

ТМ	Г. XXXVI	Бр. 4	Стр. 1867-1883	Ниш	октобар - децембар	2012.
----	----------	-------	----------------	-----	--------------------	-------

UDK 32:351.74

Прегледни рад

Примљено: 09. 08. 2011.

Ревидирана верзија: 30.10.2012.

Желимир Кешетовић

Универзитет у Београду

Факултет безбедности

Београд

ПОЛИЦИЈА У ПОЛИТИЧКОМ ЖИВОТУ*

Апстракт

У раду се на најопштијем нивоу разматрају релације полиције и политике и најважнији фактори који детерминишу природу ових односа. Описују се начини на које се политика посредно или непосредно меша у рад полиције и утиче на њу, али и како полиција утиче на политику и меша се у политичке процесе, уз истицање принципа политичке неутралности полиције и указивање на проблем у његовом остваривању. Презентира се положај полиције у систему јединства и систему поделе власти и посебно се анализирају директни и индиректни облици утицаја полиције на политички живот. У методолошком смислу, овај прегледни рад је пре свега заснован на анализи садржаја и прегледу литературе. Аутор закључује да су међусобни односи полицијских организација (агенција) и субјеката политичких процеса заиста комплексни и детерминисани већим бројем чинилаца, али и да су историјска константа настојања носилаца политичке моћи да остваре утицај на полицију, чак и у земљама "цивилизацијским предходницама", упркос формалном прокламовању принципа политичке неутралности полиције. У земљама у транзицији уопште, и Србији посебно, ова тема заслужује опсежно истраживање.

Кључне речи: полиција, политика, политички процеси, политичка неутралност полиције

zelimir.kesetovic@gmail.com

* Рад је настао у оквиру истраживања на пројекту бр. 47017 *Безбедност и заштита организовања и функционисања васпитнообразовног система у Републици Србији (основна начела, принципи, протоколи, процедуре и средства)*, које реализује Факултет безбедности Универзитета у Београду, а финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

POLICE IN POLITICAL LIFE

Abstract

In the paper author is discussing on the general level relations between the police and politics and the most important factors that determine the nature of this relations. He describes the way the politics directly or indirectly interfere and influence police work, and also how the police influence politics and interfere political processes, emphasising the principle of political neutrality of the police and pointing out the problems in fulfillment of this principle. The position of the police in the system of unity of power, and system of division of power is described, and direct and indirect forms of police influence on political life are analysed. In methodological sense this descriptive paper is based on content analysis and review of literature. Author concludes that relations between police agencies and actors of political life are rather complex and determined by number of factors, while endeavour of holders of political power to exert influence on the police is historical constant, even in countries that are civilization vanguard in spite of pointing out the principle of political neutrality of the police. In countries in transition, and particularly Serbia, this topics deserve comprehensive research.

Key Words: Police, Politics, Political Processes, Political Neutrality of the Police

УОПШТЕ О ОДНОСУ ПОЛИЦИЈЕ И ПОЛИТИКЕ

Речи полиција и политика етимолошки су повезане и обе имају корен у грчкој речи полис (πολις). Током целог средњег века није се правила довољна разлика између појмова полиција и политика, углавном због организационе и функционалне неиздиференцираности у систему власти.

Чињеница је, међутим, да од свог настанка полиција врши изузетно велики, а у неким тренуцима и пресудан утицај на развој државе.

„Полиција је изузетно важан ослонац политичког система и политичког режима. Уколико носиоци власти немају подршку полиције може да дође до озбиљнијих поремећаја у спровођењу њихових одлука, до поремећаја у функционисању институција, па и до ванинституционалне промене носилаца власти“ (Loubet del Bayle, 1992, стр. 83).

Још у старом Риму она је била важан чинилац, ако не и главни ослонац, власти. У такозваним полицијским државама она је била одлучујући фактор политичког живота. Упркос свим наведеним моментима, улози полиције у политичком животу у истраживањима и литератури посвећивано је, у целини гледано, сразмерно мало пажње.

Односи између полиције и политике, то јест полицијских организација и субјеката политичких процеса, веома су сложени и условљени су већим бројем чинилаца. Они најважнији могу се груписати у пет основних група:

1. Цела *полицијска функција тесно је повезана са политиком*, било да је реч о извршавању задатака са подручја социјалне регулације или онима који су везани за интересну доминацију. Наиме, и онда када делује ради остваривања потреба целог друштва, полиција остварује одређену политику изражену у законима, прописима и одлукама законодавних и извршних органа који, као политички органи, изражавају интересе и вољу доминантних снага у друштву. Када је реч о улози полиције у вези са одржавањем поретка власти, несумњиво је да полиција представља ослонац тог поретка, од кога у неким тренуцима може да зависи и сам опстанак политичког режима. Полиција је у самом центру политичких процеса, будући да је као „агент државе“, односно владе, овлашћена да интервенише против субверзивних активности којима се нарушава политичка стабилност. Стога су у праву они аутори (Bailey; Goldstein; Loubet del Bayle; Reiner; Skolnik) који истичу да је вршење полицијске функције, као уосталом и власти уопште, саставни део политичких процеса. Конкретна умешаност одређене полиције у некој земљи у политичке процесе и њена евентуална подређеност политици отворено је питање које захтева посебну анализу.

