

Povezanost postaj naših varnostnih sil z lokalnimi skupnostmi (1850-2010)

Pavle Čelik*

Od ustanovitve državnih varnostnih sil, ki so delovale tudi na območju današnje Republike Slovenije, so obstajale razne oblike povezanosti teh sil z lokalno samoupravo in zlasti s prebivalstvom. To so bili orožniki, državni policijski stražniki, miličniki in danes spet policisti. Ta povezanost se je postopoma še poglobljala in dobivala nove oblike. Povezanost med varnostnimi silami in lokalnimi skupnostmi je bila odvisna od več dejavnikov: od določb temeljnih predpisov, pravil za opravljanje službe, udeležbe teh skupnosti pri financiranju varnostnih sil, organiziranosti teh sil za delovanje med prebivalstvom, spoznanj o pomenu preventivnega delovanja med prebivalci, dognanj znanosti o vzrokih za odklonsko ravnanje, šolanja in usposabljanja ter izpopolnjevanja mož postave, določb predpisov o vlogi lokalnih samoupravnih skupnosti na področju lokalne varnosti in drugih okoliščin. Od začetka delovanja varnostnih sil do danes, torej v 160 letih, je bila najpogostejša oblika povezanosti med možmi postave in prebivalstvom - patroliranje na obhodnem okolišču. Zlasti razmere v mestih so zahtevale, da so pozornost mož postave usmerili še na ožje okolišje, za katere se je ustalil naziv opazovalni okolišji. Ko je prišlo do specializacije policijskega dela, so se oblikovali sektorji; to je na železnici pomenilo določen odsek proge, na cestah določen odsek glavnih javnih cest ali ene same, na mejnem prehodu pa je sektor pomenil prav ta prehod sam.

Ključne besede: varnostne sile, orožništvo, policija, milica, območja postaj varnostnih sil, lokalne skupnosti, zgodovina, Slovenija

UDK: 351.74 + 2-774 (497.4) (09)

1 Uvod

Danes je postalo prav moderno govoriti in pisati o v skupnost usmerjenem delovanju naše policije. Praviloma se ta izraz povezuje z našo sedanjo policijo ter njenimi organizacijskimi in delovnimi usmeritvami. Le izjemoma se kateri izmed govorcev ali piscev spomni na nedavno preteklost, ko je slovenska milica razvila svojevrsten način povezanosti z lokalnimi skupnostmi, to je z občinami in krajevnimi skupnostmi. Eden od sestavkov take vrste je izšel tudi v *Varnosti*, časopisu naše policije, in ga je mogoče oceniti kot dobronamerno prikazovanje nedavne varnostne preteklosti pri nas.¹

Ni pa primerno, da bi ta pojem povezovali zgolj s sedanostjo naše policije ali prejšnje milice. Svojevstvene sestavine tega pojma najdemo že pri začetkih prvih državnih varnostnih sil pri nas. Vsebina tega pojma se je seveda širila, dopolnjevala in spreminjala, odvisno od več dejavnikov in ne le od varnostnih sil samih. Zaradi tega sem se odločil, da bom na kratko

orisal vsebino in obliko povezanosti vsakokratnih varnostnih sil pri nas z lokalnimi skupnostmi oziroma s prebivalstvom. Zajel sem vsa štiri obdobja naše varnostne zgodovine, cesarsko, kraljevsko, republiško in čas samostojne Slovenije. Največ prostora sem namenil prav prvima dvema obdobjema, saj sta bralcem verjetno manj poznani, obdobju milice pa pozornost velja tudi zato, da ga ne bi iz različnih razlogov, tudi političnih in ideoloških, podcenjevali ali zanemarjali.

Gradivo za ta prikaz sem črpal v ustreznih temeljnih predpisih, ki so določali naloge in organiziranost teh sil, ter v pravilih za opravljanje varnostnih nalog in drugih podzakonskih predpisih, kot pravimo. Virov je torej dovolj. Pri vsakem od navedenih štirih obdobjev bom preletel določbe zakonov in nato pravil za opravljanje službe ter drugih podzakonskih predpisov. Potrebno in smiselno se mi zdi, da se bom skliceval tudi na določbe zakonov o občinah, ki so vsi urejali področje tako imenovane občinske policije. To so bile določbe, ki so občinam nalagale naloge na varnostnem področju, to je krajevno policijstvo, kot so rekli. Tovrstne stroške je nosila občina. Ti varuhi reda v lokalni skupnosti so bili poklicani, da ob določenih razmerah pomagajo državnim varnostnim silam. To je bilo smotrno, saj so ti možje dobro poznali krajevne razmere in so delovali na ožjih, zgolj občinskih ali celo krajevnih območjih.

* Pavle Čelik, magister sociologije, poveljnik Slovenske milice v pokoj

¹ Egon Cokan: Zgodovinski razvoj v skupnost usmerjenega policijskega dela, *Varnost*, avgust-september 2001, str. 29-31.

2 Cesarsko obdobje, 1850–1918

Prave, poklicne varnostne sile, ki jih je oskrbovala država, so bile pri nas zakonsko oblikovane v letu 1850, njihovo dejansko vzpostavljanje pa je potekalo več mesecev. Prej so tovrstne naloge opravljali vojska, ki je bila razporejena le v redkih vojašnicah, grajski stražniki, ki so jim pri nas rekli enostavno biriči, razne mestne straže, nočni čuvaji itd. Sredi 19. stoletja sta bili oblikovani dveh zvrsti varnostnih sil, orožništvo in uniformirane varnostne straže. Orožništvo je bilo razporejeno po celotnem ozemlju avstrijskega cesarstva. Izjeme so bila določena mesta, kjer je to vlogo opravljala državna policija in v njenem okviru zlasti vojaška policijska straža, kar je pomenilo vojaško organizirano, uniformirano in oboroženo moštvo, ki je bilo po številu precej manjše od orožništva. V današnji Sloveniji je ta straža delovala le v Ljubljani, glavnem mestu tedanje dežele Kranjske.

A) Prvi zakon o orožništvu je leta 1850 omenjal občino v štirih pogledih; pri tem gre za upravno, politično občino, kot so rekli, in ne za davčno, katastrsko ali drugo občino, saj je bilo teh več vrst. a) Najprej, če je obhodna straža ostala več kot 24 ur zunaj sedeža enote, se je javila županu, in ta je to vpisal v svojo knjigo orožniške službe. b) V zadevah, ki so jih občine opravljale za državo (naloge, ki jih je država prenesla na občino kot samoupravno lokalno skupnost, zato so jim rekli prenesene naloge v nasprotju z izvirnimi), so se župani smeli pisno obračati na orožniško enoto z zahtevo po pomoči in le izjemoma je bilo to dovoljeno storiti neposredno, ustno. c) Občinski predstojniki so morali orožnike, kolikor je bilo mogoče, podpirati, in to je veljalo zlasti za občinske stražarje, če so jih občine vzdrževale. Občine pa niso imele nobene neposredne nadrejenosti orožnikom.² Med nalogami orožništva je bilo navedeno, da mora preprečevati motenje javne varnosti, pokoja in reda, torej je bila njegova vloga preventivna.

Drugi in tretji orožniški zakon iz leta 1876³ in leta 1894⁴ sta vsebovala le tri določbe o občinah, odpadla je tista glede županove zabeležke o odsotnosti orožniške patrolje od sedeža enote, daljši kot 24 ur. Tudi ta dva predpisa sta torej določala, da je imela občina do orožništva svoje obveznosti in pravice.

Ministrstvo za deželno obrambo je 20. marca 1895 izdalo ukaz za izvajanje tretjega orožniškega zakona in med drugim navedlo, da med dolžnostmi župana do orožništva še vedno velja, da mora v službeno knjigo orožnika, ki jo je ta vedno nosil pri sebi, vpisati čas prihoda v kraje in občinska središča ter odhoda iz njih.⁵

B) Za našo obravnavo so pomembna pravila za opravljanje orožniške službe. V cesarskem obdobju so veljala tri taka gradiva. Prva so leta 1851 izšla tudi v slovenščini.⁶ Obsegala so 222 členov. Vsebovala so splošni in posebni del.

Splošni del je najprej opredelil lastnosti mož, nato pa njihova potrebna znanja. Naštete so bile naslednje lastnosti moža postave: resnost, spodobnost in čut, prijaznost, treznost, urejenost, nepodkupljivost, prepovedano mu je bilo kajenje na javnem prostoru, izogibati se je moral razvpitim gostilnam, spoštovati je moral starešine, ni smel biti surov, vse je moral vikati itd. Zapisali so še: »Žandar mora pa ne samo s svojim obnašanjem v službi, temuč tudi zvonaj službe s svojim lepim zadržanjem si čislanje ljudi pridobiti znati.« Med potrebnimi znanji so na prvem mestu navedli orožniške predpise, nato pa znanje o krajih in ljudeh v okolišju orožniške postaje; slednje naj bi žandarju olajšalo dobro opravljanje službe. Zaradi tega je bila v vseh treh zakonih določba, da je treba moštvo premeščati samo izjemoma.

