

Радомир Зековица\*

## ТЕОРИЈСКИ КОНЦЕПТИ ОДНОСА ПОЛИЦИЈЕ И ПРАВА

**Сажетак:** У раду се, најпре, истичу начелна питања односа полиције и права, као што је питање да ли полицију треба третирати као пуког извршиоца правних прописа и „оруђе” права, или као релативно аутономног субјекта његове примене, затим питање у којој мери и на који начин право детерминише полицијску праксу и какав је реалан утицај права на њу. У раду се, затим, анализирају основни теоријски концепти који се баве поменутих питањима и односом полиције и права, пре свега, легалистичко-бирокуратско, културалистичко и структуралистичко схватање, указује се на ставове најзначајнијих представника све три групе теорија и даје њихов критички приказ.

**Кључне речи:** право, полиција, легализам, полицијска култура.

### Увод

Проблематику односа полиције према праву могуће је начелно анализирати кроз неколико кључних питања која овај однос третирају на релативно генерализујући начин. Једно од њих јесте питање начина на који је полицију могуће третирати у самом процесу примене права. Другим речима, да ли полицију можемо посматрати искључиво као „оруђе“ или „инструмент права“, а полицајце као слуге или „агенте права“, или се, пак, у примени права полицији признаје извесни степен аутономије и тзв. „слободног хода“.<sup>1</sup> Суштина ове дилеме огледа се у питању у којој мери право, односно формална правна правила, детерминишу полицијску делатност. У зависности од степена те детерминације полиција се може посматрати као пуки извршилац права, или, пак, као релативно слободна, аутономна институција чију делатност усмеравају и детерминишу неки други друштвени фактори.

У савременој литератури тешко је наићи на ауторе који заступају

---

\* Доцент, Криминалистичко полицијска академија, Београд

<sup>1</sup> Види: Милосављевић, Б.: *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд, 1997, стр.

екстремна гледишта, односно који полицију посматрају као пуки инструмент права чија се функција своди на његову механичку примену или, пак, као слободну и од права независну појаву. Сходно овом другом гледишту, право је само општи оквир у коме полиција дела, док се полицајцу дозвољава да у одређеним ситуацијама „потцени право“ и да, сходно датим околностима, слободно процени да ли да га примени у потпуности.<sup>2</sup> У прилог оваквим схватањима најчешће се наводи Казамајоров став да је полиција ван јавног поретка, јер га сама ствара,<sup>3</sup> као и Веберово схватање аутоматизације административне структуре, односно њене тежње ка осамостаљивању и релативизовању свог правног карактера.<sup>4</sup> Није потребно посебно наглашавати чињеницу да је арбитарна и слободна примена закона од стране полиције (као и осталих државних органа) једна од основних карактеристика ауторитарних политичких режима, те да је, као таква, потпуно непримерена демократској и правној држави.

Савремена литература је богата схватањима која представљају обично умереније теоријске концепте који уважавају сву комплексност односа полиције према праву. Оно што их може разликовати јесте наглашавање одређених сегмената овог односа, који онда један теоријски концепт чини специфичним и различитим у односу на други. Полазећи управо од тога могуће је, у иначе изузетно богатој и обимној литератури о полицији, уочити неколико основних теоријских концепата о односу полиције и права, и то: легалистичко-бирокуратски, културалистички и структуралистички концепт.<sup>5</sup> На темељу ове класификације покушаћемо да одговоримо на нека кључна питања односа полиције и права.

### **Легалистичко-бирокуратски концепт односа полиције и права**

Легалистички приступ у основи подразумева уверење по коме је право основна детерминанта полицијске делатности, те да ако желимо да разумемо полицију, једино што је потребно јесте да погледамо законе који је регулишу.<sup>6</sup> Радикални легалистички приступ настоји да полицију сведе на пуки инструмент примене права. Овакав приступ није својствен

<sup>2</sup> Berkley, G.: *The Democratic Policeman*, Beacon Press, Boston, 1969, p. 119.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Leubet del Bayle, J. L.: *Police et Societe*, наведено према: Милосављевић, Б., *op. cit.*, стр. 195.

<sup>5</sup> Овакву класификацију нуди Дејвид Диксон (David Dixon), види: Dixon, D.: *Law in policing: Regulation and Police Practices*, Clarednon Press, Oxford, 1997, p. 1.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

само правницима, који тим путем настоје да полицију сместе у круте правне оквире занемарујући истовремено друштвену и политичку реалност у којој она ради, већ и политичарима, којима радикални легализам гарантује да ће полиција бити релативно пасиван инструмент који дословно спроводи све њихове одлуке. Чак и самој полицији овакав став одговара, с обзиром да механичком и ригидном применом закона смањује бреме сопствене одговорности и рамишљања о последицама формално исправних одлука.<sup>7</sup> Осим тога, привлачност легализма за полицију огледа се у евентуалном очекивању вишег степена независности полиције, нарочито од политике, јер ако је полиција одговорна само пред правом, онда се остали облици одговорности могу третирати као непотребни.<sup>8</sup>

Легалистички приступ даје специфичан поглед на полицијску праксу и представу полиције о себи самој. Наиме, доследно спроведен легализам имплицира склоност ка томе да се оно што полиција у пракси чини дефинише терминима који су законима прописани и дати. Другим речима, оно што закони кажу, то полиција ради. Самим тим, свака промена законодавства о полицији доводи до промене у полицијској пракси.<sup>9</sup> С друге стране, легализам је блиско повезан са концептом полицијске организације као ефикасне и професионалне бирократске структуре. Концепт почива на уверењу да ће, када се правила једном прецизно и јасно дефинишу, полицији бити лако да своју делатност усклади са њима, што полицију онда чини ефикасном и високопрофесионалном. Како истиче Манинг (Manning), оваква представа о полицији представља онда основ њене легитимизације и својеврсну баријеру од различитих облика спољашње контроле.<sup>10</sup> Неки од критичара легализма, попут Гримшоа и Џеферсона, истичу да се оваква, квазиакадемска варијанта „машина“ модела полиције пре може наћи у текстовима полицијског менаџмента, него у емпиријским студијама о полицији.<sup>11</sup>

