

Policija kot sredstvo oblasti in varnostni mehanizem v Jugoslaviji

Andrej Anžič*

Policija v Jugoslaviji je štiri desetletja in pol ohranjala skupaj z ostalo množico represivnih institucij, železni zakon jugoslovanske oligarhije. Njena osnovna naloga je bila varovanje države pred človekom — posameznikom. Politična nomenklatura se je zahtevam po demokratizaciji postavljala po robu s prisilo in izredno močno represijo. Človekove pravice in temeljne svoboščine so bile tako dnevno kršene ali pa vsaj ogrožene. Policija je bila povsem izven nadzora zakonodajnih in predstavniških teles, in je bila orodje v rokah partijske elite. Ustanovljena je bila v skrajno konfliktnem obdobju, obdobju revolucije. Komunistična partija jo je oblikovala po Leninskem vzoru o »vsenarodni evidenci in kontroli«, katerega bistvo sta želja in poskus po totalitarnem nadzorstvu ljudi in njihovih ravnanj, ter usmerjanje k ciljem, ki jih je postavljala partijska elita. Čeprav je bila več čas najmočnejši partijski argument, je bila njena represivna vloga v posameznih etapah razvoja jugoslovanske družbe različno dozirana. Ob vseh različnostih, ki so se po letu 1967 v posameznih republikah uveljavile, vendarle lahko trdimo, da je obstajala jugoslovanska policija.

Gljučne besede: policija, organizacija, vloga, Jugoslavija, varnostni sistem, nadzor nad policijo, razvoj policije, Slovenija.

UDK 351.74(497.1+497.12)

1. Uvodna razmišljanja

Glede na to, da se soočamo z dramatičnim razpadom jugoslovanske države, ki svoje represivne institucije uporabljala na skrajni način, da bi ohranila izgublajoče se iluzije, ter privilegije posameznih političnih elit, smo ocenili, da bi bilo koristno nekoliko поблиže predstaviti policijo te državne skupnosti, ki je štiri desetletja in pol ohranjala železni zakon jugoslovanske oligarhije. Njena temeljna naloga, kot pomembnega člena v množici represivnih institucij, je bila varovanje države pred posameznikom. Sestavljena je bila iz treh ključnih sestavin z izvršnimi pooblastili: uniformirane policije (milice), kriminalistične službe in službe državne varnosti. Najbolj množična je bila uniformirana policija, najbolj »klasična« kriminalistična služba in najbolj »politična« služba državne varnosti. Za zadnjo trdimo, da jo lahko opredelimo tudi kot ideološko policijo.¹ Ta del policije je navznoter (znotraj policije) z raznimi oblikami in metodami dela obvladoval vse pripadnike po-

licijskih služb. Pri tem ni šlo samo za klasičen notranji nadzor ali za »policijo v policiji« kot je to na primer v ZDA Internal Affairs Division ali v Veliki Britaniji Special Branch. Ta nadzor je bil mešanica ideološko-moralnih, ideološko-vrednostnih, protikorupcijskih, socialno-patoloških in kontraobveščevalnih vsebin. Ideologija in stroka sta bili močno prepleteni, intenzivnost teh institucij pa je bila v različnih obdobjih razvoja izražena z različno višino amplitude.

Ideologija je bila v policiji vedno na najvišji točki takrat, ko je prišlo v družbi do najtežjih spopadov med političnimi elitami. Zmagujoča elita je hotela takoj po zmagi pokazati svojo moč. Najbolj učinkovito in tudi prepričevalno sta jo lahko armada in policija.²

Takšni in podobni odnosi v trikotniku politična oligarhija—policija—državljeni, so nujno vodili v težke in množične oblike kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin. To je sprožilo pri ljudeh težnjo po demokratizaciji in odpravi monopola oblasti. Politična nomenklatura pa se je tem zahtevam postavljala po robu s prisilo in močno represijo, ki nista dopuščali nobenega mišljenja izven uradnih okvirov. Zaradi očitnih primerov množičnih kršitev človekovih temeljnih pravic in svoboščin je postala Jugoslavija objekt kritik mednarodnih združenj. Vse kritike in intervencije pa so pri nas zavračali s

² Navedemo naj le nekaj primerov:

a) primer obračuna s t. i. »mas pokretom« leta 1971 na Hrvaškem. Demonstracija represije je bila izražena v polnem obsegu; ali pa

b) primer obračuna s t. i. liberalizmom (Kavčičevo skupino) v Sloveniji..., primer obračuna z Markom Nikežićem, Latinko Perović v Srbiji...

Navedli bi lahko še celo vrsto drugih, še bolj očitnih dokazov zgornje trditve.

* Andrej Anžič, magister politoloških znanosti, predavatelj, Višja šola za notranje zadeve, Ljubljana, Kotnikova 8.

Prispevek je le delni povzetek magistrske naloge z naslovom Paradigme možnega razvoja institucionalizacije in nadzora represivne (policijske) funkcije v pluralni družbi, ki jo je avtor izdelal pod mentorstvom prof. dr. Franceta Vrega in mentorstvom prof. dr. Janeza Pečarja in uspešno zagovarjal leta 1991 pred komisijo v sestavi: prof. dr. Janez Pečar, prof. dr. France Vreg in doc. dr. Anton Grizold.

¹ Menimo, da je izraz ideološka policija ustrenejši od izraza politična policija. Predvsem natančneje opredeljuje strankarsko policijo. Toda pri tem je treba ločiti legalno delovanje za varstvo države od nelegitimnega delovanja za strankarski interes.

trditvami, ki so bile 45 let jugoslovanska klasika: »to (kritike, opozorila...) je navadno vmešavanje v notranje zadeve suverenih držav«. Posledice takšnega razmišljanja so neizogibno pripeljale do razpada države, katere temeljna povezovalna vloga (kako tragično!) je bila represija. Še enkrat se je potrdilo dejstvo, da so »človekove pravice osrednje vprašanje, od njega je odvisna celotna zgradba družbe, če to vprašanje ni ustrezno rešeno, se zgradba sesuje«.³ Vse to se je na jugoslovanskem ozemeljskem prostoru tudi zgodilo. Kriza moči je povzročila polarizacijo med vodilno elito in ljudmi, ki so začeli oblikovati opozicijo. Vladajoče strukture so skušale oblast obdržati, pri tem pa so se naslonile na svojo edino avtoriteto, avtoriteto nasilja in prisile. Ta pa (represija namreč) je (bo) izvrševala zahteve svojih gospodarjev toliko časa in v takšnem obsegu, kolikor izvrševanje namenjene vloge pomeni tudi ohranjanje njenih statusnih in drugih privilegijev.

Osamosvojitvena prizadevanja Slovencev so privedla do oblikovanja lastne državnosti in države, ki poskuša policijo obvladovati in nadzorovati. Nekateri republike skušajo ravnati podobno, druge pa se imajo za pravnega naslednika države, ki taka kot je bila ne more biti nikoli več, in hočejo zvezno represijo podrediti lastni politični volji. Sedaj se sicer zdi, da se republiški (le v eni republiki) in »novi zvezni« interesi ene in druge represije pokrivajo. Toda zelo verjetno je, da bodo morali politični lastniki represivnih institucij že kaj kmalu republiški ali »novi zvezni« policiji odvzeti dobršen del dosežanih privilegijev. To pa bo čas za nove zaostitve in menjavo elit na oblasti, ali pa čas nujnega prehoda v politično demokracijo. Takšne posledice bo v teh sredinah povzročila tudi vse večja militarizacija policije, kakor tudi vse večja policizacija vojaštva.

