meni, da je javni uslužbenec zlorabil svoj položaj ali svoja pooblastila, lahko na pristojni organ vloži pritožbo (Micocci, 2018). Pritožbo zoper pripadnike policijskih sil je mogoče nasloviti na policijsko postajo, kvesturo, urad Karabinjerjev, urad Finančne straže ali pa kar neposredno na sodišče oz. državno tožilstvo, starejši in invalidi lahko svojo pritožbo podajo tudi po telefonu, s storitvijo »poročanje od doma« (Micocci, 2018; Studio Cataldi, 2020; Polizia di stato, 2007b). Pritožba se lahko nanaša tudi na ravnanja, ki imajo lahko znake kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti in kaznuje v skladu s členi 331–333 Zakonika o kazenskem postopku (»Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447, Approvazione del codice di procedura penale«, 1988). Ker se kazniva dejanja zlorabe položaja oz. pooblastil preganjajo po uradni dolžnosti, lahko oseba vloži pritožbo, tudi če ni bila neposredno žrtev kršitve, temveč je bila na primer samo priča ali pa je bila žrtev njena bližnja oseba. Prav tako za vložitev pritožbe ni časovnih omejitev (Micocci, 2018).

Ob zlorabi policijskih pooblastil se postopek začne po uradni dolžnosti, zato je za začetek preiskave dovolj že pritožba (ali tožba), ki jo lahko v pisni ali ustni obliki vloži vsak, ki meni, da so mu bile z zlorabo pooblastil kršene temeljne pravice ali svoboščine. Pripadnik policije, kot javni uslužbenec, je lahko ob zlorabi pooblastil, podanih z zakonom, obsojen za kaznivo dejanje zlorabe pooblastil, če: krši zakon (na primer obvezo nepristranskosti pri delu, ki je določena v italijanski ustavi), izraža neutemeljene preference ali favorizira znance v škodo drugih državljanov; krši pravila, določena s predpisi in drugimi pravnimi akti; ne spoštuje zakonske obveze, da se mora vzdržati pridobitve lastnega interesa ali interesa za svojega bližnjega ali v drugih s predpisi določenih primerih. Tovrstna dejanja so kazniva dejanja le, če policistu prinašajo nepošteno korist in povzročijo nepravilno škodo, kršitelj pa se lahko kaznuje z zaporno kaznijo od najmanj enega leta do največ štirih, v primeru, da je korist ali škoda velika, je kazen lahko tudi strožja (Coppola, 2017).

Opozoriti velja tudi na 70. člen Zakona o novi ureditvi Uprave javne varnosti (»Legge 1 aprile 1981, n. 121, Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza«, 1981), ki izvršni veji oblasti nalaga, da sprejme odlok z zakonsko močjo (it. *decreto avente valore di legge ordinaria*), s katerim mora predpisati disciplinske sankcije za osebje Uprave javne varnosti in postopek izrekanja predpisanih sankcij. Zakon določa obvezne smernice pri predpisovanju disciplinskih sankcij, ki morajo

biti predpisane v razponu, od milejših do strožjih. Disciplinske sankcije so sicer določene že s samim zakonom v 1. točki prvega odstavka 70. člena (prav tam):

- ustni opomin (it. *richiamo orale*),
- pisni opomin (it. *richiamo scritto*),
- denarna kazen (it. *pena pecuniaria*),
- pisna graja (it. *deplorazione*),
- suspenz (it. *sospensione dal servizio*) in
- odstavitev (it. *destituzione*).

Zakon (prav tam) izvršni veji oblasti nadalje nalaga, da za vsako disciplinsko sankcijo predpiše kršitve, zaradi katerih se sankcije izrečejo, ob upoštevanju načela postopnega stopnjevanja sankcij, glede na težo storjenih kršitev.

Na podlagi omenjene delegirane obveznosti iz 70. člena Zakona o novi ureditvi Uprave javne varnosti je predsednik republike dne 25. oktobra 1981 izdal Odlok o disciplinskih sankcijah za osebje Uprave javne varnosti in postopku izrekanja predpisanih sankcij (»Decreto del Presidente della Repubblica 25 ottobre 1981, n. 737, Sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti«, 1981). Disciplinske sankcije, opis kršitev, zaradi katerih se lahko izrečejo, in organi, ki jih smejo izreči, so opisani v prvem poglavju Odloka oziroma v členih od 2 do 8 (prav tam). Ustni opomin lahko izreče kršitelju kateri koli nadrejeni, pri čemer o izrečenih sankciji ni potrebno izdelati posebnega poročila (2. člen, prav tam). Pisni opomin kršitelju pisno izreče vodja službe (it. *capo dell'ufficio*) ali pa poveljnik oddelka (it. *comandante del reparto*), v okviru katerega je kršitelj sistemiziran. Vodjem služb in poveljnikom oddelkov pisni opomin izreče direktor policije – generalni direktor javne varnosti (it. *capo della polizia – direttore generale della pubblica sicurezza*) (3. člen, prav tam). Denarno kazen pripadnikom Uprave javne varnosti, ki zasedajo vodstvene (it. *qualifiche dirigenziali*) oziroma direktorske (it. *qualifiche direttive*) funkcije, izreče direktor policije. Ostalim uslužbencem, sistemiziranim znotraj Oddelka javne varnosti, denarno kazen za kršitve izrekajo direktorji organizacijskih enot, ki jim kršitelji pripadajo. Uslužbencem, sistemiziranim v kvesturah, denarno kazen za kršitve izrekajo kvestorji. Uslužbencem, sistemiziranim v komisariatih javne varnosti in v izobraževalnih ustanovah, denarno kazen za kršitve izrekajo vodje teh enot. Uslužbencem, sistemiziranim pri mobilnih skupinah (it. *reparti mobili*), denarno kazen

za kršitve izrekajo poveljniki teh skupin. Uslužbencem, sistemiziranim v katerem koli drugem uradu, ki ni bil tukaj naveden, denarno kazen za kršitve izrekajo vodje teh uradov (4. člen, prav tam). Pisna graja ima za posledico enoletno prepoved obdobjnega povišanja plače oziroma prepoved napredovanja v višji plačilni razred, ukrep začne učinkovati z dnem nastopa pogojev prvega naslednjega povišanja plače oziroma nastopa pogojev napredovanja v višji plačilni razred. Pisno grajo je mogoče izreči tudi ob sočasnem izreku denarne kazni. Pisno grajo smejo izrekat isti organi kot denarno kazen iz 4. člena odloka (5. člen, prav tam). Suspenz kršiteljem izreče direktor policije. Direktor policije ukrep suspenza pripadnikom uprave javne varnosti, ki zasedajo vodstvene oziroma direktorske funkcije izreče po predhodni oceni centralnega disciplinskega sveta (it. *Consiglio centrale di disciplina*). Ostalim pripadnikom uprave javne varnosti direktor policije ukrep suspenza izreče po predhodni oceni deželnega disciplinskega sveta (it. *Consiglio provinciale di disciplina*) (6. člen, prav tam). Odstavitev kršitelju iz delovnega razmerja izreče direktor policije pod enakimi pogoji, kot izreče ukrep suspenza iz 6. člena odloka (7. člen, prav tam). Zakonsko odstavitev (it. *destituzione di diritto*) iz delovnega razmerja pripadnikom uprave javne varnosti, ki zasedajo vodstvene oziroma direktorske funkcije, z odlokom (it. *decreto*) izreče minister za notranje zadeve. Ostalim pripadnikom uprave javne varnosti ukrep z odlokom izreče direktor policije (8. člen, prav tam).

6 Zunanji nadzor

Za demokratično delovanje policije je pomembno vrednotenje njenega dela, ki ga opravijo strokovnjaki in neodvisne organizacije, ki ugotavljajo (ne)pravilnosti delovanja policije in podajajo predloge za izboljšave ter o vsem tem obveščajo javnost. V Republiki Italiji lahko tovrstne naloge opravljajo pristojni državni organi in varuhi človekovih pravic, prav tako pa tudi nevladne in mednarodne organizacije, ki izvajajo neodvisen zunanji nadzor nad delom policije.

V Italiji ne poznajo nacionalnega varuha človekovih pravic, temveč le več regijskih varuhov človekovih pravic (it. *difensore civico*), ki jih usklajuje regijski Varuh človekovih pravic za Toskano. Italijanski regijski varuhi človekovih pravic so neodvisni organi, ki nadzirajo spoštovanje izvrševanja zakonodaje javne uprave zoper državljane (British Institute of International and Comparative Law, n. d.). V Italiji deluje 18 regijskih varuhov (Ombudsman, 2020b), ki zagotavljajo zaupno in nepristransko pomoč pri reševanju pritožb in sporov med državljani in javno upravo, vendar le-ti nimajo pristojnosti nad delovanjem pravosodja, javne

varnosti in vojske (Difensore civico della Toscana, 2020a). Varuh človekovih pravic v zadevah z občinsko policijo ne more posredovati, lahko pa državljanu pomaga s pripravo pritožbe zoper policijo, ki jo ta kasneje vloži prefektu ali državnemu tožilcu (Difensore civico della Toscana, 2020b).

Poleg tega, da v Italiji nimajo nacionalnega varuha človekovih pravic, nimajo niti nacionalnega odbora za peticije. Kljub temu obstaja na državni ravni združenje organov za razširjanje in krepitev institucionalne vloge varuha človekovih pravic in za odnose z evropskim varuhom človekovih pravic, tj. Nacionalno usklajevalno telo regijskih in pokrajinskih ombudsmanov (Ombudsman, 2020a). Na to, da Italija nima nadzornega organa, ki bi spremljal ravnanje policije, in da je za italijansko policijo zelo značilen pojav t. i. »modre zavese«³, je v svojem poročilu *Italija. Poročilo o policijskem nasilju nad romunskimi prebivalci in migranti – september 2008/marec 2009 (Italy. Report on police violence on Roma citizens and immigrants – September 2008/March 2009)* opozorila tudi nevladna mednarodna organizacija za sodelovanje na področju kulture človekovih pravic *EveryOne* (EveryOne: Group for International Cooperation on Human Rights Culture, n. d.). Na tovrstne težave opozarja tudi Scagliotti (2011), češ da se rasistično nasilje pripadnikov policije ne obravnava prav pogosto. V policiji tovrstnih dejanj praviloma ne zabeležijo kot rasističnih, temveč kot običajna kazniva dejanja (če sploh), razen če žrtve močno vztrajajo pri dokazovanju, da gre res za rasistično nasilje. Poleg tega naj bi bili pripadniki policijskih sil za tovrstno nasilje le redko sankcionirani. V številnih primerih policijskega nasilja in zlorabe pooblastil pa preiskave sploh niso bile izvedene

7 Zaključek

Republika Italija je s povojno spremembo političnega sistema, pojavom republike in stremljenju k demokratični ureditvi korenito spremenila svoj nacionalnovarnostni sistem. Na novo prestrukturirana državna policija s civilnim statusom je postala eden od gradnikov nastajajoče demokratične države in glavna sila, katere naloga je zagotavljanje reda in javne varnosti. Za uresničevanje svojih nalog imajo pripadniki policije z zakonom dodeljena pooblastila, ki se v praksi lahko izvajajo na način, ki pomeni zlorabe in kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Zlorabe policijskih pooblastil in neetično vedenje pripadnikov policije je za Italijo še posebej značilno v primerih, ko so v policijskih postopkih vpleteni pripadniki etničnih

³ Izraz označuje solidarnost med kolegi, pripadniki policije.

manjšin. Na tovrstne primere, ki vključujejo tudi rasistično nasilje, opozarjajo številne nevladne in mednarodne organizacije, ki opozarjajo, da italijanski pravni red ne pozna neodvisnega organa, ki bi izvajal nepristranski nadzor nad delom policije.

Neposredni nadzor nad delovanjem policijskih sil na vseh organizacijskih ravneh izvajajo prefekti, kvestorji, vladni komisarji, generalni poveljniki, pristojna ministrstva, generalni direktor policije ter Urad javne varnosti in Oddelek javne varnosti v okviru Ministrstva za notranje zadeve. Italija pa, kot rečeno, v svojem pravnem sistemu nima neodvisnega organa za zunanji nadzor nad delom civilne policije. Primere domnevnih kršitev ali kršitev policijskih pooblastil preiskuje sodna policija v okviru državnega tožilstva (Policing law, 2019). Približek neodvisnemu zunanjemu nadzoru predstavljajo regijski varuhi človekovih pravic, ki nimajo neposrednih pooblastil za vodenje postopkov, in mednarodne organizacije, ki se borijo za spoštovanje človekovih pravic in le opozarjajo na odkrite nepravilnosti.

Zgoraj omenjeni očitki so spodbudili italijanske oblasti, da so v svoj pravni red leta 2017 vpeljale nov organ, Urad za notranje zadeve, v okviru Centralnega inšpekcijskega urada pod okriljem Oddelka javne varnosti, katerega naloga je odkrivanje in preiskovanje ravnanja uslužbencev, ki kažejo na storitev kaznivega dejanja oziroma disciplinske kršitve. Zaposleni na uradu so pripadniki Državne policije, zato urad v očeh javnosti ne uživa statusa nepristranskega nadzornega organa.

Decentralizirana upravna ureditev Italije in precej razvejano (čeprav centralizirano) organizacijsko delovanje organov javne varnosti otežuje dosleden in učinkovit nadzor nad delom policijskih sil. Če temu prištejemo še odsotnost organa, ki bi izvajal učinkovit in strokovno neodvisni nadzor nad policijo, lahko v javnosti to ustvarja dvom o demokratičnem delovanju policije, ki je za spoštovanje človekovih pravic in načel pravne države ključnega pomena.

Literatura

- British Institute of International and Comparative Law. (n. d.). *Ombudsman system in Italy*. Pridobljeno na <https://www.collectiveredress.org/collective-redress/alternative-ombudsman-italy>
- Carabinieri. (2019). *Organization – territorial*. Pridobljeno na <http://www.carabinieri.it/multilingua/en/organization/territorial-organization>
- Central Intelligence Agency. (n. d.). *The world factbook archive – Italy*. Pridobljeno na <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/it.html>

- Coppola, S. (17. 8. 2017). Come denunciare un poliziotto per abuso di atti di ufficio. *La legge per tutti*. Pridobljeno na https://www.lalleggepertutti.it/172200_come-denunciare-un-poliziotto-per-abuso-di-atti-di-ufficio
- Costituzione della Repubblica Italiana [Ustava Republike Italije]. (1947). *Gazzetta Ufficiale*, (n. 298/1947). Pridobljeno na <https://www.gazzettaufficiale.it/dettaglio/codici/constituzione>
- Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447, Approvazione del codice di procedura penale [Uredba predsednika Republike z dne 22. septembra 1988, št. 447 o odobritvi Zakonika o kazenskem postopku]. (1988). *Gazzetta Ufficiale*, (n. 250/1988). Pridobljeno na https://www.gazzettaufficiale.it/do/atto/vediRettifica?dataPubblicazioneRett=1988-10-24&codiceRedazionaleRett=088G0492&dataPubblicazione=1988-12-13&codiceRedazionale=088A4896&tipoSerie=serie_generale&tipovigenza=originario&tiporettifica=rettificante
- Decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1999, n. 34, Regolamento recante norme per la determinazione della struttura ordinativa del Corpo della Guardia di finanza, ai sensi dell'articolo 27, commi 3 e 4, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 [Uredba predsednika Republike z dne 29. januarja 1999, št. 34 o pravilih za določanje strukture poveljevanja v Finančni policiji v skladu s 3. in 4. odstavkom 27. člena Zakona št. 449]. (1999). *Gazzetta Ufficiale*, (n. 44/1999). Pridobljeno na https://www.gazzettaufficiale.it/atto/vediMenuHTML?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1999-02-23&atto.codiceRedazionale=099G0078&tipoSerie=serie_generale&tipovigenza=originario
- Decreto del Presidente della Repubblica 25 ottobre 1981, n. 737, Sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti [Uredba predsednika republike z dne 25. oktobra 1981, št. 737 o disciplinskih sankcijah za osebje Uprave javne varnosti in ureditev s tem povezanih postopkov]. (1981). *Gazzetta Ufficiale*, (n. 342/1981). Pridobljeno na <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1981/12/14/081U0737/sg>
- Difensore civico della Toscana (2020a). *Il Difensore - Cosa fa*. Pridobljeno na <http://www.difensorecivicotoscana.it/default?nome=cosa-fa&cidc=67>
- Difensore civico della Toscana (2020b). *Attività - Sanzioni Amministrative*. Pridobljeno na <http://www.difensorecivicotoscana.it/faq?liv1=12>
- EveryOne: Group for International Cooperation on Human Rights Culture. (n. d.). *Italy. Report on police violence on Roma citizens and immigrants - September 2008/March 2009*. Pridobljeno na https://www.statewatch.org/media/documents/news/2009/mar/EveryOne%20-%20Report%20Police%20Violence%20in%20Italy_ENG.pdf
- Fragola, S. P. in Atzori, P. (1990). *Lineamenti del diritto di Polizia*. Padova: CEDAM – Case edirtece dott. Antonio Milani.
- Francini, A. (n. d.). Amministrazione della Pubblica Sicurezza. *PoliziadiStato.it*. Pridobljeno na <https://questure.poliziadistato.it/statics/06/autorita--amm.ne-p.s.-corretta.pdf>
- Genovese, G. (2017). *Il coordinamento delle Forze di polizia dopo il d.lgs. N. 177/2016*. Roma: Ministero dell'interno. Pridobljeno na <http://culturaprofessionale.interno.gov.it/FILES/docs/1260/14T.pdf>
- Guardia di Finanza. (n. d.a). *Organizzazione - Compiti istituzionali*. Pridobljeno na <http://www.gdf.gov.it/chi-siamo/organizzazione/compiti-istituzionali>
- Guardia di Finanza. (n. d.b). *Organizzazione - Organi di vertice*. Pridobljeno na <http://www.gdf.gov.it/chi-siamo/organizzazione/organi-di-vertice>
- Legge 7 aprile 2014, n. 56, Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni [Zakonske določbe z dne 7. aprila 2014, št. 56 o metropolitanskih mestih, provincah, sindikatih in združitvah občin]. (2014). *Gazzetta Ufficiale*, (n. 81/2014). Pridobljeno na <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/4/7/14G00069/sg>
- Legge 1 aprile 1981, n. 121, Legge 1 aprile 1981, n. 121, Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza [Zakon z dne 1. aprila 1981, št. 121 o novi ureditvi Uprave javne varnosti]. (1981). *Gazzetta Ufficiale*, (n. 100/1981). Pridobljeno na <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1981/04/10/081U0121/sg>