На први поглед, радикално легалистичко схватање одговара захтевима правне државе, у којој рад полицијских органа треба да буде подређен захтевима правног поретка и у строгој мери потчињен законима. Легалистички приступ много је типичнији за континентални

<sup>7</sup> Leubet del Bayle, J. L.: *Police et Societe*, наведено према: Милосављевић, Б., *op. cit.*, стр. 195.

<sup>8</sup> Dixon, D., *op. cit.*, p. 2.

<sup>9</sup> Brittan, L.: *Public Law*, наведено према: *Ibid.*, стр. 3.

<sup>10</sup> Manning, J.: *Police Work*, наведено према: *Ibid.*, стр. 6.

<sup>11</sup> Grimshaw, R. And Jefferson, T.: *Interpreting Policework*, Allen and Unwin, London, 1987, p. 6.

него англосаксонски модел полиције. Као типичан пример државе у којој се право примењује са изразитим степеном ригидности, па чак и до мере комичности, обично се наводи Немачка. Беркли тако наводи пример полицајца који сам себи исписује казну због тога што се својим приватним аутомобилом погрешно паркирао.<sup>12</sup> Наравно, варијације у начину и степену примене права од стране полиције су бројне и различите и њих је могуће уочити не само између ова два општа модела полиције, већ и унутар њих самих. Када је реч о англосаксонском моделу, можемо разликовати fino изнијансирано енглеско схватање о односу полиције према праву и принципа владавине права, од мање избалансираног концепта правде у САД, којим се право често потискује у име очувања реда и полицијске ефикасности.<sup>13</sup> Истраживање америчког политиколога Џејмса Вилсона (James Q. Wilson) дало је нешто прецизнију слику о овој проблематици, барем када је реч о САД. У својој студији *Varieties of Police Behavior*, Вилсон, међу првима, даје класификацију стилова полицијског понашања и професионалне културе у којој се као један од основних наводи легалистички стил (legalistic style). Овом стилу је својствен акценат на спровођењу закона, као примарном задатку полицијске улоге, и давању подједнаког значаја различитим типовима преступа. За полицајца чије поступање одговара легалистичком стилу важи правило да он све ради онако како је у „књизи“.<sup>14</sup>

Легалистички концепт односа полиције и права може да наведе на закључак да је право једини фактор који детерминише полицијску делатност, те да је, сходно томе, правни аспект ове делатности једино меродаван. Међутим, овакав приступ (нарочито његов екстремни облик) поседује бројне слабости које се, с једне стране, огледају у нереалној представи о полицијској функцији, а с друге, у занемаривању питања њеног легитимитета. Критика коју је могуће упутити легалистичком концепту не треба да иде у правцу евентуалног закључка да право није детерминанта полицијске делатности. Такав закључак би био не само нетачан, већ би онемогућио прилагођавање полицијске улоге захтевима правне државе, од којих је захтев за законитошћу рада полиције један од првих и најзначајнијих. Суштину критике легалистичког модела односа полиције и права треба везати, пре свега, за приговор да се природа полицијске делатности, њене специфичности, па и сама улога у друштву,

---

<sup>12</sup> Berkley, G., *op. cit.*, p. 118.

<sup>13</sup> Милосављевић, Б., *op. cit.*, стр. 196.

<sup>14</sup> Wilson, W. J.: *Varieties of Police Behavior*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, 1978, p. 172.

не могу објаснити искључиво кроз утицај који на њу остварује право. Поред тога, природа односа полиције и права се, још мање, може третирати на начин који би примену права од стране полиције третирао као механичку радњу у којој полиција има улогу „аутомата“ за његову примену.

Третирати полицију као пуки инструмент права, као аутомат за његову механичку примену, значи, заправо, занемарити чињеницу да, осим права, на рад полиције утичу и бројни други фактори који произлазе из друштвене реалности у којој се полиција налази. Осим тога, склоност легализма да полицијску делатност смести у чврст правни оквир може да доведе до занемаривања улоге и значаја дискреционе власти и овлашћења која полиција неминовно поседује. Апстрактним законским нормама се не могу у потпуности обухватити и регулисати све ситуације у којима се полицајац може наћи, што намеће потребу извесног степена слободе и флексибилности у примени законских прописа. Полиција, чак и кад би хтела, не би могла да законске прописе и само право третира као унапред дат и до краја одређен систем правила, које просто треба применити на дату ситуацију, на чему радикални легализам управо инсистира. Полазећи управо од тих чињеница, легализму се упућује приговор да свој концепт заснива на миту да полиција може да спроводи закон без потребе за применом дискреционе власти.<sup>15</sup> Осим тога, легализам почива, како истиче Диксон, на још једном миту – да је суштина полицијске делатности превасходно борба против криминала и принудно спровођење закона.<sup>16</sup>

Представа о полицији као бирократизованој и високо професионализованој структури, коју легалистичко-бирократски приступ имплицира, критикује се од стране оних аутора који сугеришу да „професионализам“ полиције може да створи веома моћан симболички застор под којим полиција шири своју политичку аутономију и утицај, и протеже обим дискреције. Реторика професионализма и захтев за аутономијом, заснован на стручности, представља проблем модерне полиције, који опстаје као доминантан захваљујући уверењу да се највеће знање о полицији налази управо код ње, што проузрокује отпор ка спољашњим утицајима и уверење да је полиција довољно компетентна да

<sup>15</sup> Goldstein, J.: *Police Discretion not to Invoke the Criminal Process*, Yale Law Journal, vol 69, no. 4/60 pp. 543-594; George L. Kelling.: *Toward New Images of Policing: Herman Goldstein's "Problem-Oriented Policing"*, Law & Social Inquiry, Vol. 17, No. 3 (Summer, 1992), pp. 539-559.