2. На улогу полиције у једном друштву одлучујуће може да утиче *карактер политичког режима*.

„Тако се у режимима који ограничавају учешће субјеката у политичким процесима полиција више ангажује у политичком животу, настојећи да каналише одређене политичке активности“ (Bailey, 1990, стр. 204).

Истовремено, што је друга страна медаље, и карактер политичког режима опредељује се према томе да ли је полиција неограничена и репресивна (ауторитарни режими), или је ограничена и контролисана (демократски режими).

„На везе политике и полиције такође утиче и традиција под којом је полиција стварана, то јест да ли је била шире коришћена за обезбеђивање хегемоније носилаца политичке власти или одређених династија (нпр. Хабзбурга, Романових и Бурбона)“ (Bailey, 1990, стр. 204).

3. У *посебну групу чинилаца* који утичу на односе полиције и политике спадају извесне карактеристике друштва, а пре свега (не)хомогеност социјалне структуре (расна, етничка, верска, економска, супротности село-град итд.) и степен економске развијености. Од значаја је и начин организовања административне власти (централиза-

ција или децентрализација). Тако је, по правилу, умешаност полиције у политичке процесе мања у земљама које имају хомогенију социјалну структуру, које су економски развијеније и управно децентрализоване, од оних које су нехомогене, неразвијене и централизоване. У ову групу фактора улази и присуство групног политичког насиља у друштву.

„На јачање полицијских акција у политици велики утицај има групно политичко насиље (побуне, насилне демонстрације, расни немири итд.) иза кога стоје радикалне политичке групе и покрети“ (Bauley, 1990, стр. 204).

4. *Однос* који је у једном друштву успостављен према делатностима као што су *шпијунирање и надзор грађана*, а који је тесно повезан са традицијом, политичком културом и степеном толеранције, може значајно да утиче на умешаност полиције у политику. Уколико толеранција није преовлађујући однос у друштву, контрола политичког (и другог) мишљења и јавног морала (шпијунирањем, цензуром и сличним мерама) биће знатно присутнија.

5. Уколико се полиција *поистовети са политичким режимом*, уверена да би се променом власти погоршао њен статус, она се такође меша у политички живот, подржавајући актуелни режим. И обрнуто, она ће имати негативан став према политичким снагама које према њој испољавају непријатељство. Осим тога, у складу са специфичним вредностима полицијске супкултуре, полиција може да има различит однос према појединим одлукама владе и персоналним и институционалним променама у власти. „Услед тога полиција се у односу на политику може појавити као извор посебних захтева унутрашње природе“ (Bauley, 1992, стр. 45). Захтеви које полиција упућује на решавање политичком систему могу бити политичке (промене законодавства, поштравање казнене политике, ограничавање извесних слобода, противљење укидању смртне казне и сл.) и синдикалне, односно корпоративне природе (у вези услова рада, плата, опреме, обуке, статуса и угледа службе и др.).

Међусобни односи политике и полиције се у пракси, услед истовременог деловања наведених фактора, појављују као веома сложени односи узајамног мешања и утицаја.

„Политика се посредно или непосредно меша у рад полиције и утиче на њу, док полиција, такође, с друге стране, утиче на политику и меша се у политичке процесе“ (Bauley, 1990, стр. 159).

Мешање и утицај политике на полицију и обрнуто, може бити легалан и нелегалан, то јест правно недопуштен.

„Легално мешање и утицаји политике на рад полиције се одвијају преваходно контролом политичких органа (парламент и влада),

а активност полиције истог (легалног) карактера би представљали поједини њени задаци политичке природе. Насупрот томе, нелегално мешање и утицаји политике на полицију би постојали када би политички органи прекорачили овлашћења за контролу или вршење тих овлашћења на начин несагласан њиховом циљу. Нелегална политичка акција у политичким процесима би постојала увек када се полиција меша у те процесе и утиче на њих противно својим законским задацима и овлашћењима, свеједно да ли то чини на подстицај владе или по својој иницијативи. [...] Да би се избегле правно недопуштене интерференције полиције и политике у већем броју земаља прокламован је *принцип политичке неутралности полиције*. Садржина овог принципа схвата се различито, али се њиме најчешће означава:

1. самосталност полиције у границама закона (која подразумева слободу да се одупре свим незаконитим утицајима);
2. аутономност полиције у предузимању појединих акција на које је законом овлашћена и обавезна (у границама права делује независно – без ограничавања и усмеравања са стране);
3. немогућност коришћења полиције у сврхе политичке борбе (забрана употребе полиције ради остваривања партијских интереса – принцип политичке неутралности у ужем смислу);
4. забрана чланства припадницима полиције у политичким странкама и њиховог ангажовања у политичком животу (принцип деполитизације полицијског особља)⁴⁴ (Милосављевић, 1997, стр. 287 и 289).