- Legge 31 marzo 2000, n. 78, Delega al Governo in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, del Corpo forestale dello Stato, del Corpo della Guardia di finanza e della Polizia di Stato. Norme in materia di coordinamento delle Forze di polizia [Zakon z dne 31. marca 2000 o delegaciji vlade za za reorganizacijo Karabinerjev, Gozdne policije, Finančne policije in Državne policije. Pravidnik o usklajevanju policijskih sil]. (2000). *Gazzetta Ufficiale*, (n. 79/2000). Pridobljeno na <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2000/04/04/000G0120/sg>
- Legge 23 aprile 1959, n. 189, Ordinamento del Corpo della guardia di finanza [Zakon z dne 23. aprila 1959, št. 189 o organizaciji Finančne policije]. (1959). *Gazzetta Ufficiale*, (n. 98/1959). Pridobljeno na <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1959/04/24/059U0189/sg>
- Legge 15 dicembre 1990, n. 395, Ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria [Zakon z dne 15. decembra 1990, št. 395 o organizaciji pravosodne policije]. (1990). *Gazzetta Ufficiale*, (n. 300/1990). Pridobljeno na <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1990/12/27/090G0421/sg>
- Micocci, S. (11. 5. 2018). Abuso di ufficio: quando Forze Armate e di Polizia rischiano la denuncia. *Money.it*. Pridobljeno na <https://www.money.it/abuso-atti-ufficio-Forze-Armate-denuncia>
- Ministero dell'Interno. (n. d.a). *Articolazione degli uffici*. Pridobljeno na <https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/organizzazione/articolazione-uffici>
- Ministero dell'Interno. (n. d.b). *Sicurezza*. Pridobljeno na <https://www.interno.gov.it/it/temi/sicurezza/argomenti#block-menu-menu-menu-tab-tema>
- Ministero dell'Interno. (2009). *Il Commissario del Governo – Funzioni*. Pridobljeno na <http://www.prefettura.it/trento/contenuti/Funzioni-44319.htm>
- Ombudsman. (2020a). *Members of the European Network of Ombudsmen*. Pridobljeno na <https://www.ombudsman.europa.eu/en/european-network-of-ombudsmen/members/all-members>
- Ombudsman. (2020b). *Regional Ombudsmen*. Pridobljeno na <https://www.ombudsman.europa.eu/en/european-network-of-ombudsmen/members/regional-ombudsmen#it>
- Policing law. (2019). *Italy*. Pridobljeno na <https://www.policinglaw.info/country/italy>
- Polizia di Stato. (2007a). *La Questura*. Pridobljeno na https://web.archive.org/web/20100306045834/http://www.poliziadistato.it/articolo/1463-La_Questura
- Polizia di Stato. (2007b). *Come fare per – Denunce*. Pridobljeno na <https://www.poliziadistato.it/archivio/category/1772>
- Polizia di Stato. (2013). *Gli investigatori – Squadre di polizia giudiziaria*. Pridobljeno na <https://www.poliziadistato.it/articolo/23279>
- Polizia di Stato. (2014). *The Public Security System in Italy*. Pridobljeno na <https://www.poliziadistato.it/articolo/964>
- Polizia di Stato. (2015). *Le origini della Polizia – dal 1945 ai giorni nostri*. Pridobljeno na <https://www.poliziadistato.it/articolo/39861>
- Polizia di Stato. (2016). *Gli investigatori – Le sezioni di polizia giudiziaria presso le procure della Repubblica*. Pridobljeno na <https://www.poliziadistato.it/articolo/23281>
- Polizia di Stato (2017). *Decreto Ministro dell' Interno*. Pridobljeno na <https://www.poliziadistato.it/statics/29/decreto-di-riorganizzazione-u.c.i..pdf>
- Polizia di Stato (2018). *Direzioni Centrali – Ufficio Centrale Ispettivo*. Pridobljeno na <https://www.poliziadistato.it/articolo/38056>
- Polizia Penitenziaria. (2020). *Il Corpo – I Compiti*. Pridobljeno na https://www.poliziapenitenziaria.gov.it/polizia-penitenziaria-site/it/compiti_attribuzioni.page
- Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773, Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza [Odobritev prečiščenega akta Zakona o javni varnosti z dne 18. julija 1931, št. 773]. (1931). *Gazzetta Ufficiale*, (n. 146/1931). Pridobljeno na <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1931/06/26/031U0773/sg>

- Scagliotti, L. (2011). *Racist Violence in Italy*. Brussels: European Network against Racism. Pridobljeno na <http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/Racist%20Violence%20Report%20Italy%20-%20online.pdf>
- Studio Cataldi. (2020). *Rifiuto e omissione d'atti d'ufficio*. Pridobljeno na <https://www.studiocataldi.it/guide-diritto-penale/rifiuto-omissione-atti-ufficio.asp>
- TuttiItalia. (2019). *Italy*. Pridobljeno na <https://www.tuttitalia.it/italia/>
- Vidmar, C. (2005). Lokalna samouprava v Italiji. *Lex localis*, 3(1), 1–41.
- Violante, L. (1996). *Dizionario delle istituzioni e dei diritti del cittadino*. Roma: Editori Riuniti.

NADZOR NAD DELOM POLICIJE V FRANCIJI

JONA KOREN FRIC

Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede, Ljubljana, Slovenija.
E-pošta: jona.koren@student.um.si

Povzetek Ob posegu pripadnikov varnostnih sil v človekove pravice in temeljne svoboščine je ključnega pomena nadzor nad opravljanjem dela policije in pripadnikov drugih varnostnih organov. Zanimalo nas je, kako so organizirane policijske sile in kako so sistemsko urejeni mehanizmi nadzora nad delom policije v Franciji. Ugotovili smo, da poleg neposrednega nadzora nad delom državne policije in državne žandarmerije (izvajajo ga župani, prefekti in generalni poveljniki) notranji nadzor izvajata še Generalni inšpektorat za nacionalno policijo in Generalni inšpektorat za nacionalno žandarmerijo v okviru Ministrstva za notranje zadeve. Nadzorna državna organa naj bi delovala neodvisno in nepristransko, vendar bi status dejanske neodvisnosti v očeh javnosti lahko pridobila le v primeru, če ne bi delovala v okviru Ministrstva za notranje zadeve, saj je le-to tesno povezano z delovanjem obeh policijskih sil. V Franciji je poleg notranjega vzpostavljen tudi zunanji nadzor, ki ga izvajajo Varuh človekovih pravic in druge neodvisne organizacije.

Ključne besede:

policija,
žandarmerija,
nadzor,
Francija,
človekove
pravice in
temeljne
svoboščine.

OVERSIGHT OF POLICE WORK IN REPUBLIC OF FRANCE

JONA KOREN FRIC

University of Maribor, Faculty of Criminal Justice and Security, Ljubljana, Slovenia.
E-mail: jona.koren@student.um.si

Abstract When law enforcement agencies interfere with human rights and fundamental freedoms, it is crucial to supervise the work of the police and members of other law enforcement agencies. We were interested in how the police forces are organized and how the police oversight mechanisms in the Republic of France are systematically regulated. We found that in addition to direct control over the work of the state police and state gendarmerie (carried out by mayors, prefects and commanders-in-chief), internal control is also carried out by the General Police Inspectorate and the National Gendarmerie Inspectorate within the Ministry of the Interior. The state supervisory body is supposed to act independently and impartially, but it could only gain the status of actual independence in the eyes of the public if it does not operate within the Ministry of the Interior. In addition to internal control, external control is established by the Ombudsman and other independent organizations.

Keywords:
police,
gendarmerie,
oversight,
France,
human
rights and
liberties.

1 Uvod

Francoska republika (fr. *République française*) je članica Evropske unije z unitarno državno ureditvijo in polpredsedniškim sistemom državne oblasti. Njen predsednik je neposredno izvoljen in ima v primerjavi s predsedniki držav v parlamentarnem sistemu oblasti okrepljene pristojnosti. Izvršilno vejo oblasti predstavljata predsednik republike in vlada, ki je formalno vezana na zakonodajno vejo oblasti – parlament, dejansko pa je odgovorna predsedniku republike, ki jo tudi vodi (Europa, 2019). Francoski parlament je dvodomni, sestavljen iz senata (fr. *Sénat*) in državnega zbora oziroma skupščine (fr. *Assemblée Nationale*), ki ima močnejšo vlogo kot senat (Central Intelligence Agency [CIA], n. d.).

Najvišji pravni akt države je Ustava Pete francoske republike iz leta 1958 (fr. *La Constitution du 4 octobre 1958*) (CIA, n. d.). Sama Ustava ne vključuje materialnih določb o temeljnih pravicah, je pa ustavni svet odločil, da bi bil zakon, ki bi kršil Deklaracijo o pravicah človeka in državljana iz leta 1789, neustaven. Pravice, ki so določene z Deklaracijo iz leta 1789, med drugim vključujejo svobodo, enakost pred zakonom, lastnino, varnost, domnevo nedolžnosti in druga jamstva v kazenskih postopkih ter odpor proti zatiranju, eksplicitno pa ne vključuje pravice do življenja (Policing law, 2019). Francoska ustava (»La Constitution du 4 octobre«, 1958) prav tako izrecno ne omenja delovanja francoske policije ali žandarmerije, temveč se sklicuje na javno silo, ki zagotavlja pravice človeka in državljana.

Francija kot država je odgovorna za varnost svojih državljanov in njihovega premoženja, vzdrževanje javnega reda in izvrševanje veljavne zakonodaje na njenem območju. Sistem javne varnosti v Franciji sestavljajo tri centralizirane sile, od katerih imata dve enake naloge, vendar različne pristojnosti na državni ravni. To sta nacionalna policija (fr. *Police Nationale*) s približno 145.000 pripadniki in nacionalna žandarmerija (fr. *National Gendarmerie*), ki ima približno 100.000 članov, na lokalni ravni pa je pristojna občinska policija (fr. *Police Municipale*) (Osce, n. d.).

Nacionalna policija (v nadaljevanju: policija) deluje v Parizu in drugih urbanih območjih, nacionalna žandarmerija (v nadaljevanju: žandarmerija) pa svoje delo opravlja v majhnih mestih in perifernih območjih z manj kot 20.000 prebivalci (Police nationale, 2011a). Tako ima Francija dve državni policijski sili, ki sta podrejeni Ministrstvu za notranje zadeve (Interpol, 2019) in imata podobne cilje ter pristojnosti, vendar nekoliko drugačne teritorialne pristojnosti.

Sistem nadzora nad delom policije v Franciji je centraliziran, kar izhaja iz same ureditve sistema javne varnosti. Francoski pravni sistem se drži načela enotnosti civilnega in kazenskega pravosodja, zato francoski Zakonik o kazenskem postopku (»Code de procédure pénale«, 1994) določa pristojnosti za zagotavljanje javnega reda in pooblastila za preiskovanje kaznivih dejanj, ki veljajo za pripadnike policijskih sil. Notranji nadzor nad delom francoske policije in žandarmerije se opravlja neposredno na vseh organizacijsko-hierarhičnih ravneh in v vseh enotah lokalne samouprave.

Na občinski ravni v smislu nadzornega organa, pod vodstvom prefekta, deluje župan občine, ki ima administrativno-upravno policijsko oblast. To med drugim pomeni, da lahko policiji naloži izvršitev občinskih podzakonskih aktov (Vie Publique, 2018a). Na departmajske ravni neposredni nadzor opravlja prefekt departmaja, posredno pa predsednik departmajskega sveta, ki ima izvršilno funkcijo in je skupaj s prefektom odgovoren vladi. Prefekt, ki upravlja policijsko prefekturo v Parizu, ki vključuje vse policijske in varnostne službe v Parizu in sosednjih departmajih, je pod neposrednim nadzorom ministra za notranje zadeve, pri čemer te policijske službe niso pod neposrednim nadzorom generalnega direktorja policije (Police nationale, 2011a).

Na državni ravni neposredni nadzor nad delom departmajskega prefekta izvaja generalni direktor policije, ki je neposredno podrejen ministru za notranje zadeve (Police nationale, 2011a). Neodvisni in strokovni notranji nadzor nad delom policije opravlja Generalni inšpektorat za nacionalno policijo v okviru Generalnega direktorata za nacionalno policijo, nad delom žandarmerije pa Generalni inšpektorat za nacionalno žandarmerijo v okviru Generalnega direktorata za nacionalno žandarmerijo.

Namen prispevka je predstaviti sistem mehanizmov nadzora nad delom policije v Franciji, ki predstavljajo pomemben element pri zagotavljanju strokovnega in legitimnega dela represivnih organov in s tem krepitev zaupanja javnosti v strukture državne in lokalne oblasti, predvsem pa v delo policije.

2 Organizacijska ureditev javne varnosti

Francija je enotna država, organizirana po sistemu dekoncentracije¹ (prefekti, župani) in decentralizacije² (občine, departmaji, regije) (Vie Publique, 2018a). Upravno je razdeljena na regije z lokalno oblastjo, departmaje z lokalno oblastjo, okrožja, kantone in občine z lokalno oblastjo (INSEE, 2019). Občine, ki jih vodijo župani, imajo svoj izvoljeni občinski svet, ki je zakonodajni in posvetovalni organ. Okrožja in kantoni imajo zgolj upravno funkcijo, nimajo pa lokalne oblasti. Okrožja se uporabljajo za organizacijo policije, gasilcev in za volitve, kantoni pa vzpostavljajo organizacijske enote v zvezi z nekaterimi vidiki upravljanja javnih služb in pravosodja (Ministere de l'interieur, 2011a). Celinski in čezmorski departmaji imajo vsi enak status; vsak ima svojega prefekta, ki je odgovoren za delovanje celotnega departmaja (Vie publique, 2018b).

Lokalne službe državne uprave so tradicionalno organizirane na departmajski ravni, kjer prefekt departmaja predstavlja vlado (Vie publique, 2018c). Prefekt je nekakšen »depozitar«³ državne oblasti v departmaju. Odgovoren je za javni red in mir ter ima policijska pooblastila, zaradi katerih je »upravni policijski organ«⁴ (Vie Publique, 2018a). Regijo vodi regijski prefekt (Ministere de l'interieur, 2011a), ki je odgovoren za skladnost državnih ukrepov v regiji. Prefekta lahko označimo kot vodjo regijske dekoncentrirane službe državne uprave, ki je odgovoren za izvajanje državnih politik v regiji in politik skupnosti, ki so v pristojnosti države. Odgovoren je tudi za prefekte departmajev, razen v zadevah tujcev, upravne policije in nadzora nad zakonitostjo delovanja lokalnih oblasti (Vie Publique, 2018d).

Nad dejavnostmi decentraliziranih skupnosti je potreben nadzor, ki je na temeljni ravni urejen v 1. členu francoske ustave (»La Constitution du 4 octobre«, 1958), ki med drugim govori o nedeljivosti republike. To načelo pomeni, da se morajo lokalni in državni organi držati zakona in državnih uredb, ki jih izdajo centralni organi, kot je parlament ali izvršilna veja oblasti. Kljub vsemu morajo nadzorni organi spoštovati svobodo upravnih skupnosti (72. člen, »La Constitution du 4 octobre«, 1958), zato nadzor ne sme imeti značilnosti hierarhičnega nadzora, ki ga nad podrejenimi organi izvajajo nadrejeni državni organi.

¹ Upravni organi, ki zastopajo državo v lokalnih upravnih okrožjih; brez samostojnosti in pravne entitete

² Prenos upravnih pooblastil z državne na lokalne subjekte/skupnosti, ki so ločeni od države.

Ministrstvo za notranje zadeve v Franciji zagotavlja vzdrževanje in kohezijo državnih institucij. Naloge ministrstva zajemajo dve glavni področji: upravljanje ozemlja in zagotavljanje varnosti državljanov in njihovega premoženja. Te naloge opravljajo različni oddelki ministrstva, na celotnem francoskem ozemlju pa jih zagotavljajo prefektуре in pod njimi policija, žandarmerija in civilna zaščita (Ministere de l'interieur, 2011a).