2. Zgodovinske okoliščine nastanka in ideološka določenost jugoslovanske policije

Začetke razvoja jugoslovanske policije gre iskati v čas skrajno konfliktnih situacij revolucionarnega in oboroženega spopada, ki je z vso ostrino zajel, ločeval ali združeval vse sloje prebivalstva. Varnostne in obveščevalne službe partizanskega gibanja je organizirala v vseh pre-

³ L. Bavcon, Univerzalnost človekovih pravic v pluralistični družbi, str. 125.

delih nekdanje Jugoslavije KPJ. Ta je bila pod vplivom kominterne (do leta 1943) in pod neposrednim vplivom vodstva sovjetske partije. Zato so dobile novoustanovljene varnostne službe ob nacionalnem še internacionalni pomen. Ves čas se je čutil vpliv V. I. Lenina ter njegove zamisli o »vsenarodni evidenci in kontroli«. To je bila temeljna iztočnica ob postavitvi in delovanju varnostnih in obveščevalnih služb, tako v letih 1941—1945 kakor tudi v povojnem obdobju. Leninova razmišljanja, da sta »evidenca in kontrola najpomembnejši za organiziranje, za pravilno funkcioniranje prve faze komunistične družbe...«, ko bo večina naroda začela samostojno in povsod opravljati kontrolo nad kapitalisti (sedaj preoblečeni v uradnike) in nad gospodi intelektualci, ki so ohranili kapitalistične navade, bo kontrola postala univerzalna, splošna, vsenarodna in nihče se ji ne bo mogel umakniti, niso nič drugega, kot poskus totalitarnega nadzorstva tako posameznikov kakor tudi skupin in družbe v celoti. Vsi naj bi torej nadzirali vse in vsakogar, toda le kot oči in ušesa policije. Ta pa je potem goro informacij opremljala tudi z lastnimi komentarji ter naročniku pošiljala varnostno-politična poročila (večkrat prirejena!).

Splošni družbeni interes se je še dolga desetletja po vojni določal normativnopravno, na podlagi resolucij in sklepov najvišjih organov partije. Socialna varnost je bila nekakšno zavetje, ki je posameznika naravnost spodbujala k zanašanju na druge. Vsesplošni radikalizem se je izražal v stereotipu, da je celotna preteklost sinonim zaostalosti in izkoriščanja, novo pa sinonim napredka, blagostanja in kar kričeče sreče za ljudi. Izjemno cenjeni individualni in kolektivni lastnosti sta bili lojalnost (pomembnejša od vsakršne strokovnosti) ter radikalno uveljavljanje novih vrednot. Stopanje od teh in takih norm je takoj naletelo na ideološko strpnost in je bilo velikokrat sankcionirano s policijsko in drugo represijo.

Ves čas razvoja jugoslovanskega varnostnega sistema, kakor tudi razvoja policije kot njegovega strokovnega subjekta, je njuna temeljna značilnost ideološka določenost. Smeri razvoja varnostnih služb je določalo vodstvo KPJ (ZKJ)

⁴ Po letu 1967 je sicer večino policijskih področij dela prešlo v republiške pristojnosti. Toda ideološka policija (in varnostna služba JLA) je ostala v zvezni pristojnosti vse do slovenskih osamosvojitvenih teženj.

⁵ V. I. Lenin, str. 258.

in to od leta 1941 do njenega razpada. Pri tem je dolgo časa zadoščalo, da je takšne obvezujoče ideološke odločitve formalno sprejela še skupščina(e) družbeno-politične(ih) skupnosti.⁶

V zadnjem obdobju partijskega monopola oblasti pa so politične elite želele svoje in skupščinske odločitve še znanstveno verificirati. Vrstili so se znanstveni posveti, okrogle mize, javne razprave, itd. Strokovno-znanstvene ugotovitve so blažile ideološko obremenjenost, enostranskost, stereotipnost in izključnost, niso pa je mogle preprečiti ali pa pripraviti do spoznanja o nujnosti drugačnega razmišljanja. Napredek vključevanja znanosti se je poleg blažitve partijskega poenostavljanja vendarle začel kazati v »dobrohotnem« zavračanju drugačnih razmišljanj z utemeljitvijo, da »gre sicer za zanimive ideje, toda zanje še ni čas.«

Mislimo, da je takšen pristop k varnostnemu sistemu ter opredeljevanju systemske funkcije policije, v katerem je verifikacija potekala od partije preko zakonodajnega organa do znanosti, stvari postavila z nog na glavo. Obrnjen svet torej! Ne glede na to, ali smo korakali skozi obdobje etatističnega (administrativnega) ali pa samoupravnega socializma, ostaja in drži trditev, da je bil varnostni sistem determiniran z ideološkimi predpostavkami. Ta obdobja so se razlikovala le v doziranju glasnosti, trdnosti in odločnosti korakov nosilcev varnostnega sistema, ki so bili enkrat znani kot »centralizirani«, drugič pa kot »decentralizirani in samoupravno zasnovani«. Ob vseh deklariranih željah in razglasih, s katerimi je ideologija želela ob poskusih varnostnega samoorganiziranja blažiti majhno stopnjo avtonomnosti in svobode ljudi, je bila za ta obdobja značilna hiperinstitucionalizacija represije na vseh nivojih. Spremljal pa jo je še hipernormativizem, ki je zapovedoval, omejeval in prepovedoval. Ideologija je zato povzročala razkorak med željenim in dejanskim,

⁶ Cela vrsta primerov je, s katerimi lahko dokazujemo transmisijsko vlogo skupščin na področju varnosti in obrambe. Navajamo le slučajno izbrani primer: 11. kongres ZKJ sprejme sklep o ustanovitvi Komitejev za SLO in DS; Zvezna skupščina pa sprejme na podlagi te odločitve Zakon o splošni ljudski obrambi. Ta je med drugim prvič normativno opredelil dolžnost ZK, da je v primeru, da državni in samoupravni organi ne bi mogli opravljati svojih nalog, nosilka obnavljanja in usposabljanja le-teh, ter da z neposrednim delovanjem svojih članov, organizacij in vodstev organizira in vodi splošni ljudski odpor. Več o tem: Zakon o splošni ljudski obrambi, Uradni list SFRJ, št. 16/1982.

ki je bil največji takrat, ko so jo politične nomenklature še posebej zlorabliale. V razrednem boju, ki ga je socializem razglašal za temeljno gibalno silo v razvoju družbe, se »ljudje socializirajo z ideologijo, predvsem politično in temu prilagajajo tudi svoje vedenje, se aktualizirajo kot osebnosti, asimilirajo in akomodirajo ter nasploh delujejo drugače nasproti sebi podobnim in nasproti drugim, zlasti nesomišljenikom«.⁷

Zaradi teh, takih in podobnih razlogov tudi »samoupravno zasnovani varnostni sistemi« z množico »družbenih subjektov kot njegovih nosilcev«, ni imel prav velike možnosti za doseganje deklariranih želja. Družbeni nosilci so svoja varnostna prizadevanja, ki jim jih je narekovalo samoupravljanje, lahko le prebirali v gori norm in imeli prijeten občutek fiktivne moči. Prava moč pa je ostajala v rokah države (monopartije) in njene represije. Zato lahko za celotno obdobje razvoja policije dokaj zanesljivo trdimo, da je bila vpeta v sfero ideologije, katere temeljni in prevladujoči motiv je bil ohranjati obstoječi sistem moči. Ta motiv je bil izražen na vseh nivojih in odnosih med posameznikom in vladajočimi strukturami. Slednje so bile sicer vedno pripravljene zagotavljati take pogoje, v katerih bo delavec (občan) »odločal o pogojih in rezultatih svojega dela«. Realnost pa je bila takšna, da je varnostno politiko določala vladajoča garnitura, skupščina družbenopolitičnih skupnosti je to voljo uzakonila, institucionalna represija (policija) pa jo je v dnevnem delu izvajala.