Смисао принципа политичке неутралности јесте да помогне у тражењу равнотеже између истовремене потребе да полиција делује релативно независно у односу на политичке субјекте, с једне стране, и нужности подређивања полиције легитимној јавној контроли, с друге стране. Уколико се та равнотежа заиста успостави нема простора за коришћење полиције за уске партијске интересе, односно за њено потчињавање политичким странкама. Иако је овај принцип прокламован и подржан законима, у пракси бројних земаља он се занемарује, односно реализује се уз знатна одступања. Наиме, у пракси, владе тешко подносе ограничења могућности утицаја на полицију, а с обзиром на њихову реалну моћ и позицију, полиције углавном нису у стању да се без последица супротставе њиховим недозвољеним политичким утицајима.

На крају ваља нагласити да политичка неутралност полиције не значи да она увек треба да буде равнодушна према политичким збивањима у друштву. Напротив, у одређеним случајевима, када су за то овлашћени, полицијски органи морају да се умешају у политички живот, јер би последице немешања могле да буду вишеструко негативне.

„Полиција мора да има нарочито развијен осећај за политичка догађања и вештину да своју акцију адаптира, како према перцепцијама јавности о томе шта је легитимно и исправно, тако и према

овлашћењима органа чијој контроли непосредно подлеже. Дакле, полиција мора да буде довољно спремна да заштити јавност и спроведе закон, али истовремено и одговорна парламенту и јавности да не постане закон по себи“ (Милосављевић, 1997, стр. 291).

ПОЛИЦИЈА У СИСТЕМУ ЈЕДИНСТВА И СИСТЕМУ ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ

У свакој држави, без обзира на њен политички и уставни систем, полиција је извршни орган који се покорава наредбама извршне власти, с тим што је у највећем броју земаља она такође везана и правом, односно правилима понашања која су утврдили и донели законодавни органи. Разлике у положају полиције у овим системима практично су везане за положај извршне власти, то јест за однос ове и осталих грана власти, првенствено законодавне, у систему јединства, односно у систему поделе власти, и односе се пре свега на подручје контроле над радом полиције.

Законодавни органи, осим доношења устава, закона и других прописа (закон о државној управи, закон о министарствима, закон о полицији) којима су утврђени опши оквири рада полиције, њен положај и генерална надлежност и делокруг рада, доносе и посебне законе које полиција непосредно примењује у свом раду (кривични закон, закон о безбедности саобраћаја, закон о оружју и муницији итд.). Доносећи неке веома значајне политичке и друге одлуке (о рату и миру, промени граница, планове развоја, буџет и сл.) парламент у значајној мери утиче на амбијент у коме полиција остварује своју функцију, док утицајем на кадровску политику, то јест на сам избор и састав владе и прихватање њеног програма, утиче и на избор министра полиције и приоритете у раду полиције. Парламент обавља контролу над радом владе и министарстава, укључујући и министарство унутрашњих послова, док су сви министри, па и министар полиције, за свој рад одговорни не само председнику владе, него и парламенту, уколико није реч о чистој варијанти председничког система. У парламентарним системима контролна овлашћења парламента над полицијом, поред утврђивања овлашћења и процедуре за рад полиције, обухватају и одлучивање о оснивању и укидању полицијских органа нивоа министарстава, или нижег нивоа, одлучивање о материјалним средствима за њихов рад, о избору и смењивању министра, платном систему и звањима особља и др., при чему нека од ових овлашћења могу бити утврђена у корист владе, а парламент онда у вези ових питања контролише полицију посебно – путем контроле владе. Поред тога, парламенти могу да покрену расправу о раду полиције кроз интерпелације, формирање анкетних одбора и истражних комисија, путем посланичких питања, расправом о одговорности министра и слично. Дакле, законодавни орган преко нормативне, опште полити-

чке одлучујуће функције, те преко кадровске и контролне функције, у знатној мери утиче на рад и функционисање полиције.

„Упркос многим средствима контроле парламента над полицијом, чини се да су чак и у класичним парламентарним системима способности законодавног тела за стварну контролу полиције често недовољне“ (Bailey, 1990, стр. 165).

У председничким системима утицај законодавне власти на полицију је, по природи ствари, још много мањи.

„Што се тиче односа полиције и *извршне власти*, он је још непосреднији, него кад је реч о законодавној власти. Обично се влада појављује као носилац објективно најјачих облика утицаја на рад полиције у земљама у којима је полиција организована на националном нивоу и где владина контролна овлашћења нису делом пренета у надлежност других органа и тела“ (Милосављевић, 1997, стр. 317).