<sup>16</sup> Оваква представа о полицији је у великој мери напуштена, и то највише захваљујући радовима и истраживањима Бантона и Голдштајна (problem oriented policing), као и практичној имплементацији концепта „community policing“.

---

сама одлучи која су јој овлашћења потребна.<sup>17</sup>

Веома утицајану и уверљиву критику легалистичко-бирокуратског приступа дала су истраживања Института за полицијске студије из Лондона (Police Studies Institute). У студији о Метрополитен полицији, под називом *Police and People in London*, коју су спровели Смит (Smith) и Греј (Gray), релативизован је став легализма о утицају правних правила на полицију. Истраживање је показало да правна правила имају различит утицај, у зависности од тога о којим се правилима конкретно ради. Утицај је битно различит у зависности од тога да ли се ради о правилима струке (working rules – правила која полиција прихвата тако да она постану ефикасни принципи који регулишу њихову праксу), инхибиторним правилима (inhibitory rules – правила која нису у потпуности усвојена, али која се, ипак, често узимају у обзир приликом вршења дискреционе власти), или се, пак, ради о презентационим правилима (presentational rules – правила која нису ни прихваћена, ни ефикасна, осим у њиховој употреби од стране судства или законодавства).<sup>18</sup>

Као приговор радикалном легализму често се наводи и чињеница да стриктна примена правних прописа може да удаљи полицијску функцију од њеног легитимитета. Овде се има на уму чињеница да у друштвима која су социјално подељена на класне, етничке, верске и друге групе не постоје закони који нису политички обојени, те да примена закона, чак и када је она непристрасна и универзална, може да доведе до даљих социјалних подела и разлика.<sup>19</sup>

Као што се може видети, критика легалистичко-бирокуратског приступа у односу полиције према праву и схватању полицијске делатности је прилично разноврсна. Један значајан број аутора је покушао да полицијску делатност објасни не толико утицајем који право на њу остварује, колико специфичном социолошком анализом полиције, која је указала на бројне друге факторе који такође утичу на њу. Резултати ових истраживања су понудили одговоре на бројна питања, између осталог, и на питање комплексне проблематике односа полиције према праву. Неке заједничке карактеристике ових схватања дају могућност њиховог груписања у шири теоријски концепт под називом

---

<sup>17</sup> Tako, Dixon, D., *op. cit.*, p. 7.; Reiner, R.: *The Politics of the Police*, Oxford University Press, Oxford, 2000, p. 87; Skolnick, J.: *Justice Without Trial*, John Wiley&Sons, Inc. New York, 1966, p. 237.

<sup>18</sup> Dixon, D., *op. cit.*, p. 8.

<sup>19</sup> Ову појаву најбоље осликава чувени афоризам Анатола Франса (Anatole France): „Закон у својој величанственој једнакости забрањује подједнако богатима, као и сиромашнима, да спавају испод мостова, просе на улици и краду хлеб“, Reiner, R., *op. cit.*, p. 8.

---

културалистичка схватања.

### Културалистичка схватања о односу полиције према праву

За разлику од претходног приступа, представници овог концепта настоје да полицијску делатност и њен однос према праву објасне истраживањем тзв. полицијске културе (*cop culture*), као облика субкултуре неког друштва. Почетак ових истраживања везују се за једног од најзначајнијих и најутицајнијих истраживача полиције, Џерома Сколника (*Jerome Skolnick*). Сколникова студија *Justice Without Trial* представља једно од најутицајнијих социолошких истраживања полиције и њене улоге у демократском друштву, и у њој је он изнео резултате који представљају почетак студиознијег истраживања полицијске културе и њеног значаја за разумевање полицијске делатности. Сколник је међу првима довео у везу и детаљно анализирао начин на који одређене карактеристике полицијске културе и полицијског радног окружења могу да утичу на спровођење закона и посвећеност полиције владавини права.

Његов велики допринос разумевању односа полиције према праву и захтевима владавине права огледа се, најпре, у јасном истицању једног од најзначајнијих принципијалних проблема улоге полиције у демократској држави утемељеној на начелима владавине права. Суштина овог проблема се огледа у чињеници да је полиција у демократском друштву задужена, између осталог, за одржавање реда тако да то одржавање чини у складу са владавином права. Као службеници задужени за одржавање реда, полиција је уједно и део државне бирократије. Међутим, идеологија демократске бирократије заснована је превасходно на иницијативи службеника, радије него на дисциплинованој оданости правилима и процедурама. Супротно томе, владавина права наглашава индивидуална права грађана и ограничења иницијативе државних службеника. Ова тензија између оперативних консенквенци идеје реда, ефикасности и иницијативе, на једној, и законитости, на другој страни, представља принципијални проблем полиције као демократске и законске организације.<sup>20</sup> Право је, како истиче Сколник, примарни инструмент очувања социјалног реда и поретка. Полиција, примењујући право, одржава ред, али уједно то исто право полицији често намеће ограничења у ефикасном очувању реда као њеном примарном задатку. Сколник тако, међу првима, указује на једну од специфичних карактеристика полицијске функције која се огледа у њеној унутрашњој вредносној подељености (ефикасност – законитост), и то у

---

<sup>20</sup> Skolnick, J., *op. cit.*, p. 6.