2.1 Policija, žandarmerija in občinska policija

Sistem javne varnosti na državni ravni sestavljata policija (fr. *Police nationale*) in žandarmerija (fr. *La Gendarmerie Nationale*). Na državni in lokalni ravni pa delujejo še nekateri drugi organi, ki sodelujejo v sistemu javne varnosti, kot so občinska policija (fr. *Police municipale*), Generalni direktorat za carino in posredne dajatve (fr. *Direction générale des douanes et droits indirects*), Nacionalni urad za gozdove in druge državne agencije za okolje.

Francoska policija ima civilni status in je podrejena Ministrstvu za notranje zadeve. Svoje naloge opravlja predvsem v urbanih območjih in večjih mestih (Europol, 2019). Policijo vodi generalni direktor (fr. *directeur général de la police nationale*), ki je neposredno odgovoren za Generalni direktorat državne policije in neposredno podrejen ministru za notranje zadeve. Najbolj splošne naloge, ki jih opravlja policija, so zagotavljanje spoštovanja in izvrševanja zakonodaje ter preprečevanje kriminalitete. V tem okviru policija izvaja varnostne operacije (patruljiranje, nadzor prometa, preverjanje identitete) in pod nadzorom pravosodnih organov opravlja preiskave kaznivih dejanj (Police nationale, 2011a).

Policijske sile so razdeljene na pravosodno policijo in upravno policijo. Pravosodna policija pod vodstvom in nadzorom pravosodnih organov izvaja preiskave kaznivih dejanj ter aretacije storilcev in jih napoti do pristojnih pravosodnih organov, upravna policija pa zagotavlja javni red in mir ter skrbi za zagotavljanje varnosti državljanov in njihovega premoženja (Police nationale, 2011a). Nadzor nad policijo na državni ravni izvaja Generalni inšpektorat za nacionalno policijo v okviru Generalnega direktorata za nacionalno policijo, ki je pod neposrednim nadzorom Ministrstva za notranje zadeve.

Na departmajski ravni v Parizu deluje posebna policijska prefektura, ki ima pristojnosti v Parizu in sosednjih departmajih: je nekakšen pododdelek Ministrstva za notranje zadeve, pod neposrednim nadzorom ministra za notranje zadeve. Policijske sile v drugih departmajih pa so pod neposrednim nadzorom in poveljstvom pristojnega prefekta departmaja, ki je, kar zadeva operativno delo, pod nadzorom prefekta policijske prefektore v Parizu in pod nadzorom generalnega direktorja policije za ostale naloge (Police nationale, 2011a). Nadzor nad delom policije izvaja policijski prefekt prefektore v Parizu, ostali prefekti departmajev, generalni direktor policije in generalni inšpektorat za nacionalno policijo, zunanji nadzor nad pripadniki policije pa izvajajo Varuh človekovih pravic in druge nevladne organizacije.

Druga policijska sila, ki deluje na državni ravni, je žandarmerija. Francoska žandarmerija ima vojaški status in je bila do leta 2009 v sestavi Ministrstva za obrambo, zdaj pa v pretežnem delu spada pod Ministrstvo za notranje zadeve, z določenimi obvezami do Ministrstva za obrambo (Europol, 2019). Zagotavlja javno varnost in zaščito posameznikov ter njihovega premoženja, obvešča, opozarja in nudi pomoč ljudem, ki to potrebujejo. Poleg zagotavljanja javnega reda in miru ter uveljavljanja zakonodaje so pripadniki žandarmerije lahko pozvani tudi k vojaški obrambi države. Glavne naloge nacionalne žandarmerije so patroljiranje po manjših mestih in podeželskih območjih, kot obrambna vojaška sila pa so zadolženi tudi za varnost na letališčih in oddelkih za pošiljanje pošiljk (Gendarmerie nationale, n. d.). Sedež nacionalne žandarmerije je Generalni direktorat žandarmerije, ki ga vodi generalni direktor žandarmerije (fr. *Directeur Général de la Gendarmerie nationale*). Pripadniki žandarmerije so podvrženi nadzoru prefekta, generalnega direktorja žandarmerije in generalnega inšpektorata za nacionalno žandarmerijo, zunanji nadzor nad delom žandarmerije pa izvajajo Varuh človekovih pravic in druge nevladne organizacije.

Na občinski ravni deluje občinska policija (fr. *Police municipale*), ki je odgovorna za dnevno patroljiranje in pokriva vse zadeve, povezane s kriminaliteto in javnim redom znotraj svojih občinskih meja. Občinski policisti lahko zaznajo vse kršitve, a nimajo pooblastil za preiskovanje/obravnavanje kaznivih dejanj. Nadaljnji (pred)kazenski postopek nato prevzame policija ali žandarmerija (Osce Polis, n. d.). Splošni kodeks (»Code général des collectivités territoriales«, 1996), ki ureja lokalne skupnosti, določa status občinskih policistov. Brez poseganja v splošno pristojnost policijskih

sil in žandarmerije opravljajo občinski policisti naloge, ki jih občinski svet zahteva za preprečevanje kriminalitete ter vzdrževanje javnega reda in varnosti.

Občinska policija je pod neposrednim nadzorom župana občine, njeni pripadniki pa običajno ne nosijo strelnega orožja. Prefekt departmaja, v katerem je občina, pa lahko na zahtevo župana pooblasti občinske policiste, da so v določenih okoliščinah ali za posebno nočno delo oboroženi (Police nationale, n. d.). Župan je na območju svoje občine odgovoren za zagotavljanje javnega reda, varnosti in javnega zdravja ter zagotavljanje upravne funkcije, znane kot »policijska moč« župana (člen 2212-2, »Code general des collectivités territoriales«, 1996). Čeprav je ena izmed glavnih nalog občinske policije vzdrževanje reda, njihova naloga vključuje predvsem zaščito državljanov pred nesrečami in urejanje prometa ter parkiranja.

Občinski policiji so zaupane tudi nekatere upravne in pravosodne naloge, ki jih drugače opravljata policija in žandarmerija. Naloge upravne policije so neposredno povezane s preprečevanjem kriminalitete, nadzorom javnega reda in miru, zagotavljanjem javne varnosti ter zdravja. Nekateri občinski policisti so pomočniki pravosodnih policistov in imajo tako samo nekatera pooblastila za opravljanje njihovih nalog. Vse informacije o kakršnem koli prekršku ali kaznivem dejanju morajo občinski policisti posredovati županu, pravosodnim policistom nacionalne policije ali žandarmerije (Police nationale, n. d.). Pripadnike občinske policije, ki opravljajo upravne in pravosodne naloge, lahko primerjamo z redarji v Sloveniji.

Delo občinske policije obsega tudi sodelovanje z drugimi policijskimi silami; obvezen sporazum določa in omejuje naravo in teritorialno pristojnost njihovih intervencij ter način sodelovanja z drugimi policijskimi silami. Splošni nadzor in ureditev občinske policije je v pristojnosti Ministrstva za notranje zadeve, ki je pooblaščen za izvajanje inšpekcijskih pregledov državnih organov (Police nationale, n. d.). Delo občinskih policistov je podvrženo nadzoru župana, prefekta, generalnega direktorja policije in generalnega inšpektorata za nacionalno policijo, zunanji nadzor nad delom pripadnikov občinske policije pa izvajajo Varuh človekovih pravic in poleg njega tudi nevladne organizacije.

Generalna inšpektorata policije in žandarmerije predstavljata mehanizem resornega nadzora nad delom policije in žandarmerije. Zaposleni na inšpektoratih, ki opravljajo nadzor nad delom policije in žandarmerije, niso pripadniki operativnih sil, kar zagotavlja neodvisno delovanje inšpektoratov. Zunanji nadzor nad delom policije in

žandarmerije izvajajo pravosodni organi in sodišča, Varuh človekovih pravic ter druge neodvisne nevladne organizacije (Lafon, 2019).

3 Nadzor nad delom policije

Ker ima policija pooblastila za poseg v človekove pravice in hkrati naloge za zagotavljanje reda in javne varnosti, je nujno, da je policijska uporaba sile natančno določena, kar pomeni, da je nujno zagotoviti ravnotežje med državno represijo in posegi v človekove pravice.

Etični kodeks nacionalne policije in žandarmerije («Code de Déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale», 1986) v členih od R434-23 do R434-27 določa nadzor nad delovanjem policije in žandarmerije. V členu 434-23 določa, da policijo in žandarmerijo nadzorujejo organi, ki jih določajo veljavna zakonodaja in mednarodne konvencije. Obe policijski sili sta pri izvajanju svojih pravosodnih nalog tudi pod nadzorom pravosodnega organa v skladu z določbami Zakonika o kazenskem postopku.

Notranji, resorni, pravosodni in zunanji nadzor ter spremljanje delovanja policije spada v domeno (Police nationale, 2011c):

- policijske hierarhije;
- generalnega inšpektorata nacionalne policije, ki opravlja revizije, disciplinske preiskave in sodne preiskave na zahtevo preiskovalnih sodnikov;
- generalnega inšpektorata nacionalne žandarmerije, ki opravlja revizije, disciplinske preiskave in sodne preiskave na zahtevo preiskovalnih sodnikov;
- generalnega inšpektorata uprave, ki lahko opravlja revizije dejavnosti policijskih služb in daje predloge;
- pravosodnega sistema, ki nadzira postopke policijskih služb in izvaja preiskave sumov kaznivih dejanj, ki naj bi jih storili pripadniki policije;
- nacionalne komisije za informacijsko tehnologijo in svoboščine, ki odobri ustvarjanje personaliziranih datotek, spremlja njihovo uporabo in lahko dovoli dostop pooblaščenim posameznikom;

- nacionalne komisije za varnostna prestrezanja, ki preverja skladnost izvajanja in delovanja komunikacijskih prestreznikov;
- generalnega nadzornika prostorov odvzema prostosti, ki zagotavlja, da se osebe, ki jim je odvzeta prostost, obravnava človeško in dostojanstveno, in
- varuha človekovih pravic.

3.1 Generalni inšpektorat nacionalne policije

Na državni ravni nadzor nad delom policije v okviru Ministrstva za notranje zadeve že od leta 1854 izvaja Generalni inšpektorat nacionalne policije (v nadaljevanju podpoglavja: inšpektorat), ki nadzira delovanje celotnega Direktorata za nacionalno policijo in Policijsko prefekturo v Parizu (Police nationale, 2011b). Ima vodstveno in svetovalno vlogo. Odgovoren je za zagotavljanje skladnosti policijskega dela z zakoni in predpisi ter etičnim kodeksom policije. V tem okviru na državni in regionalni ravni izvaja preiskave po celotnem državnem ozemlju v osmih oddelkih (Lille, Metz, Pariz, Rennes, Lyon, Bordeaux, Marseille in Fort-de-France) in pisarni v Nici (Police nationale, 2011b). Ministru, generalnemu direktorju policije in policijskemu prefektu kot posvetovalni organ svetuje glede usmeritev, tehničnih področij, doktrin in znanj. Inšpektoratu je predpisana tudi represivna vloga, čeprav kot tak nima pristojnosti za izrek kakršnih koli sankcij (Ministere de l'interieur, 2020a).

Načela, ključna pri zagotavljanju neodvisnosti in strokovnosti pri delovanju inšpektorata, so objektivnost, zglečnost, strokovnost, etičnost in odgovornost (Ministere de l'interieur, 2020a). Inšpektorat izvaja inšpekcijske preglede, revizije, študije v zvezi z organizacijo in delovanjem policijskih služb, izdaja priporočila za izboljšanje delovanja policije, usklajuje in koordinira sistem nadzora in obvladovanja tveganj policijskih služb, vrednoti uporabo prisilnih sredstev, od leta 2007 pa izvaja tudi nenapovedane preglede policijskih služb na ciljne teme, kot na primer sprejetost v družbi (Ministere de l'interieur, 2011b). Inšpektorat poleg odgovornosti za zagotavljanje skladnosti dela policije z zakoni in predpisi ter etičnim kodeksom nacionalne policije izvaja tudi preiskave, ki mu jih dodelijo upravni in sodni organi (Police nationale, 2011b; Ministère de l'interieur, 2011b).

Iz strateških razlogov, povezanih z odločitvami pravosodnih organov, je pariško tožilstvo sistematično določilo vse naloge inšpektorata, ki zadevajo pritožbe, vezane na uporabo sile, ne glede na stopnjo dokazov. Tako je inšpektorat zadolžen za najhujše poškodbe ali za primere, ki vključujejo zlorabo pooblastil, kot tudi za manj pomembne primere (ob potiskanju/odrivanju/prerivanju ali vdihavanju solzivca). Čeprav morda dejstvo, da inšpektorat obravnava vse primere domnevnih kršitev prvotno, vzbudi pomirjujoč odziv, lahko zaradi velikega števila primerov in preobremenjenosti resno ogrozi zmožnost obravnave primerov v razumnem roku (Ministere de l'interieur, 2020).

Inšpektorat izvaja dve popolnoma različni vrsti preiskav, ki jih opravlja približno sto preiskovalcev, ki obvladujejo dve področji (Ministere de l'interieur, 2020):

- sodne preiskave: na lastno pobudo ali na zahtevo pravosodnega organa (državnega tožilca ali preiskovalnega sodnika) in
- upravne preiskave: na zahtevo upravnih organov (ministra za notranje zadeve, generalnega direktorja nacionalne policije, policijskega prefekta prefektore v Parizu ali generalnega direktorja notranje varnosti) ali na lastno pobudo, pod pogojem, da se pojavijo tudi dokazi, ki zahtevajo sodno preiskavo (če je dokazni standard dovolj visok za uvedbo sodne preiskave).

Inšpektorat je v letu 2019 zaključil 1.322 sodnih preiskav, odprtih je ostalo še 1.460. Kar zadeva upravne preiskave, so jih v letu 2019 zaključili 238, odprtih pa je ostalo še 224. Preiskave, ki se nanašajo na čezmerno uporabo sile ali orožja, predstavljajo 59 % vseh sodnih preiskav.

Dolžnost vsakega upravnega organa je, da izvede preddisciplinsko upravno preiskavo vedno, kadar je to potrebno in se tako odzove na kršitve resne oz. odmevne narave, ki bi škodile interesom uprave. Tovrstne preiskave policistom ne predstavljajo disciplinske grožnje, temveč le zahtevajo pojasnila dejstev. Uvedba preddisciplinske preiskave je prvotno naloga hierarhično nadrejene avtoritete in je lahko v najresnejših primerih zaupana tudi inšpektoratu (Ministere de l'interieur, 2020a). Upravne preiskave omogočajo analizo kvalitativnih in kvantitativnih napak, ki jih inšpektorat nato pripiše policiji. Za razliko od pravnih/sodnih postopkov lahko inšpektorat poroča o disciplinskih kvalifikacijah (Ministere de l'interieur, 2020a). Od 238 upravnih preiskav so v 159 preiskavah ugotovili strokovne in etične kršitve

enega ali več uslužbencev, v 79 preiskavah pa ni bilo ugotovljene nobene kršitve. V 238 upravnih preiskavah, ki jih je obdelal inšpektorat, so ugotovili 630 kršitev (Ministere de l'interieur, 2020a).

Predlogi sankcij iz upravnih preiskav, ki jih je izvedel inšpektorat sam, predstavljajo približno 16 % kasnejših sankcij. Inšpektorat nima nikakršnih disciplinskih pooblastil, saj je le preiskovalni organ. Obseg predlogov za sankcije in alternativne ukrepe za pregon (282 v 2019) se je v primerjavi z letom 2018 zmanjšal za 21,4 % (359). Skupno je inšpektorat predlagal 276 sankcij, vključno s 159 neposrednimi sankcijami in 117 napotitvami na disciplinski svet ter 6 alternativnimi ukrepi za disciplinski pregon. Alternativni ukrep lahko namesto sankcije prve skupine izreče izjemoma, ko sankcija šibke stopnje ne bi imela nikakršne vzgojne vrednosti. Predpostavlja tudi, da je kršitelj priznal svojo krivdo in je za v prihodnje pripravljen sprejeti lekcijo (Ministere de l'interieur, 2020a).

Ko inšpektorat zaključi preiskavo, izdela poročilo in ga v vednost pošlje ministru za pravosodje in generalnemu direktorju nacionalne policije. Inšpektorat je vstopna točka za celotno policijo, Varuha človekovih pravic in generalnega nadzornika prostorov odvzema prostosti. Nosilec primera v inšpekcijskem pregledu zbere odgovore in analizira dokumente, ki sta jih predložila ta dva neodvisna organa, analizira pa tudi tiste dokumente, ki jih zahtevajo policijske službe za zaposlovanje. Oblikuje tudi osnutke odgovorov v imenu ministra za notranje zadeve, generalnega direktorja nacionalne policije in policijskega prefekta (Ministere de l'interieur, 2020a).

Ko Varuh človekovih pravic in nadzornik prostorov odvzema prostosti podata prijavo glede dela policije, se mora inšpektorat na prijavo odzvati. Prav tako se mora odzvati tudi na pozive in opažanja nekaterih evropskih in mednarodnih organizacij, kot so (Ministere de l'interieur, 2020a):

- Evropski odbor za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja,
- Varuh človekovih pravic,
- Odbor Združenih narodov proti mučenju,
- Urad OVSE za demokratične institucije in človekove pravice in
- Skupina držav proti korupciji (GRECO) v okviru Sveta Evrope.