Извршна власт такође има нормативну функцију јер, поред предлагања закона, буџета и других најважнијих докумената парламенту, и сама доноси веома значајне подзаконске нормативне акте којима се утврђује организација полиције, начин поступања, полицијска овлашћења и одговорност полиције у примени закона. Влада доноси смернице и начелне ставове, којима опредељује начин извршавања закона и других прописа. Самим тим она утиче и на рад полиције утврђујући приоритете у њеном раду и поступању. Моноцефална или бицефална егзекутива утврђује генералну политику полиције и без њене сагласности полицијски врх не може да донесе најзначајније одлуке. Осим министра (а у председничком систему и њега) све функционере у полицији (заменика, секретара, помоћнике) именује и поставља извршна власт. Влада може да издаје конкретне налоге ради предузимања одређених мера из оквира надлежности органа управе, укључујући и полицију. Влада је та која врши надзор над радом полиције, поништава и укида незаконите прописе, разматра програме и извештаје о раду полиције и налаже јој предузимање одређених мера. Значајна контролна овлашћења владе над полицијом обично су делом лоцирана у влади као колективном органу, а делом се преносе у круг обавеза појединих чланова владе. Влада је задужена и за координацију рада полиције и осталих субјеката система безбедности (инспекцијских органа, царине, правосудних органа) и надзор над њиховим радом. Полиција у председничком систему поделе власти, као уосталом и цела управа, представља практично сервис извршне власти, у потпуности јој је потчињена и зависна је од ње. Министар полиције одговара не парламенту, већ председнику, односно шефу извршне власти. С обзиром на резидууме споил (енгл. spoil) система, политизација полиције је израженија у председни-

чком систему, док су код парламентарног у првом плану начела непристрасности и анонимности, те и полиција ужива сразмерно већу самосталност.

Када је реч о односу полиције и *судске власти* начелно нема разлике између политичких система. Суд се увек јавља у контролној и корективној улози, да би заштитио уставност и законитост, као и слободе и права човека и грађанина у случају њиховог нарушавања. Ту је једино заиста релеватно питање да ли постоји независно судство у конкретној држави, које је онда у стању да испуни своју функцију, или оно не постоји.

У систему *јединства власти*, тачније у његовој *скупштинској (конвентској)* варијанти, утицај законодавног тела на целу управу, па и на полицију, концентрисан је у различитим одборима и телима скупштине. Влада, као извршни орган скупштине, практично представља неку врсту скупштинског одбора који заправо нема самосталност, пошто само спроводи скупштинске одлуке, па и оне које се одnose на организацију, надлежност и делокруг рада полиције, утврђивање главних смерница и глобалне политике у областима друштвеног живота за које је задужена полиција. Влада уопште, па ни министарство унутрашњих послова, или други орган сличног назива који обавља послове полиције, нема никакву самосталну политику која би била различита од политике скупштине. Скупштина своја права према полицији остварује посредством својих извршних органа, који према полицији имају организациону, персоналну и директивну власт, док буџетску и нормативну, по природи ствари деле са скупштинама. Поред тога, чланови владе, укључујући и министра унутрашњих послова, истовремено су и чланови скупштине.

У режиму *политичке управе* долази до значајне концентрације политичког утицаја у врху полиције, те је полиција знатно самосталнија и мање подложна контроли, док је у режиму *државе и партије*, полиција практично претворена у партијску полицију. Она није у служби закона, већ интереса владајуће (често и једине) партије која је контролише и којој је одговорна за свој рад.

Све претходно изнете констатације о односима политике и полиције, то јест полицијских организација и политичких субјеката, важе без обзира на то да ли је у конкретној земљи спроведен принцип поделе или принцип јединства власти.

Коначно ваља нагласити да ни у системима поделе власти, ни у системима јединства власти полиција, у принципу, није центар у коме се утврђује политика. Ипак, она је у пракси саставни део процеса формулисања политике (*policy-making process*), будући да полицијски шефови, сваки на свом нивоу, учествују на неки начин и у процесу доношења политичких одлука, а не само у њиховом извршавању.