---

контексту шире анализе улоге полиције у демократском друштву.

При томе, Сколника не занима да открије да ли полиција крши правила. То се, према његовом мишљењу, претпоставља. Основни циљ јесте аналитички опис и разумевање услова под којима правила могу бити прекршена, са нижим или вишим степеном интезитета.<sup>21</sup> Имајући у виду такав циљ, Сколник је покушао да одговори на који начин социјално окружење полиције утиче на њен капацитет да одговори захтевима владавине права. Централну тачку овог истраживања представља тзв. радна личност полицајца (*working personality*), коју одређују три основна елемента полицијског социјалног и радног окружења, а то су: опасност, ауторитет и константни притисак за већом продуктивношћу и ефикасношћу рада.<sup>22</sup> Природа полицијског посла је таква да она, за разлику од неких других ризичних послова, у себи садржи захтев да се полицијски службеник свакодневно суочава са ситуацијама у којима се ризик огледа у непредвидивим последицама сусрета са различитим људима. Услед тога, опасност полицијског посла чини полицајца генерално „сумњичавом особом“, јер га нагони на опрезност и пажљивост у сваком сусрету са грађанима. Овакава карактер полицијског посла чини овај посао мање пожељним, а самог полицајца социјално изолује не само од оног сегмента друштва који представља потенцијалне прекршиоце права, већ и од осталог грађанства.

Опасност полицијског посла је повезана са питањем ауторитета полиције. Начин на који она треба да спроводи право и кажњава прекршиоце обично је повезан са сликом њене пуританске чистоте. Међутим, у сваком конкретном сусрету, питање ауторитета може да буде постављено у ситуацији када нека одлука треба да се спроведе. Опасност полицијског посла често доводи до тога да спровођење закона од стране полиције не може увек одговарати захтевима пуританског морала, што полицију често ставља под оптужбу моралне хопокризије. Опасност и ауторитет су тако повезани елементи радне личности полицајца. Сколник издваја и трећи елемент полицијског радног окружења – константни притисак на полицију да буде продуктивна и ефикасна у свом раду. Претходна два елемента се морају анализирати у светлости овог притиска, јер он најбоље осликава услове и узроке евентуалног кршења законских норми од стране полиције. То из разлога што овај притисак може да имлицира захтев да се понекад буде ефикасан, пре него законит.

Елементи радне личности полицајца и одређене карактеристике полицијског професионалног окружења указују на кључне разлоге

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, стр. 22.

<sup>22</sup> *Ibid.*, стр. 44.



потенцијалног негирања владавине права од стране полиције. Сколник издваја пет таквих разлога и то: социјална психологија полицијског посла, која настаје кроз везу карактеристика радне личности полицајца, професионалног окружења и владавине права; улога полиције у одржавању своје позиције ауторитета, нарочито њен интерес да подржи прихваћене обрасце службе; полицијска социјализација, нарочито у виду утицаја на прихватање различитих предрасуда; притисак на полицију да буде продуктивна, ефикасна, радије него законита, у ситуацијама када су те вредности у сукобу; и могућност полиције да се понаша неконзистентно према захтевима владавине права, као резултат ниске видљивости многих од њених задатака.<sup>23</sup> Значај свих поменутих фактора је такав да, када је реч о односу полиције и законских правила датих у формалним изворима права, њихов утацај на рад полиције ни приближно није толики коликим га желе приказати представници легалистичког приступа. Сколник наглашава да норме садржане унутар полицијске организације много моћније утичу на профилисање полицијског понашања од судских одлука, што, наравно, не значи да се тиме у потпуности негира значај и утицај ових других.

У ред веома утицајаних представника културолошког схватања спада енглески аутор Роберт Рајнер (Robert Reiner). Он дефинише полицијску културу као сет вредности, норми, перспектива и правила заната, и издваја осам кључних карактеристика полицијске културе. То су: осећај за мисију, цинизам, сумња, колегијална солидарност повезана са социјалном изолацијом, конзервативизам, мачизам, расне предрасуде и прагматизам.<sup>24</sup> Рајнер анализира сваку од поменутих карактеристика полицијске културе понаособ, дајући тако свеобухватну слику околности и фактора који утичу на полицијску делатност и њен однос према одређеним сегментима у друштву, и друштву у целини. Када је реч о односу полиције према праву, Рајнер нарочито наглашава значај колегијалне солидарности која настаје услед социјалне изолације полицајаца, с једне, и потребе да се у свом раду „ослоне“ једни на друге, с друге стране. Значај колегијалне солидарности се огледа у склоности полицајаца да услед ње занемаре ситне преступе својих колега. Како истиче Рајнер, многа истраживања су показала постојање неформалног кодекса понашања у полицијским структурама, који налаже међусобну заштиту полицајаца од спољашњих фактора контроле, чак и склоност да се одређени ситнији преступе прикрију и унутар саме организације. То се нарочито односи на релацију између виших и нижих полицијских

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, стр. 231.

<sup>24</sup> Reiner, R., *op. cit.*, 85-101.