Temeljna oblika opravljanja samostojne zunanje službe je bil obhod oziroma patroljiranje po določenih okolišjih, na katere je bilo razdeljeno postajno območje. To patroljiranje je morala vsak dan opravljati najmanj tretjina moštva, saj so morali žandarji poleg tega opravljati še naloge na poziv pristojnih državnih organov. Za patroljiranje so dobili ustno povelje starešine postaje in le izjemoma pisno. V patrolji je bil praviloma en sam mož, izjemoma dva ali celo več. Obhodne straže oziroma patrolje sosednjih postaj so se morale srečevati po urniku in na krajih, ki jih je določil višji starešina.

Posebni del je naštel orožnikova opravila in navedel, kako naj se opravljajo, nato je določil organiziranost postaj, naloge vseh starešin od spodaj navzgor po hierarhiji ter nazadnje administracijo na postajah. Že od vsega začetka je bilo jasno, kakšen

² Začasna organska postava žandarmerije v avstrijskem cesarstvu, Občni državni zakonik in vladni list Avstrijskega cesarstva, št. 12/50, z dne 23. marca 1850, zlasti 35., 38. in 43. člen.

³ Postava od 26. februvarja 1876, o c. k. žandarstvu za kraljevine in dežele zastopane v državnem zboru, Državni zakonik za kraljevine in dežele v državnem zboru zastopane (DZ), št. 7/76, z dne 29. februvarja 1876, zlasti 6., 7. in 14. člen.

⁴ Zakon z dne 25. decembra 1894. I. o žandarstvu v kraljevinah in deželah, zastopanih v državnem zboru, DZ, št. 1/95, z dne 1. januarja 1895, zlasti 6., 7. in 13. člen.

⁵ *Verordnung des Ministeriums für Landesverteidigung vom 20. März 1895 zur Durchführung des Gesetzes vom 25. Dezember 1894, R. G. Bl. Nr. 1 vom Jahre 1895, betreffend die Gendarmerie der im Reichrat vertretenen Königreiche und Länder*, ad § 13, v: *Gesetze, betreffend die Gendarmerie der im Reichrate vertretenen Königreiche und Länder, samt Durchführungsverordnungen, dann Organische Bestimmungen und Dienstinstruktion für dieses Korps*, Dunaj, 1912.

⁶ *Poduk za deželno žandarmerijo, kako službo opravljati*, Dunaj, 1851, zlasti 14., 47., 48., 109., 110. in 124. člen.

pomen ima orožnikova navzočnost med ljudmi, zato ni čudno, če je bil že v prvih pravilih zapisan naslednji stavek: »Posebna zasluga žandarmerije bo, s čuvanjem overati, de se nikakoršne hudodelstva ne delajo.« Menim, da tudi pri tej dobesedni navedbi iz pravil prevod v sodobno slovenščino ni potreben.

Druga pravila so izšla 26. februarja 1876 in so vsebovala 171 členov. Zajemala so podobna poglavja, kot so bila že v pravilih iz leta 1851, bolj pa je bilo razčlenjeno področje opravljanja terenske službe, saj so do tedaj imeli že četrto stoletja izkušnje. Zapisano je bilo, da okrajno glavarstvo kot politično oblastvo skupaj s pristojnim oddelkom pri deželnem orožniškem poveljstvu v Ljubljani določi patroljne okoliše za vsako postajo posebej. Deželno orožniško poveljstvo je namreč imelo več oddelkov, ki so imeli svoje sedeže praviloma v Ljubljani, lahko pa tudi v drugem večjem mestu Kranjske, na primer v Novem mestu ali Kočevju. Ti oddelki so usklajevali delo vseh orožniških postaj na tem območju, ki so bile označene z zaporednimi arabskimi števkami. Okoliš je bilo treba obhoditi podnevi ali ponoči. To je opravljal en orožnik, ob nevarnostih in ponoči pa sta bila v patrolji dva moža. V patroljni službi je moral posameznik opraviti najmanj tretjino službenega časa, starešina postaje pa petino. Zaradi boljšega stika s prebivalstvom so bile uvedene postaje z enim samim orožnikom, ki so jim rekli postaja posameznik (*Einzel-Post*). Vzpostavili so jih zlasti ob meji dežele Kranjske s Hrvaško, in sicer zaradi preprečevanja tihotapstva, zlasti živine.⁷ Patroljo so napotili tja, kjer je prišlo do trenutnega povečanja kriminalitete, in tam je opravljala naloge, dokler je bilo potrebno; imenovali so jo stalna patrolja (*Steh-Patrouille*).

Tretja pravila je cesar potrdil 3. marca 1895 in so bila skoraj povsem enaka tistim iz leta 1876; to velja tudi za določbe o patroljnih okoliših.⁸

Med pobudniki za oblikovanje nove orožniške postaje ali za njeno premestitev v drug kraj ali za ukinitve take enote so poleg že omenjenih občin bili tudi okrajna glavarstva, deželno politično vodstvo, deželni zbor v Ljubljani ter celo posamezniki. Navedel bom dva taka predloga, saj bo iz njiju tudi razvidna delitev postaje na patroljne okoliše.

Okrajni urad v Škofji Loki je 20. oktobra 1861 predlagal deželni vladi v Ljubljani, da bi ustanovili novo postajo na Trati ali v bližnji Gorenji vasi v Poljanski dolini. Kot prilogo tej prošnji so dodali razdelitev orožniške postaje Škofja Loka, ki je skrbela za varnost tudi v Poljanski in Selški dolini, na

patruljne okoliše. Bilo jih je deset in označeni so bili z rimskimi številkami. Vsak okoliš je imel glavne smeri obhodov: I. Škofja Loka–Godešič–Reteče, kjer je bilo 11 naselij; II. Škofja Loka–Žabnica, 9 krajev; III. Stara Loka–Planica, 15 krajev; IV. Škofja Loka–Dražgoše–Selca, 30 krajev; V. Železniki–Zali Log, 16 krajev; VI. Martinj vrh–Žetina–Porezen, 23 krajev; VII. Gabrk–Gabrška Gora–Hotavlje, 42 krajev; VIII. Visoko–Vilharje–Lučine, 23 krajev; IX. Poljane–Brda–Fužine, 29 krajev; X. Bodovlje–Bukov vrh–Puštal, 13 krajev. Ta predlog ni bil sprejet.⁹

Orožniška postaja Motnik je oktobra 1883 predlagala novo razdelitev postajnega območja na tri patroljne okoliše. Zato je izdelala pregled okoliša glede naselij in občin na svojem območju. V njen okoliš so spadale občine Motnik, Špitalič, Zgornji Tuhinj in Št. Ožbolt. Patroljni okoliši naj bi bili: I. Motnik–Špitalič, II. Motnik–Zajasovnik in III. Motnik–Hrastnik pri Trojanah. Za vsak kraj je bil naveden čas hoje od sedeža postaje, na primer od Motnika do Špitaliča 30 minut. Za patroljo je bilo določeno, katere kraje mora obiskati in koliko časa naj traja obhod. Patrolja v I. okolišu je šla iz Motnika v Zgornji Motnik, od tam v Sv. Miklavž, Belo in Novo reber ter okrog do Češnjice, kjer je imela dve uri počitka, nato je nadaljevala pot v Črni vrh v Tuhinju ter v Jastrobje in se vrnila na postajo. Za celotni obhod je potrebovala 13 ur, všteti počitek. Prvi oddelek 12. deželnega orožniškega poveljstva v Ljubljani je ta predlog odobril.¹⁰

Večino stroškov za orožništvo je nosila država, velik del stroškov za prostore zanj pa so zagotavljale dežele. Občine so pomagale pri iskanju ustreznih prostorov za namestitve orožniških postaj, saj praviloma na podeželju ni bilo na voljo državnih prostorov za te namene. Dajale so pobude za ustanovitve novih postaj ali premestitev že obstoječih, pri čemer so se potrudile poiskati zasebno hišo, da bi bili stroški za zakup stavbe čim nižji. Orožniška postaja je bila namenjena za okoliš približno treh ali štirih občin. Ob popisu prebivalstva 31. decembra 1900 je bilo na Kranjskem 359 občin; v to število je všteta tudi mestna občina Ljubljana. Delovali sta 102 orožniški postaji s 351 možmi.¹¹

C) Policijska direkcija v Ljubljani je delovala že od leta 1792 in je imela predvsem tiste naloge, ki bi jim danes rekli upravne notranje zadeve, opravljala pa jih je za celotno deželo Kranjsko. Poleg tega je povezovala vojaško in civilno policijsko stražo, torej stražnike in kriminaliste v današnjem pome-

⁷ Gesetz und Dienst–Instruction für die k. k. Gendarmerie der im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder, Dunaj, 1876, zlasti 66. člen.

⁸ Isto kot opomba 5, zlasti 67. člen.

