

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 priteče.

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 ravnaj 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 ispetivo 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 izrehati 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 Karabinjerjev, 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.