Da bi postalo delo inšpektorata pri nadzoru policije bolj transparentno, so se leta 2013 na Ministrstvu za notranje zadeve odločili za uvedbo platforme za poročanje inšpektoratu v obliki spletnega obrazca, preko katerega se lahko posamezniki pritožijo nad delom policije (Police nationale, 2011b). Platforma ne predstavlja instituta pritožbene pravice, saj je njen namen samo informativne narave (zbiranje pritožb in njihova analiza). Nadaljnji ukrepi so odvisni od položaja, vlagatelj pritožbe pa vedno prejme potrdilo o oddani prijavi. V nekaterih primerih prejme poleg potrdila še nasvet oziroma priporočilo glede nadaljnjega postopanja (Police nationale, 2011b). V letu 2019 je bilo preko platforme za poročanje podanih 4.792 pritožb (Ministere de l'interieur, 2020a).

3.2 Generalni inšpektorat nacionalne žandarmerije

Generalni inšpektorat državne žandarmerije (v nadaljevanju podpoglavja: inšpektorat), ki je odgovoren generalnemu direktorju žandarmerije, sodeluje pri ocenjevanju politik javne varnosti, zagotavljanju skladnosti ukrepov žandarmerije, svetuje in zagotavlja uporabo zakonov, predpisov in postopkov na vseh področjih službe. Zagotavlja tudi spoštovanje etičnih pravil, ki veljajo za vse pripadnike žandarmerije (Ministere de l'interieur, 2011c).

Inšpektorat izvaja svoja pooblastila nad celotnim vojaškim in civilnim usposabljanjem, službami in osebjem žandarmerije, strokovno znanje in preiskovalne zmogljivosti zaposlenih pa so osredotočene na dve strokovni področji (Ministere de l'interieur, 2011c):

- notranji primeri, katerih obravnava je namenjena preprečevanju in po potrebi preiskovanju posameznih kršitev zakona, predpisov, etike, spoštovanja človekovih pravic in splošnih načel izvajanja pooblastil, ter
- revizije, študije in inšpekcijski pregledi, ki se nanašajo na oceno obvladovanja tveganj znotraj žandarmerije, na organizacijo in delovanje enot, usposabljanje žandarmerije, na izvajanje novih javnih politik oz. nove postopke, pa tudi posebne tematike.

Prijavo na inšpektorat lahko poda vsaka fizična ali pravna oseba preko platforme za poročanje na spletni strani Ministrstva za notranje zadeve ali na spletni strani nacionalne žandarmerije. Prijavo zoper delo žandarmerije lahko oseba vroči tudi fizično na kateri koli policijski postaji ali prefektu v njegovi prefekturi.

Ta oblika nadzora nad pripadniki žandarmerije je bistvenega pomena, saj imajo prav ti z zakoni določena pooblastila, s katerimi lahko posežejo v človekove pravice. V okviru te oblike nadzora so zagotovljena jamstva, da se lahko prepreči neutemeljena uporaba pooblastil, netransparentnost in pristranskost pri delu. Inšpektorat operativno ni del Generalnega direktorata nacionalne žandarmerije, saj nadzorna funkcija žandarmerije ni združljiva s pooblastili za izdajanje ukazov ali uporabo pooblastil (Ministere de l'interieur, 2020b).

Pravilno izvajanje dela, upoštevanje etičnih norm in spoštovanje z zakonom danih pooblastil ostaja cilj nadzora inšpektorata nad delom pripadnikov žandarmerije, saj je neodvisen nadzor bistvenega pomena za zaupanje državljanov v delo žandarmerije (Ministere de l'interieur, 2020b). Inšpektorat ima tudi svoje decentralizirane enote, nameščene v obrambnih in varnostnih območjih, kjer so odgovorne za administrativne preiskave in izvajanje mediacij, katerih cilj je postopno reševanje medosebnih sporov s spodbujanjem sodelovanja vseh akterjev (Ministere de l'interieur, 2020b).

V letu 2019 je bilo na inšpektorat podanih 1.444 prijav, v letu pred tem pa 1.288 (Ministere de l'interieur, 2020b). Predmet prijav se nanaša predvsem na naslednje pritožbene razloge (Ministere de l'interieur, 2020b):

- pomanjkanje strokovnosti: zavrnitev pomoči, neustrezna komunikacija, nepristranskost v postopku, pretirane zamude pri izvajanju postopka, zavrnitev sprejetja pritožbe, pomanjkanje empatije ali ne poslušanje žrtve, neprimerno vedenje na družbenih omrežjih itn.;
- zloraba moči: uporaba zaupnih informacij v zasebne namene, razkritje informacij, ki izhajajo iz sodnih postopkov, zloraba funkcije za ustrahovanje drugih in njihovo izkoriščanje itn. ter
- kršenje človekovega dostojanstva: nesorazmerna uporaba sile, namerno nasilje, ponižujoče ravnanje in obravnavanje, neprofesionalnost, žalitve

med policijskim pridržanjem, prijetjem ali preprostimi pregledi ter druge razloge.

Če pritožba ni v pristojnosti inšpektorata, se vlagatelju pošlje odgovor in napoti k odgovorni osebi, na primer državnemu tožilcu (Ministere de l'interieur, 2020b).

Poročila, ki navajajo resne kršitve, so predmet kasnejše upravne preiskave. Če odkrita dejstva nakazujejo na storitev kaznivega dejanja, Generalni direktorat o tem obvesti pristojnega državnega tožilca na podlagi 40. člena Zakonika o kazenskem postopku in izvede sodno preiskavo (Ministere de l'interieur, 2020b). Inšpektorat v vseh primerih zagotavlja nadaljnje spremljanje odzivov in lahko oblikuje priporočila, če meni, da je bila izvedena kršitev etičnih obveznosti. Leta 2019 je manj kot 10 % prejetih pritožb potrdilo obstoj etične kršitve, ki jo je storil član žandarmerije (Ministere de l'interieur, 2020b).

Urad za preiskave (BEA) inšpektorata je z osebjem 6 preiskovalcev v letu 2019 vodil 16 upravnih preiskav in zaključil 4 primere, ki so se začeli leta 2018. Kljub občutnemu zmanjšanju števila pozivov/napotitev, obsega in trajanja opravljenih razgovorov, število ostaja primerljivo z letom 2018. V letu 2019 je bilo opravljenih 430 razgovorov za urni obseg 1.405 ur (560 leta 2018 za 1.485 ur). Večina primerov se nanaša na vedenjske težave (moralno nadlegovanje, diskriminacija itd.) ali na razne kršitve pravil (Ministere de l'interieur, 2020b).

Sodni preiskovalni urad inšpektorata (BEJ) je z osebjem 20 preiskovalcev, ki imajo državno pristojnost, leta 2019 prejel 100 novih sodnih napotitev/zahtev/pobud (99 napotitev v letu 2018). 88 % preiskav Sodnega preiskovalnega urada je posledica neposredne napotitve pravosodnega organa, preostalih 12 % pa je posledica prijave hierarhične oblasti sodnemu organu v skladu s 40. členom Zakonika o kazenskem postopku. 66 % preiskav je bilo izvedenih na zahtevo državnih tožilcev, 34 % pa na zahtevo preiskovalnih sodnikov (Ministere de l'interieur, 2020b).

Načini delovanja inšpektorata so se v zadnjih letih prilagodili organizaciji in delovanju ministrstva ter žandarmerije. Generalni direktor nacionalne žandarmerije se je v zvezi s tem odločil, da je mogoče nekatere preiskave ali mediacije za reševanje sporov izvajati s pomočjo decentraliziranih struktur inšpektorata. Tako so poleti 2019 v Bordeauxu, Lyonu in Marseillu nastale prve tri decentralizirane podružnice inšpektorata, poleti 2020 pa naj bi bile ustanovljene še tri druge. Brez teritorialne

pristojnosti so to enote, ki delujejo pod neposrednim vodstvom vodje inšpektorata (Ministere de l'interieur, 2020b).

Naloge notranje revizije izvaja Oddelek za revizije, inšpekcijske preglede in študije (DAIE) v okviru inšpektorata. Njegov namen je zagotoviti generalnemu direktorju nacionalne žandarmerije, da so tveganja, ki ogrožajo organizacijo in njeno delovanje, ustrezno naslovljena in da se izvajajo ocene ustreznosti mehanizmov notranjega nadzora. Glede na opravljene analize se podajajo predlogi za izboljšanje v obliki akcijskega načrta (Ministere de l'interieur, 2020b).

3.3 Preiskovalni senat

Na državni ravni deluje tudi Preiskovalni senat (fr. *La chambre de l'instruction*), ki ima status preiskovalnega sodišča druge stopnje. Obravnava tudi prvostopenjske zadeve, povezane s kaznivimi dejanji ali prekrški, ki naj bi jih izvedli sodniki, župani, prefekti in nekateri drugi javni uslužbenci pri opravljanju svojih nalog. V nekaterih primerih ima Preiskovalni senat tudi disciplinske pristojnosti, predvsem kar zadeva pravosodne policiste in nekatere druge civilne ter vojaške uslužbence (Vie Publique, 2019).

Preiskovalni senat je odgovoren za zagotavljanje pravilnega delovanja kazenskega pravosodja z različnimi oblikami nadzora nad različnimi akterji (Vie Publique, 2019):

- zagotavlja nemoten potek preiskave: ne samo da odloča o sporih o pristojnosti med sodniki, ampak tudi nadzoruje delovanje preiskovalnih uradov (spoštovanje postopka in rokov);
- izvaja nadzor nad dejavnostjo uradnikov, ki imajo pooblastila pravosodne policije: lahko jim daje pripombe ali jih izključi iz sodne dejavnosti;
- posega v zadeve izročitve, rehabilitacije in razlage uporabe pravnih aktov o amnestiji.

Ena izmed nalog, ki jo mora predsednik preiskovalnega senata izvajati vsaj trikrat letno, je tudi obisk pripornih prostorov, da bi lahko ocenil tamkajšnje pogoje za pridržanje osebe (Vie Publique, 2019).

4 Zunanji nadzor nad delom policije

Če država temelji na vladavini prava in demokraciji, mora zagotoviti, da se učinkovitost in odgovornost policijskega dela spremljata in preverjata na več organizacijsko-hierarhičnih ravneh, ob stalnem nadzoru neodvisnih in nepristranskih organov, saj bo policijsko delo »demokratsko« le, če njeno delo nadzirajo strokovnjaki, vse tri veje oblasti, državljani in mediji ter nevladne organizacije. Učinkovitost zagotavljanja javne varnosti je odvisna tudi od tega, da policija sprejme zunanji nadzor in se ob morebitno ugotovljenih pomanjkljivostih nanje tudi odzove, sankcionira kršitelje ter uveljavi priporočila, ki jih podajo nadzorni organi in institucije. Med slednje spadajo zlasti Varuh človekovih pravic ter nevladne in mednarodne organizacije. V francoski ureditvi lahko med oblike zunanjega nadzora prištejemo tudi nadzor, ki ga izvaja Generalni inšpektorat uprave.

4.1 Varuh človekovih pravic

Francija je bila zaradi domnevne prepogoste nekaznovanosti uporabe čezmerne sile francoskih policistov pogosto tarča kritik nevladnih organizacij, ki se borijo za človekove pravice, med drugimi tudi Amnesty International (Amnesty International, 2009). Zaradi tovrstnih kritik je Francija leta 2011 ustanovila nacionalnega Varuha človekovih pravic (fr. *La Défenseur des droits*), ki ima široko pristojnost, ki med drugim vključuje tudi nadzor policije.

Varuh človekovih pravic je neodvisen upravni organ. Njegova naloga je predvsem ozaveščanje javnosti in nudenje pravne podpore žrtvam neprimerne dela policije (Equinet European Network of Equality Bodies, 2019). Leta 2011 so bile naloge in pristojnosti (nekdanjih) državnih institucij (Mediator Republike, Zagovornik otrokovih pravic, Nacionalna komisija za varnostno etiko in Visoki urad za enakost in boj proti diskriminaciji) združene v eno institucijo, ki jo predstavlja Varuh človekovih pravic (Equinet European Network of Equality Bodies, 2019). Varuh človekovih pravic sicer nima formalnih pooblastil, saj v postopkih, ki jih vodi, izdaja priporočila, ki pa niso pravno obvezujoča. Varuh človekovih pravic lahko ukrepa tudi samoiniciativno, kadar meni, da je njegovo posredovanje potrebno (Equinet European Network of Equality Bodies, 2019).

Na Varuha človekovih pravic se lahko obrne vsak (izjemoma tudi pravna oseba), ki meni, da so bile njemu (ali njegovemu bližnjemu) kršene njegove temeljne človekove pravice ali svoboščine, na primer v primerih uporabe nesorazmerne sile, žaljivega vedenja, neprimerne in neutemeljene osebne preiskave, neutemeljenega preverjanja istovetnosti, težav pri vložitvi pritožbe, neutemeljenega pridržanja ali odvzema prostosti in podobno (Defenseur des droits, 2020a). Pomembno vlogo ima tudi pri zagotavljanju spoštovanja pravil dobrega ravnanja strokovnjakov za javno varnost v skladu z etičnim kodeksom policije in žandarmerije, ki velja od 1. januarja 2014. Vse to pomeni, da sta »nacionalna policija in nacionalna žandarmerija tudi pod nadzorom zagovornika pravic« (Lafon, 2019).

Varuh človekovih pravic je prejel leta 2017 1.228 prijav, leta 2018 1.520, leta 2019 pa 1.957 prijav. V letu 2019 se je 55,1 % prijav nanašalo na policijo, 16,6 % na žandarmerijo, 14,7 % pa na pripadnike pravosodne policije. Največ prijav (27,5 %) je bilo zaradi domnevnega nasilja represivnih organov (Defenseur des droits, 2020b). Prijavo je možno vložiti na spletni strani Varuha človekovih pravic ali osebno pristojnemu predstavniku Varuha človekovih pravic. Oseba lahko prijavo sporoči tudi po telefonu ali e-pošti (Defenseur des droits, 2020a).

Od 1. septembra 2018 je za sporazumno poravnavo in obravnavo primerov o zavrnitvah pritožbe ali neprimerni komunikaciji pripadnikov policije ali žandarmerije odgovornih 44 predstavnikov za vprašanja varnostne etike. Oseba, ki meni, da je bila žrtev tovrstnega vedenja, se lahko obrne na predstavnika/pooblaščenca Varuha človekovih pravic, ki bo neposredno obravnaval njeno pritožbo z mediacijo ali pa jo bo posredoval teritorialno pristojnemu predstavniku. Predstavniki delujejo v vseh regijah v Franciji, so strokovno usposobljeni in tako kot vsi teritorialni predstavniki Varuha človekovih pravic zavezani k zaupnosti in nepristranskosti (Defenseur des droits, 2020a). Z Varuhom človekovih pravic lahko kontaktira vsaka žrtev ali priča nekemu dejanju, za katero meni, da je kršil njene temeljne človekove pravice in ga je storil predstavnik javne ali zasebne službe.

4.2 Generalni inšpektorat uprave

Generalni inšpektorat uprave (v nadaljevanju podpoglavja: inšpektorat) izvaja tradicionalne in stalne inšpekcijske nadzore, revizije, ocenjevanja in nudi podporo organom državne uprave, da bi izpolnili pričakovanja ministra za notranje zadeve in vlade na splošno (Ministere de l'interieur, 2011d). Inšpektorat je zadolžen za oceno

pravilne uporabe finančnih sredstev, ki so na voljo varnostnim silam, da bi lahko svoje naloge izvajale v najboljših možnih pogojih. Med naloge inšpektorata spada tudi skrb za zagotavljanje javnih sredstev za pravosodno policijo in posledično njen učinkovitejši boj proti gospodarski in finančni kriminaliteti (Ministere de l'interieur, 2020c).

4.3 Mreža neodvisnih organizacij, ki obravnavajo pritožbe nad delom policije

Mreža neodvisnih organizacij, ki obravnavajo pritožbe nad delom policije (ang. *Independent Police Complaints Authorities's Network*), je civilnodružbena organizacija, ki služi izmenjavi podatkov in sodelovanju med neodvisnimi organizacijami, zadolženimi za zunanji nadzor varnostnih sil. Te organizacije, predvsem iz držav članic EU, prejemajo in obdelujejo prijave zoper represivne državne organe, včasih pa tudi zoper zasebne varnostne strukture. V večini članic tovrstno organizacijo predstavlja Varuh človekovih pravic (*Independent Police Complaints Authorities' Network*, 2020).

5 Zaključek

Nadzor nad delovanjem policije in varnostnih organov na splošno je ključnega pomena, saj imajo ti pooblastila za najgloblje posege v človekove pravice in svoboščine. Njihove naloge morajo biti natančno določene in opredeljene ter zapisane v zakonih, saj je samo tako mogoče nadzorovati vse represivne postopke. Francija ima v svoji zakonodaji vpeljan centralizirani sistem nadzora nad delom policije. Naloge in pristojnosti policije in žandarmerije so zapisane v različnih zakonih in podzakonskih aktih, pomemben akt, po katerem se morajo ravnati vsi pripadniki policijskih sil, pa je tudi Etični kodeks nacionalne policije in nacionalne žandarmerije.