⁹ Pavle Čelik: *Orožništvo na Kranjskem 1850–1918*, Ljubljana: Zveza zgodovinskih društev Slovenije, 2005, str. 231–232.

¹⁰ Čelik, prav tam, str. 244.

¹¹ Čelik, prav tam, str. 225 in 229.

nu besede. Obe straži sta delovali po zelo skromnih navodilih, izdanih v notranjem ministrstvu na Dunaju. Enotna ureditev državne policije je bila uvedena skoraj hkrati z vzpostavitvijo orožništva, in sicer z ministrovo odredbo.¹² Ta je policijski direkciji nalagala tri vrste nalog, in sicer varovanje javne varnosti in pokoja, skrb za varnost oseb in lastnine ter skrb za javni red. Te naloge je direkcija opravljala na dva načina: kot upravno in sodno policijstvo. Upravno policijstvo je pomenilo pozornost, oviranje in prepovedovanje, danes bi temu rekli delo na terenu, sodno policijstvo pa je pomenilo kaznovanje v svoji pristojnosti ali ovajanje storilcev sodnim oblastvom. Policijska direkcija je morala podpirati opravila krajevne, občinske policije.

Ta direkcija je v Ljubljani prenehala delovati 10. aprila 1866, ko so njene pristojnosti prešle deloma na deželno vlado in deloma na ljubljansko občino; slednja je s tem prevzela nase vsa bremena vzdrževanja mestne straže.¹³ Na začetku aprila 1913 je začela policijska direkcija spet poslovati¹⁴ in slovenska javnost ji je rekla policijsko ravnateljstvo. Delovala je po zgledu dunajske direkcije, in ker je razvijala oblike in metode delovanja varnostne straže, ki so veljale tudi v kraljevini, je umestno, da jih opišem v naslednjem, drugem obdobju. Mestna občina je morala prispevati del stroškov za vzdrževanje tega ravnateljstva, torej državne policije, ker je opravljalo del nalog tudi za to občino.

Č) V tem obdobju so veljali različni predpisi o občinah, vsi pa so občinam naročali določeno obveznost, odgovornost za varnost. Že konec leta 1850 je notranji minister izdal določbe o občinski policiji. To je tedaj pomenilo skrb občin za določena področja življenja v lokalni skupnosti, zato so govorili o poljski, ptujski (tujski), zdravstveni, npravstveni in drugih policijah. Obleka teh čuvajev se je morala razlikovati od vojaške, orožniške ali državopolicijske uniforme. O tem je bilo treba poročati okrajnemu glavarstvu, če pa je šlo za večjo stražo, je o tem odločalo notranje ministrstvo na Dunaju.¹⁵ Ko je okrajno glavarstvo čuvaje zapriseglo, so dobili status javne straže.

¹² *Osnova za uredbe policijskih oblastnij. Opravilstvo cesarsko-kraljevih policijskih oblastnij*, Deželni zakonik in vladni list za krajsko kronovino (DZVLKK), št. 13/51, z dne 4. aprila 1851.

¹³ *Oznanilo c. k. deželnega predsednika za krajsko deželo od 31. marca 1866*, Zakonik in ukazni list za vojvodstvo krajsko, št. 3/66, z dne 10. aprila 1866.

¹⁴ *Ukaz c. kr. ministrstva za notranje stvari z dne 26. marca 1913*, št. 3500/m. z. n. stv. o ustanovitvi policijskega ravnateljstva v Ljubljani, Deželni zakonik za vojvodino Kranjsko, št. 7/13, z dne 31. marca 1913.

¹⁵ *Razglas c. k. krajskiga poglavarstva od 29. decembra 1850*, DZVLKK, št. 1/51, z dne 14. januarja 1851.

Pozneje, v ustavni dobi je vsaka dežela dobila svoj predpis, ki je urejal vsebino delovanja občin in volitve v njihova vodstva. Ti predpisi so določali tudi odgovornost občin za krajevno varnost. Občinski stražniki so bili nekakšne deklice za vse in so jim rekli tudi občinski sluge, včasih redarji. Občinski svet v Škofji Loki je 11. novembra 1866 sklenil, da bodo uvedli stalnega stražnika in da bo moral nočni čuvaj odslej ure oklicevati v slovenskem jeziku. Od kod naj bi ju plačevati? Iz pobranih glob, so 17. maja 1872 sklenili odborniki. Na seji 16. novembra 1882 so kritizirali nočnega čuvaja, da ne naznani nobenega tatu. Župan je pojasnil, da je njegova naloga le straža pred ognjem, nato pa so sklenili, da bo nočni čuvaj odslej opravljal tudi stražniške naloge.¹⁶

3 V času kraljevine, 1918–1941

Tudi v času kraljevine sta pri nas delovala orožništvo in državna policija, v nekaterih mestih pa tudi občinska straža. Orožništvo je spadalo v pristojnost vojnega in notranjega ministrstva, podobno kot v cesarskih časih. Državna policija je bila v večjih mestih in stroški zanjo so šli deloma tudi iz mestnih blagajn. Obe vrsti državnih varnostnih sil sta se naslonili na izročilo iz cesarskih časov, in to je veljalo tudi za občinske stražnike.

A) Orožništvo je bilo najprej organizirano po kraljevi uredbi,¹⁷ ki ni določala oblik njegovega delovanja. Poudarjeno je bilo, da je orožnike dovoljeno premeščati samo v pomembnih in upravičenih razlogih, saj uspešno opravljanje te službe zahteva, da može poznajo kraje, ljudi in razmere v okolišju, kjer delujejo. Občina je bila omenjena le enkrat: občinski predstojniki so smeli od pristojnih starešin zahtevati pomoč orožnikov, sicer pa občina ni bila v ničemer nadrejena tej zvrsti varnostnih sil.

To uredbo so pozneje dopolnili in spremenili. Spomladi 1922 je postala zakon.¹⁸ Ta je obdržal določbo o omejevanju premeščanja moštva iz enote v enoto. Občina je bila omenjena dvakrat. a) Če so tako zahtevale razmere, so bile pod orožništvo vključene tudi občinske straže in so delovale pod njegovim poveljstvom. b) Občina je smela od orožnikov zahtevati pomoč, in sicer prek pristojnega starešine. To je bilo razmerje

¹⁶ Pavle Čelik: *Orožništvo na Kranjskem 1850–1918*, Ljubljana: Zveza zgodovinskih društev Slovenije, 2005, str. 384–385.

¹⁷ *Uredba o formaciji, opremi, področju, dolžnostih in pouku orožništva*, Ur. list Deželne vlade za Slovenijo (DVS), št. 184/19, z dne 27. decembra 1919, zlasti 46. in 47. člen.

¹⁸ *Zakon o orožništvu*, Ur. list Pokrajinske uprave za Slovenijo, št. 43/22, z dne 27. aprila 1922, zlasti 5., 22. in 25. člen.

dolžnosti in pravice. Orožniške postaje, ki so bile najnižja oblika organiziranosti, je ustanavljal, ukinjal ali spreminjal njihove sedeže notranji minister na predlog pristojnega državnega oblastva ter po mnenju poveljnika celotnega orožništva. Ta zakon je leta 1929 doživel spremembo in dopolnitev, ki je zadevala le prejemke moštva.

Leta 1930 je izšel tretji temeljni predpis te vrste.¹⁹ Določil je enako dvojno razmerje med občino in orožništvom. Med nalogami teh mož postave je bilo navedeno, da preprečujejo nesreče, škodo in nevarnosti vseh vrst. Med rednimi nalogami, ne tistimi na poziv pristojnih državnih oblastev, je bila zlasti preventivnorepresivna služba, sestavljena »zlasti iz obhodov postajnih okolišev zaradi spoznavanja krajev in ljudi ter preprečevanja izvršitve kaznivih dejanj«. Zakon je do razpada države doživel štiri spremembe in dopolnitve, ki pa niso zadevale vprašanj, obravnavanih v tem sestavku.

B) Prva, začasna pravila za opravljanje orožniške službe s konca leta 1919 in začetka leta 1920²⁰ so obširno opisala obnašanje orožnika in njegove lastnosti. Med njegovimi dolžnostmi je bilo na prvem mestu naštetu poznavanje okoliša orožniške postaje: zemljišča, krajev in prebivalstva. Pri prebivalstvu so bili naštetih javne osebe, ki prihajajo v službene stike z orožniki; visoki predstavniki države in Cerkve; v kraju vplivne osebe; osebe, ki pridejo v stik z mnogimi prebivalci in lahko nudijo orožniku razne podatke, pomembne za javno varnost; že obojene osebe in osebe pod policijskim nadzorom, da bi ob zaznami kaznivega ravnanja orožniki mogli sklepati, kdo je storilec.