Ideologija je močno vplivala na »državne nosilce« varnostnega sistema, toda na »osnovne nosilce« (ljudi) je bil ta vpliv vsekakor omejen. Le-ti so praviloma razumeli politične in druge programe elit kot nekaj zapovedanega, ter zato njihovim predstavam o svetu vrednot odmaknjene in odtujene. Tudi samoupravljanje kot poskus (čeprav je nosil že v genih elemente zlorabe ideologije!) narediti učinkovit politični sistem, v katerem bi ljudje družbene vrednote sprejeli kot svoje lastne in jih tako tudi varovali, je ostal »najmehkejša« varianta v delovanju policijske represije pri varstvu države pred človekom posameznikom.

V naših razmišljanjih želimo opozoriti na nevarnost poenostavljenega zaključevanja, po katerem bi se postavil enačaj; socializem je enako

⁷ J. Pečar, Neformaln nadzorstveni vpliv političnih ideologij, str. 45.

kot diktatura; pluralizem je enako demokracija. To že zato ne, ker imamo vrsto nesocialističnih držav s skrajno avtokratskim in represivnim modelom vodenja. Slabosti socializma Jugoslavije v vseh njenih razvojnih fazah so že ustrezno, sociološko, politološko in drugače ovrednotene in jih ne bomo ponavljali! Za razumevanje naše teme pa postavljamo domnevo, da je bila ideologija tudi na represivnem področju zlorabljena, večkrat tudi do stopnje iracionalnosti in radikalizma. Sami mislimo, da se tudi pluralna družba ideologiji ne bo mogla odreči. Še več, »še naprej jo je potrebno držati v arzenalu človeške kontrolizacije po eni strani in motivacije za konfliktnost in odklonskost po drugi strani«. ⁸ Toda storiti je potrebno vse, da ne bi prišlo do njenih novih zlorab in da ne bi ponovno »gledali že videnega«.

3. Vloga represivne funkcije v »brezkonfliktnem« obdobju

Periodizacijo jugoslovskega razvoja večina teoretikov razvršča glede na čas ustavnih sprememb. Mi pa sodimo, da je za razumevanje našega problema ustreznejša razvrstitev na »brezkonfliktno« obdobje in obdobje »sproščanja« konfliktov. ⁹ Ker gre za sociološko in politološko vrednotenje obdobja, ju z letnicami ni moč opredeliti. Morda je nujno mejno obdobje po sprejetju ustave SFRJ leta 1974. Do tega mejnika lahko govorimo o »brezkonfliktnem« obdobju, po tem času pa, preko »slovenske pomladi« in preko razpada ZKJ, o obdobju sproščanja konfliktov. Temu sledi prehod v politični pluralizem. Takšno razvrstitev ne gre pojmovati absolutno. »Brezkonfliktno obdobje« je postavilo in razvilo svoj lastni vrednostni svet. Partijska oligarhija je bila prepričana, »da je z zrušitvijo buržoaznega sistema stare Jugoslavije nastala razredno čista situacija, v kateri so postali konflikti le obrobna zadeva«. ¹⁰ Vse to je pripeljalo do iluzije o politični harmoniji ter do vzpostavljanja sistema monolitnosti. Poglavitne vrednostne usmeritve so bile v kolektivizmu, enakosti, socialni harmoniji, simboličnem nagrajevanju, nagrajevanju lojalnosti, netolerantnosti do drugače mislečih, privrženosti kooperativnosti same po sebi, itd. Ta enakost (pa če je še tako

⁸ Prav tam, str. 46.

⁹ Več o tem: Z. Mlinar, Protislovja družbenega razvoja.

¹⁰ Prav tam, str. 92.

navidezna!) je preprečevala vsakršno potrebo po tekmovanju. Odsotnost konkretnih rezultatov je politična elita opravičevala s tem, da je realizacijo želja in obljub postavljala v megleno perspektivo »prehodnega obdobja«. Netolerantnost političnega sistema se je izražala v konfrontaciji z »zunanjim« in »notranjim« razrednim sovražnikom. Zoper te »izjeme« (liberalizem, anarholiberalizem, tehnokratizem, klerikalizem, birokratizem, nacionalizem, separatizem...) pa je bila usmerjena celotna represija (še posebej pa policija), ki je državo (monopol oblasti) varovala posameznikov.

V tem obdobju je imela policija kot integralni del upravnega sistema izredno pomembno vlogo. Njene razvojne faze so različno izražale odzivanje na družbene spremembe. V določenih obdobjih svojega razvoja je družbenim spremembam sledila sprememba policijske funkcije, drugič pa je organizacijska in funkcionalna sprememba v policiji povzročila družbene spremembe. ¹¹ Konflikti v tej instituciji so sledili z veliko zamudo ekonomskim konfliktom v družbi. Javno znani so bili le z dopustitvijo in interesom partije. V nasprotnem primeru so bila protislovja posredno opažena le ob nenadnih »kadrovskih spremembah« v policijskih vrhovih. Menjave so (bolj izjemoma kot praviloma) pojasnjevali z motivi, da so odvrnili že samo misel na konflikt (pojasnila kot npr. »odšel je na drugo delovno dolžnost«; »odstopil je zaradi poslabšanja zdravstvenega stanja«; »njegove bogate izkušnje bodo prišle prav tudi drugje«; itd.). Ves čas je bil zagotovljen stalen pritok kadrov iz politike v policijo in iz policije v politiko (in gospodarstvo). To pravilo je bilo še najslabše izraženo v uniformirani policiji (milici), zelo močno pa v ideološki policiji (OZNA — UDV — SDV).

Policijski kader je bil »osvobojen« obveze, da razmišlja o upravičenosti svojih postopkov. Kolikor je posameznik izražal dvom, so ga v začetnem obdobju aretirali in procesuirali, v novjšem obdobju pa je dobil možnost, da je dal odpoved na delovno mesto, ali pa je bil disciplinsko odstranjen. ¹² Policija je tako postala

¹¹ Tu mislimo predvsem na Brionski plenum, ki je obračun z vodstvom policije uporabil kot sredstvo za doseganje političnih ciljev. Gotovo gre za odločitev partije. Policija v Jugoslaviji sama nikoli ne bi mogla ne hotela povzročiti kakršnekoli družbene spremembe. Bila je le »dekla politike«.

¹² Borba, Beograd 28/5-1990: Pred klopkom sopstvenih fioka.

»dekla« politike ter je opravljala zanjo »umazane posle«. Na zahtevo najvišjih politikov so izdelovali občasno »varnostne preseke« in sezname varnostno zanimivih oseb. Zoper katere osebe, kdaj in v kakšnih okoliščinah in s katerimi sredstvi se bo ukrepalo, je odločal politični vrh.