Neposredni nadzor nad delom obeh policijskih sil izvajajo prefekti, župani in generalni poveljniki, neodvisen notranji nadzor nad delom obeh policijskih sil pa izvajata Generalni inšpektorat za nacionalno policijo in Generalni inšpektorat za nacionalno žandarmerijo v okviru Ministrstva za notranje zadeve. Generalna inšpektorata naj bi delovala neodvisno, vendar bi status dejanske neodvisnosti in nepristranskosti v očeh javnosti lahko dobila le, če ne bi delovala v okviru Ministrstva za notranje zadeve, saj je le-to tesno povezano z operativnim in

administrativnim delovanjem obeh policijskih sil. Nadzor nad delom pravosodne policije vedno opravlja tudi sodna veja oblasti, ki usmerja in nadzira (pred)kazenski postopek, ki ga izvaja pravosodna policija. Ne nazadnje pravosodni organi v sodelovanju z inšpektoratom preiskujejo zlorabe pooblastil pripadnikov policijskih sil in določajo sankcije.

V Franciji deluje tudi več neodvisnih organov, ki vrednotijo delo policije, državljanom nudijo pravno pomoč in ščitijo njihove temeljne človekove pravice in svoboščine. Mednje spada Varuh človekovih pravic, ki predstavlja pomemben del zunanjega nadzora nad delom policije, pomembno vlogo pa imajo tudi nevladne in mednarodne organizacije.

Naloge, ki jih opravljajo francoske službe za zagotavljanje javne varnosti, so tako podvržene neposrednemu notranjemu nadzoru na vseh organizacijsko-hierarhičnih ravneh ter notranjemu in zunanjemu neodvisnemu nadzoru drugih organov in institucij. Francija nima vpeljanih raznovrstnih oblik državljanskega nadzora, ki jih drugje zastopajo organi, kot so komisije za pritožbe nad delom policije, nadzorni odbori na ravni lokalne samouprave in podobno. Z vpeljavo tovrstnih neodvisnih organov bi lahko Francija okrepila sistem nadzora in zaupanje državljanov v neodvisnost, nepristranskost in strokovnost dela policije in nadzora nad njenim delom, saj učinkovitost pravne države med drugim temelji tudi na državljanih in njihovih pogledih na delo policije in drugih varnostnih subjektov.

Literatura

- Amnesty International. (2009). *Public outrage: Police officers above the law in France*. Pridobljeno na <https://www.amnesty.org/en/documents/EUR21/003/2009/en/>
- Central Intelligence Agency. (n. d.). *The world factbook – France*. Pridobljeno na <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/fr.html>
- Code de déontologie de la police nationale [Etični kodeks nacionalne policije]. (1986, 2001, 2014). *Legifrance*, (592/86, 709/01, 1113/13). Pridobljeno na <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000028286849/2020-08-26/>
- Defenseur des droits. (2020a). *Respect de la déontologie des professionnels de la sécurité*. Pridobljeno na <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/institution/competences/deontologie-securite>
- Defenseur des droits. (2020b). *Annual Activity Report 2019*. Paris: Defenseur des droits. Pridobljeno na https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/raa-2019_en_numaccessopti_07-09-2020.pdf
- Europa. (2019). *Member countries – France*. Pridobljeno na https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/france_sl
- Equinet European Network of Equality Bodies. (2019). *France – Defender of rights*. Pridobljeno na <https://equineteurope.org/author/france-dr/>

- Europol. (2019). *Member states – France*. Pridobljeno na <https://www.europol.europa.eu/partners-agreements/member-states/france>
- Gendarmerie nationale. (n. d.). *Generalités*. Pridobljeno na <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-institution/Generalites>
- INSSEE. (2019). *Code officiel géographique au 1er janvier 2019 et au 1er avril 2019*. Pridobljeno na <https://www.insee.fr/fr/information/3720946>
- Independent Police Complaints Authorities' Network. (2020). *Home*. Pridobljeno na <https://ipcan.org/>
- Interpol. (2019). *Member countries – France*. Pridobljeno na <https://www.interpol.int/Who-we-are/Member-countries/Europe/France>
- La Constitution du 4 octobre, 1958 (Ustava Republike Francije z dne 4. oktobra 1958). (1958, 1974, 1992, 1993, 1995, 1996, 1998, 1999, 2000, 2003, 2005, 2007, 2008). *Legifrance*, (1958, 904/74, 554/92, 952/93, 1256/93, 880/95, 138/96, 610/98, 49/99, 569/99, 964/00, 276/03, 103/05, 204/05, 205/05, 237/07, 238/07, 239/07, 103/08, 724/08). Pridobljeno na <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194>
- Lafon, M. (27. 4. 2019). Non, le contrôle de la police par l'IGPN n'est pas illégal. *Liberation*. Pridobljeno na https://www.liberation.fr/checknews/2019/04/27/non-le-controle-de-la-police-par-l-igpn-n-est-pas-illegal_1723090
- Loi n. 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales [Zakon št. 142 z dne 21. februarja 1996 o zakonodajnem delu splošnega zakonika lokalnih oblasti]. (1996). *Legifrance*, (47/96). Pridobljeno na <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT00000559120/>
- Ministere de l'interieur. (2011a). *Le ministère*. Pridobljeno na <https://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere>
- Ministere de l'interieur. (2011b). *Rapports de l'IGPN*. Pridobljeno na <https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGPN>
- Ministere de l'interieur. (2011c). *Rapports de l'IGGN*. Pridobljeno na <https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGGN>
- Ministere de l'interieur. (2011d). *Organisation – Inspection générale de l'administration*. Pridobljeno na <https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGGN>
- Ministere de l'interieur. (2020a). *Rapport annuel d'activité de l'IGPN 2019*. Paris: Ministère de l'interieur. Pridobljeno na <https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGPN/Rapport-annuel-d-activite-de-l-IGPN-2019>
- Ministere de l'interieur. (2020b). *Rapport annuel d'activité de l'IGGN 2019*. Paris: Ministère de l'interieur. Pridobljeno na <https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGGN/Rapport-annuel-d-activite-de-l-IGGN-2019>
- Ministere de l'interieur. (2020c). *Rapport d'activité 2019 de l'IGA*. Paris: Ministère de l'interieur. Pridobljeno na <https://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Organisation/Inspection-generale-de-l-administration/Actualites/Rapport-d-activite-2019-de-l-IGA>
- Osce Polis. (n. d.). *Country profile – France*. Pridobljeno na <https://polis.osce.org/country-profiles/france>
- Police nationale. (2011a). *Presentation generale*. Pridobljeno na <https://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Presentation-generale>
- Police nationale. (2011b). *Organisation – Inspection Générale de la Police Nationale*. Pridobljeno na <https://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Inspection-Generale-de-la-Police-Nationale>
- Police nationale. (2011c). *Presentation generale – Deontologie et controle*. Pridobljeno na <https://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Presentation-generale/Deontologie-et-controle>
- Police nationale (n. d.). *La Police Municipale en France*. Pridobljeno na <https://www.police-nationale.net/police-municipale/>
- Policija. (n. d.). *O slovenski policiji – policijska pooblastila*. Pridobljeno na <https://www.policija.si/0-slovenski-policiji/policijska-pooblastila>
- Policing law. (2019). *France*. Pridobljeno na <https://www.policinglaw.info/country/france>
- Vie Publique. (2018a). *Collectivités territoriales*. Pridobljeno na <https://www.vie-publique.fr/fiches/collectivites-territoriales>

- Vie Publique. (2018b). *Quelles sont les compétences exercées par les départements?* Pridobljeno na <https://www.vie-publique.fr/fiches/19620-les-competences-des-departements-loi-notre-loi-maptam> <https://www.vie-publique.fr/fiches/19620-les-competences-des-departements-loi-notre-loi-maptam>
- Vie Publique. (2018d). *Qu'est-ce qu'un préfet de région?* Pridobljeno na <https://www.vie-publique.fr/fiches/20170-le-role-du-prefet-region>
- Vie Publique. (2019). *La procédure pénale – Quel est le rôle de la chambre de l'instruction?* Pridobljeno na <https://www.vie-publique.fr/fiches/268572-chambre-de-linstruction-fonctions-juridictionnelle-et-de-controle>

NADZOR NAD DELOM POLICIJE V REPUBLIKI HRVAŠKI

JONA KOREN FRIC IN ŽIVA ŠUTA

Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede, Ljubljana, Slovenija.

E-pošta: jona.koren@student.um.si

Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor, Slovenija.

E-pošta: ziva.suta@student.um.si

Povzetek Nadzor nad delom policije je ključnega pomena pri zagotavljanju zakonitosti, strokovnosti in legitimnosti policijskega dela. Zanimalo nas je, kako so sistemsko urejeni mehanizmi nadzora nad delom policije v Republiki Hrvaški. Ugotovili smo, da poleg neposrednega notranjega nadzora na vseh organizacijskih ravneh (izvajajo ga načelniki policijskih postaj, načelniki policijskih uprav, generalni direktor policije in minister za notranje zadeve) nadzor nad delom policije izvajata še Služba za notranji nadzor v okviru Kabineta ministra za notranje zadeve in Oddelek za nadzor, izboljšanje in razvoj policije v okviru Kabineta generalnega direktorja policije. Hrvaška z delovanjem omenjenih organov učinkovito zagotavlja strokovni nadzor nad delom policije, status dejanske neodvisnosti v očeh javnosti pa bi ti mehanizmi pridobili le, če omenjeni organi ne bi delovali v ustroju Ministrstva za notranje zadeve. Institucionalna neodvisnost je zagotovljena z različnimi oblikami zunanje nadzora, ki ga izvajajo Komisija za pritožbe, parlament, Varuh človekovih pravic in nekatere druge neodvisne organizacije.

Ključne besede:

policija,
organizacija,
nadzor,
Hrvaška,
človekove
pravice in
temeljne
svobode.

OVERSIGHT OF POLICE WORK IN REPUBLIC OF CROATIA

JONA KOREN FRIC & ŽIVA ŠUTA

University of Maribor, Faculty of Criminal Justice and Security, Ljubljana, Slovenia.

E-mail: jona.koren@student.um.si

University of Maribor, Faculty of Law, Maribor, Slovenia.

E-mail: ziva.suta@student.um.si

Abstract Control over the work of the police is crucial for ensuring the legality, professionalism and legitimacy of police work. In this chapter we have focused on the question of how the police oversight mechanisms are regulated in the Republic of Croatia. We found out that the Republic of Croatia has a system where direct supervision at all organizational levels is performed by chiefs of police stations, chiefs of police administrations, the Director General of the police and the minister of the Interior. Control over police work is also carried out by the Internal control service within the Cabinet of the minister of the interior and by the Department for Police Supervision, Improvement and Development within the Office of the Director General of the police. While these mechanisms provide decent level of professional control over the police, in the eyes of the public the status of the actual independence could be gained only if these bodies would not operate under the umbrella of the Ministry of Interior. An institutional independence is guaranteed by the external control, performed by the Commission of appeals, the parliament, the national Ombudsman and other independent organizations.

Keywords:

police,
organization,
oversight,
Croatia,
human
rights and
liberties.

1 Uvod

Republika Hrvaška (hrv. *Republika Hrvatska*) je unitarna parlamentarna republika, članica Evropske unije, katere državna oblast je organizirana po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast. Izvršilno vejo oblasti predstavljata predsednik republike in vlada, ki je formalno vezana na zakonodajno vejo oblasti – parlament (hrv. *Hrvatski Sabor*) (Central Intelligence Agency [CIA], 2019).

Republika Hrvaška je po Zakonu o ozemlju županij, mest in občin v Republiki Hrvaški (»Zakon o področjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj«, 2006) upravno razdeljena na 20 županij (hrv. *županije*) in mesto Zagreb (hrv. *Grad Zagreb*), ki ima poseben status. Županije sestavlja 128 mest in 428 občin (Ministarstvo uprave Republike Hrvatske, 2020). V Ustavi Republike Hrvaške (v nadaljevanju Ustava) (»Ustav Republike Hrvatske«, 1990) je zapisano, da občine in mesta predstavljajo enote lokalne samouprave, županije pa enote regionalne samouprave. Izvršno telo v občini predstavlja občinski načelnik, v mestu župan mesta (hrv. *gradonačelnik*) in v županiji župan (Ministarstvo uprave Republike Hrvatske, 2020).

Najvišji pravni akt Republike Hrvaške je Ustava iz leta 1990, v kateri je zapisanih nekaj temeljnih členov, ki se navezujejo na najpomembnejše človekove pravice in temeljne svoboščine. V 21. členu Ustave (»Ustav Republike Hrvatske«, 1990) je določeno, da ima »vsak človek pravico do življenja«, naslednji člen pa zagotavlja »nedotakljivost svobode in osebnosti vsakega državljana«. V Ustavi je prav tako določeno, da nikomur ne sme biti odvzeta prostost in tudi ne sme biti omejena njegova svoboda, razen na podlagi sodne odločbe v skladu z zakonom. V 25. členu pa Ustava (»Ustav Republike Hrvatske«, 1990) določa, da se »vse aretirane in obsojene osebe obravnavajo humano in da se spoštuje njihovo dostojanstvo«.

Ustava vsebuje določbe, ki se posredno in neposredno nanašajo na delovanje policije (Orlović, 2013). Posredno se na delovanje policije nanaša 3. člen, v katerem so navedene najvišje vrednote¹ ustavnega reda Republike Hrvaške, ki jih policija varuje. V ta okvir sodi tudi 14. člen, ki zagotavlja, da imajo v Republiki Hrvaški vsi pravice in svoboščine, ne glede na osebne lastnosti, in da so pred zakonom vsi enaki. Omejitve teh pravic so deloma v domeni policije, zato je treba poudariti tudi 16.

¹ Te vrednote so: svoboda, enakost, narodna enakopravnost, enakopravnost spolov, socialna pravičnost, nedotakljivost lastnine, ohranjanje narave in okolja, načelo pravne države in demokratični večstrankarski sistem.

člen, ki določa pogoje in način izvajanja navedenih omejitev pravic državljanov, saj se le-te lahko omejijo le z zakonom, da se zaščiti svoboda in pravice drugih ter pravni red, javna morala in zdravje, pod pogojem, da mora biti vsaka omejitev svobode ali pravice sorazmerna z naravo potrebe po omejitvi v vsakem posameznem primeru (»Ustav Republike Hrvatske«, 1990).

Neposredno se na naloge policije nanaša večina določb Ustave, ki na temeljni ravni urejajo človekove pravice in temeljne svoboščine² (»Ustav Republike Hrvatske«, 1990). Ustava na temeljni ravni ureja tudi ravnanje represivnih organov pri omejevanju človekovih pravic. Za uspešno zagotavljanje varnosti državljanov in njihovega premoženja imajo pripadniki policije z zakonom določena pooblastila, ki jih lahko uporabijo samo pod pogoji, določenimi v zakonu. Vsaka uporaba policijskih pooblastil mora biti zakonita, strokovna in sorazmerna, v izogib zlorabam in izkoriščanju pa je vsaka uporaba le-teh podvržena nadzoru. Za zakonito in legitimno delovanje represivnih organov je zato ključnega pomena, da ima država vpeljane mehanizme notranjega in zunanjskega nadzora nad delom policije.

Delovanje policije in njeno organizacijo določa Zakon o policiji (2011), ki v 2. členu navaja, da je policija osrednji organ Ministrstva za notranje zadeve, ki opravlja naloge, določene z zakonom in drugimi predpisi. Policija je enotno organizirana v tri hierarhične ravni. Na vrhu je Generalna policijska uprava (hrv. *Ravnateljstvo policije*), ki jo vodi generalni direktor policije. Ima dva namestnika, enega za splošno varnost in enega za področje kriminalitete (Europol, 2020). Na regionalni ravni deluje 20 policijskih uprav, razdeljenih v 4 kategorije, na lokalni ravni pa deluje 184 policijskih postaj, ki z operativnim delovanjem zagotavljajo red in javno varnost (8. člen, »Zakon o policiji«, 2011).

Sistem nadzora nad delom policije v Republiki Hrvaški je centraliziran, kar izhaja iz same upravne ureditve države. Notranji nadzor nad delom policije se izvaja na vseh organizacijsko-hierarhičnih ravneh, vključno z Ministrstvom za notranje zadeve, preko Službe za notranji nadzor v okviru Kabineta ministra za notranje zadeve in

² Na primer: odvzem in omejitev svobode (22. člen), prepoved izpostavljanja oseb kakršni koli obliki zlorabe (23. člen), aretacija in pridržanje oseb (24. člen), ravnanje z aretirano in obsojeno osebo (25. člen), domneva nedolžnosti (28. člen), pravice osumljenca, obtoženega ali obsojenega (29. člen), načelo zakonitosti, načelo »ne bis in idem«, institut zastaranja kaznivih dejanj (31. člen), pravica do selitve na ozemlje Republike Hrvaške (32. člen), pravica do vstopa in prebivanja državljanov in drugih (34. člen), varstvo osebnega in družinskega življenja, dostojanstvo ugleda in časti (35. člen), varnost in zaupnost osebnih podatkov (37. člen), svoboda mišljenja in izražanja ter pravica do dostopa do informacij (38. člen), pravica do javnega zborovanja in mirnega protesta (42. člen), pravica do vložitve prijav in pritožb pri državnih in drugih javnih organih (47. člen).

Oddelka za nadzor, izboljšanje in razvoj policije v okviru Kabineta generalnega direktorja policije. Zunanji nadzor izvajajo parlament, Varuh človekovih pravic, pravosodni organi, javnost ter nevladne in mednarodne organizacije, ki se borijo za zagotavljanje in spoštovanje človekovih pravic.