Območje orožniške postaje se je delilo na obhodne okoliše, ki so bili označeni z rimskimi številkami. To razdelitev je opravil komandir voda po posvetovanju z upravnimi in samoupravnimi oblastmi (župani občin). Ko je to potrdil poveljnik orožniške brigade v Ljubljani, je ta pregled postal pomemben dokument za delovanje moštva. Zapisano je bilo, da postajno območje ne bi smelo biti večje od štirih obhodnih okolišev, obhod enega pa naj bi trajal največ 30 ur. Obhodna služba se je izvajala s patroljiranjem. Počitek je bil praviloma na občini, izjemoma pa v zasebni hiši zanesljivega gospodarja. V patrolji sta bila praviloma po dva moža, le izjemoma je bil en sam. Nalog za patroljo je napisal komandir postaje na patroljni list. Vseboval je lahko podrobne naloge ali pa le smer gibanja. Pri sebi ga je nosil vodja patrolje, ki je vanj vpisoval opravljene naloge in ga ob koncu službe izpolnjene predal komandirju. V orožništvu

so bili vojaški čini, poleg tega pa so postopoma uvedli še oznake položaja, na primer vodja patrolje, komandir postaje itd.

Jeseni 1940 je vlada izdala prvi del novih pravil za opravljanje službe,²¹ ki pa ni mogel zaživeti, saj je država naslednje leto spomladi razpadla in bila okupirana.

Naj navedem en primer, kako so si občine prizadevale vplivati na razmestitev orožniških enot. Občinski svet v Ribnici je 20. decembra 1920 sklenil predlagati ustanovitev nove orožniške postaje v Dolenji vasi. Predlog so takoj poslali na okrajno glavarstvo v Kočevju, to pa je podalo negativno mnenje; podobno je ravnalo orožniško vodstvo v Kočevju. Prišlo je do dopisovanja med oblastvi in orožništvom; iz ohranjenega gradiva se vidi, da je okoliš orožniške postaje Ribnica štel 2588 prebivalcev in je meril 43,56 kvadratnega kilometra. Območje je bilo razdeljeno na pet patroljnih okolišev in Dolenja vas je sestavljala II. okoliš. Od Ribnice je bila oddaljena le štiri kilometre. Gradivo so po dveh poteh poslali v Beograd: po orožniški hierarhiji na poveljstvo celotnega orožništva, po upravni poti pa iz poverjeništvu za notranje zadeve na notranje ministrstvo. Minister je pobudo zavrnil.²²

C) Po razpadu Avstro-Ogrske se je v službo narodne vlade v Ljubljani javilo več sto varnostnih stražnikov iz drugih predelov nekdanje države, zlasti iz Primorja; od tam jih je prišlo 356.²³ Razporedili so jih po večjih mestih in ob razmejivni črti s sosednjimi tremi državami. Vse je oskrbovala država. Zaradi tega je ista vlada izdala predpisa o organiziranosti in delovanju varnostne straže ter detektivov.²⁴ Slednji so bili podobni današnjim kriminalistom. Varnostni stražniki so delovali na stražnicah (postajah), ki so se delile na okoliše. Službo na okolišu so opravljali s patroljiranjem ali na stojišču. Stojišče je pomenilo ožjo točko, od koder je stražnik opazoval dogajanje. Naloge stražnikov in orožnikov so si bile podobne, razlikovale so se le v tem, da so imeli stražniki opravka z mestnim prebivalstvom, ob državni meji pa s prehodnimi potniki.

Leta 1929 so na to področje posegli v Beogradu in naslednje leto policijo poenotili. V Ljubljani je dotedanjo policijsko ravnateljstvo zamenjala uprava policije,²⁵ v Celju in Mariboru pa

¹⁹ *Zakon o žandarmeriji (orožništvu)*, Sl. list kraljevske banske uprave Dravske banovine (KBUDB), št. 43/30, z dne 12. decembra 1930, zlasti 7., 15. in 16. člen.

²⁰ *Privremena pravila za vršenje žandarmerijske službe*, I., II. in III. del, tiskar kr. zem. tiskare u Zagrebu, brez letnice izida.

²¹ *Pravilo žandarmerijske službe, I. delo*, Sl. novine Kraljevine Jugoslavije, št. 215/40, z dne 19. septembra 1940.

²² Pavle Čelik: *Slovenski orožniki 1918–1941*, str. 132.

²³ Pavle Čelik: *Slovenski stražniki 1918–1941*, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2002, str. 23.

²⁴ *Organizacijski statut ta kr. varnostno stražo v Sloveniji. Organizacijski statut za detektive v Sloveniji*, Ur. list DVŠ, št. 73/21, z dne 2. julija 1921.

²⁵ *Uredba o ustroju in področju uprav policije*, Ur. list KBUDB, št. 43/30, z dne 27. marca 1930.

sta bili oblikovani predstojništvu mestne policije.²⁶ Stroške zanje je nosila država ali deloma tudi občina. Šlo je za državno policijo, ki so jo dopolnjevali že leta 1920 ustanovljeni komisariati obmejne in železniške policije.²⁷ Konec leta 1930 je izšel krovni zakon o državni policiji, ki pa ni podrobno opredelil načinov opravljanja službe.²⁸ Zakon je doživel štiri spremembe in dopolnitve; tista iz leta 1936 je predvidela, da notranji minister sam ali skupaj z bani določi pravila za opravljanje policijske službe.²⁹

Do tega ni prišlo in tako je visoki starešina državne policijske straže leta 1936 sam pripravil tako navodilo.³⁰ Zapisal je, naj se območje policijskega oblastva razdeli na postajne okoliše, ti pa naj se razdelijo na patrolne okoliše. Ob glavnih poteh, tovarnah ali na obrobju mesta naj se vzpostavijo stražarnice, ki naj jih uporabljajo okoliški stražniki za počitek in telefoniranje. Naštel je štiri temeljne naloge policijske postaje: dobro je treba poznati prebivalstvo in razmere v okolišu; ustvariti je treba evidence za uspešno opravljanje službe; ustrezno je treba organizirati preventivno in izvršilno službo; pomagati je treba prebivalstvu ob nesrečah. Načini opravljanja službe so bili podobni tistim pri orožništvu. Lahko bi rekli, da ta navodila niso pomenila bistvenega pripomočka za delovanje policije v Sloveniji, ki je to že poznala iz lastnih izkušenj.

Č) Predpisi o občinah iz cesarskih časov so pri nas veljali tudi po razpadu Avstro-Ogrske. Minister za notranje zadeve je 28. februarja 1928 sicer izdal pravila za občinske stražnike, ki pa v slovenščini niso bila objavljena.³¹ Ko je leta 1933 izšel enoten občinski zakon, so bile tudi naloge občin na varnostnem področju poenotene. Občina je, če v njej ni bilo državne policije, sama, na svoje stroške opravljala naloge krajevne policije, vse od skrbi za varnost ljudi in premoženja do sodelovanja pri zatiranju živalskih kužnih bolezni. Občine so imele pravico kaznovati lažje prestopke, in to z denarno kaznijo do 200 dinarjev ali z zaporom do petih dni, če storilec kazni ni plačal.³² Pri uresničevanju teh določb je bila glavna ovira denar za take naloge, zato so prave občinske stražnike imele le

bogatejše in večje občine, druge pa so ostale pri raznih čuvajih po vzoru na prejšnje čase.

4 Obdobje slovenske milice, 1945–1992

V Sloveniji so med okupacijo delovale sovražnikove vojaške in varnostne sile ob pomoči pomožnih sil iz domačega prebivalstva, partizanski odpor pa je ustvaril svoj varnostni aparat. Iz slednjega je izšla tudi milica, ki je po nalogah zamenjala nekdanje orožništvo in državno policijo.

A) Milica je pri nas sprva delovala po slovenskih izkušnjah in napotkih, dokler ni postala povsem poenotena služba za celotno državo, skladno s prvim tovrstnim zakonom.³³ Bila je vojaško organizirana in po tej plati ni bilo večje razlike z nekdanjim orožništvom in državno policijsko stražo. Njene naloge so bile podobne nalogam nekdanjih mož postave, pri čemer je bilo v zakonu večkrat navedeno, da milica preprečuje kršitve predpisov. Posebej je bilo navedeno, da pomaga žrtvam kaznivih dejanj in ob naravnih nesrečah. Razmerje do tedanjih krajevnih ljudskih odborov, iz katerih so pozneje nastale občine, je bilo omenjeno enkrat: taki odbori so lahko zahtevali pomoč milice, če je bila ogrožena varnost v njihovem okolišu. Pri teh odborih so lahko oblikovali nepoklicno pomožno narodno milico za opravljanje nalog javnega reda, ki so jo sestavljali vojaški obvezniki. Poleg splošne milice so obstajale še gasilska in prometna ter pomožna, med letoma 1948 in 1951 pa tudi gozdna. Prvi zakon je milico določil, umestil kot samostojen organ javne varnosti, ki je nekoliko spominjal na današnji pojem policije kot organa v sestavi.