Ob teh trditvah moramo poudariti, da takšnih dejavnosti ni opravljala celotna policija. Njen uniformirani del je večinsko opravljal klasične policijske dejavnosti. (Čeprav je bilo »varstvo ustavne ureditve« deklarativno opredeljeno kot primarna naloga tudi milice). Bila je vendarle v funkciji formalnega nadzorstva ter izjemno izpostavljena nenehnim političnim odločitvam o reorganizaciji, spremembam pooblastil in funkcij ter spreminjanjem vlog, pač odvisno od tega, ali smo bili v »državnem« ali v »samoupravnem« socializmu. Vsi ti posegi so na eni strani povzročali notranje težave organom in službam, zmanjševali njihovo učinkovitost ter nenehno večali njihovo politizacijo, na drugi strani pa so ti »sporadični posegi, omejeno reševanje kriznih stanj, itd. vodili v ad hoc izdelane resolucije, ki niso mogle razlikovati dolgoročne kriminalne politike zatiranja in omejevanja deviantnosti.¹³

Vloga policije se je v »brezkonfliktnem« obdobju tudi spreminjala. V samem začetku so uporabljali za najhujše represivne, tudi množične ukrepe proti celotnemu sloju prebivalstva (npr. »prisilni odkupi«) pri kmetih, agrarna reforma, nacionalizacija, nastopi proti »informbirojevce«, (itd.). V kasnejšem obdobju se je ta radikalna uporaba prisile sicer blažila, toda še vedno je bila njena davna slabost v slabosti policije nepravne države. V vseh obdobjih našega razvoja je bil ta v veliki meri represiven. Družba je bila do skrajnosti regulirana, ustava in »delavska ustava« (Zakon o združenem delu) pa sta izraz spolitiziranega prava, ki ni upošteval temeljnega demokratičnega principa, da je dovoljeno vse, kar ni izrecno prepovedano.

Prvi ustavno-pravni temelji za delovanje državne uprave so bili podani v Ustavi FLRJ,¹⁴ ki je uveljavila vlado kot zvezni organ uprave in najvišji izvršilni ter upravni organ oblasti v SFRJ. Organi vlade so bili splošno zvezna in zvezno-republiška ministrstva, ki so jim načelovali ministri. Težišče političnega dela je bilo

¹³ Več o tem J. Pečar, Formalno nadzorstvo, str. 95—99.

¹⁴ Ustava FLRJ, Uradni list SFRJ, 10/146.

pretežno v rokah zveznih organov. Tako je npr. Ministrstvo za notranje zadeve LR Slovenije spadalo med zvezno-republiška ministrstva. Formalno vlogo in organizacijo so dalje, leta 1953, opredeljevali nekateri zakoni.¹⁵ Kljub nekaterim omejitvam lahko trdimo, da se je sovjetski vpliv pri organizacijskem in funkcionalnem delovanju policije zadržal še desetletja po sprejetju prve jugoslovanske ustave (vse do volitev v Sloveniji in na Hrvaškem, pomladi leta 1990, pa so za policijo značilne lastnosti enopartijskih držav).

Vlada FLRJ je bila izjemno vplivna zato, ker so jo sestavljali najpomembnejši funkcionarji KPJ. Predsednik vlade je bil hkrati generalni sekretar KPJ. To obdobje »ljudske demokracije« je zgradilo izjemno močan državni aparat.

Po letu 1953 se je začel formalni proces decentralizacije. Toda ob tem, ko se je število zaposlenih v državi zmanjšalo, se je število profesionalcev v partijskem aparatu povečalo. To je tudi obdobje nenehne reorganizacije in drugih sprememb policijskega dela. Samo v obdobju 1953—1963 je bilo sprejetih 5 zakonov, ki so opredeljevali ta del represije.¹⁶

Obdobje od leta 1963 do 1974 naj bi bilo obdobje »pospešene demokratizacije«. Na organizacijo organov za notranje zadeve so zlasti vplivali naslednji zunanji in notranjepolitični dogodki: notranjepolitični spopadi pred in po Brionskem plenumu ter okupacija Češkoslovaške in dve izraelsko-arabski vojni. Vse to naj bi narekovalo odločitve, da se policijska represija poveže z »ljudmi, samoupravnimi organizacijami in skupnostmi« pri zagotavljanju »človekove osebne varnosti, varnosti družbenih vrednot in njegovega osebne in družbenega premoženja«.

Družbena samozaščita, kot poskus samoorganiziranja ljudi je bila, to je piščevo osebno prepričanje, nujno neuspešna. Zato ker je bila narekovana »od zgoraj« in ni bila resnični izraz potreb ljudi.

¹⁵ Zakon o narodni milici, Uradni list FLRJ, št. 101/1946; Zakon o ljudskih odborih, Uradni list FLRJ, št. 22/52.

¹⁶ Ustavni zakon o temeljih družbene in politične ureditve FLRJ in zveznih organih oblasti, Uradni list FLRJ, št. 73/153; Ustavni zakon o temeljih družbene in politične ureditve v organih oblasti LR Slovenije, Uradni list LRS, št. 3/154; Zakon o državnih upravi, Uradni list FLRJ, št. 13/156; Zakon o upravnih organih v LRS, Uradni list LRS, št. 13/1956; Zakon o notranjih zadevah, Uradni list FLRJ, št. 30/1956; Splošni zakon o ureditvi občin in okrajev; Uradni list FLRJ, št. 26/1955.

Velikega pomena pa je sprejetje Zakona o notranjih zadevah v SR Sloveniji.¹⁷ Po njem so notranje zadeve opravljali v SR Sloveniji upravni organi občine in Republiški sekretariat za notranje zadeve neposredno ali pa po svojih področnih organih. Slovenija dobi tako svojo »republiško policijo«. Tudi v obdobju teh 11 let je bilo sprejeto veliko zakonov, ki so reorganizirali, spreminjali in dopolnjevali policijsko represijo.¹⁸

Vsi ti sporadični pa tudi stihijski posegi so v policijsko dejavnost vnašali »več politike kot znanja in več čustvenega odzivanja kot strokovnosti«.¹⁹

Obdobje konfliktnega stanja se začne s tem nekako zaključevati. Še enkrat želimo poudariti, da sociološko-politološka razmejitev ne more, tako kot to lahko stori ustavno-pravna znanost, z letnico opredeliti konca in začetek nekega obdobja. To preprosto ne moremo storiti zato, ker se že v starem kažejo zametki novega in v novem še vedno ostaja staro.

Ob takšni predstavitvi vloge policije bi samo na kratko spregovorili še o problemu nadzorstva nad njo.

V prvi fazi »brezkonfliktnega obdobja« so obstajale naslednje oblike nadzorstva nad represijo:

- skupščinska kontrola,
- administrativna kontrola — zvezna kontrolna komisija,²⁰
- upravno nadzorstvo,
- inšpekcijsko nadzorstvo,
- sodno nadzorstvo in
- »družbeno nadzorstvo«²¹ (institucija narodnih tožilcev in delavski zaupniki).

Skupščinsko kontrolno, Zvezno kontrolno komisijo in tudi družbeno nadzorstvo lahko v najširšem pomenu besede uvrščamo v politično nadzorstvo in z njim naj bi se zagotavljale člove-

kove pravice v odnosu do represije. O »družbenem« nadzorstvu lahko govorimo le pogojno, ker ga ustava leta 1946 ne pozna. Upravno nadzorstvo je vsebovalo klasične pravice ljudi do »pritožb in peticij« organom državne oblasti. Bilo je tudi regulirano v nekaterih zakonskih predpisih.

Ob množici predvidenih kontrolnih dejavnosti nad našo upravo pa je bil celotni mehanizem nadzorstva odvisen od zahtev in pričakovanj KPJ (ZKJ). V celoti ga je določala partija. S političnimi sklepi in resolucijami je postavljala okvire organiziranja in delovanja organov za notranje zadeve, ki so jih potem skupščine praviloma ponovile z normativnimi akti. Področja dela in ostale dejavnosti policije so bile dvojno partijsko nadzorovane; obstajala je notranja partijska kontrola s celotno organiziranostjo²² ter zunanja kontrola najvišjih partijskih organov. Vrsto najpomembnejših ukrepov pa so celo sprejemale neformalne skupinice najvišjih političnih vodstev, naknadno pa potrjevali njihovi centralni komiteji, plenumi in kongresi ter šele nato skupščine.