службеника, тј. руководства полиције и тзв. „уличних полицајаца“ (street cops).<sup>25</sup> Постојање унутрашње солидарности не треба, међутим, да прикрије узроке потенцијалне конфронтације ова два нивоа. Они се везују за захтев који се полицијском менаџменту обично ставља у задатак, а то је да у очима јавности створе прихватљиву, легалистичку и рационалну слику о полицији и њеној делатности. Остваривање овог циља може да буде отежано, јер на оперативном нивоу „уличних полицајаца“ примарни циљ није стварање прихватљиве медијске слике о полицији, него што виши степен ефикасности њиховог рада. Ово обично подразумева потребу да се понекад зажмури над мањим преступима полицајаца, који су у функцији саме ефикасности. У медијској представи о полицији овај феномен се најбоље осликава у филмском лику „прљавог Харија“, који конфронтацијом са својим руководством изражава истовремено и конфронтацију са крутим и ограничавајућим захтевима закона.

На однос полиције према праву и начин на који се он остварује, значајан утицај може да има још једна карактеристика полицијске културе о којој Рајнер говори. Реч је о расним предрасудама, као саставном делу полицијског конзервативизма. Рајнер указује на велики број истраживања која су на примеру америчког друштва показала висок степен сумњичавости, непријатељства и предрасуда полиције према припадницима друге расе, преваходно црнцима. Расне предрасуде неминовно воде ка дискриминаторској примени закона, док начин и доследност у његовој примени битно зависи од тога према којој се групи примењује.

Општа сугестија коју Рајнер жели да истакне на крају јесте да без увида у специфичности полицијске културе и субкултуралне норме не може бити потпуног и исправног разумевања основних узрока незаконитости у раду полиције. Један од кључних узрока је повезан са константним притиском за постизање одговарајућих резултата употребом традиционалних техника, који неретко могу да буду неадекватне. Полиција треба да има, истиче Рајнер, адекватна овлашћења и средства како би могла да оствари своје задате циљеве, у супротном, полицијска култура ће произвести још већи презир према законитости, што може увећати број злоупотреба.<sup>26</sup> Што се тиче утицаја формалних правила на уобличавање полицијске праксе, он је, према Рајнеровом мишљењу, више индиректан и огледа се у четири основне функције: конституционалној (правила и одговорност имају симболичку функцију у потврђивању

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, стр. 92.

<sup>26</sup> *Ibid.*, стр. 174.

идеала полицијске субординације демократији и владавини права), кооптивној (формална правила постају рутински ефективна онда када постану део неформалних вредности полицијске културе), комуникативној и контролној функцији. Веза између правних правила и полицијске праксе јесте комплексна, правила не детерминишу праксу, али нису ирелевантна за њу. Сам однос је крајње променљив и зависи од времена, места и различитих аспеката права и праксе.<sup>27</sup>

Запажања о полицијској култури и њеним основним карактеристикама дала су велики допринос разумевању полицијске професије. Додуше, изведене карактеристике полицијске културе и њихов утицај на право представљају резултат бројних генерализација. Полицијска култура, како истиче и сам Рајнер, није монолитна. Њој су својствен бројне варијације. Даља проучавања полиције, која су за предмет имала и питање обележја њене културе, само су потврдила сву разноликост и бројност њених варијација. Међутим, оно што ова истраживања и њихове резултате чини научно релевантним јесте чињеница да су, упркос својој бројности, она, мање или више, указала на сличне закључке. Оно што су та истраживања показала јесте да се став полиције према праву и захтевима правне државе формира у зависности од окружења у којем се она налази, што подразумева уважавање професионалних, етичких квалитета полиције, правила њене унутрашње организације и свих оних фактора који улазе у појам полицијске културе. Стога су вредне помена класификације типова полицијске културе које је, на темељу бројних емпиријских истраживања, дало неколико врло утицајних аутора и истраживача полиције. При томе, типологија коју наводимо у великој мери уважава чињеницу на коју је Сколник указао, а то је да се улога полиције у демократским друштвима огледа у заштити индивидуалних права грађана и поштовању владавине права, и да она често долази у конфронтацију са очувањем реда и потребом ефикасности у раду. У зависности од степена наклоности и начина на који се право уопште прихвата, утврђени су одговарајући типови полицијске културе. Битно је напоменути и то да типологија не полази од полицијске организације као целине,<sup>28</sup> већ од полицајца појединца. У табели 1 дата је типологија америчког аутора Џона Бродерика (John J. Broderick), која полази управо од разлика у степену уважавања које полицајци дају праву, с једне, и потребе очувања јавног реда и поретка, с друге стране.

<sup>27</sup> *Ibid.*, стр. 176.

<sup>28</sup> Класификацију типова стилова полицијских организација дао је Вилсон у већ поменутом раду *Varieties of Police Behavior*, у којем су они подељени на: watchman, legalistic и service стил.

Табела 1

Акцент на реду и поретку	Акцент на праву	
	Јак	Слаб
јак	идеалисти	репресивци
слаб	оптимисти	реалисти

Основна карактеристика репресиваца јесте да високо цене очување друштвеног реда и сигурности друштва, док релативно ниско вреднују индивидуална права и право у целини.<sup>29</sup> Идеалисти високо вреднују индивидуална права и само право, и верују да је њихова одговорност очување мира, заштита грађана од криминала и очување друштвеног поретка.<sup>30</sup> Реалисти подједнако ниско вреднују обе вредности, и друштвени ред и индивидуална права, док оптимисти релативно високо вреднују индивидуална права, наглашавајући да полиција треба да буде окренута грађанима и заштити њихових интереса, док релативно ниско вреднују борбу против криминала и очување друштвеног поретка.<sup>31</sup> Сличне типологије је могуће уочити и у радовима бројних других аутора. У табели 2 је приказана класификација типова полицијске културе од стране водећих истраживача полицијске културе – Рајнера, Шеринга (Shering), Мура (Muir), Брауна (Brown) и Волша (Walsh).<sup>32</sup>

Табела 2

	Optimist	Enforcer	Idealist	Realist
Rainer	New centurion	Professional	Uniform carrier	Boby
Shering	Real officer	Good officer	Cautious officer	Wise officer
Muir	Enforcer	Reciprocator	Avoider	Professional
Brown	Old Style & Clean Beat Crime Fighter	Service Style I Helper	Service Style II Avoider	Professional
Walsh	Medium Arrest	Low Arrest	Zero Arrest	High Arrest

<sup>29</sup> Broderick, J. J.: *Police in a time of change*, s.e. Waceland Press, Inc. Ilionois, 1987, p. 23.