Novi zakon je leta 1956 milico vključil v enoten pojem organov za notranje zadeve,³⁴ kar je obveljalo do konca zvezne države. Občinske ljudske odbore je zakon navedel petkrat. a) Med upravne organe za notranje zadeve je uvrstil tudi upravni organ občinskega ljudskega odbora, pristojnega za notranje zadeve. b) Vzpostavil je nova razmerja med organi za notranje zadeve in sveti ljudskih odborov, pristojnimi za notranje zadeve, saj so slednji obravnavali delo prvih, jih nadzirali, jim določali smernice, razpravljali o finančnih vprašanjih, o ukrepih za preprečevanje in podobno, o čemer so nato podali predloge ljudskim odborom. c) Občinski ljudski odbor je bil pristojen za zadeve notranjega reda in miru v občini. č) V vsaki občini je bila praviloma postaja ljudske milice. Ta je med drugim zagotavljala izvrševanje predpisov občinskega ljudskega odbora

²⁶ Uredba ministra za notranje posele o ustroju in področju predstojništva mestne policije, Ur. list Dravske banovine, št. 111/29, z dne 5. novembra 1929.

²⁷ Uredba za službo komisarjev železniške in parobrodskopolicijske, Ur. list DVS, št. 32/20, z dne 8. marca 1920.

²⁸ Zakon o državnih policijskih izvršilnih uslužbencih, Sl. list KBUDB, št. 43/30, z dne 12. decembra 1930, zlasti 3. člen.

²⁹ Finančni zakon za leto 1936/37, Sl. list KBUDB, št. 35/36, z dne 29. aprila 1936, zlasti 51. člen.

³⁰ Ivan M. Tkalčević: *Upustvo za državnu policijsku stražo*, Beograd, 1936.

³¹ Pravila za opštinske stražare, *Policija*, št. 7–8, 1929, str. 360–366.

³² Zakon o občinah, Sl. list KBUDB, št. 35/33, z dne 29. aprila 1933, zlasti 77., 78. in 82. člen.

³³ Zakon o narodni milici, Ur. list Federativne ljudske republike Jugoslavije (FLRJ), št. 101/46, z dne 17. decembra 1946, zlasti 3., 6. in 15. člen.

³⁴ Zakon o organih za notranje zadeve, Ur. list FLRJ, št. 30/56, z dne 18. julija 1956, zlasti 2., 7., 10., 56., 60., 61. in 73. člen.

in njegovega sveta s področja javnega reda in miru in varnosti krajevnega prometa v občini ter pomagala pri upravnih izvršitvah vseh aktov občinskih organov. d) Na teh dveh področjih je smel predsednik občinskega ljudskega odbora ukazovati postaji milice in zahtevati njeno asistenco. e) Dana je bila pravna podlaga, da so samostojne organizacije in zavodi organizirali svojo službo za varovanje svojih objektov in premoženja; milica je morala sodelovati in pomagati taki službi.

Leta 1964 je izšel nov zvezni zakon, ki je organe za notranje zadeve še bolj povezal z javnostjo. Določil je, da je njihovo delo javno, kar je bila prva tovrstna določba. Organi za notranje zadeve so se opirali na pobude in sodelovanje občanov ter njihovih organizacij. Odgovorni so bili skupščinam pristojnih družbenopolitičnih skupnosti in so jim morali poročati o varnostnih razmerah ter o svojem delu. Tako je morala tudi postaja milice obveščati javnost o svojem delu, odgovarjati na vprašanja družbenopolitičnih organizacij ter zborov volivcev, jim dajati obvestila itd.³⁵

Že dobri dve leti pozneje je izšel nov zvezni zakon, zadnji take vrste, ki pa ni prinesel vsebinskih novosti, prvič je opredelil le postopek ob pritožbi, ki jo je občan podal proti ravnanju miličnika.³⁶

Vse več pristojnosti na področju notranjih zadev je prehajalo na republike in tako je Slovenija leta 1967 sprejela prvi zakon te vrste v svoji zgodovini. Postaja milice je postala samostojen organ občine za neposredno opravljanje nalog javne varnosti in je lahko imela enega ali več oddelkov za posamezni okoliš občine. Te enote so ustanovljale občinske skupščine v soglasju z republiškim sekretarjem za notranje zadeve. Tudi starešine teh enot so postavljali na podoben način. Pomembna je bila določba, da se v strokovni šoli za notranje zadeve v Tacnu ustanovi oddelk za šolanje kadetov. Občina je bila odtlej dolžna prispevati del denarja za poslovanje postaje ali oddelka milice, zlasti za poslovne prostore, njihovo vzdrževanje, ogrevanje, čiščenje, razsvetlavo, stroške zveze in podobno.³⁷ S tem se je milica deloma približala načinom financiranja, ki so v cesarstvu in kraljevini veljali za državno policijo in orožništvo.

Leta 1972 je republiška skupščina sprejela drugi zakon s tega področja, ki je celovito uredil delovanje in organizi-

ranost organov za notranje zadeve v Sloveniji. Določil je temelje sistema družbene samozaščite, kjer so miličniki dobili pomembne naloge, zlasti pedagoške narave. Občina je smela oblikovati svojo stražo za področje javnega reda in miru ter komunalne urejenosti. Pravice in dolžnosti take straže je določila občinska skupščina, obleka teh stražnikov pa ni smela biti enaka uniformi milice. Republiški sekretar je dobil pooblastilo, da je izdal navodilo o sodelovanju te straže z milico. Svoje mesto v varnostnem sistemu je dobila rezervna milica.³⁸ Določbe o občinski straži pa niso zaživele, bržkone predvsem zaradi tesne povezanosti občine s postajo milice s splošnim delovnim področjem, saj ni bilo prave potrebe po občinski straži. Leta 1976 je ta zakon doživel spremembe in dopolnitve ter je dobil novo ime. Postal je zakon o družbeni samozaščiti, varnosti in notranjih zadevah. Vsebina sprememb se je nanašala na sistem družbene samozaščite, ki je dobil konkretne organizacijske in vsebinske oblike na vseh ravneh. Nova varnostna sestavina v tem sistemu je postala narodna zaščita, milica pa je z njo dobila nove pedagoške naloge.³⁹

Leta 1980 je slovenski zakon spet dobil svoje klasično ime. Novost je bila določba, da postaja milice s splošnim delovnim področjem svoje naloge opravlja praviloma v varnostnem okolišu, ki je obsegal krajevno skupnost. S tem se je uzakonila praksa nekaj prejšnjih let, ki je potrdila smiselnost povezanosti milice s krajevno skupnostjo. Ta okoliš je bil temeljno območje za delovanje postaje ali oddelka milice ter za »sodelovanje miličnikov z delovnimi ljudmi in občani in z organi krajevne skupnosti pri zagotavljanju varnosti in uresničevanju družbene samozaščite v enotnem varnostnem sistemu«. Občina je bila odtlej dolžna zagotavljati tudi polovico sredstev za nakup stanovanj za miličnike na postaji ali oddelku milice s splošnim delovnim področjem;⁴⁰ s tem se je stanovanjski standard naših mož postave začel naglo izboljševati.

S preimenovanjem milice v policijo 2. februarja 1992 je bil ta zakon petič spremenjen in dopolnjen. Nobene novosti pa ni bilo na področju, ki je predmet obravnave tega članka, razen tiste iz leta 1991, ki je zmanjšala prispevek občine za delovanje postaje ali oddelka milice,⁴¹ in ta dolžnost je počasi odmirala ter nazadnje ugasnila.

³⁵ Temeljni zakon o službi notranjih zadev, Ur. list Socialistične federativne republike Jugoslavije (SFRJ), št. 46/64, z dne 25. novembra 1964, zlasti 4., 5. in 8. člen.

³⁶ Temeljni zakon o notranjih zadevah, Ur. list SFRJ, št. 49/66, z dne 17. decembra 1966, zlasti 7. člen.

³⁷ Zakon o notranjih zadevah, Ur. list Socialistične republike Slovenije (SRS), št. 13/67, z dne 6. aprila 1967, zlasti 7., 10., 12., 13., 41. in 51. člen.

³⁸ Zakon o notranjih zadevah, Ur. list SRS, št. 47/72, z dne 16. novembra 1972, zlasti 14. in 30.–41. člen.

³⁹ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o notranjih zadevah, Ur. list SRS, št. 23/76, z dne 11. oktobra 1976.

⁴⁰ Zakon o notranjih zadevah, Ur. list SRS, št. 28/80, z dne 17. novembra 1980, zlasti 39. in 134. člen.

⁴¹ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o notranjih zadevah, Ur. list Republike Slovenije (RS), št. 19/91, z dne 8. maja 1991, zlasti 19. člen.