Ustava iz leta 1963 je uvedla kontrolo ustavnih sodišč v odnosu na splošne akte državnih organov. Poleg tega je uvedla še eno obliko kontrole — družbeno kontrolo.

Proti koncu »brezkonfliktnega obdobja« lahko ugotovimo dve temeljni obliki kontrole: družbeno in politično kontrolo. Družbena kontrola je bila vsebovana v splošni kontroli, ki so jo opravljali delovni ljudje in občani v SZDL, kakor tudi v kontroli, ki so jo izvajale skupščine družbeno-političnih skupnosti. Za razliko od političnega nadzorstva je družbeno nadzorstvo pomenilo nadzor, saj je obsegalo »ne samo sistem teritorialne uprave v družbeno-političnih skupnostih, temveč tudi organizacije združenega dela, samoupravne organizacije in skupnosti, ni bilo omejeno vnaprej s predmetom nadzorstva in primarno ni bilo usmerjeno v sprejemanje sankcij. Cilj družbenega nadzorstva je bil preventivno eduktiven, sankcija je bila v drugem planu.«²³

Politična kontrola pa je predstavljala tisto obliko nadzorstva skupščine nad upravo, ki je sankcionirana samo s političnimi sankcijami, to

²² OO ZK in konference so po načelu »demokratskega centralizma« izvajale vse naloge ZK. Izključitev iz ZK je imela praviloma za posledico prenehanje delovnega razmerja v ONZ.

²³ E. Pusić in drugi: Upravni sistem, IV. izdaje, Narodne novine, Zagreb 1988, str. 94 in 95.

¹⁷ Zakon o notranjih zadevah, Uradni list SR Slovenije, št. 13/1967.

¹⁸ Zakon o notranjih zadevah SR Slovenije, UL RS Slovenije, št. 47/80; Ustavna dopolnila — amandna 50 — k usavi SR Slovenije z opredelitvijo »družbene samozaščite«; Zakon o uporabljanju notranjih zadev iz pristojnosti zveznih upravnih organov, UL SFRJ, št. 60/1971; Ustava SFRJ, UL SFRJ, št. 9/1974.

¹⁹ J. Pečar, Formalno nadzorstvo, Delavska enotnost.

²⁰ Zakon o vsedržavni kontroli, Službeni list FLRJ, št. 28/1946.

²¹ Zakon o javnem tožilstvu, Službeni list FLRJ, št. 66/146.

je tistimi ukrepi, za katere je skupščina skladno s svojo vlogo v političnem sistemu pristojna.²⁴ V bistvu naj bi šlo za nadzorstvo nad ustavnostjo in zakonitostjo dela skupščin družbeno-političnih skupnosti ter njihovih izvršilnih organov. Zagotovil naj bi uveljavitev načela odgovornosti.²⁵ Politično nadzorstvo pa je opravljalo tudi izvršni svet (republike ali federacij) s tem, ko je represiji določal splošne smernice. Ti organi so bili dolžni dajati skupščinam družbeno-političnih skupnosti poročila o svojem delu. Organi za notranje zadeve pa so bili za svoje področje dela odgovorni tako izvršnim svetom, kakor tudi skupščinam. Skupščina SR Slovenije je imela leta 1963 kot svojo stalno telo odbor za družbeno nadzorstvo.²⁶ Ta naj bi med drugimi nalogami obravnaval tudi način izvrševanja pravic in dolžnosti državnih organov in organizacij. Leta 1956 se je odbor preimenoval v Komisijo za družbeno nadzorstvo.²⁷

Poslovník Skupščine SR Slovenije iz leta 1967 predvideva poleg Komisije za družbeno nadzorstvo še Komisijo za državno varnost. Ta komisija naj bi spremljala, proučevala in obravnavala vprašanja s področja državne varnosti, metode in sredstva njenega dela in dajala pristojnim zborom Skupščine SR Slovenije poročila, mnenja in predloge o vprašanih s področja državne varnosti.

Skupščinske komisije so se v posameznih nadaljnjih obdobjih skupščinskega sistema menjavale, spreminjale in dopolnjevale. Ukinjena je bila Komisija za državno varnost, vse do maja 1990 pa ostaja Komisija za družbeno nadzorstvo. »Brezkonfliktno obdobje« pa po letu 1988 preide v »obdobje sproščanja konfliktov«.

V zaključnih mislih o kontrolizaciji nad policijo naj še enkrat poudarimo naslednje: s pravnega vidika je bil, kar zadeva vprašanja družbene in politične kontrole, zgrajen navidezno trden sistem. Izpeljan je bil sistem odgovornosti in opredeljene naloge tako subjektov kontrole kakor tudi subjektov »kontroliranih«. Podani so bili torej pravni mehanizmi, ki bi lahko ob določenih pogojih zagotovili učinkovit nadzor nad represijo. Toda praksa je pokazala, da

²⁴ Prav tam, str. 93—94.

²⁵ Več o tem I. Kaučič, Pravna ureditev političnega nadzorstva nad delom organov varstva ustavne ureditve, str. 36—48.

²⁶ Začasni poslovnik Skupščine SR Slovenije, UL SR Slovenije, št. 22/1963.

²⁷ Odluk o spremembi sestave in ustavnih komisij Skupščine SR Slovenije, UL SRS, št. 16/1965.

je med teoretično opredeljeno in doseženo trdnostjo velik razkorak, ki je bil v premem sorazmerju z deklariranim in uveljavljenim političnim in ekonomskim sistemom. Sodimo, da tu zapisana stališča povsem potrjujejo ugotovitve predsednika komisije Skupščine SFRJ za kontrolo službe državne varnosti Jožeta Šušmelja. Ker povsem zajemajo pričujoča razmišljanja o odsotnosti skupščinske kontrole nad represijo, ga v bistvu povzemamo. Ugotovil je, da so bile možnosti Komisije za kontrolo državne varnosti zelo majhne tudi zato, ker so v komisiji sedeli amaterji. Sam se z vprašanji varnosti in metodami dela varnostnih organov do prevzema funkcije predsednika komisije, ni ukvarjal. Trdil je, da so bili interni akti o delu Službe državne varnosti neustavni, ker niso bili objavljeni v Uradnem listu. Za usodo zbrane dokumentacije (dosjejev) ni vedel in sodi, da bi bilo morda dobro, če bi o tem komisija vprašala Zvezni sekretariat za notranje zadeve. V triletnem mandatu tudi ni prebral Pravilnika o delu službe državne varnosti. Povedano z drugimi besedami: komisija je bila bolj ali manj okrašek, namenjen demokratičnemu videzu.

Te in podobne ugotovitve nedvoumno dokazujejo, da smo v brezkonfliktnem obdobju imeli sicer pravno ureditev družbenega in političnega nadzorstva nad policijo, ki pa se je v praksi le izjemoma potrjevala.

4. Vloga represivne funkcije v obdobju »sproščanja« konfliktov

V tem obdobju pride do poskusov, da bi gradili politični sistem na predpostavki odkritega izražanja in medsebojne konfrontacije konfliktnih interesov. Uveljavili naj bi naslednje vrednotno-ideološke usmeritve: reformizem, pragmatizem, večjo strpnost, enotnost kot sintezo različnosti, sprejemanje konfliktov...²⁸

To obdobje lahko razvrstimo v dve podobdobji, vsako s svojo amplitudo. Prvo bi se začelo okoli sprejetja ustave SFRJ leta 1974 in bi trajalo nekako do »slovenske pomladi« in razpada ZKJ. Drugo podobdobje, ki sledi temu, narekuje vrednostne opredelitve preko neposrednih volitev v politični pluralizem danes.

²⁸ Bórbá, 1/6-1990: Policija u pluralizmu, Mi to radimo amaterski.