Namen prispevka je predstaviti sistem nadzora nad delom policije v Republiki Hrvaški, ki predstavlja ključni dejavnik pri zagotavljanju zakonitega, strokovnega in legitimnega dela pripadnikov represivnih organov, saj se prav z različnimi oblikami strokovnega ter neodvisnega in nepristranskega nadzora vzdržujejo načela pravne države, s katerimi se krepi tudi zaupanje javnosti v njeno delovanje.

2 Organizacijska ureditev javne varnosti

Republika Hrvaška ima varnostni sistem organiziran podobno kot Slovenija. Ima centralizirano delovanje varnostnega sistema, katerega glavni organ za zagotavljanje reda in javne varnosti je policija, ki organizacijsko spada pod Ministrstvo za notranje zadeve. Policija je edini nacionalni represivni organ, ki skrbi za notranjo varnost. Hrvaška ima še nekaj organizacij, ki jih lahko uvrstimo v sistem javne varnosti in so organizacijsko vključene v druga ministrstva, kot na primer Davčni urad, Carinski urad in Urad za preprečevanje pranja denarja. Ti organi so v pristojnosti Ministrstva za finance.

Zakon o policiji (2011) v 2. členu določa, da je policija osrednji organ Ministrstva za notranje zadeve, ki opravlja naloge, določene z zakonom in drugimi predpisi. Policija državljanom zagotavlja varstvo njihovih temeljnih ustavnih pravic in svoboščin ter zaščito drugih vrednot, ki jih štiti pravni red Republike Hrvaške.

Na državni ravni Generalna policijska uprava koordinira in nadzira vse podrejene enote ter tako predstavlja upravni organ v okviru Ministrstva za notranje zadeve. Vodi jo generalni direktor policije (hrv. *glavni ravnatelj policije*), ki hkrati vodi tudi delo policije na vseh organizacijskih ravneh, za svoje delo pa je odgovoren ministru za notranje zadeve (8. člen, »Zakon o policiji«, 2011). Naloge Generalne policijske uprave so med drugim spremljanje in analiza varnostnih razmer in pojavov, ki prispevajo k nastanku in razvoju kriminalitete, usklajevanje, usmerjanje in nadzor dela policijskih služb, neposredno sodelovanje pri opravljanju nekaterih kompleksnejših nalog v okviru policijskih služb in podobno (15. člen, »Uredba o unutarnjem ustrojstvu ministarstva unutarnjih poslova«, 2012). Znotraj Generalne

policijske uprave v okviru Kabineta generalnega direktorja policije deluje Služba za nadzor, izboljšanje in razvoj policije (Policija, 2020b), ki spremlja in nadzira učinkovitost ter zakonitost opravljanja policijske dejavnosti.

Na območju Republike Hrvaške so na regionalni ravni za izvajanje policijskih nalog ustanovljene policijske uprave (10. člen, »Zakon o policiji«, 2011). Delo na policijski upravi vodi načelnik policije – načelnik policijske uprave, ki je za svoje delo odgovoren generalnemu direktorju policije in ministru za notranje zadeve (8. člen, »Zakon o policiji«, 2011). Njihove naloge so predvsem ocenjevanje varnostnih razmer, predvidevanje verjetnega razvoja varnostnih razmer, ocenjevanje tveganj, opredeljevanje prednostnih nalog, načrtovanje ukrepov ter potrebnih sredstev, na podlagi katerih sprejmejo strateško oceno kot temeljni dokument v okviru policije na regionalni ravni. Policijske uprave usklajujejo, koordinirajo, usmerjajo in nadzirajo delo policijskih postaj ter neposredno izvajajo policijske naloge v svojem obsegu in sodelujejo pri bolj zapletenih nalogah v okviru policijskih postaj (11. člen, »Zakon o policiji«, 2011).

V policijski upravi I. kategorije³ je ustanovljena Služba za zakonitost ravnanja v okviru Kabineta načelnika policijske uprave, medtem ko so v policijskih upravah II. kategorije⁴ ustanovljeni Oddelki za zakonitost ravnanja, policijske uprave III. in IV. kategorije⁵ pa imajo ustanovljena posebna delovna mesta policijskih uslužbencev za preverjanje zakonitosti ravnanja v Kabinetu načelnika posameznih policijskih uprav. Naloge zakonitosti ravnanja se primarno nanašajo na oceno in presojo zakonitosti ravnanja in izvajanja policijskih pooblastil pri vsakodnevem delu, obravnavajo pa se tudi pritožbe in prijave državljanov zoper delo policije (Kralj, 2014).

V okviru policijskih uprav so za neposredno izvajanje policijskih in drugih nalog ustanovljene policijske postaje, katerih območje je razdeljeno na lokalne sektorje, pristojne opazovalne in kontaktne rajone (12. člen, »Zakon o policiji«, 2011). Delo na policijski postaji vodi načelnik policijske postaje, ki je za svoje delo odgovoren načelniku policijske uprave (8. člen, »Zakon o policiji«, 2011).

³ I. kategorija: Zagrebačka

⁴ II. kategorija: Splitsko-dalmatinska, Primorsko-goranska, Osječko-baranjska, Istarska

⁵ III. kategorija: Dubrovačko-neretvanska, Karlovačka, Sisačko-moslavačka, Šibensko-kninska, Vukovarsko-srijemska, Zadarska IV. kategorija: Bjelovarsko-bilogorska, Brodsko-posavska, Koprivničko-križevačka, Krapinsko zagorska, Ličko-senjska, Međimurska, Požeško-slavonska, Varaždinska, Virovitičko-podravska

Delovna mesta pripadnikov policije so klasificirana v tri glavne razrede: vodilni policisti, višji policisti in nižji policisti. Naloge vodilnih policistov so načrtovanje, organiziranje, vodenje in nadziranje delovnih procesov v policiji in usmerjanje, koordiniranje ter nadzor ostalih pripadnikov policije (43. člen, »Zakon o policiji«, 2011).

Sistem nadzora nad delom policije v Republiki Hrvaški je centraliziran, kar izhaja iz same upravne ureditve države. Organizacijo, notranji nadzor in notranjo revizijo poslovnih procesov izvajata policija in Ministrstvo za notranje zadeve, ki hkrati opravlja tudi druge naloge, povezane s podpiranjem operativnih dejavnosti policije. Notranji nadzor se opravlja neposredno na vseh treh organizacijsko-hierarhičnih ravneh. Zunanji nadzor nad delom policije in nad Ministrstvom za notranje zadeve opravlja parlament z zakonodajnimi pristojnostmi, vzpostavljen pa je tudi mehanizem obravnavanja pritožb državljanov, ki ga sestavljajo različni odbori in komisije. Drugi akter izvajanja zunanjega nadzora je Varuh človekovih pravic, ki spremlja zagotavljanje varstva človekovih pravic, pomembne pa so tudi nevladne in mednarodne organizacije, ki prav tako opravljajo nadzorstveno in svetovalno vlogo na tem področju. Pravosodna veja oblasti svoj nadzor izvaja skozi vodenje (pred)kazenskih postopkov, v okviru katerega državna tožilstva usmerjajo delo policije in preiskujejo domnevne kršitve oziroma zlorabe policijskih pooblastil. Vsekakor pa je pomemben dejavnik tudi mnenje javnosti o transparentnosti policijskega dela in njegovi legitimnosti. V nadaljevanju bo sistem nadzora podrobneje predstavljen.

3 Notranji nadzor nad delom policije

Hrvaška policija je, kot že navedeno, organizirana na treh hierarhičnih ravneh. Za operativno delovanje so pod nadzorom policijskih uprav ustanovljene policijske postaje, v okviru katerih se neposredno izvaja opravljanje policijskih in drugih nalog (8. člen, »Zakon o policiji«, 2011), s katerimi lahko policija zagotavlja varnost državljanov in njihovega premoženja ter vseh ustavno zavarovanih vrednot. Za zagotavljanje le-teh imajo pripadniki policije z zakonom določena pooblastila, s katerimi lahko posežejo in omejijo tudi najbolj temeljne človekove pravice in svoboščine (5. člen, »Zakon o policijskim poslovloma i ovlastima«, 2009).

Način izvajanja notranjega nadzora in nadzora nad delom uradnikov in organizacijskih enot predpiše minister s pravilnikom (7. člen, »Zakon o policiji«, 2011). Notranji nadzor se opravlja neposredno na vseh treh organizacijsko-hierarhičnih ravneh. V enotah lokalne samouprave nadzor nad delom policije opravljajo načelniki policijskih postaj, na regionalni ravni opravljajo nadzor načelniki policijskih uprav in osebe, zadolžene za preverjanje zakonitosti ravnanja. Na državni ravni opravlja nadzor generalni direktor policije, poleg njega pa še Oddelek za nadzor, izboljšanje in razvoj policije v okviru Kabineta generalnega direktorja policije in Služba za notranji nadzor v okviru Kabineta ministra za notranje zadeve ter seveda minister za notranje zadeve. K notranjemu nadzoru lahko štejemo tudi mehanizem pritožbe zoper delo policije, ki je vzpostavljen v okviru policije in Ministrstva z notranje zadeve.

3.1 Ministrstvo za notranje zadeve

Ministrstvo za notranje zadeve je ključnega pomena pri zagotavljanju nacionalne varnosti, saj izvaja naloge, povezane s policijo, kriminalistično policijo, mejno policijo, specialnimi enotami policije, upravnimi in strokovnimi zadevami na različnih področjih, inšpekcijskimi dejavnostmi, forenzičnimi preiskavami, raziskavami in strokovnimi interpretacijami preiskav (Ministarstvo unutarnjih poslova, 2020a).

Na ministrstvu so zaposleni državni uslužbenci in policisti. Različne kategorije delovnih mest imajo zato tudi različne obveznosti in odgovornosti, kar se odraža tudi v vprašanjih o postopkih preverjanja odgovornosti glede pritožb. Status policista je definiran v 2. členu Zakona o policijskih zadevah in pooblastilih (»Zakon o policijskim poslovanjem i ovlastima«, 2009): »Policist je uslužbenec Ministrstva za notranje zadeve in uslužbenec tuje policijske službe, ki je po mednarodnem pravu, tem zakonu in drugih zakonih, pooblaščen za izvajanje policijskih zadev z izvajanjem policijskih pooblastil« ter v 3. členu Zakona o policiji (2011), ki zgornji definiciji dodaja še: »in uslužbenec Ministrstva, ki opravlja naloge, ki so tesno povezane z opravljanjem policijskih nalog«.

Policisti kot državni uslužbenci s posebnimi pooblastili in obveznostmi opravljajo policijske in podobne naloge, medtem ko državni uslužbenci opravljajo druge naloge v pristojnosti ministrstva: upravne, splošne, administrativne, informacijske, načrtovalne, računovodske in podobne naloge (3. člen, »Zakon o policijskim poslovanjem i ovlastima«, 2009).

Kadar obstaja sum, da je policist ali druga oseba, zaposlena na organizacijski enoti Ministrstva za notranje zadeve, ali njim bližja oseba izvršil(a) kaznivo dejanje ali pa je bilo kaznivo dejanje storjeno v prostorih organizacijske enote Ministrstva za notranje zadeve, kriminalistične preiskave ne sme voditi ta ista organizacijska enota ministrstva, razen kadar je storilec zaloten pri izvrševanju kaznivega dejanja ali pa je potrebno takojšnje ukrepanje. V tem primeru bo kriminalistično preiskavo izvedla tista organizacijska enota ministrstva, ki jo bo določil generalni direktor policije. Kadar pa obstaja sum, da je kaznivo dejanje izvršila oseba na položaju vodilnega policista v okviru Generalne policijske uprave, se bo nemudoma odzvalo državno odvetništvo Republike Hrvaške, ki bo odločilo o prevzemu in uvedbi preiskave kaznivega dejanja (11.e člen, »Zakon o policijskim poslovanjem i ovlastima«, 2009).

V okviru Ministrstva za notranje zadeve deluje Kabinet ministra, ki za notranjega ministra opravlja strokovne in administrativne naloge, organizira in opravlja notranji nadzor ter nadzor nad delom uslužbencev, sodeluje z drugimi upravnimi organi in postavlja strateške cilje ter poroča o njihovi izvedbi (Ministarstvo unutarnjih poslova, 2020b). Kabinet ministra sestavljajo različne službe in oddelki, ki so določeni v 3. členu Uredbe o notranji organizaciji Ministrstva za notranje zadeve (»Uredba o unutarnjem ustrojstvu ministarstva unutarnjih poslova«, 2012). Za izvajanje kontrole in nadzora znotraj same uprave je bila v Kabinetu ministra ustanovljena Služba za notranji nadzor.

3.2 Služba za notranji nadzor

Naloge Službe za notranji nadzor so določene v 5. členu Uredbe o notranji organizaciji Ministrstva za notranje zadeve (»Uredba o unutarnjem ustrojstvu ministarstva unutarnjih poslova«, 2012). Služba za notranji nadzor koordinira in usklajuje izvajanje nadzora nad zakonitostjo, strokovnostjo in etičnostjo dela policistov (in drugih javnih uslužbencev); koordinira in usklajuje nadzor nad obravnavanjem pritožb in prijav državljanov; pripravi dokumentacijo in druge

informacije, potrebne za delo Komisije za pritožbe, in pripravi poročilo za zasedanje komisije.

Služba analizira in spremlja zbiranje podatkov in informacij, ki kažejo na izgubo integritete in nezakonito ravnanje javnih uslužbencev; nadzira, če je treba tudi sodeluje pri usklajevanju s pristojnimi organizacijskimi enotami, ki izvajajo kazenske preiskave zapletenejših kaznivih dejanj, ki jih izvedejo policisti (in drugi javni uslužbenci); sproži in nadzira uvedbo disciplinskega postopka ali neposredno sproži disciplinski postopek proti policistom (in drugim javnim uslužbencem) (»Uredba o unutarnjem ustrojstvu ministarstva unutarnjih poslova«, 2012).

Služba za notranji nadzor analizira tudi stanje poklicne odgovornosti in integritete policistov (in drugih javnih uslužbencev); ugotavlja vzroke nezakonitega, neprofesionalnega in neetičnega ravnanja in vedenja ter v zvezi s tem predlaga preventivne ukrepe; sodeluje z organi državne uprave, sodnimi organi, državnimi tožilstvi, varuhi človekovih pravic, sindikati, organizacijami civilne družbe in državljani in podobno (»Uredba o unutarnjem ustrojstvu ministarstva unutarnjih poslova«, 2012).

Služba zbira informacije o stanju zakonitosti pri izvajanju policijskih pooblastil, kršitvah delovnih pravil, neetičnem, nestrokovnem ali nezakonitem poslovanju in ravnanju; nadzira način vodenja in uporabe predpisanih delovnih evidenc pri pritožbah; pripravi potrebne analize in poročila; koordinira, usmerja in nadzira delo notranjega nadzora v regijskih oddelkih in podobno (»Uredba o unutarnjem ustrojstvu ministarstva unutarnjih poslova«, 2012).

V okviru Službe za notranji nadzor so za izvajanje nalog ustanovljeni še naslednji oddelki, določeni v 5. členu Uredbe o notranji organizaciji Ministrstva za notranje zadeve (»Uredba o unutarnjem ustrojstvu ministarstva unutarnjih poslova«, 2012):

- Oddelek za zakonitost,
- Oddelek za koordinacijo, integriteto in prevencijo,
- Oddelek za analitiko in
- Oddelek za notranji in splošni nadzor (Zagreb, Split, Reka in Osijek).

Oddelki so razdeljeni funkcionalno in opravljajo zgoraj opisane naloge.

3.3 Oddelek za nadzor, izboljšanje in razvoj policije

Generalna policijska uprava v okviru Ministrstva za notranje zadeve je organizacijsko na vrhu hierarhične lestvice in koordinira ter nadzira vse policijske enote, ki so ji podrejene. V okviru Generalne policijske uprave deluje posebna notranja organizacijska enota, Kabinet generalnega direktorja policije, ki opravlja svoje naloge v okviru treh oddelkov: Oddelka za strateško mednarodno policijsko sodelovanje, Oddelka za prevenzijo in Oddelka za nadzor, izboljšanje in razvoj policije (15. člen, »Uredba o unutarnjem ustrojstvu ministarstva unutarnjih poslov«, 2012).

Kabinet glavnega direktorja policije opravlja strokovne in administrativne naloge za generalnega direktorja policije, zlasti nadzorno-režijsko dejavnost organizacijskih enot Generalne policijske uprave in policistov, ter nadzor nad delom policistov. Usklajuje in nadzira preprečevanje kriminalitete ter opravlja naloge protokola, mednarodnega policijskega sodelovanja, izboljšanja policijskega dela in razvoja, opremljanja policije in podobno. Ena od nalog Kabineta je, da vzpostavi osnovne pogoje za pravno pomoč na račun ministarstva policistu, zoper katerega se zaradi uporabe prisilnih sredstev ali drugih dejanj pri opravljanju policijskega dela uvede kazenski postopek ali postopek za povrnitev škode. Kabinet generalnega direktorja policije opredeljuje strateške cilje, razvija in spremlja kazalnike učinkovitosti in uspešnosti, opredeljuje tveganja, spremlja posebne cilje iz strateških načrtov, poroča o uresničevanju zastavljenih ciljev in podobno (16. člen, »Uredba o unutarnjem ustrojstvu ministarstva unutarnjih poslov«, 2012).