<sup>30</sup> *Ibid.*, стр. 49.

<sup>31</sup> *Ibid.*, стр. 99.

<sup>32</sup> Детаљније види: Rainer, R., *op. cit.*; Shearing, C.: *Subterranean Process in the Maintenance of Power*, Canadian Review of sociology and Anthropology, 18/3, 1981; Brown, M. K.: *Working the Street: Police Discretion and the dilemmas of Reform*, New York: Russell Sage Foundation, 1981; Muir, W. K.: *Police: Streetcorner Politicians*, Chicago: University of Chicago Press, 1977; Walsh, W. F.: *The Analysis of the Variation in Patrol Officer Felony Arrest Rates*, Ph.D. dissertation, Fordham University, 1984.

Иако термилошки различите, наведене типологије је могуће сврстати у одређене сличне групе, што је на табели учињено полазећи од Бродерикове класификације типова полицијске културе. Сходно томе, Рајнеров нови центурион поседује сличне карактеристике Бродериковог репресивца, професионалац карактеристике идеалисте, професионални каријериста – реалисте и боби – оптимисте. Слично је и са поделама осталих аутора. Све ово наводи на закључак да су поменути истраживања дала резултате који омогућавају релативно висок степен уопштавања и издвајања одређених карактеристика полицијске културе, које, између осталог, разјашњавају и указују на разлике у односу полиције према праву и различитим друштвеним вредностима.

Када је реч о односу полиције и права, један од основних закључака културолошких схватања јесте да је формално право само један од фактора који могу да утичу на профилисање полицијске праксе. За разлику од претходног, легалистичког приступа, овај концепт право посматра више као извор, општи оквир у којем се одвија полицијска делатност, а мање као његову кључну детерминанту. Друга особеност овог схватања у односу на претходно огледа се у наглашавању одржавања реда и социјално услужних делатности као примарних задатака полиције. Овакав став у знатно већој мери одговара стварности и у складу је са чињеницом да су сузбијање криминалита и принудно спровођење закона процентуално много мање заступљене врсте послова у односу на остале. Међутим, културолошким схватањима су упућене и бројне замерке. Једна од најчешћих јесте да културалисти веома често игноришу право, занемарујући тако утицај и значај законских правила на обликовање полицијског посла.<sup>33</sup> Њихово уверење о пресудном утицају субкултуралних норми и вредности почива на претпоставци постојања полицијске културе и генерализацији неких уобичајених карактеристика полицијске професије. Оно што се често истиче јесте чињеница великих културолошких разлика, националних и регионалних различитости, које у великој мери отежавају могућност било каквог теоријског уопштавања и компаративне анализе. Код неких представника овог схватања полицијска култура се третира као непроменљива и ванвременска, што просто игнорише чињеницу константних промена полиције, њене функције и структуре.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Kemp, C. N., Fielding, N. G.: *Negotiating Nothing: Police Decision-Making in Disputes*, наведено према: Dixon, D., *op. cit.*, p. 13.

<sup>34</sup> Тако, Holdaway, *Inside the British Police*, наведено према: *Ibid.*, стр. 17.

## Структуралистичка схватања односа полиције и права

Трећу групу теорија чине тзв. структуралистичка схватања о односу полиције и права. Представници ових теорија су Ричард Кинсеј (Richard Kinsey), Роберт Болдвин (Robert Baldwin), Тони Џеферсон (Tony Jefferson) и Дорин Мек Барнет (Doreen McBarnet). На темељу својеврсне критике легалистичких и културалистичких теорија, ови аутори су дали своје виђење односа полиције према праву, које у великој мери представља покушај превазилажења слабости које се, у начелу, упућују обема теоријама. Заједничко обележје њихових теорија јесте инсистирање на значају структуралних промена унутар полиције и јавне администрације уопште, као ширег контекста, у оквиру којег онда треба анализирати однос полиције и права. У заједничком раду Кинсеја и Болдвина истиче се уверење да су полиција и њена делатност условљене како законским, тако и структуралним факторима, наглашавајући тако ограничену, али значајну улогу законских правила у регулисању полицијске праксе. Оно што њих занима нису само ограничења, већ и могућности и утицај законских правила. Слично закључцима поменутог истраживања Института за полицијске студије у Лондону, Кинсеј и Болдвин истичу разноликост законских правила и чињеницу различитих утицаја у зависности од њиховог типа и врсте. Законска правила се, како истичу ови аутори, не могу посматрати као нека хомогена група норми, већ она треба се да разликују у зависности од њиховог статуса, санкције, степена конкретности и процедуре.<sup>35</sup>

Општа замерка коју ови аутори упућују културалистичким схватањима у вези је са, како истичу, њиховим наивним социолошким реализмом, односно њиховим игнорисањем ефикасности законских правила и утицаја на полицијску праксу. С друге стране, Кинсеј и Болдвин снажно критикују пропуст легалистичког приступа да анализу полицијске праксе доведе у везу са ширим контекстом промена у полицијској организацији и шире. Примера ради, оба аутора истичу потребу да се правила притворског саслушања разумеју у светлости промена кривичног правосуђа и оног дела који се односи на стратегију саслушања. Анализа осталих аспеката полицијског посла треба да има у виду промене полицијских задатака у постхладноратовском периоду и развој технолошке и организационе базе полицијског посла. С тим у вези, утицај законских правила зависи од контекста у којем се она примењују.