²⁸ Več o tem Z. Mlinar, Protislovja družbenega razvoja, str. 106/117.

V prvem obdobju so bili konflikti sicer dopuščeni, toda pod nadzorstvom. To doziranje je vodilo v apriorni idealizem, formalizem in politični verbalizem. Prazno govoričenje se je vesplošno zavzemalo za demokracijo (abstraktno).

Drugo obdobje pa označuje nedozirano demokratizacijo javnega življenja ter silovito družbeno eruptivnost, ki pripelje do prvih večstrankarskih volitev. Vsesplošna diferenciacija, v kateri se ostrijo nasprotni interesi in se odkrito izražajo družbeni konflikti, je vpeta še v balkanska tradicionalna nasprotja (nacionalna, kulturna, verska...). Spreminjale so se vrednostne usmeritve toda pred represijo se novi objekti varstva in zaščite ne postavljajo. Spreminjale so se torej družbene vrednote, policija in armada pa sta državo še vedno varovali pred starimi »izmi«.

Tudi v obdobju sproščanja konfliktov je imela policija izredno veliko družbeno vlogo, morda celo večjo kot v prvem obdobju. Vzrokov za takšno trditev je več, gotovo pa je pomemben dejavnik izgubljanja ugleda ZKJ, ki je hotela svoj vpliv in monopolni položaj ob državi. Da bi dosegli te cilje, ob nenehnih lastnih neuspehih in neupravičenosti družbene vloge se je lahko oprla le na represijo (predvsem na policijo in armado!). Ta soodvisnost je postajala že kar usodna, policija (in armada) je postala najmočnejši partijski argument. Politizacija in deprofesionalizacija policije je bila izrazita in vidna. Sodimo, da je takšno ravnanje oblika odziva partije na sproščanje družbenih konfliktov. Bolj ko so se uveljavljala splošna načela socioloških in psiholoških odzivov ljudi na krizo, bolj se je vladajoča struktura odzivala s hipernormativizmom. S filozofijo in ideologizacijo samozaščitnosti smo se srečali ob procesih policizacije družbe na splošno.²⁹ Ker je bila politično povsem odvisna od nje, so bile vse napake in slabosti sistema tudi njene. Ne glede na to, da je bila politika absoluten okvir policijskega dela v vsej Jugoslaviji, pa je bila pri njeni profesionalizaciji v posameznih republikah velika razlika.

Policijsko delo je sicer vedno izhajalo iz pravnih norm (tudi, če so bile še tako nemogoče!), toda reči moramo, da težko najdemo družbeno dejavnost, ki bi bila v tesnejšem sožitju s politiko, kot je bila to policija. Zato trditev, da je

²⁹ J. Pečar, Okrogla miza: Policija v političnem pluralizmu, sobotna priloga Dela, 3. 2. 1990.

bilo v policiji veliko politike in v politiki veliko policije, ni pretirana.

Tudi v obdobju sproščanja konfliktov je imela policija izjemno veliko diskrecijsko pravico. Cela vrsta njenih pooblastil ni bila javno objavljena, zato človek-posameznik tudi ni imel možnosti poznati in uveljaviti svoje pravice, če je sodil, da so bile ogrožene ali kršene! Šlo je celo tako daleč, da so nekateri podzakonski predpisi vsebovali protiustavne in nezakonite določbe ter vzpostavili paralelni pravni sistem. Pravila o delu ideološke policije so bila tako po vsebini kot po obliki nezakonita.³⁰

Obdobje sproščanja konfliktov je v svoji najvišji stopnji pripeljalo do tega, da se je veljavna oblast znašla v tolikšni zagati, da iz nje z obstoječimi družbenimi mehanizmi ni bila sposobna najti rešitve po mirni poti. Spremljajoča gospodarska in politična kriza je sprožila proces najradikalnejše uporabe represije starih centrov družbene moči.

Represivni aparat je bil v tem obdobju v dvojnem položaju: na eni strani je izvajal oblast in prisilo, na drugi pa je bil tudi sam predmet manipulacije resničnih nosilcev družbene moči. Represija je dajala (v enem delu bivše državne skupnosti še daje) izključno prednost državni varnosti (ideološkemu vrednostnemu sistemu). Temu interesu bi se morali podrežati tako posamezniki kakor tudi širše družbene skupine. Takšni vedenjski vzorci so se predpisovali za cilje ohranjanja »demokratične in enotne Jugoslavije«, kasneje pa za ohranjanje »Jugoslavije na ozemljih tistih narodov, ki jo kot tako želijo ohraniti«. Vse grozljive človeške in materialne izgube so se (še) pojmovale kot nujnost na poti za dosego »vzvišenih« ciljev. Zaradi te in take »strašne slepote« političnih elit, je pot za razumevanje jugoslovanske tragedije tako zapletena in zavita v labirint.

Kako pa je bilo z nadzorstvom nad policijo v tem obdobju?

Do leta 1988 političnega (dejanskega in ne le deklarativnega!) nadzorstva ni bilo. Partija je bila še naprej gospodar policije, skupščine družbeno-političnih skupnosti pa transformacija volje politične oligarhije. V letu 1988 pa so se v Sloveniji zgodile na tem področju tektonske

³⁰ Več o tem: Informacija o delu in ugotovitvah skupine delegatov, Gradivo skupine delegatov, št. 06-14/90 z dne 3/5-1990, Skupščina R Slovenije.

spremembe ob Tantalovih mukah. Sodimo, da so ti mejniki naslednji:

— ustanovitev komisije skupščine SR Slovenije za nadzorstvo nad zakonitostjo dela državne varnosti;³¹

— ustanovitev skupine delegatov vseh zborov skupščine SR Slovenije za celovito proučitev okoliščin in posledic sodnega procesa proti četverici v Ljubljani;³²

— ustanovitev Odbora za varstvo človekovih pravic (Bavčarjev odbor);

— ustanovitev Sveta za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin;³³

— ustanovitev Sveta za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin.³⁴

Toda to so bile »slovenske izjeme« in ne jugoslovanski preobrat! Proučevanje okoliščin in posledic sodnega procesa proti četverici v Ljubljani, je pomenil začetek spoznanja, da so za pravno državo, pravno varnost ljudi, varovanje človekovih pravic in svoboščin, potrebne ne samo pravne norme, temveč, da jih je treba tudi popolnoma uveljaviti. Ustanovitev in delo skupine bosta prišla v pravno, politološko in sociološko klasiko pri delovanju političnega nadzorstva nad represijo v pogojih nepravne države. Ko trčita ta dva svetova in ti dve opciji, so posledice korenite, radikalne in dolgoročne.

5. Paradigme možnega razvoja policije v pluralni družbi

Prejšnje misli so bile večinoma namenjene opisu vloge policije v jugoslovanski družbi skozi različna obdobja njenega razvoja. Pri razmišljanjih o paradigmah nadaljnjega razvoja policije bomo ostali na slovenskem nivoju. Razlogov za takšno odločitev je kar nekaj in se gibljejo od dejstva, da ne političnega in policijskega sistema na prostoru nekdanje države ni več mogoče

³¹ Odlok o ustanovitvi predsednika in članov komisije SR Slovenije za nadzorstvo nad zakonitostjo dela Službe državne varnosti, sprejete na seji vseh zborov 25/10/1988, št. 0201-1/88.

³² Odlok o ustanovitvi, nalogah in sestavi skupine delegatov vseh zborov Skupščine SR Slovenije za celovito proučitev okoliščin in posledic sodnega procesa proti četverici v Ljubljani, 25/10-1988, št. 0201-1/88.

³³ Ustanovila ga je RK SZDL oktobra 1988, delovati pa je prenehal 16/1-1990.