Uredba o notranji organizaciji Ministrstva za notranje zadeve (»Uredba o unutarnjem ustrojstvu ministarstva unutarnjih poslov«, 2012) v 18. členu določa naloge Oddelka za nadzor, izboljšanje in razvoj policije. Oddelek tako: načrtuje, organizira in nadzira delo organizacijskih enot Generalne policijske uprave; nadzira delovne procese, organizacijo dela, načine in oblike sodelovanja med delovnimi in organizacijskimi enotami, pa tudi pravočasnost, kakovost in zakonitost opravljenega dela policije ter spremembe policijskih pooblastil; nadzira reševanje pritožb državljanov in neposredno sodeluje pri reševanju najbolj zapletenih pritožb državljanov zaradi policijskih ukrepov; nadzira in sodeluje pri zbiranju obvestil o dogodkih, v katerih so sodelovali policisti; predlaga ukrepe za izboljšanje policijskega dela in nadzornih dejavnosti; pripravlja poročila o opravljenem nadzoru; razvija osnovne smernice o sistemu razvoja in napredovanja policistov; sodeluje pri nabavi opreme in storitev; vzpostavlja osnovne pogoje za zagotavljanje pravne pomoči policistom, zoper katere

se zaradi uporabe prisilnih sredstev ali drugih dejanj pri opravljanju policijskega dela uvede kazenski postopek ali odškodninski postopek; sodeluje pri pripravi proračuna ministrstva v delu, ki se nanaša na Generalno policijsko upravo; sodeluje pri pripravi zakonov in predpisov s področja policijskega dela in podobno.

Iz zapsanega je razvidno, da se z notranjim nadzorom v okviru Ministrstva za notranje zadeve ukvarjajo:

- službe, oddelki in posamezniki v okviru kabinetov načelnikov posameznih policijskih uprav;
- Služba za notranji nadzor v okviru Kabineta ministra za notranje zadeve in
- Oddelek za nadzor, izboljšanje in razvoj policije v okviru Kabineta Generalnega direktorja policije.

Iz tega izhaja, da se nadzor nad delom policije izvaja na vseh treh ravneh delovanja policije.

3.4 Mehanizem pritožbe zoper delo policije (v okviru policije in Ministrstva za notranje zadeve)

K notranjemu nadzoru spada tudi mehanizem pritožbe zoper delo policije, ki je vzpostavljen v okviru policije in Ministrstva za notranje zadeve. Vsaka fizična ali pravna oseba, ki meni, da so bile pri izvajanju policijskih pooblastil z dejanjem ali opustitvijo odgovornosti policista kršene njene pravice ali svoboščine, ima pravico v roku 30 dni vložiti pritožbo na pristojno organizacijsko enoto Ministrstva za notranje zadeve. Pritožbo lahko oseba vloži na pristojno policijsko upravo, če gre za policista policijske uprave, ali na sedež organizacijske enote Ministrstva za notranje zadeve, če gre za policista na ministrstvu. Pritožbo je mogoče vložiti tudi pri Službi za notranji nadzor v okviru Kabineta ministra za notranje zadeve, ki pritožbo nad delom policista odstopi pristojni policijski upravi ali sedežu druge organizacijske enote ministrstva. Pritožnik prejme obvestilo o sprejetih ukrepih v 30 dneh od datuma prejema pritožbe (Središnji državni portal, 2020). Če pritožnik z odgovorom ni zadovoljen, lahko vloži pritožbo pri Službi za notranji nadzor, ki bo spis pregledala in po potrebi opravila dodatna preverjanja ter pritožnika obvestila o vsem storjenem in ugotovljenem v 30 dneh. Pritožnik ima v roku 15 dni od prejema odgovora

pravico vložiti pritožbo na odgovor Službe za notranji nadzor, ki prejeto pritožbo skupaj s spisom pošlje pristojni komisiji za pritožbe (Središnji državni portal, 2020).

4 Zunanji nadzor nad delom policije

Zunanji nadzor nad delom policije se na Hrvaškem zagotavlja prek pravosodnih organov in disciplinskega sodišča, parlamenta, Varuha človekovih pravic in komisij za pritožbe. Stanje človekovih pravic v Republiki Hrvaški spremljajo in vrednotijo tudi nevladne organizacije za varstvo človekovih pravic, pri čemer je razumljivo, da velik obseg dela teh organizacij predstavlja spremljanje in ugotavljanje (ne)pravilnosti v delovanju policije (Rajko, 2000). Poleg nevladnih organizacij tovrstno vrednotenje dela policije izvajajo še mednarodne organizacije in nekateri drugi subjekti, ki izvajajo neodvisen in nepristranski nadzor ter s tem krepijo zaupanja javnosti v delo policije. Mednje lahko uvrstimo vladni Urad za človekove pravice in pravice narodnih manjšin in parlamentarni Odbor za človekove pravice in pravice narodnih manjšin

4.1 Pravosodni organi in disciplinsko sodišče

Državni odvetnik in sodišča igrajo pomembno vlogo pri nadzoru v kazenskih postopkih. Državni odvetnik odloča o vložitvi tožbe zoper kršitelja po 174. členu Zakona o kazenskem postopku (»Zakon o kaznem postopku [ZKP]«, 2008), izvaja preiskovalne dejavnosti na pooblastilo sodnika po 193. členu ZKP, zbira obvestila in dokaze po drugem odstavku 174. člena ZKP itd., preiskovalni sodnik pa odloča o izločitvi policistov iz določenih ukrepov na podlagi 41. člena ZKP, opravlja odločitve ustavnega sodišča glede začasnih ukrepov po 182. členu ZKP itn.

V primeru zlorabe policijskih pooblastil ali drugih kršitev se v hrvaškem pravnem redu ugotavlja tako kazenska oziroma prekrškovna kot tudi disciplinska odgovornost kršitelja, če dejanje predstavlja kršitev kazenskega prava in hkrati tudi kršitev službene dolžnosti (93. člen, »Zakon o policiji«, 2011). Kazenska oziroma prekrškovna in disciplinska odgovornost policijskih uslužbencev sta dva različna tipa odgovornosti; ugotavljata se pred različnimi sodnimi organi z različnimi preiskovalnimi dejanji in postopki, z možnostjo koriščenja različnih pravnih sredstev, za ugotovljene kršitve pa so predvidene tudi različne sankcije.

Državno odvetništvo ima pomembno vlogo pri izvedbi neodvisne in učinkovite preiskave zlorabe policijskih pooblastil. Ob pregledu zahtevka pritožnika o morebitnem oškodovanju se državno odvetništvo odloči, ali bo začelo preiskavo, s katero bo ugotovilo, ali je policist v postopku prekoračil svoja pooblastila in ali ima ta kršitev znake kaznivega dejanja ali prekrška, ki se preganja po uradni dolžnosti. Prijavo na državno odvetništvo lahko poda vsak državljan, ki meni, da so mu bile z uporabo prisilnih sredstev kršene njegove ustavno določene človekove pravice in temeljne svoboščine (Ombudsman, 2020a).

Za ugotavljanje kazenske odgovornosti so pristojna kazenska sodišča, disciplinsko odgovornost pa ugotavlja disciplinsko sodišče (prvostopenjsko in drugostopenjsko), ki deluje v okviru Ministrstva za notranje zadeve, njegovi zaposleni pa organizacijsko spadajo pod ministrstvo in svojo funkcijo opravljajo profesionalno (99. člen, »Zakon o policiji«, 2011). Disciplinska sodišča delujejo v okviru Službe za disciplinsko odgovornost in imajo status neodvisnega, strokovnega in nepristranskega organa.

Disciplinski postopek zoper policista v primeru lažjih kršitev službenih dolžnosti se začne na predlog nadrejenega policista, v primeru težjih kršitev pa na predlog ministra za notranje zadeve. Postopek za ugotovitev lažje kršitve vodi minister za notranje zadeve ali pristojni nadrejeni policist, postopek za ugotavljanje težje kršitve pa vodi disciplinsko sodišče (97. člen, »Zakon o policiji«, 2011).

4.2 Parlament

Hrvaški parlament (hrv. *sabor*) vpliva na policijsko delo z ustvarjanjem zakonodajnih okvirov, s predlaganjem zakonov, z avtentičnimi razlagami in podobno. Po vrsti dela nekateri Odbori hrvaškega parlamenta nadzirajo delo Ministrstva za notranje zadeve, prejemajo pritožbe državljanov, ustanavljajo razne organe, kot so Komisija za notranje zadeve in nacionalno varnost, Odbor za človekove pravice in pravice narodnih manjšin ter Odbor za peticije in pritožbe (Rajko, 2000).

Parlamentarni nadzor se na temeljni ravni udejanja na podlagi 4. členu Zakona o policiji (2011), ki določa, da mora minister za notranje zadeve hrvaškemu parlamentu vsaj enkrat letno predložiti pisno poročilo o dejavnostih policije (podatke o delu, stanju in načinu izvrševanja prava), parlamentarnemu Odboru za notranjo politiko in nacionalno varnost pa pogosteje, na njihovo zahtevo in za

posamične zadeve. Pomemben kazalnik nadzora je tudi državni proračun, namenjen delovanju policije (Rajko, 2000).

Ustava Republike Hrvaške v členih 70–92 ureja pristojnosti in organizacijo hrvaškega parlamenta. Z vidika nadzora nad delovanjem Ministrstva za notranje zadeve velja izpostaviti 80. člen, ki ureja pristojnosti parlamenta, 85. člen, ki ureja poslanska vprašanja in interpelacijo, ter 87. člen, ki parlamentu priznava možnost pooblastiti vlado za sprejem uredb iz njegove pristojnosti.

Nadzor nad delom policije je zagotovljen tudi prek sistema parlamentarnih delovnih teles. Delovno telo razpravlja o predlogih in spodbudah za sprejemanje zakonov in drugih aktov ter o drugih vprašanjih, ki so v pristojnosti parlamenta. V okviru svojega področja spremlja delo vlade in drugih organov, katerih delo v skladu z ustavo in zakonom nadzoruje parlament. Delovno telo poleg tega obravnava poročila organov in institucij, ki jih na podlagi zakona predložijo parlamentu. Po zaključeni razpravi zavzame stališče, v katerem določa predloge aktov in poroča parlamentu (Hrvatski sabor, 2020a).

Parlament ima več kot trideset delovnih teles. Tista, ki so ključna pri zagotavljanju nadzora nad delom policije, so Odbor za notranjo politiko in nacionalno varnost, Odbor za človekove pravice in pravice narodnih manjšin, Odbor za peticije in pritožbe ter Odbor za finance in državni proračun (Hrvatski sabor, 2020b). Hrvaški parlament lahko ustanovi preiskovalne komisije za katero koli zadevo javnega pomena (Hrvatski sabor, 2020c).

4.3 Varuh človekovih pravic

Varuh človekovih pravic (hrv. *pučki pravobranitelj*) v okviru svojih pooblastil izvaja zunanji nadzor nad delom policije v Republiki Hrvaški. Na lastno pobudo obravnava posamezne primere kršitev spoštovanja temeljnih pravic državljanov, ki jih izvedejo organi državne uprave (vključno s policijo), organi z javnimi pooblastili ali posamezniki, zaposleni v teh organih, kadar opravljajo naloge iz svoje pristojnosti. Zakon o Varuhu človekovih pravic (»Zakon o pučkom pravobranitelju«, 2012) v 11. členu ureja obveznost organov državne uprave, da sodelujejo z Varuhom človekovih pravic in na njegovo zahtevo predložijo poročila in odgovarjajo na vprašanja.

Varuh človekovih pravic je pristojen tudi za obravnavanje pritožb posameznikov nad delom policije. Po prejeti pritožbi odredi preiskavo, pri kateri morajo državni organi po potrebi zagotoviti vso potrebno dokumentacijo, ki jo Varuh potrebuje. Varuh človekovih pravic ni disciplinski organ, temveč lahko poda le mnenja, priporočila in opozorila pristojnemu organu, po potrebi pa lahko poročilo o ugotovljenih dejstvih predstavi hrvaškemu parlamentu (Byrne in Priestley, 2015).

V poročilu dejavnosti za leto 2019 je Varuh človekovih pravic na podlagi pritožb ali na lastno pobudo ukrepal v 122 primerih, povezanih z opustitvami pri opravljanju policijskih nalog, neprofesionalnim in neetičnim vedenjem do državljanov, ter v primerih prekoračitve pooblastil v postopkih, povezanih z uporabo fizične sile in posledično z odvzemom prostosti (Ombudsman, 2020b).

4.4 Komisija za pritožbe

Ko pritožnik, kljub dvostopenjskemu notranjemu pritožbenemu postopku in nadzoru, meni, da policijska uprava in Služba za notranji nadzor nista pravilno ugotovili vseh dejstev, se lahko na odgovor slednje pritoži, nato pa se za ta namen sestane komisija za pritožbe (v nadaljevanju: komisija).

Komisija, ki ima sedež na Ministrstvu za notranje zadeve, je pristojna za obravnavanje pritožb v primerih, povezanih z delom policije na sedežu ministrstva. Komisije, ki delujejo v policijskih upravah, pa so pristojne za obravnavanje pritožb zoper delo policistov policijskih uprav (12. člen, »Pravilnik o načinu rada i postovanja po pritužbama te radu povjerenstva za rad po pritužbama«, 2015).

Komisijo s sedežem na Ministrstvu za notranje zadeve sestavlja 9 predstavnikov javnosti, ki jih imenuje in razrešuje hrvaški parlament na predlog Odbora za človekove pravice in pravice narodnih manjšin. Odločitev komisije se vroči pritožniku, generalnemu direktorju policije, ministrstvu in osebi, odgovorni za začetek disciplinskega postopka zoper policista, na katerega se pritožba nanaša (5.c člen, »Zakon o policiji«, 2011).

Z delovanjem komisije s sedežem na Ministrstvu za notranje zadeve in komisij, ki delujejo v policijskih upravah, naj bi bil zagotovljen državljanski nadzor nad delom policije, vendar se je izkazalo, da je bilo v preteklosti delo komisij neučinkovito in opravljeno s pomanjkljivimi preiskavami in naslanjanjem na informacije, ki jih je

posredovala policija sama. Poleg tega odločitve tega telesa niso bile obvezujoče (Byrne in Priestley, 2015).

Franulović in Staničić (2018) ugotavljata, da je veljavna zakonodaja povzročila popolno izginotje državljanskega nadzora nad delom policije, saj komisije v praksi ne delujejo, pritožbe državljanov pa rešujejo organi v okviru Ministrstva za notranje zadeve. Organi državljanskega nadzora (komisije) sicer imajo pravno podlago za delovanje v Zakonu o policijskih zadevah in pooblastilih (2009) in Zakonu o policiji (2011), vendar zaradi pomanjkanja interesa potencialnih kandidatov za člane komisij v resnici ni bil oblikovan. Hrvaški parlament je v začetku leta 2020 imenoval člane komisije s sedežem na Ministrstvu za notranje zadeve za štiriletni mandat, ki bodo obravnavali pritožbe državljanov glede dela organov ministrstva za notranje zadeve, o upravičenosti pritožb pa bo obveščal Odbor za človekove pravice in pravice narodnih manjšin ter Ministrstvo za notranje zadeve (Ivandić, 2020).

4.5 Urad in odbor za človekove pravice in pravice narodnih manjšin

Vlada skladno s 27. členom Zakona o vladi (2011) za opravljanje strokovnega dela ustanavlja urade, med katerimi je za nadzor nad delom policije odgovoren Urad za človekove pravice in pravice narodnih manjšin (hrv. *Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina*).

Vizija urada je izboljšati celoten sistem zaščite in spodbujanja človekovih pravic ter pravic narodnih manjšin v Republiki Hrvaški preko učinkovitega in sistematičnega izvajanja državnih programov, načrtov, strategij, akcijskih načrtov, ustavnega zakona o pravicah narodnih manjšin in mednarodnih dokumentov, ozaveščanja javnosti in preprečevanja zločinov iz sovraštva, katerih namen je izboljšati zaščito človekovih in manjšinskih pravic.

V okviru parlamenta deluje Odbor za človekove pravice in pravice narodnih manjšin (hrv. *Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina*). V njegove pristojnosti spadajo naloge ugotavljanja in spremljanja izvajanja politike. V postopku sprejemanja zakonov in drugih predpisov pa ima odbor pravice in dolžnosti matičnega delovnega telesa na področjih, povezanih z:

- izvajanjem ratificiranih mednarodnih aktov, ki urejajo varstvo človekovih pravic – načelna vprašanja, predlogi in mnenja glede izvajanja določb Ustave Republike Hrvaške o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah;
- uresničevanjem in varstvom človekovih pravic in svoboščin;
- uresničevanjem pravic narodnih manjšin, določenih z ustavo Republike Hrvaške in zakoni, ter predlaganjem ukrepov za uresničevanje teh pravic;
- meddržavnimi sporazumi in programi mednarodnega kulturnega, izobraževalnega in drugega sodelovanja, kadar je to v interesu nekaterih narodnih manjšin v Republiki Hrvaški in hrvaških manjšin v evropskih državah, ter
- financiranjem nekaterih potreb narodnih manjšin – druge naloge, določene s tem poslovnikom.