Осим тога, приликом разматрања места и улоге полиције у систему власти никако не треба заборавити да ни неформални утицај полиције на законодавну, а нарочито на извршну власт такође није занемарљив. Иако је у многим земљама полицијски врх формално искључен из политике (нпр. у САД, Великој Британији, Индији и Јапану), полицијски руководиоци имају отворен приступ врху политичког руководства, мада не учествују у формулисању политике која не додирује њихове уске компетенције. У пракси, полиција може да буде веома моћна у оквиру владе у неформалном смислу. Наполеон, Хитлер и Стаљин зависили су од својих шефова полиције – Фушеа, Химлера и Берије – и то у смислу информација, подршке и савета. Како истиче Дејвид Бејли (Bailey, 1990) „ова врста тајног приступа лако се злоупотребљава када полиција користи страх политичких лидера за своје циљеве.“ Најбескрупулозније од свега, полиција може утицати на политику коришћењем обавештајаца за уцењивање политичара и званичника да подрже позиције полиције. Веровало се да Едгар Ј. Хувер (Hoover), први директор ФБИ, поседује детаљне досијее који су потенцијално опасни за многе јавне личности. Он је чак неке од ових информација делио са председницима. Веровање у постојање оваквих информација, без обзира да ли оне стварно постоје или не, може да ућутка људе који се не слажу са ФБИ, чак и ако им се никад експлицитно не прети. За овакве, као и друге врсте утицаја полиције на власт које ћемо размотрити у наредном излагању, није од пресудне важности сам систем власти који је спроведен, већ реални однос снага полиције и других политичких субјеката.

ОБЛИЦИ УТИЦАЈА ПОЛИЦИЈЕ НА ПОЛИТИЧКИ ЖИВОТ

Као што је истакнуто, политичка неутралност полиције представља идеал коме се стварност мање или више приближава, али га никад не достиже. У самом друштвеном реалитету полиција је увек дубоко у политичким процесима, било да је тога свесна или не. Истраживач Дејвид Х. Бејли (1990) класификовао је облике утицаја, односно мешања полиције у политичке процесе, на директне и индиректне, при чему прва група има више модалитета који су приказани у Табели 1.

Табела 1. Облици утицаја полиције на политички живот

Table 1. Forms of influence of the police on political life

Директни (непосредни) утицаји *Посредни (индиректни) утицаји*

А. Отворени

- | | |
|---|---|
| 1. На лица
(а) хапшењем
(б) задржавањем
(в) изгнанством
2. На процесе
(а) надзором избора
(б) регулисањем јавних скупова
(в) цензуром
(г) "пристанком на узнемиравање"
(д) физичком подршком
3. На нападнути режим
(а) одбраном
(б) ускраћивањем подршке
4. На политичке одлуке
(а) формалним учешћем
(б) утицајем кроз привилегован приступ
(в) претњама ускраћивања подршке
(г) политичком мобилизацијом | 1. Социјализацијом јавности
2. Легитимисањем владе
3. Ефектом демонстрације
4. Учешћем у развоју |
|---|---|

Б. Тајни

1. Присмотром и надзором
2. Манипулацијама

Извор/Source, Bayley, 1990

Отворени, односно *непосредни утицаји полиције на лица* односе се на чињеницу да полиција често одређује ко може, а ко не може да учествује у политици, с обзиром на то да је овлашћена да хапси, задржава и прогони лица. Тако она може, повремено (рецимо у Пакистану) или систематски (нпр. у бившем СССР), да прогања противнике политичког режима. Поред тога, кривични закон може се користити само за шиканирање и фрустрирање опонената режима, тако што се према њима законске одредбе примењују строжије, чешће се приводе и задржавају у полицији. Опозициони политичари у многим земљама тврде да против њих полиција често подноси неосноване пријаве и, стриктније него према другима, примењује неке мање важне прописе, те су они тако принуђени да троше време и новац за одбрану у дуготрајним поступцима. Развијен кривични закон

у рукама полиције може веома отежати живот, чак и грађанима који поштују закон. Истовремено, могуће је да овој категорији лица полиција обезбеђује мањи степен заштите, а све у циљу онемогућавања, односно ограничавања њиховог утицаја у политичком животу.

Друго, полиција у многим земљама има, или је у прошлости имала, експлицитна *овлашћења да регулише политичке процесе и активности*. Ово се односи на дужности полиције у вези са изборима политичких органа.¹ Полиција је такође овлашћена да регулише нашање на јавним местима у интересу безбедности и јавног поретка, уопште и приликом јавних скупова, укључујући и оне политичког карактера (политички митинзи, параде и демонстрације). Организатори су обично обавезни да их пријаве или да за њих траже дозволу, при чему полиција може да даје дозволе рутински² или да их бесконечно одгађа или забрањује, као на Филипинима.

„Поред права удруживања, за отворену политичку утакмицу основна су слобода штампе и говора. Регулација ових процеса помоћу цензуре, често је поверена полицији“ (Кешетовић, 1995, стр. 405–416).

Посебан облик утицаја представља тзв. пристанак на узнемиравање, који значи свесно одустајање од полицијске акције у сукобу двеју опозиционих политичких групација, какав је, на пример, био сукоб нациста и комуниста у Вајмарској Републици. Полиција не утиче на политички процес само оним што ради, већ и оним што пропушта да уради. Акти нечињења, тј. пропуштања, могу имати исто тако погубне ефекте као и чињење, али их је много теже утврдити. Коначно, полиција утиче на политички процес пружајући физичку подршку појединим актерима политичког процеса. Посебно у мање развијеним земљама, она некад обавља логистичке послове: обезбеђује превоз политичарима, доводи бираче до гласачких места и дистрибуира изборни материјал. Чак и у развијеним земљама, полиција је коришћена за организовање изборне подршке за владу или појединце. Будући да полицијска организација представља већ постојећу, велику и свепрожимајућу мрежу, искушење да се она искористи, посебно за владине службенике, често је неодољиво.