B) Leta 1949 je ministrstvo za notranje zadeve Federativne ljudske republike Jugoslavije kot zaupno gradivo v knjižni obliki in latinici izdalo prvi del pravil za opravljanje službe narodne milice.⁴² Bila so zelo obširna in natančna, nekoliko podobna orožniškim pravilom iz leta 1919/1920 oziroma 1940. Obsegala so deset poglavij z 81 razdelki. Glavni poudarek je bil dan opravljanju službe splošne milice, kar je razumljivo, saj je bila najštevilnejši del te formacije, za druge zvrsti milice pa je bil bržkone namenjen drugi del teh pravil, ki pa ni izšel. Pri seznanjanju z okolišem postaje so na prvem mestu navedli sumljive in že kaznovane osebe, pri zemljišču pa je bilo zapisano zelo podobno kot v začasnih orožniških pravilih. Tudi med vrstami služb so bile tako kot pri orožništvu navedene: patroljna, stražarska, spremljevalna, poizvedovalna (preiskovalna), kontrolna in notranja. Patroljna služba je pomenila patroljiranje na patroljnih okoliših; pregled teh okolišev so izdelali skladno s pravili pisarniškega poslovanja v milici. Označeni so bili z zaporednimi rimskimi števkami.

Samostojno poglavje je obravnavalo miličniško službo v mestih. Tam so poleg prej navedenih vrst službe poznali še opazovalno. Miličnik opazovalec je bil lahko stalen, gibljiv ali pomožen. Stalni opazovalec je bil na točno določenem prostoru, kar je bilo podobno stražnikovem stojišču iz prejšnjih obdobij; gibljivi miličnik se je gibal po celotnem okolišu; pomožni miličnik pa je bil odrejen v okoliš kot pomoč stalnemu opazovalcu. Zapisano je bilo takole: »Opazovalna služba je po svojem bistvu preventivna služba, kot tudi patroljna, katera se odreja in opravlja na postaji narodne milice za eno ali več vasi.« Komandir postaje je predlagal opazovalne kraje in steze, potrdila pa jih je uprava milice mestnega ali ustreznega izvršilnega odbora. V prvi vrsti so prišli v poštev kraji z živahnim prometom, križišča, trgi ter okolica oblastnih poslopij, ustanov in podjetij, če pa je bilo potrebno, so miličnike poslali tudi drugam.

Postopoma je delovanje milice izgubljalo podobnost »vojaškemu patroljiranju na ogroženem in neraziskanem zemljišču, kjer lahko vsak trenutek pričakuješ, da boš naletel na sovražnika,« kot je leta 1959 zapisal pisec predgovora k drugim službenim pravilom, ki so dve leti pozneje izšla v knjižni obliki tudi v slovenščini.⁴³ Obsegala so tri poglavja, in sicer naloge in organiziranost milice, njena pooblastila in službe v milici, skupaj 364 točk. Ni bilo več določb o potrebnem obnašanju, poznavanju terena itd. Med vrstami služb v milici je bila na prvem mestu obhodna, nato pa še opazovalna, varovalna, stražarska, poizvedovalna, spremljevalna, služba spremljanja vlakov in ladij, služba nadzora cestnega prometa, tiralična, kurirska, dežurna in kontrolna služba.

⁴² Pravila za vršenje službe narodne milicije, I. deo, Beograd: MNZ FLRJ, 1949, zlasti razdelki 39, 40 in 46 ter IX. poglavje.

⁴³ Pravila za opravljanje službe ljudske milice s komentarjem, Ljubljana: DSNZ LRS, 1961, str. 8, zlasti točke 145–182.

Obhodno službo so opravljali praviloma s patroljami; te so dobile patroljni list, v katerega so nato sproti vpisovale opravljene naloge. Obhodna služba je potekala po vaseh in naseljih, lahko tudi v mestih, kjer je potekala opazovalna služba. Če so tako zahtevale razmere, so znotraj postajnega območja določili posamezen rajon, kjer je miličnik določen čas opravljal službo.

Opazovalna služba je potekala v mestih, industrijskih in prometnih središčih ter turističnih in podobnih krajih. Take kraje je določil republiški sekretar za notranje zadeve na predlog načelnika tajništva za notranje zadeve okrajnega ljudskega odbora. Nato je tak kraj razdelil na opazovalne okoliše okrajni starešina milice na predlog komandirja postaje milice. To službo je praviloma opravljal en miličnik.

Tretja in zadnja zvezna pravila za opravljanje službe so izšla poleti 1970 in so bila objavljena v Uradnem listu SFRJ.⁴⁴ Opazovanje in obhod sta bila označena kot temeljni obliki neposrednega preventivnega delovanja milice. Opazovanje je potekalo na opazovalnih okoliših, obhod pa se je izvajal na obhodnih okoliših ali sektorjih.

Leta 1983 je slovenska milica dobila prvi tak pravilnik,⁴⁵ ki pa ni bil javno objavljen, ampak je izšel v knjižni obliki z oznako za interno uporabo. Imel je celo 522 členov. Obširno poglavje je zajelo preprečevalno dejavnost in posebej vsako posamično obliko. Oblike, med katerimi sta bili glavni opazovanje in patroljiranje, so se končale z delom v varnostnem okolišu ter vodenjem ustreznih evidenc o osebah, dogodkih in pojavih. In pritisk javnosti je bil ta pravilnik z nebitvenimi spremembami in dopolnitvami nepolnih šest let pozneje objavljen v Uradnem listu SRS.⁴⁶

C) Vsaj omeniti je treba še nekatera interna gradiva milice, ki so urejala notranje poslovanje enot. Sprva je šlo za zvezna gradiva, ki so urejala tudi postajno administracijo, všteti različne sezname oseb, zanimivih za notranji resor. Prva taka obširnejša navodila so nastala leta 1955 in so bila leto pozneje objavljena v knjižni obliki. Vsebovala so tudi obrazce glavnih pisnih uradnih izdelkov v milici.⁴⁷

⁴⁴ Pravilnik o opravljanju zadev službe javne varnosti, Ur. list SFRJ, št. 34/70, z dne 6. avgusta 1970, zlasti 81.–92. člen.

⁴⁵ Pravilnik za izvajanje pooblastil pooblaščenih uradnih oseb organov za notranje zadeve SR Slovenije, Ljubljana: RSNZ SRS, februar 1983, zlasti 142.–177. člen.

⁴⁶ Pravila za opravljanje pooblastil pooblaščenih uradnih oseb organov za notranje zadeve SR Slovenije, Ur. list SRS, št. 44/88, z dne 23. decembra 1988.

⁴⁷ Uputstvo o službenoj prepisci u Narodnoj miliciji, Beograd: DSUP FNRI, 1956.

Leta 1961 pa je slovensko vodstvo milice izdalo svoj poslovník za enote milice, ki je bil zelo obširen ter je vseboval obrazce in vzorce za pisarniško poslovanje postaj milice.⁴⁸ Drugi slovenski dokument te vrste je izšel leta 1968.⁴⁹ Pravila postaje milice iz leta 1976 so že obširno opredelila delovanje milice v varnostnem okolišu. Imela so 297 členov in so izšla v knjižni obliki. Našteti so bili 32 različnih nalog vodje tega okoliša oziroma drugih miličnikov ter devet oblik njegovega delovanja. Vodja okoliša je moral izdelati varnostno oceno okoliša, ta pa je bila nato osnova za tako oceno celotnega območja postaje milice. Našteti so bili 14 vrst dejavnosti postaje oziroma oddelka milice, od opazovanja ter patroliranja do asistenc pristojnim organom in organizacijam. Prikazane so bile operativne evidence tako za območje postaje ali oddelka kot za območje varnostnega okoliša.⁵⁰ Leta 1982 so izšla nova taka pravila, še obsežnejša, imela so 346 členov. Novost so pomenile določbe o prometnem sektorju na postajah prometne milice, železniškem sektorju na postaji železniške milice v Ljubljani ter mejnem prehodu na postajah mejne milice. Slednje enote so bile ustanovljene leta 1967, ko so bila odpravljena zvezna mejna poverjeništa in je tudi to področje prešlo v pristojnost naše milice.⁵¹

Leta 1969 je izšla brošurica, ki je na 20 straneh prikazala možnosti preprečevalnega delovanja javne varnosti.⁵² Namenjena je bila predvsem preventivi različnih oblik ogrožanja premoženja. Njen zadnji del je orisal možnosti za svetovanje občanom o njihovem varnem ravnanju.

5 Obdobje slovenske policije, 1992–2010

Rečeno je že bilo, da se je naša milica 2. februarja 1992 preimenovala v policijo. Še naprej je veljal Zakon o notranjih zadevah oziroma njegovi dve spremembi in dopolnitvi, ki nista posegala na področje naše obravnave.

A) Poleti 1998 je začel veljati zakon,⁵³ ki je celovito urejal organiziranost in delovanje naše policije. Beseda policija odtlej ni pomenila le uniformiranega dela notranjega resor-

ja, ampak tudi dotedanjo kriminalistično moštvo. Postala je organ v sestavi notranjega ministrstva, kar je bil nov izraz v naši upravni ureditvi. Določeno je bilo razmerje med ministrstvom in policijo, ki se je pozneje nekoliko dopolnjevalo, skladno z izkušnjami iz prakse. Policijo so sestavljale generalna policijska uprava, policijske uprave za določeno območje Slovenije in policijske postaje.