³⁴ Zakon o Svetu za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, UL R Slovenije, št. 14/1990.

spraviti na skupni imenovalec, pa do tega, da želimo govoriti o možnostih razvoja policije v pravni državi.

Uvedba političnega pluralizma je nujno pripeljala do transformacije socialistične policije. Ohranjanje njene tradicionalne vloge bi v pluralni družbi delovalo konfliktno in protislovno. Ta preobrazba je bila sicer v formalnem smislu hitro in učinkovito opravljena tudi zato, ker je bila v zadnjih letih opazna zahteva po strokovnosti, depolitizaciji in prehodu v običajno javno službo. Policisti pa so se v vsebinskem svetu področij svojega dela vendarle srečali z zadrego: korenite politične spremembe so večinsko sprejeli kot nekaj, do česar je moralo priti, hkrati pa je desetletja trajajoče vplivanje edinega političnega centra pri njih pustilo določene posledice, ki se bodo kazale še kar nekaj časa v specifičnih načinih razmišljanj in reagiranja. To mešanico čustvenih doživljanj bo dodatno določalo dejstvo, da je policija v vsej svoji represivnosti odigrala pomembno vlogo pri obrambi narodove samobiti. Takšne okoliščine pa so dobro gojišče za klice militarizacije policije ter policizacije družbe. Prav zato je potrebno storiti vse, da se prepreči »že videno« iz naše pretekle zgodovine, v kateri sta policija in armada za svojo vlogo pri obračunu z nasprotnikom (dejanskim ali pa namišljenim) zahtevali, pa tudi vedno dobili ustrezno »nagrado« (moralna in materialna priznanja, vrsta privilegijev, odgovornost le partijski eliti, nedotakljivost in odsotnost vsakršne kritike, vplivanje na politične odločitve...). To se lahko stori le na takšen način, da bo postala policija samo ena od mnogih družbenih služb, ki bo izpostavljena različnim oblikam formalnega in neformalnega nadzorstva, ki bo sposobna pred javnostjo postaviti konkretne primere prekoračitev pooblastil, kakor tudi primere ogrožanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Vedeti moramo torej, da se policistovo preoblikovanje ne bo začelo ne pri strokovnosti ne pri poslušnosti. Spremeniti se mora njegova miselnost in to pedvsem na treh ključnih vsebinah: pri varstvu osebnih podatkov, pri dojetju, da se bo njegovo delo stalno nadzorovalo in pri razumevanju, da mora policija postati del neodvisnega državnega aparata, ki se ne bo ravnal po zahtevah dnevne in aktualne politike (pri tem pa sprejemamo formalni in neformalni vpliv političnih strank kot dejstvo

in nujno zlo). Policisti se bodo torej srečavali z omejitvami, ki jih dosedaj niso poznali.³⁵

»Slikanje« ljudi lahko pri policistih vzbuja občutek moči in superiornosti. Izbrskane moralno sporne podrobnosti iz človekovega zasebnega življenja pa pri represivcu lahko spodbujajo razmišljanja o vzvišenosti poslanstva njegovega poklica, ki je dvignjen nad moralnim zlomom in pokvarjenostjo ljudi. V njegovi skrajni izpeljavi lahko takšno sklepanje služi policistu kot moralni ščit pred lastno »preizkušnjo« (problem moralne in materialne korupcije!).

Tudi zaradi omenjenih razlogov je sistem nadzorstva nad policijo nujen. Zagotoviti mora pregled nad njeno dejavnostjo na takšen način, da človekove pravice in temeljne svoboščine ne bodo kršene in ogrožene, če pa že bodo, morajo biti te oblike, ustrezno sankcionirane. Nosilci upravnih funkcij bodo morali odgovarjati, ne samo disciplinsko, temveč tudi moralno-etično in civilno-pravno. Ob vsem tem pa bo moral parlament (njegovi organi) storiti vse, da bo izločil in sankcioniral tiste oblike neformalnega vpliva strank na policijo, ki se bodo oblikovale kot poseben interes mimo javnega interesa. Ob vseh teh možnostih vplivanja ne smemo pozabiti tudi na posebne interese uprave in njeno vplivanje na sprejemanje posameznih političnih odločitev, ki so njej v prid. Za takšno oblikovanje posebnih interesov uprave so še zlasti občutljive družbe, ki morajo zaradi specifičnih notranjih in zunajjih razmer biti do represije bolj »dobrohotne« kot do drugih javnih služb. Vsa ta specifičnost zahteva od struktur, ki nadzirajo policijo, da so nekakšne dvoživke; na eni strani morajo delovati kot varuh, na drugi strani kot razsodnik. Policija je v prehodnem obdobju, ki ga doživlja slovenska družba, v zelo občutljivem, kočljivem in ranljivem položaju. Je kot rak, ki je odvrigel oklep. Torej ranljiva (tako pred lastnim delodajalcem kot pred tujimi službami!) išče optimalne pogoje za nov oklep (identificira objekte svojega delovanja, vrednoti vrednote, išče lastno orientacijo na osnovi družbeno verificirane varnostne strategije ter zagotavlja podporo javnosti).

³⁵ Omejitve policijskih pooblastil morajo biti smiselne, predvsem pa ne smejo iti na škodo učinkovitosti njenega delovanja. To še posebej velja za »trajne« službe. Če se pred njih zahteve samo postavljajo in pričakujejo rezultati, obenem pa oblikujejo prevelike formalno-pravne zapreke, se rado zgodi, da si službe utro lastno pot mimo, pod ali čez prepreke.

Slovenija bo še kar nekaj časa preživljala vse otroške bolezni pluralne družbe. Vse sicer ne bodo »okužile« policije, nekaj virusov pa bo tudi njej povzročilo manjše kihanje. Takšne prehladne motnje bodo povzročila razmerja med centralno oblastjo in avtonomijo lokalnih oblasti. Gre torej za vprašanje oblasti in to ne kot forme, temveč kot vsebine izražene v pristojnostih. To vprašanje bo pomembno pri izvajanju nadzorstva, ko ne glede na centraliziranost institucije, brez lokalnih vplivov, odstopanj, pa tudi soliranj, ne bo šlo.

Policija bo torej še naprej najpomembnejša moč države (ob vojaštvu — obrambnih silah) pri zagotavljanju formalnega nadzorstva. V ospredju njenih aktivnosti pa mora biti človek kot glavni subjekt varstva. Pri tem nam mora biti jasno, da pluralna družba sama po sebi še ne pomeni demokracije, je pa gotovo njen nezogiben predpogoj. Družbe, ki bi absolutno varovala pravice in svoboščine svojih ljudi, ni. Policija mora vedeti, da mora biti varovanje pravic cilj in ne politično sredstvo. Spremembe ne smejo potekati v strahu pred demokratizacijo, ki sicer lahko policistu, navajenemu »železne« discipline, vzbuja občutek anarhije, pa tudi ne v varovanju pred javnostjo in nadevanju rešilnega pasu z napisom »nedotakljivi«. Pri tem pa mora biti jasno, da je ta dotakljivost pravno urejena z vsemi posledicami za odgovornega nosilca pooblastil ob ugotovljeni krivdi, kakor tudi za tistega, ki bi podal krivo ovadbo.