Odbor za človekove pravice in pravice narodnih manjšin pri svojem delu sodeluje z znanstvenimi in strokovnimi ter vladnimi in nevladnimi organizacijami, ki delujejo na področju varstva človekovih in etničnih pravic, z ustreznimi delovnimi telesi parlamentov drugih držav ter s tujimi in mednarodnimi organi, ki delujejo na področju varstva človekovih in etničnih pravic. Odbor za človekove pravice in pravice narodnih manjšin sodeluje z delovnimi telesi, pristojnimi za peticije in pritožbe, ter z drugimi delovnimi telesi parlamenta in obravnava vprašanja v okviru teh delovnih teles, če meni, da so pomembna za zaščito teh pravic. Preko Odbora parlament izvaja zunanji nadzor nad delom policije (Hrvatski sabor, 2020d).

4.6 Svet za državljanski nadzor varnostno-obveščevalnih agencij

V Republiki Hrvaški je ena od oblik državljanskega nadzora nad policijo tudi nadzor, ki ga izvaja Svet za državljanski nadzor varnostno-obveščevalnih agencij (hrv. *Vijeće za građanski nadzor sigurnosno-obavještajnih agencija*). Svet ima šest članov, ki jih imenuje hrvaški parlament. Obseg njihovega dela in pristojnosti je opredeljen v Zakonu o varnostno-obveščevalnem sistemu Republike Hrvaške (»Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost«, 2014). Določba tretjega odstavka 2. člena zakona določa, da delo varnostno-obveščevalnih agencij nadzorujejo hrvaški parlament, predsednik Republike Hrvaške, vlada Republike Hrvaške, Urad Sveta za nacionalno varnost ter Svet za državljanski nadzor varnostnih in obveščevalnih agencij (Hrvatski sabor, 2020e).

Hrvaški parlament nadzoruje varnostno-obveščevalne agencije neposredno in preko odbora hrvaškega parlamenta, pristojnega za nacionalno varnost, ter Sveta za državljanski nadzor varnostno-obveščevalnih agencij. Hrvaški parlament je torej poleg neposrednega parlamentarnega nadzora, ki ga izvaja stalno delovno telo parlamenta, ustanovil tudi Svet za državljanski nadzor varnostno-obveščevalnih agencij, in sicer za »izvajanje državlanskega nadzora nad delom varnostno-obveščevalnih agencij«. Republika Hrvaška je s tem omogočila sodelovanje državljanov pri nadzoru tistih delov državnega sistema, ki so zaradi potreb nacionalne varnosti pooblašteni za uporabo posebnih ukrepov in postopkov (Hrvatski sabor, 2020e).

Svet spremlja zakonitost dela varnostnih služb, spremlja in nadzira izvajanje ukrepov tajnega zbiranja podatkov, ki omejujejo ustavne človekove pravice in temeljne svoboščine ter zbrane informacije in podatke v obliki obvestil posreduje Svetu za nacionalno varnost, predsedniku parlamenta, predsedniku parlamentarnega Odbora za nacionalno varnost in direktorjem varnostno-obveščevalnih agencij. (Hrvatski sabor, 2020e).

5 Zaključek

Policija ima z zakonom določena pooblastila, ki ji omogočajo uspešno in učinkovito opravljanje nalog, kot so varovanje državljanov in njihovega premoženja, zagotavljanje javnega reda in miru, preprečevanje in preiskovanje kriminalitete in podobno. Ker lahko policija s policijskimi pooblastili hitro poseže v človekove pravice, mora biti vsaka uporaba le-teh strokovna, zakonita in sorazmerna, država pa mora zagotoviti ravnotežje med zagotavljanjem varnosti državljanov in posegi v človekove pravice. Da bi preprečili nestrokovne in nelegitimne posege v človekove pravice, neetično ravnanje in zlorabo policijskih pooblastil, je nujno potrebno, da ima država vpeljan mehanizem nadzora nad delom policije. Nadzor mora biti notranji in zunanji. Da je zagotovljena določena mera strokovnosti in legitimnosti, mora nadzor vključevati tako strokovnjake kot javnost.

V Republiki Hrvaški so naloge in pooblastila policije določeni v Zakonu o policiji (2011) ter Zakonu o policijskih zadevah in pooblastilih (2009). V svoj pravni red ima vpeljan centraliziran sistem nadzora nad delom policije. Notranji nadzor se izvaja neposredno na vseh organizacijsko-hierarhičnih ravneh, opravljajo pa ga tudi pristojni organi v okviru Ministrstva za notranje zadeve. Služba za notranji razvoj v

okviru Kabineta ministra za notranje zadeve, Oddelek za nadzor, izboljšanje in razvoj policije v okviru Kabineta generalnega direktorja policije ter službe, oddelki in posamezniki v okviru kabinetov načelnikov posameznih policijskih uprav so ključni akterji pri zagotavljanju notranjega nadzora nad delom policije. Zunanji nadzor nad delom policije izvajajo odbori in komisije za pritožbe, hrvaški parlament, vlada, Varuh človekovih pravic, pravosodni organi ter mednarodne in nevladne organizacije, ki spremljajo spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v državi ter vrednotijo delo policije.

Organi, ki izvajajo notranji nadzor v okviru Ministrstva za notranje zadeve, naj bi delovali strokovno in neodvisno, vendar bi status dejanske neodvisnosti v očeh javnosti pridobili le, če ne bi delovali v ustroju Ministrstva za notranje zadeve. Na področju zunanjega nadzora ima poleg Varuha človekovih pravic pomembno mesto tudi državljanski nadzor nad delom policije v obliki delovanja komisije za pritožbe s sedežem na Ministrstvu za notranje zadeve in komisijah za pritožbe v okviru policijskih uprav, vendar se ta oblika nadzora za zdaj ni izkazala za dejansko funkcionalno. Parlament je v začetku leta 2020 na novo imenoval člane komisije za pritožbe s sedežem na Ministrstvu za notranje zadeve, zato lahko javno oceno njihovega dela pričakujemo v tekočem letu. Če se bo komisija končno izkazala za uspešno in učinkovito, bo s tem dvignila raven nepristranskosti, neodvisnosti in legitimnosti nadzora ter s tem okrepila zaupanje državljanov v njeno delo in v delo policije ter posledično v učinkovitost pravne države.

Literatura

- Byrne, J. in Priestley, W. (2015). *Police oversight mechanisms in the Council of Europe member states*. Strassbourg: Council of Europe. Pridobljeno na <https://rm.coe.int/police-oversight-mechanisms-in-the-council-of-europe-member-states/168073dd36>
- Central Intelligence Agency [CIA]. (2019). *The world factbook – Croatia*. Pridobljeno na <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/hr.html>
- Europol. (2020). *Member states – Croatia*. Pridobljeno na <https://www.europol.europa.eu/partners-agreements/member-states/croatia>
- Franulović, D. in Staničić, F. (2018). Povjerenstvo za rad po pritužbama u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske – od svijetlog primjera civilnog nadzora nad radom policije do nestanka? V *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* (str. 1013–1038). Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci. Pridobljeno na <https://hrcak.srce.hr/zbornik-pfsr>
- Hrvatski sabor. (2020a). *O saboru – Ustrojstvo sabora*. Pridobljeno na <https://www.sabor.hr/hr/o-saboru/ustrojstvo-sabora>
- Hrvatski sabor. (2020b). *Radna tjela – Odbori i povjerenstva*. Pridobljeno na <https://www.sabor.hr/hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva>
- Hrvatski sabor. (2020c). *Radna tjela*. Pridobljeno na <https://www.sabor.hr/hr/radna-tijela>

- Hrvatski sabor. (2020d). *Radna tijela – Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina*. Pridobljeno na <https://www.sabor.hr/hr/radna-tijela/odbor-za-ljudska-prava-i-prava-nacionalnih-manjina-9-saziv>
- Hrvatski sabor. (2020e). *Početna – Vijeće za građanski nadzor sigurnosno-obavještajnih agencija*. Pridobljeno na <https://www.sabor.hr/hr/vijece-za-gradanski-nadzor-sigurnosno-obavjestajnih-agencija-9-saziv>
- Ivandić, I. (28. 2. 2020). Sabor imenovao Povjerenstvo za rad po pritužbama MUP-a. *Tportal.hr*. Pridobljeno na <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/sabor-imenovao-povjerenstvo-za-rad-po-prituzbama-mup-a-20200228>
- Kralj, Ž. (2014). Unutarnja kontrola i nadzor policije. *Policija i sigurnost*, 23 (1/2014), 73–81. Pridobljeno na <https://hrcak.srce.hr/126110>
- Ministarstvo unutarnjih poslova. (2020a). *O ministarstvu*. Pridobljeno na <https://mup.gov.hr/o-ministarstvu/387>
- Ministarstvo unutarnjih poslova. (2020b). *Kabinet ministra*. Pridobljeno na <https://mup.gov.hr/o-nama-9/ustroj/kabinet-ministra/281606>
- Ministarstvo uprave Republike Hrvatske. (2020). *Lokalna i područna (regionalna) samouprava*. Pridobljeno na <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-organizaciju-uprave/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/popis-zupanija-gradova-i-opcina/846>
- Ombudsman. (2020a). *Analiza: Policijska uporaba sredstava prisile – propisi i kontrola*. Pridobljeno na <https://www.ombudsman.hr/hr/analiza-policijska-uporaba-sredstava-prisile-pravila-i-kontrola/>
- Ombudsman. (2020b). *Izješće pučke pravobraniteljice za 2019*. Zagreb: Pučki pravobranitelj. Pridobljeno na <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesece-pucke-pravobraniteljice-za-2019-godinu/?wpdmurl=7580&refresh=5f64d24fce731600442959>
- Orlović, A. (2013). Zakonsko-normativni zahtjevi vođenja u hrvatskoj policiji. V J. Taradi (ur.), *Menadžment i sigurnost* (str. 365–377). Zagreb: Hrvatsko društvo inženjera sigurnosti. Pridobljeno na <https://drive.google.com/file/d/18Jj05EaZ6wF-NstyddhWIFEmQxfVcH4S/view>
- Policija. (2020b). *Ustroj – Ured glavnog ravnatelja policije*. Pridobljeno na <https://policija.gov.hr/ured-glavnog-ravnatelja-policije/413>
- Pravilnik o načinu rada i postupanja po pritužbama te radu povjerenstava za rad po pritužbama [Pravilnik o načinu dela in obravnavi pritožb ter delu komisij s pritožbami]. (2015). *Narodne novine*, (78/2015). Pridobljeno na https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2015_07_78_1515.html
- Rajko, A. (2000). Nadzor nad tijelima unutarnjih poslova. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 2 (1), 122–155. Pridobljeno na <https://hrcak.srce.hr/197744>
- Središnji državni portal. (2020). *Kako se žaliti na rad policijskog službenika*. Pridobljeno na <https://www.gov.hr/moja-uprava/pravna-drzava-i-sigurnost/prijava-i-pohvala-drzavnih-sluzbenika/kako-se-zaliti-na-rad-policijskog-sluzbenika/1644>
- Uredba o unutarnjem ustrojstvu ministarstva unutarnjih poslova [Uredba o notranji organizaciji Ministrstva za notranje zadeve]. (2012, 2013, 2014, 2015, 2017, 2018, 2019). *Narodne novine*, (70/12, 140/13, 50/14, 32/15, 11/17, 129/17, 5/18, 66/18, 109/18, 24/19, 79/19). Pridobljeno na https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_06_70_1670.html
- Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost. (2014). *O nama – građanski nadzor*. Pridobljeno na <https://www.uvns.hr/hr/o-nama/gradjanski-nadzor>
- Ustav Republike Hrvatske [Ustava Republike Hrvatske]. (1990). *Narodne novine*, (56/1990). Pridobljeno na https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1990_12_56_1092.html
- Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj [Zakon o ozemlju županij, mest in občin v Republiki Hrvatski]. (2006, 2007, 2010, 2013, 2015). *Narodne novine*, (86/06, 125/06, 16/07, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13, 110/15). Pridobljeno na https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1992_12_90_2333.html
- Zakon o policiji [Zakon o policiji]. (2011, 2012, 2014, 2015, 2016, 2019). *Narodne novine*, (34/11, 130/12, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19). Pridobljeno na https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_03_34_762.html

- Zakon o policijskim poslovanju i ovlastima [Zakon o policijskih zadevah in pooblastilih]. (2009, 2014, 2019). *Narodne novine*, (76/09, 92/14, 70/19). Pridobljeno na https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009_07_76_1835.html
- Zakon o vladi Republike Hrvatske [Zakon o vladi Republike Hrvaške]. (2011, 2014, 2016, 2018). *Narodne novine*, (150/11, 119/14, 93/16, 116/18). Pridobljeno na https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_12_150_3084.html
- Zakon o kaznenom postupku [Zakon o kazenskom postupku]. (2008, 2009, 2011, 2012, 2013, 2014, 2017, 2019). *Narodne novine* (152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19, 126/19). Pridobljeno na <https://www.zakon.hr/z/174/Zakon-o-kaznenom-postupku>
- Zakon o pučkom pravobranitelju [Zakon o varuhu človekovih pravic]. (2012). *Narodne novine*, (76/12). Pridobljeno na https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_07_76_1761.html

ORGANIZACIJA IN NADZOR POLICIJE V IZBRANIH DRŽAVAH: ZBORNİK RAZISKOVALNEGA DELA ŠTUDENTOV FAKULTETE ZA VARNOSTNE VEDE IN PRAVNE FAKULTETE UNIVERZE V MARIBORU

BENJAMIN FLANDER, BOJAN TIČAR, MAJA MODIC,
BRANKO LOBNIKAR IN LANA CVIKL

Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede, Ljubljana, Slovenija.

E-pošta: benjamin.flander@fvv.uni-mb.si, bojan.ticar@fvv.uni-mb.si,

maja.modic@fvv.uni-mb.si, branko.lobnikar@fvv.uni-mb.si, lana.cvikl@fvv.uni-mb.si

Povzetek Prispevki v zborniku obravnavajo organizacijo policije in ureditev nadzora nad policijo v štirih izbranih državah: Kanadi, Italiji, Franciji in Hrvaški. Zbornik je nastal v okviru ciljnega raziskovalnega projekta »Učinkovitost systemskega nadzora nad policijo na področju spoštovanja človekovih pravic ter zakonskih in strokovnih standardov policijskega dela« (CRP V5-1942), ki smo ga novembra 2019 začeli izvajati na Fakulteti za varnostne vede. Raziskava, ki jo sofinancirata Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije in Ministrstvo za notranje zadeve, je osredotočena na ureditev in izvajanje nadzora nad policijo v Sloveniji, vključuje pa tudi pregled sistemov nadzora nad policijo v izbranih državah članicah Evropske unije in neevropskih državah. Sledeč strateškim usmeritvam fakultete smo raziskovalci v delu projekta, ki vključuje pregled ureditve nadzora v tujini, k sodelovanju povabili študente in študentke dodiplomskih in podiplomskih študijskih programov. Analiza je pokazala, da je za izbrane države značilno, da so uveljavile različne modele organizacije in nadzora nad policijo, za vse pa je značilna kombinacija različnih oblik notranjega in (neodvisnega) zunanjskega nadzora. Tako organizacija policije kot tudi sistem njenega nadzora se v izbranih državah razlikujeta tudi po stopnji decentralizacije ter večji ali manjši razpršenosti, ki je značilna tudi za ureditev v Sloveniji.

Ključne besede:

policija,
organiziranost
policije,
nadzor nad
policijo,
temeljne
pravice,
mednarodna
primerjava.

**POLICE ORGANIZATION AND
OVERSIGHT IN SELECTED COUNTRIES:
COMPILATION OF RESEARCH PAPERS
AUTHORED BY THE STUDENTS OF THE
FACULTY OF CRIMINAL JUSTICE AND
SECURITY AND FACULTY OF LAW OF
THE UNIVERSITY OF MARIBOR**

BENJAMIN FLANDER, BOJAN TIČAR, MAJA MODIC,
BRANKO LOBNIKAR & LANA CVIKL

University of Maribor, Faculty of Criminal Justice and Security, Ljubljana, Slovenia.
E-mail: benjamin.flander@fvv.uni-mb.si, bojan.ticar@fvv.uni-mb.si,
maja.modic@fvv.uni-mb.si, branko.lobnikar@fvv.uni-mb.si, lana.cvikl@fvv.uni-mb.si

Abstract Chapters in this collection deal with the organization of the police and the regulation of police oversight in four selected countries: Canada, Italy, France and Croatia. The collection was created within the research project "Effectiveness of systemic control over the police in the field of respect for human rights and legal and professional standards of police work" (CRP V5-1942), which we began in November 2019 at the Faculty of Security Sciences. The research, co-financed by the Slovenian Research Agency and the Ministry of the Interior, focuses on the regulation and implementation of police oversight in Slovenia and includes a comparative view of police oversight systems in selected EU and non-European countries. Following the strategic guidelines of the faculty, the researchers invited students of undergraduate and postgraduate study programs to participate in the project. The analysis showed that selected countries have different models of organization and control over the police, characterized by a combination of different forms of internal and independent external control. Both the organization of the police and the system of its control in the selected countries differ in the degree of decentralization and dispersion, which is also characteristic of the regulation in Slovenia.

Keywords:

police,
gendarmerie,
oversight,
France,
human
rights and
liberties.





Univerza v Mariboru

Fakulteta za varnostne vede