Policijska postaja je bila opredeljena kot območna organizacijska enota policije. Komandirja je imenoval in razrešil generalni direktor policije na predlog direktorja policijske uprave, kateremu je bil komandir odgovoren za svoje delo in delovanje enote. Policijske postaje so sodelovale »z organi lokalnih skupnosti na področjih, ki se nanašajo na izboljšanje varnosti v lokalni skupnosti«. Tako sodelovanje je veljalo tudi z drugimi organi, organizacijami in ustanovami, katerih dejavnost je usmerjena k zagotavljanju večje varnosti. Med njimi je sporazum lahko določal oblike sodelovanja, in sicer svet, sovet, komisijo in podobno. Zakon ni vseboval drugih določb o občini. Vzdrževanje policije je v celoti prešlo na državo.

Pri reševanju pritožb državljanov na ravnanje policista sta sodelovala tudi javnost in policijski sindikat, oba s svojimi predstavniki. Zakon je določil, katere evidence sme voditi policija in na tem področju je prenehal veljati zakon iz leta 1993,⁵⁴ ki je prvi uredil to področje, odkar je pri nas začel veljati Zakon o varstvu osebnih podatkov. Rezervno milico je nadomestila pomožna policija.

Do konca leta 2010 je zakon doživel sedem sprememb in dopolnitev, ki so se nanašale na razmerja med ministrstvom in policijo, reševanje pritožb državljanov zoper policiste in evidence ter na drugo, kar ni neposredno povezano z našo obravnavo.

B) Lahko bi zapisali, da je danes slovenska policija prvič v svoji 160-letni zgodovini brez celovitih pravil za opravljanje službe. Minister je leta 2000 izdal le prvi pravilnik,⁵⁵ ki je na kratko določil, kako policija izvaja tista pooblastila, ki jih določa Zakon o policiji, ne pa tistih pooblastil, ki jih določajo tudi drugi predpisi, po katerih možje postave delujejo tako rekoč vsak dan, od Zakona o varstvu javnega reda in miru do Zakona o nadzoru državne meje. Šest let pozneje je drugi minister izdal podoben pravilnik.⁵⁶ Razlogov za to praznino

⁴⁸ *Poslovník o pisarniškem poslovanju postaj ljudske milice*, Ljubljana: DSNZ LRS, februar 1961.

⁴⁹ *Poslovník postaj milice*, Ljubljana: RSNZ SRS, december 1968.

⁵⁰ *Pravila postaje milice*, Ljubljana: RSNZ SRS, april 1976.

⁵¹ *Pravila postaje milice*, Ljubljana: RSNZ SRS, maj 1982.

⁵² *Priročnik za delovanje organov javne varnosti na področju preven- cije*, Ljubljana: RSNZ SRS, maj 1969.

⁵³ *Zakon o policiji*, Ur. list RS, št. 49/98, z dne 3. julija 1998; popravek v Ur. listu RS, št. 66/98, z dne 1. oktobra 1998; zlasti 1., 2., 10., 11., 21. in 113. člen.

⁵⁴ *Zakon o evidencah s področja javne varnosti*, Ur. list RS, št. 32/93, z dne 17. junija 1993.

⁵⁵ *Pravilnik o policijskih pooblastilih*, Ur. list RS, št. 51/00, z dne 9. junija 2000.

⁵⁶ *Pravilnik o policijskih pooblastilih*, Ur. list RS, št. 40/06, z dne 14. aprila 2006. *Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o policijskih pooblastilih*, Ur. list RS, št. 56/08, z dne 6. junija 2008.

ne poznam, taka pravila pa bi, če bi se zanje odločili, vsekakor morala pripraviti vsaj tri ministrstva, in sicer za notranje zadeve, pravosodje in javno upravo; slednje je pomembno zlasti za policijske asistense.

C) Po preimenovanju milice v policijo je slednja leta 1995 dobila nova pravila,⁵⁷ ki so urejala policijsko postajo in so nadomestila do tedaj veljavna Pravila postaje milice iz leta 1983. Imela so podobno vsebino kot predhodna pravila, le da so bila prilagojena novim družbenim razmeram pri nas. Varnostni okoliš je zamenjal policijski okoliš, njegova vsebina je bila precej podobna dotedanjemu varnostnemu okolišu. Vodja tega okoliša je imel opisanih 22 različnih nalog. Ohranjeni so bili prometni in železniški ter mejni prehod. Uvedene so bile policijske pisarne v večjih krajih, kjer je potrebna občasna navzočnost policista: »*Policist ob določenih dnevih in urah ljudem nudi predvsem varnostne in svetovalne usluge in opravlja razgovore o varnostno zanimivih pojavih, ki ne zahtevajo takojšnjega ukrepanja.*« Med vrstami dejavnosti in oblikami delovanja postaje oziroma njenega oddelka sta bili opisani tudi opazovanje in patroljiranje, podobno kot v prejšnjih postajnih pravilih. Leto dni pozneje so ta pravila doživela spremembe in dopolnitve.⁵⁸

Po uveljavitvi Zakona o policiji je generalni direktor policije leta 2000 izdal Pravila policije,⁵⁹ katerih vsebina se je nanašala na celotno policijo in ne le na njeno postajo. Razširjena je bila vsebina sodelovanja policije z lokalno skupnostjo in je zajemala zlasti vodjo policijskega okoliša. Metode tega partnerskega sodelovanja so bile določene takole: »*izobraževanje, svetovanje, delo z oškodovanci kaznivih ravnanj in prometnih nesreč, organiziranje preventivnih aktivnosti in projektov, sodelovanje v preventivnih akcijah in projektih ter različne oblike pomoči, ki sodijo v pristojnost policije.*« Policijski okoliš je obsegal eno ali več občin ali pa le ožje dele občine (krajevne skupnosti, naselja, četrti). Njihova območja je na predlog komandirja postaje določil direktor policijske uprave. Za policijske pisarne je bilo rečeno, da jih ustanavljajo in ukinjajo direktorji policijskih uprav.

Nov pojem so bili mejni okoliši. To so bili deli območja policijske postaje ob državni meji in jih je določal direktor policijske uprave v soglasju z vodstvom uniformirane policije pri generalni policijski upravi. Lahko so bili razdeljeni na mejne sekcije, o čemer je odločil komandir postaje v soglasju z direktorjem policijske uprave. Vsi mejni okoliši na območju

policijske uprave ob državni meji z eno sosednjo državo so sestavljali mejni odsek. Po novem je opazovalne okoliše določil sam komandir policijske postaje. Ta pravila so se večkrat sklicevala tudi na druge interne akte, ki so urejali poslovanje v policiji, zato jih je po tej plati mogoče oceniti kot manj celovito gradivo od predhodnih.

Omeniti velja tudi nekatere publicistične prispevke posameznih delavcev notranjega resorja v tem času. Leta 1995 je delavec kadrovske službe policije izdal pripomoček za delo v policijskem okolišu. Tedaj je bilo pri nas določenih 328 policistov vodij policijskih okolišev, prej je bilo 621 miličnikov vodij varnostnih okolišev, kar je bilo skoraj enkrat manj, kot je bilo število krajevnih skupnosti, saj je na podeželju take naloge opravljal en vodja za eno ali več takih skupnosti. Avtor omenjenega dela je predstavil zamisel policijskega okoliša, policijske pisarne, poznavanje okoliša, dela in naloge vodje takega okoliša ter nazadnje organizacijo dela v tem okolišu. Pri slednji je opisal tudi sodelovanje vodje okoliša z zunanjimi dejavniki na tem okolišu. Omenil je, da je bil vodja varnostnega okoliša nekakšna dvoživka: deloval je preventivno in represivno.⁶⁰ To je bilo res, toda prevladovala je njegova preprečevalna, vzgojna vloga. To je bil njegov pogled na prizadevanja vodstva policije, da bi vzpostavili policijski okoliš, in je bil izraz tedanjih spoznanj te vrste.

Istega leta je notranje ministrstvo izdalo brošuro svoje delavke o preventivi, kar se je časovno skladalo z reorganizacijo naše celotne policije, posebej na lokalni ravni.⁶¹ Dve leti pozneje je izšla njena obširna knjiga o preprečevanju kriminalitete, kjer je bil dan temeljni poudarek sodelovanju policistov oziroma kriminalistov z javnostjo. Svoje mesto je v tej knjigi našel svet za varnost državljanov in posvetovalne skupine na lokalni ravni. Opisana je bila tudi praksa v tujini.⁶² Skratka, knjiga ima bogato vsebino in bi bila po strokovnosti primerna zlasti za študij na visoki stopnji oziroma sedanji fakulteti za varnostne vede.

Č) Vsebinski pomen sodelovanja državne policije z lokalnimi skupnostmi sta se še povečala, ko je sredi leta 2007 začel veljati Zakon o občinskem redarstvu.⁶³ Vsaka občina je pred oblikovanjem svoje redarske službe morala oceniti varnostne razmere ter izdelati in sprejeti svoj občinski program varnosti. Pri tem je morala policija pomagati in tako je bila dana mož-

⁵⁷ *Pravila policijske postaje*, Ljubljana: MNZ RS, maj 1995; popravki z dne 7. julija 1995.