Полиција може непосредно утицати и на *нападнут, односно угрожен режим*, било тако што ће га бранити, или тако што ће му ускратити подршку. У ситуацији када су владе суочене са концен-

¹ Тако је, на пример, јапанска полиција одговорна за примену законских одредаби које се односе на изборе, као што је коришћење озвучења на јавним местима, дистрибуција материјала за изборну кампању, прикупљање и коришћење фондова за кампању.

² Као нпр. у Данској где је од 1938. године само једно окупљање забрањено.

трисаним и насилним отпором, управо полицијске акције могу да одлуче о њиховом опстанку или паду. На почетку Француске револуције 1789. полиција није пружила отпор градским гомилама, већ је једноставно скинула униформе и нестала. Када је 1851. Наполеон III збацио владу, полиција је одиграла супротну улогу планирајући бескрвни удар.

Полиција утиче на политику кроз *тајне активности* као што су присмотра и манипулације. Вероватно најозлоглашеније од свих облика полицијске интервенције у политику, ове активности су ознака „полицијске државе“. Међутим, како указује Бејли, терминологија која се користи за описивање ових операција је неспретна и неадекватна. *Тајна полиција* и *политичка полиција* су пежоративне фразе које се обично користе за описивање владиних агената који тајно утичу на политичке резултате. Први проблем са овим терминима јесте да полиција није једина владина агенција која тајно шпијунира и ремети политичке активности. Француска Служба општих информација (*Renseignement Generaux*), британски МИ-5 и Специјална грана (*Special Branch*), руски КГБ и амерички ФБИ и ЦИА се често означавају као „тајна“ или „политичка“ полиција. Иако сви они до извесног степена раде тајно и често су усмерени на политичке циљеве, сви они нису полиције. Тајна полиција је агенција овлашћена да употреби физичку принуду у оквиру заједнице и то ради прикривено.³ Америчка ЦИА није дизајнирана као тајна или политичка полиција, иако је то током 1960-тих и 1970-тих постала, примењујући снажну контрашпијунажу у САД и нарушавајући своју властиту повељу. ФБИ има обе карактеристике – то је полицијска агенција која тајно посматра и понекад мења политичке резултате. Тајна политичка полиција, исправно названа, може бити креирана тако што се постојећим полицијским агенцијама поверава одговорност за тајне активности у политици, или тако што се ствара тајна организација за коришћење у политици, чији припадници такође имају овлашћење да примењују физичку принуду. Америчка полиција на свим нивоима делује као тајна политичка полиција. Да би спречили политички мотивисане насилне акције, они тајно рутински прикупљају информације о политичким активностима. Обим ових активности показују налази истражитеља Конгреса, према којим је до раних 1970-тих ФБИ прикупио преко 500.000 обавештајних досијеа о појединцима и групама; истраживао 740.000 субверзивних циљева у претходних двадесет година и

³ За Бејлија је минимум за дефинисање полиције примена силе (стварна или потенцијална) по одобрењу заједнице. Кад год употребљава овај појам он мисли на људе који су од стране групе (то није само држава, већ може бити племе, или нека друга друштвена група) овлашћени да регулишу односе између људи уз употребу физичке силе. (Bayley, 1990)

имао 7.482 информатора „из гета“ и 1.200 из редова „домаће интелигенције“, којима је плаћао 7.400.000 долара годишње. Јавно мњење још више узнемирава то што се ФБИ инфилтрирао у велики број организација које сматра субверзивним – укључујући покрет за грађанска права, беле и црне расне организације, антиратне групе и радикалну левицу – да би ометао њихове активности. Он користи свој приступ за сејање размирица, подстицање лоших потеза и опструкцију рутинског функционисања. Такође, шири лажне информације о људима и групама да би им уништио репутацију и смањив њихову ефикасност као политичких чинилаца. Под интензивним притиском јавности и услед конгресне истраге која је уследила, ФБИ је средином 1970-тих зауставио провокативно убацивање у политичке групе. Чињеница је да све владе развијају извесне капацитете за праћење и тајно упадање у политички живот. Међутим, то не значи да све владе имају тајну и/или политичку полицију. Владе се доста разликују по томе колика овлашћења дају полицијским организацијама, у којој мери ове држе у тајности, који је обим и размера њихових операција, као и где су те операције лоциране.