---

<sup>35</sup> Kinsy, R., Baldwin, R.: *New Rules – Old Game: Criminal Procedure and the Context of Reform in the UK*, наведено према: Dixon, D., *op. cit.*, p. 21.

---

Бити реалистичан према истраживању законских правила и њиховог утицаја на полицију заправо значи истраживати партикуларне аспекте полицијске активности и судити о њиховој подложности законској контроли.<sup>36</sup>

Значајан допринос развоју структуралног приступа у анализи односа полиције и права дали су Џеферсон и Гримшоу. Њихово схватање о том питању је део њиховог ширег истраживања полицијске одговорности у којем доктрина полицијске независности има централно место. Сходно њиховом мишљењу, полицијска независност онемогућава покушаје контроле полиције. Унутар законског вакуума који се ствара, полицијска култура се развија структурирајући изборе који полицијску дискрецију чине неизбежном. Тамо где су закони нејасни или двосмислени, полицијски службеници се ослањају на професионално структуриран, научен и субкултуралан општи разум. Са становишта полицијског менаџмента, јаз између полицијске праксе и права би требало да буде превазиђен формулисањем и имплементацијом одговарајуће политике. Међутим, сваки покушај полицијског менаџмента да тако нешто учини се неизбежно супротставља аутономији коју полицијска независност промовише. Тако право, с једне стране, ствара проблем, али уједно то право омогућава и његово могуће решење. Наиме, једино право, како истичу Џеферсон и Гримшоу, поседује моћ која може да продре кроз одбрамбену баријеру полицијске независности. Законска правила су први корак у успостављању ефективне контроле полиције. Међутим, она сама нису довољна. Потребно је још промовисати принцип праведности који треба да води примену полицијске дискреције.<sup>37</sup>

Веома утицајно схватање односа полиције и права дала је британска ауторка Дорин Мек Барет. Њено истраживање односа полиције и права је део шире анализе природе права, коју је ова ауторка предузела у низу својих студија и радова. Када је реч о полицији, њено схватање је, у основи, критика културалистичког схватања о дихотомији између „права у пракси“ и „права из књиге“, закона и реда. Мек Барнетова истиче да овај концепт културализма и кривичног правосуђа уопште почива на лажној подели која је пре израз идеологије него стварности, док је његово прихватање у научним круговима продукт ограничености културалистичко - интеракционистичких студија. Релевантни контраст, према мишљењу ове ауторке, не садржи се у поменутој дихотомији, већ у разлици између реторике легалитета и реалности законских правила и процедура. Ова разлика је, према њеном уверењу, од суштинског значаја

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, стр. 22.

<sup>37</sup> Jefferson, T. and Grimshaw, R.: *Controlling the Constable*, наведено према: *Ibid.*, р. 26.

---

за успешност кривичног правосуђа у одржавању представе о моћи права, а оно што је потребно учинити јесте спустити расправу о легалитету и одговарајућем судском поступку (due process) са апстрактних висина на ниво емпиријских анализа. У том циљу, пажњу би требало усмерити са „дна“ на „врх“, са нижих службеника права на људе који поседују моћ да право стварају – политичку и судску елиту. У погледу методолошког приступа, преокрет би требало да се огледа у томе да се са посматрања праксе уличних полицајца истраживања усмере ка посматрању и анализи тога како се њихова пракса ствара постојећим правом, а одатле ка критичком испитивању самог принципа легалитета. Резултат таквог приступа може да буде потврда тога да су многи поступци полицајаца, које су културалисти узимали као незаконите, заправо законите, односно дозвољени било законом, било судском праксом.<sup>38</sup>

### Закључак

Наведене теорије сва три теоријска правца представљају најзначајнији део научне и теоријске расправе о полицији и њеном односу према праву. Истраживање ове проблематике представља општи оквир истраживању бројних других питања која су, на посредан и непосредан начин, везана за однос полиције према праву и питању њеног легалитета. Међу њима су и питања дискреционе власти полиције, девијантности полицијског рада, контроле полиције, односа полиције према темељним вредностима демократске и правне државе, пре свега према основним људским правима и слободама, и друга. Успешно разумевање поменутих питања није могуће уколико се најпре не разумеју кључне специфичности односа полиције према праву уопште. Као што смо могли видети, овај однос је и више него комплексан, а таквим га чине како природа права и правних прописа, тако и природа полицијске професије, њене специфичне карактеристике, али и специфичности шире друштвене структуре и система у којем и полиција и право постоје. Критике појединих схватања јасно указују да се однос полиције и права не сме свести на једностране и симплификоване релације у којима право и формални правни прописи служе као крути шаблон, а полиција као инструмент његове примене. Реалан утицај формалних правних прописа на профилисање полицијске праксе не треба предимензионирати управо због чињенице да на њен рад, поред њих, утичу и бројне неформалне, субкултуралне норме и вредности које су инкорпорирани део полицијске

---

<sup>38</sup> McBarnet, D.: *Conviction: Law, the State, and the Construction of Justice*, наведено према: *Ibid.*, стр. 28-29.