Informacijska tehnologija policiji resnično zagotavlja vpliv in moč. Vdor v človekovo zasebnost je lažji in popolnejši kot kdajkoli v zgodovini. Nevarnost novega totalitarizma je seveda še kako možna. Te nevarnosti se je sicer družba zavedala in jo bistveno omejila s sprejetjem Zakona o varstvu osebnih podatkov. V oceno strokovne javnosti pa prepuščamo dilemo, koliko je bil ta normativni okvir branik pred nevarnostjo novih in popolnih obvladovanj človekove zasebnosti, koliko pa petelin, ki je prezgodaj zapel, in koliko instrument omejitve običajnih metod policijskega dela. Zdi se, da je šlo za najboljši namen z ne najboljšimi učinki. Kakorkoli že, vedeti je potrebno, da bosta tako javnost kot tudi vlada postavljala zahteve po učinkovitosti in to vse bolj in bolj (varnost je pač drago blago!). Zato bo rezultate morala zagotavljati, čeprav ne vedno in ne na povsem legalen in legitimen način (to še posebej velja za obveščevalno službo).

Ob vseh teh razmišljanjih se nam zdi pomembno omeniti še to, da se je treba izogniti željam in interesom, da bi po normativni poti v celoti opredelili in omejili policijsko dejavnost. Takšen pristop bi bil iracionalen, pa tudi naiven. Popolnega nadzorstva nad policijo ni mogoče doseči, čeprav to niti ne bi smel biti cilj. Policija mora biti obvladljiva do tiste meje, ko bi se postavila dilema, ali njeno ravnanje še ustreza normativni opredelitvi njenih pooblastil, ali pa je Rubikon že prestopila. Na tem mejnem področju pa je kontrola ne samo močna, temveč tudi nujna. Zavzemamo se torej za preseganje splošnega parlamentarnega nadzora, ki je sicer zelo reprezentativen, toda vse preveč splošen in nedorečen. Sodimo, da nadzorstveno funkcijo lahko opravi instrumentarij splošne, politične in strokovne kontrole.

Zaključna razmišljanja

V članku smo poskušali podati oris policije kot sredstva oblasti in varnostnega mehanizma v Jugoslaviji. Ker gre za osnovno izredno kompleksno materijo, smo se zadržali le na politoloških in socioloških okvirih, ki so determinirali konkretno vlogo policije v konkretnih družbenih razmerah. Naša razmišljanja dajejo le osnovo za razumevanje enega dela jugoslovanske represije (policije). Ugotovitve pravnih znanosti

niso zajete in to zgolj iz metodoloških razlogov. Kljub različnosti profesionalnih nivojev, ki so bili v različnih zemljepisnih sredinah doseženi, pa vendarle velja, da za jugoslovansko policijo lahko postavimo skupni imenovalec: KPJ (ZKJ) in vsa njena ideologija, pa tudi vezanost na en, zvezni center odločanja. Res je sicer, da imamo po letu 1967 veliko stopnjo republiških avtonomij (vključno s policijo), toda še bolj je res, da je bila dejavnost tajnih služb (SDV in varnostne službe armade), ki so imele ključne informacije, in odločilne vplive v vseh republiških policijah, vodena iz enega centra in podrejena enemu centru. Trditev je mogoče blažiti s prikazom normativnih okvirov, ki so sicer dajali republiškim policijam visoko stopnjo avtonomije. Toda ne smemo pozabiti na paralelni pravni sistem, ki je v tajnih in nikoli javno objavljenih aktih dajal ton policijskemu delu (tajnim službam!). Prav zaradi velike vloge, ki jo je imela v vseh republiških policijah Služba državne varnosti in pa zaradi dejstva, da je bilo vse njihovo delo vedno na zveznem nivoju sodimo, da lahko govorimo tudi o jugoslovanski policiji in o njenih skupnih značilnostih.

Ob vseh teh in takih pristopih pa smo poskušali tudi razmišljati o ukrepih, ki naj jih pluralna družba stori, da ne bomo zopet »videli že videnega«, ali pa živeli v sanjskem svetu demokracije same po sebi.

LITERATURA

1. Anžič, A.: Paradigme možnega razvoja institucionalizacije in nadzorstva represivne (policijske) funkcije v pluralni družbi; magistrsko delo, FSPN, Ljubljana, 1991.
2. Bavcon, L.: Univerzalnost človekovih pravic v pluralistični družbi. *Naši razgledi*, št. 5, Ljubljana, 9/3-1990.
3. Bavcon, L.: Demokracija je lahko zelo ranljiva. *Ljubljanski dnevnik*, Podmornica, 30/6-1990.
4. Bibič, A.: Več obrazov (političnega) pluralizma. *Zbornik referatov*, Politološki dnevi, FSPN, Ljubljana 1989.
5. Buzanov, B.: People, States and Fear: The National Security Problem in International Relation; A Member of the Harvester Press Group; Department of International studies, University of Warwick, 1983.
6. Čelik, P.: Socialistična milica v stresu. *Delo*, Ljubljana 6/1-1990.
7. Debelak, S.: Organi za notranje zadeve v sistemu državne uprave: magistrsko delo, PF, Ljubljana, 1988.
8. Debelak, S.: Smeri razvoja organov za notranje zadeve (iskanje nove paradigme). *Zbornik strokovno-znanstvenih razprav*. Strokovni bilten, Ljubljana 1989.
9. Elliot, J.; States M.: The Concept of Power and the Police. *Journal of Police Science and Administration*, 1984.
10. Mlinar, Z.: *Protislovja družbenega razvoja*, DE, Ljubljana, 1986.
11. Kaučič, I.: Pravna ureditev političnega nadzorstva nad delom organov za varstvo ustavne ureditve. *Zbornik strokovno-znanstvenih razprav*. Strokovni bilten RSNZ, Ljubljana 1989.
12. Key, V. O.: *Politics, Parties and Pressure Groups*. 5 edit. New York, Thomas Y. Crowel Com., 1964.
13. Pečar, J.: Zgodovina in policija. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, št. 1, 1987, Ljubljana, str.
14. Pečar, J.: *Formalno nadzorstvo*. Ljubljana, DE, 1988.

15. Pečar, J.: Policija v napovedih prihodnosti. **Teorija in praksa**, št. 6/1985, Ljubljana.
16. Pečar, J.: Boljši parlamentarni nadzor nad represijo. **Delo**, Ljubljana, 25/5-1990.
17. Pečar, J.: Neformalno nadzorstveni vpliv političnih ideologij. **Revija za kriminalistiko in kriminologijo**, št. 1, letnik 40, Ljubljana 1989.
18. Pirnat, R.: Nekatera vprašanja razvoja med političnimi strankami in upravo. Inštitut za javno upravo pri PF v Ljubljani, raziskovalna, naloga, Ljubljana, 1990.
19. Wietrovsky, M.: Formalna i neformalna društvena kontrola i javnost. **Izbor**, Zagreb, 28/1988.

The Police as a Means of Authority and as a Safety Mechanism in Yugoslavia

Andrej Anžič, M. A., Lecturer, Superior School of Internal Affairs, Kotnikov 8, 61000 Ljubljana, Slovenia.

The police in Yugoslavia have preserved the iron law of the Yugoslav oligarchy together with numberless repressive institutions for four and a half decades. The basic task of the police was to protect the country from the individual. The political nomenclature opposed to the claims upon democracy by constraint and severe repression. Human rights and basic liberties were thus violated and threatened. The police were completely outside the control of legal and representative bodies and as such were the tool of the Communist Party elite. The police force was established in a period of extreme conflicts — a period of revolution. The Communist Party shaped the police, following the Leninist model of »all national supervision and

control«, the essence of which are the desire and attempt to have total control of people and their actions, and also the orientation towards the goals set by the Party elite. The repressive role was variously apportioned at particular stages in the development of Yugoslav society. Amidst all the diversity which appeared after 1967 in the individual republics, the existence of the Yugoslav police can still be clearly discerned.

Key words: the police, organization, role, Yugoslavia, system of security, control over the police, development of the police, Slovenia

UDC 351.74 (497.1 + 497.12)