

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 krajevene 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 državljani. 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 vloženih 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.

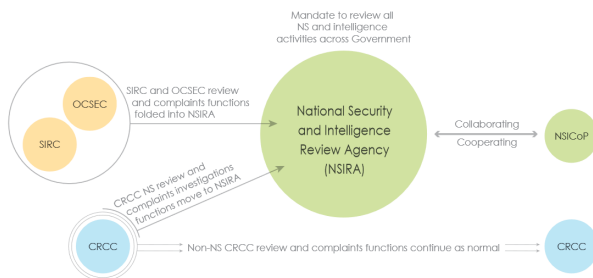
Agencija je neodvisen nadzorni organ, ki je neposredno podrejen kanadskemu zveznemu parlamentu. Ugotovitve in sklepe oblikuje samostojno in neodvisno od izvršilne veje oblasti. V ožji sestavi ga sestavljajo predsedujoči ter ne manj kot trije in ne več kot šest članov. Člane imenuje generalni guverner 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, NSICOP) (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. Zahtevke 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