Полиција утиче директно на политику, тако што у оквиру владе *учествује у конципирању политике*. У неким земљама, као у бившем СССР-у, моћ полиције се потврђивала кроз представништво у високим владиним телима – за КГБ у Политбироу, за милицију у Већу министара у Москви и републикама. За разлику од ових, у неким другим земљама виши професионални полицијски персонал је експлицитно искључен из општеполитичких тела.

Полиција повремено улази у политичку арену као признати *гласоговорник поводом одређених тема и проблема*. У САД нпр. полиција је ефикасно мобилисала подршку против цивилних надзорних одбора који су елиминисани. „У Великој Британији Полицијска федерација се отворено супротставља абортусу, хомосексуализму и укидању смртне казне“ (Reiner, 1985, стр. 88–90). Наклоност полиције се тражи јер она у демократским земљама може да мобилише део гласачког тела и утиче на изборне резултате. Полиција размењује изборну подршку за солидарност са њом по питању тема везаних за закон, ред и поредак.

Даље, полиција поседује значајну латентну моћ која може да се користи за *спровођење сваке политике која као део имплементације захтева и принуду*. Уколико полиција није вољна да је примени, програми могу остати нереализовани. То се догодило у случају лимитирања мираза у Индији, прохибиције у САД и земљишних реформи у деловима Латинске Америке. Чак и наговештај да је подршка полиције проблематична може бити довољан да обесхрабри неку политичку иницијативу. Друга крајност је пак да полиција поступа примењујући закон сувише скрупулозно, доследно и механички,

чиме изазива бес јавности. Иако ретко, ово се догађало, као у случају примене прописа из области саобраћаја у складу са утврђеном политиком у САД.

Дакле, полиција може да утиче на политички живот на шест важних начина: одређивањем круга политичких актера, регулисањем политичког надметања, одбраном или небрањењем режима од насилних напада, тајним праћењем и манипулисањем политичким групама, заступањем одређене политике у оквиру владе и ван ње, и обезбеђивањем материјалне подршке. Ови начини утицаја, међутим, не исцрпљују предмет. Они су главни видови директног утицаја, то јест, случајеви када се свесно иде ка остваривању неког политичког циља. Али полиција на политику утиче и индиректно.

Прво, зато што је полиција не само део владе већ и *инкарнација владе*. Она је свеприсутни фактор који у друштву подучава о грађанским вредностима, а појединачни полицајац је отелотворење владе на делу. Ову чињеницу полиција може да манифестује пред јавношћу у пожељном или негативном смеру. Занимљиво је да су две земље у којима је полиција извршила најблагодотворнији утицај на јавност – Британија и Канада – уједно и једине земље које користе полицајца као симбол који репрезентује најзначајније квалитете националног карактера. Оно што се ретко има у виду јесте да и друге полиције имају тако велики ефекат, како на домаће држављане, тако и на странце, мада не у толикој мери. У целини гледано, веома мало земаља је схватило лекцију да оно што полиција ради учвршћује или поткопава вредности ширег политичког система. Тако је Јапан свесно употребљавао полицију, војску и школе за време Мејџи периода да би подстакao модерне оријентације у нацији. Други савремени пример је Малезија у којој је полиција под сталним притиском да властитим примером нове моралне свести служи образовању најшире популације. У овом смислу Бејли истиче да полиција може да игра улогу у *социјализацији јавности*, то јест да својим деловањем и позитивним манифестовањем вредности политичког система, она може да мобилише и подршку грађана том систему.

Друго, полиција је у ситуацији да утиче снажно на *легитимитет владе* вршењем своје функције на законит, одговоран и за јавност прихватљив начин. И обрнуто, насилничка и у очима јавности непријатељска полиција означава таквом и владу и отвара простор за појаве екстремизма сваке врсте.

Треће, полиција индиректно утиче на политику, јер због своје изузетне изложености увиду јавности, она представља *модел којим се демонстрирају проблеми и потенцијали нације* – интегрисаност или подела на класним, кастинским, расним или религијским основама; поштење или подмитљивост у јавном животу; као и једнакост или неједнакост пред законом и друге моралне вредности.

Четврто, полиција *доприноси економском развоју земље*, ефикасним обављањем својих задатака и спречавањем материјалних штета (од криминала, саобраћајних незгода и застоја у саобраћају, заштитом од пожара итд.) али и непосредним ангажовањем у развојним активностима, било радним доприносом (одржавање путева, изградња система веза и др.), или уступањем опреме и технике, обуком кадра и сл.

„С обзиром на бројност, разноврсност и могуће ефекте различитих облика утицаја полиције на политику, поједини аутори посматрају укупне односе полиције и политике као продужетак борбе за утицај у друштву, односно као саставни део узajамних притисака и *изгара моћи* између друштва и политике“ (Leonard, 1980, стр. 276).