⁵⁸ *Spremembe in dopolnila Pravil policijske postaje*, Ljubljana: MNZ RS, maj 1996.

⁵⁹ *Pravila policije*, Ljubljana: MNZ RS, Policija, december 2000.

⁶⁰ Miroslav Žaberl: *Delo v policijskem okolišu*, Ljubljana: MNZ RS, 1995 (neavtorizirano delo).

⁶¹ Marija Mikulan: *Policijska preventiva*, Ljubljana: MNZ RS, 1995.

⁶² Marija Mikulan: *Preprečujmo kriminal skupaj*, Ljubljana: Založba Mihelač, 1997.

⁶³ *Zakon o občinskem redarstvu*, Ur. list RS, št. 139/06, z dne 29. decembra 2006.

nost in obveznost za tesnejše sodelovanje med obema partnerskima stranema, kot je danes moderno reči in pisati.⁶⁴

6 Sklep

Povezanost državnih varnostnih sil pri nas z lokalnim okoljem je nastala že ob samem oblikovanju teh sil. Res pa je, da se je spreminjala in dopolnjevala, in sicer v smeri vse tesnejše povezanosti s prebivalstvom. Seveda širitev ni potekala enakomerno, ampak je doživljala tudi padce in vzpone. Ta povezanost je temeljila na dveh virih:

a) na eni strani je šlo za *s predpisi določena razmerja med varnostnimi silami in lokalnimi skupnostmi*, občinami in nižjimi oblikami samoupravne organiziranosti, na primer podobčina v cesarskih in kraljevskih časih, pozneje krajevne skupnosti, danes krajevne, vaške, četrtne in druge;

b) na drugi pa so *varnostne sile same iskale* vsakokratni razmeram ustrezne oblike nadzorovanja ozemlja ter s tem povezanosti s prebivalstvom.

Ta dva vira povezanosti sta bila odvisna od več dejavnikov, med katerimi bom naštel tiste, ki se mi zdijo pomembni v celotnem obdobju zadnjih 160 let.

a) Prvi dejavnik so bile *določbe v temeljnih predpisih* o organiziranosti ter delovanju teh sil. To so bili zakoni, vladne uredbe in drugi pravni akti, ki so bili praviloma objavljeni v uradnih listih.

b) Določbe temeljnih predpisov so bile podrobneje opredeljene v *aktih, ki so urejali opravljanje varnostne službe*. To so bili pravila, pravilniki, razna navodila, ki so bila praviloma interne narave in niso bila objavljena; izjema so bila orožniška pravila iz leta 1940, zvezna pravila iz leta 1970 in tovrstna gradiva v Sloveniji po letu 1988.

c) Na to povezanost je vplivala tudi *udeležba lokalnih samoupravnih skupnosti (občin) pri vzdrževanju varnostnih sil*. Veljalo je nekakšno pravilo: čim več je ta skupnost prispevala, večjo besedo je imela pri organiziranju in delovanju enot varnostnih sil. To je povsem zamrlo v letih od 1945 do 1967, ko je bila milica na denarnih bremenih republiškega proračuna, in to velja tudi za našo policijo formalno po letu 1998, dejansko pa je to umrlo že z reformo lokalne samouprave konec leta 1994.

č) Upravičena je domneva, da je bila ta povezanost z občinami in krajevnimi skupnostmi pri nas največja v času, ko je bil leta 1976 z notranjim aktom (Pravila postaje milice) vzpostavljen *varnostni okoliš, ki se je skladal s krajevno skupnostjo*. Tedaj je večina dejavnosti milice potekala v teh okoliših pa tudi varnostne evidence ter poročila o razmerah ter delu miličnikov so temeljili na teh okoliših.

d) Svojo vlogo je igrala tudi delovna usmeritev varnostnih sil, ki so bile že od ustanovitve usmerjene tudi v *preprečevanje odklonskih pojavov*. Taka usmeritev je pridobivala pomen in je danes pomembna okoliščina za delovanje naše policije.

e) Sčasoma so *razne veje znanosti* začele posvečati svojo pozornost varnostnim vprašanjem. Tu velja omeniti kriminologijo, kriminalistiko, socialno psihologijo, penologijo in druge vede, ki so med drugim poudarjale pomen preprečevanja družbi škodljivih pojavov. Nastala sta pojma odklonskost privlačujočih in odklonskost porajajočih se predelov, zlasti v mestnem okolju. Ta spoznanja so bila vir za delovanje varnostnih sil.

f) *Šolanje varnostnih sil* je med drugim dajalo napotke za usmeritev mož postave pri delovanju med prebivalstvom. To je bilo odvisno od učnih predmetov in njihove vsebine ter od sistema šolanja. Ta je postajal vse obširnejši po trajanju in obsegu. Vrh je pri nas dosegel v času delovanja kadetske šole za miličnike, ki je trajala sprva tri in pozneje štiri leta. V strokovne šole so vse bolj prodirala tudi spoznanja znanosti, ne le družbenih, ampak tudi tehniških oziroma naravoslovnih, kar je pomembno zlasti za zatiranje kriminalitete, kjer je pomen materialnih dokazov vse večji. Šolanje se je nadaljevalo v enotah v obliki usposabljanja in izpopolnjevanja.

g) Za povezanost so bila pomembna tudi določila *predpisov, ki so urejali lokalno samoupravo*. Sprva je šlo za občino, nato še podobčino kot del ozemlja občine, v zadnjih dveh desetletjih obdobja naše milice za krajevno skupnost in danes za občino ter druge, ožje oblike samoupravnega delovanja, kot so krajevne, četrtne skupnosti in podobno.

h) Svoj prispevek k učinkovitejšemu delovanju varnostnih sil pri nas so pomenila še razna interna gradiva, ki so urejala življenje in delo v enotah varnostnih sil pri nas. Med drugim so določala, katere *popise oseb, zanimivih za varnost*, so morale voditi te enote. Take evidence so bile pomemben pripomoček za delovanje teh sil in so zahtevale, da so moške postavne dobro poznali prebivalstvo. To področje sem obširneje opisal na drugem mestu.⁶⁵

⁶⁴ Štefan Gostič: Občinski program varnosti, *Varnost*, št. 2, 2007, str. 17–18.

⁶⁵ Pavle Čelik: Evidence o določenih osebah pri naših uniformiranih moških postavah od leta 1850 do danes, *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, št. 2, 2004, str. 179–184.

Ta sestavek naj sklenem s slovesnostjo, ki je bila 23. decembra 2009 na Srednji policijski šoli v Tacnu, ko je 18-mesečno šolanje končala deveta generacija 121 policistk in policistov ter polletno šolanje generacija 79 policistk in policistov za nadzor državne meje. Pozdravni nagovor je imel generalni direktor policije, ki je med drugim dejal: »S profesionalnim in nesebičnim delom, z vztrajnostjo in predanostjo svojemu poklicu ter zglednim obnašanjem tako v službi kot doma si boste pridobili zaupanje ljudi. Občani namreč pričakujejo razumevanje za svoje varnostne probleme, želijo si odprtih, poštenih in prijaznih policistk in policistov.«⁶⁶ Te besede me precej spominjajo na tisto, kar je bilo pred 158 leti zapisano v prvih pravilih za opravljanje orožniške službe.

⁶⁶ Z. M.: Policijsko delo je poslanstvo, *Delo*, 28. decembra 2009, str. 7.

Linkage of the Slovene security forces with local communities (1850-2010)

Pavle Čelik, M. A. in Sociology, Retired Commander of the Slovene Police

From the very establishment of state security forces operating on the territory of the present Republic of Slovenia, there have been various forms of integration of these forces with local self-government and, in particular, with the population. These forces have consisted of constables, state police, militia and, at present, police officers. This linkage has become even more profound over the course of time and has gained new forms. The link between the security forces and local communities has depended on various factors, including: the provisions of basic regulations; rules governing the exercise of service; the participation of local communities in providing financial support for the security forces; the organisation of the security forces for their operation among the population; awareness among the population of the importance of police preventive activities; scientific findings about the causes of deviant behaviour; education, training and advanced study of police officers; provisions of regulations on the role of local self-government communities in the field of local safety, and a number of other circumstances. From the very beginning of the operation of the security forces until today, that is 160 years, the most frequent form of link between the police and the population has been patrolling the beat. Conditions in towns in particular have required the police management to direct police officers to smaller circuits, known as surveillance circuits. When specialization of police work occurred, sectors were established. At the railway, a sector constituted a section of railway line, on the roads, a given section of principal public roads or one of them, and at the state border a frontier crossing.

Key words: security forces, constables, police, militia, police precinct, local communities, history, Slovenia

UDC: 351.74 + 2-774 (497.4) (09)