професије. Осим тога, структуралистички приступ у анализи односа полиције и права јасно је показао да утицај правних прописа може да варира, у зависности од контекста у којем се она примењују. Тај контекст може да буде повезан са процесом структуралних и системских промена, у оквиру којег се има разматрати и улога полиције, али и са ширим друштвено-политичким контекстом у оквиру којег се полицијска делатност обавља. Савремени тренутак у којем се полиција налази указује управо на то да потребе друштва, али и одређени политички интереси, изнова редефинишу однос полиције према праву и реалан утицај права на њу. Ту, пре свега, имамо на уму промене које је са собом донело тзв. антитерористичко законодавство, односно сет правних прописа донетих од стране појединих држава непосредно после терористичког напада на Њујорк, 11. септембра 2001. године. Основна карактеристика законских решења које садржи антитерористичко законодавство јесте експанзија полицијских овлашћења на рачун основних права и слобода, а све у циљу што ефикасније борбе против тероризма.<sup>39</sup> Када је реч о односу полиције и права, оваква тенденција је довела до још израженијег разилажења либералне реторике, у којој се захтев за доследним поштовањем основних људских права и слобода издваја као један од примарних задатака савремених држава, с једне, и праксе полицијског деловања, којом се та иста права и слободе крше под окриљем ефикасне борбе против тероризма, с друге стране.<sup>40</sup> Парадокс који се при томе може уочити јесте да само право, олично у решењима које садржи тзв. антитерористичко законодавство, афиримише ефикасност полиције, као њен примарни циљ, на штету традиционалних вредности либералног друштва. Тиме се потврђује теза о несумњивом и

<sup>39</sup> Тако, рецимо, истакнути критичари америчког закона *US Patriot Act* (који је амерички председник пописао 21. октобра 2001. године), Дејвид Кол (David Cole) и Џејмс Димпсеј (James Dempsey), истичу да антитерористичко законодавство, које овај закон представља, подстиче органе реда да спроводе тзв. „политичко право“ (political law), а не кривично. Терористи, како истичу аутори, морају прекршити кривично законодавство како би починили терористички акт. Зато је много боље чувати полицију даље од политике и фокусирати њен рад на кривичне деликте. Ако се терористи процесуирају у оквирима кривичног права, устав ће бити сачуван. Види: Cole, D. and Dempsey, J.: *Terrorism and the Constitution: Sacrificing Civil Liberties in the Name of National Security*, New York: Free Press. Наведено према: White, J. H.: *Terrorism and Homeland Security*, Thomson Wadsworth, Belmont, 2006, p. 295.

<sup>40</sup> Најекстремнији пример праксе кршења елементарних права грађана, пре свега права притворених лица, јесте пракса Бушове администрације у бази Гвантанамо Беј, на Куби. Лицима која су тамо заточена ускраћена су елементарна права предвиђена бројним међународним документима, попут права на правично суђење, и вези са њим, habeas corpus, затим право на присуство браниоца, право на хумано поступање и друга.

примарном утицају права на делатност полиције, али и указује на чињеницу да утицај који право има на рад полиције у савременом друштву, бар када је реч о актуелној борби против глобалног тероризма, све више изражава политичке интересе појединих држава, а не доследну заштиту основних људских права и слобода утемељену у нормама међународног права.

### ЛИТЕРАТУРА:

- Berkley, G., *The Democratic Policeman*, Beacon Press, Boston, 1969.
- Broderick, J. J., *Police in a time of change*, s.e. Waceland Press, Inc. Illinois, 1987.
- Brown, M. K., *Working the Street: Police Discretion and the dilemmas of Reform*, New York: Russell Sage Foundation, 1981.
- Dixon, D., *Law in policing: Regulation and Police Practices*, Clarendon Press, Oxford, 1997.
- Goldstein, J., *Police Discretion not to Invoke the Criminal Process*, Yale Law Journal, vol 69, no. 4/60, pp. 543-594.
- Grimshaw, R. And Jefferson, T., *Interpreting Policework*, Allen and Unwin, London, 1987.
- Kelling, G. L., ***Toward New Images of Policing: Herman Goldstein's "Problem-Oriented Policing"***, *Law & Social Inquiry*, Vol. 17, No. 3 (Summer, 1992), pp. 539-559.
- Милосављевић, Б., *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд, 1997.
- Muir, W. K., *Police: Streetcorner Politicians*, Chicago: University of Chicago Press, 1977.
- Reiner, R., *The Politics of the Police*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- Skolnick, J., *Justice Without Trial*, John Wiley&Sons, Inc. New York, 1966.
- Shearing, C., *Subterranean Process in the Maintenance of Power*, Canadian Review of sociology and Anthropology, 18/3, 1981.
- Walsh, W. F., *The Analysis of the Variation in Patrol Officer Felony Arrest Rates*, Ph.D. dissertation, Fordham University, 1984.
- Wilson, W. J., *Varieties of Police Behaviour*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, 1978.
- White, J. H., *Terrorism and Homeland Security*, Thomson Wadsworth, Belmont, 2006.

Radomir Zekavica, PhD  
Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

## **THEORETICAL CONCEPTS OF RELATIONSHIP BETWEEN THE POLICE AND THE LAW**

**Summary:** The paper points out the principle issues concerning the relationship between the police and the law, such as: whether the police should be treated as bear executor of legal provisions and “tool” of the law, or as a relatively autonomous subject of its enforcement; question to which extent and in which way the law determines police practice and what is the real law’s influence on it. The paper then analyses main theoretical concepts that deal with the above-mentioned questions, above all legalistic and birocratic, culturalistic and structuralistic notions. The paper also points the stands of the most important representatives of all three groups of theories and gives their critical overview.