Посебно амерички аутори, полазећи од домаћих искустава, наглашавају политизованост полицијске улоге, упозоравајући да се утицаји полиције на политику морају ефикасније контролисати да она не би постала модератор политичких процеса, као што, с друге стране, и субјекти политичког процеса морају стриктније поштовати правила игре да не би угрозили политичку неутралност полиције. Сигурно је да ово упозорење треба да имају политички субјекти и полиције и у другим земљама.

ЗАКЉУЧАК

На повезаност полиције и политике указује заједнички етимолошки корен оба термина, а вишевековна организациона и функционална неиздиференцираност у систему власти, практично је онемогућавала њихово разликовање. Но, у сваком случају, утицај полиције, као важног ослонаца политичког режима, на укупни политички живот био је значајан, а у неким историјским околностима и пресудан.

Чињеница је да су међусобни односи полицијских организација (агенција) и субјеката политичких процеса заиста комплексни и детерминисани већим бројем чинилаца. Поред утицаја полиције на политику, историјска константа су и настојања носилаца политичке моћи да остваре утицај на полицију. Ово, у одређеној мери, важи чак и за земље „цивилизацијске претходнице“, упркос формалном прокламовању принципа политичке неутралности полиције.

„Поред разликовања директних и индиректних утицаја полиције на политички живот, још је важније разликовање правно допуштених и недопуштених утицаја о коме је било речи. Истовремено, не треба заборавити да вршење полицијске функције може допринети квалитативном развоју демократског друштва“ (Pino, 2001, стр. 200–215).

Ово је од посебног значаја за друштва у транзицији у којима криминал и корупција ескалирају и прете да изазову друштвени хаос. У оваквим условима приоритет полиције може бити репресивна функција, односно борба против криминала, при чему мањи капацитети остају на располагању за заштиту људских права и слобода и изградњу цивилног друштва.

„Посебан допринос полиције у развоју демократског друштва огледа се у остваривању фундаменталне потребе за друштвеним редом и безбедношћу грађана као основним људским правом, што се може остварити само уважавањем кључних принципа демократске полиције: владавине права, легитимитета, транспарентности, одговорности и подређености цивилним властима“ (Pino & Wiatrowski, 2006, стр. 3).

„У последњој деценији XX века полиција у Србији била је практично основни стуб режима личне власти, потпуно под утицајем носилаца политичке моћи, што је резултирало њеном озбиљном депрофесионализацијом“ (Kešetović, 2009, стр. 432).

Свакако да у контексту презентираних концепта односа полиције и политике, истраживање праксе односа полиције и политике у Србији након демократских промена представља велики изазов за будућа истраживања.

ЛИТЕРАТУРА

- Bayle, J.L. (1992). *La police - Approche socio-politique*. Paris: Montcherstien.
- Bayley, D.H. (1990). *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press.
- Кешетовић, Ж. (1995). Полиција и цензура. *Безбедност*, 3, 405–416.
- Kešetović, Ž. (2009). Understanding diversity in policing – Serbian perspective. *Policing*, 32 (3), 431–445. DOI10.1108/13639510910981590
- Leonard, V.A. (1980). *Fundamentals of Law Enforcement*. St. Paul: West Publishing Co.
- Loubet del Bayle, J.L. (1992). *La police - Approche socio-politique*. Paris: Montcherstien.
- Милосављевић, Б. (1997). *Наука о полицији*. Београд: Полицијска академија.
- Pino, W.N. (2001). Community Policing & Social Capital. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, (24) 2, 200–215. DOI 10.1108/13639510110390945
- Pino W.N. & Wiatrowski D.M. (2006). *Democratic Policing in Transitional and Developing Countries*. Hampshire: ASHGATE.
- Reiner, R. (1985). *The Politics of the Police*. Brighton: Wheatsheaf Books.

Želimir Kešetović, University of Belgrade, Faculty of Security Studies, Belgrade

POLICE IN POLITICAL LIFE

Summary

Besides the etymological similarities of two notions, the police and politics were in long period of time almost inseparable because the state power was not differentiated in organizational and functional sense.

However, later on the links between the police and politics also were very close. It is the fact that the relations between police organizations (agencies) and the subjects of the political process are really complex and determined by a number of factors. Besides the impact the police on politics, efforts of the holders of political power to influence the police are also historical constant. This is, to some extent, true even for the countries "civilization vanguard" despite the formal proclamation of the principle of political neutrality of the police.

Beside distinguishing the direct and indirect impact of the police on political life, it is even more important to make the difference between the legally permitted and illicit influence which we discussed in more details. At the same time, it should not be forgotten that the exercise of police function may contribute to the qualitative development of a democratic society.

Special contribution of the police in the development of democratic society is reflected in the achievement of the fundamental need for social order and security of citizens as a basic human right. This goal can be achieved on the basis on the key principles of democratic policing: the rule of law, legitimacy, transparency, accountability and subordination to civilian authorities.

Relations between the police and politics are particularly complex in transition countries, including Serbia so this subject deserves future extensive research.