

Prethodno saopštenje

UDK: 351.74/.76(44):351.74/.76(430)

DOI: 10.7251/SOCSR2526063S

COBISS.RS-ID 142909185

Zaprimljen rad: 05.05.2025.

Odobren rad: 02.07.2025.

Доц. др Гојко Шетка¹

Мср Петар Ђукић²

КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА ПОЛИЦИЈСКИХ СИСТЕМА ФРАНЦУСКЕ И НЕМАЧКЕ

Апстракт: Функционалност полицијског система је значајна за све државе на свијету. Првенствено, државе теже успоставити што функционалнији полицијски систем који ће грађанима успјешни пружати услуге безбједности. Како ће изгледати модел полицијског система у једној држави одраз је бројних фактора – историјских и актуелних, субјективних и објективних, правних и обичајних, формалних и материјалних, спољних и унутрашњих. Узимајући све у обзир, може се рећи да један од најзначајнијих фактора територијална организација државе. Полицијски систем модерне државе морао би бити устројен по моделу који ће омогућити адекватну заштиту државе и њених грађана од свих изазова, ризика и претњи. У овом раду настојаћемо сагледати начин на који су организовани полицијски системи Француске и Немачке, од којих је јадан прост, а други сложен. У ту сврху, примјењен је методолошки оквир у виду проучавања постојеће научне и стручне литературе, те анализе истраживачких радова који се баве питањима генезе и компаративне анализе модела полицијских система модерне државе. У раду ће бити коришћени методи анализе садржаја, историјски метод и компаративни метод. На наведеној методолошкој основи, у раду ће бити представљене основне карактеристике

1 Др Гојко Шетка, доцент на Факултету безбједносних наука Универзитета у Бањој Луци; мејл: gojko.setka@fbn.unibl.org

2 Мср Петар Ђукић, докторанд на Факултету безбедности Универзитета у Београду, запослен у Државној агенцији за истраге и заштиту, мејл: petar.djukic@sipa.gov.ba

полицијских система двије велике европске, сусједне државе, са богатим традицијама развоја полиције и науке о полицији. Послије тога, њихови полицијски системи биће анализирани компаративном методом, с циљем сагледавања сличности и разлика, односно предности и недостатака сваког модела.

Кључне ријечи: полиција, организација, систем, држава, безбедност.

УВОД

Полицијски систем интегрални је део система безбедности, а систем безбедности је и сам део једног већег система - државног, па чак и глобалног. Управо због тога, теорија система (али и теорија система безбедности) пружа филозофску и интелектуалну основу за научно бављење полицијским системима. Најпростије речено, систем представља скуп различитих елемената који функционишу као складна целина ради остварења одређеног циља. Појам система обухвата следеће елементе: постављен циљ због којег постоји систем, снаге и средства за остварење циља, структуру елемената система преко којих се остварују поједине активности, скуп активности за остварење циља и функцију структурних елемената за остварење циља (Кековић, 2009; Young & Leweson, 2014). Према томе, систем безбедности можемо одредити као „организовани друштвени систем преко којег друштво организује функцију заштите својих виталних вредности ради општег напретка и развојка друштва“ (Кековић, 2009:139). Он подразумева један изграђен и уређен скуп подсистема који имају дефинисан делокруг рада и примењују опште и посебне методе науке безбедности. Посебност система безбедности огледа се у томе што су његови подсистеми организовани као системи, јер сваки има посебне снаге, средства, методе, правила и норме рада. Управо један од тих подсистема, који сам за себе представља посебан систем, јесте и полицијски систем. Уједно, ради се о „најпрактичнијој“ грани безбедности (јавна безбедност) - која подразумева најнепосредније релације полиције са грађанима и заједницом (Јовичић и Шетка, 2020). Дакле, однос између система безбедности и полицијског система је хијерархијски, гдје је полицијски систем подсистем система безбедности државе.

У свету егзистира доста различитих модела полицијских система, при чему би сигурно било погрешно тврдити да постоје два идентична, па чак и слична. Бројни су фактори, који утичу на обликовање и развој полицијског система неке државе – политичко уређење, односи између

грађана и структуре власти, територијална подела земље, безбедносне прилике, историјски, културни, економски, социјални фактори и друго. У овом раду настојаћемо представити основне карактеристике полицијских система две велике европске државе са богатим традицијама разоја полиције и науке о полицији – Француске и Немачке. После тога, направићемо компаративну анализу полицијских система ове две државе, те покушати указати на сличности и разлике, предности и недостатке.

ГЕНЕЗА ПОЈМА ПОЛИЦИЈЕ И ПОЛИЦИЈСКОГ СИСТЕМА

Иако су први обриси полицијске организације и функције видљиви у епохи првобитних људских зједница, настанак полиције, као структуриране организације, веже се за стари век и настанак државе и приватне својине (Roberg et al., 2004; Гаћиновић, 2015). Уопште, и сам појам полиције нераскидиво је повезан са појмом државе. У прилог овој тези најбоље говори чињеница да, етимолошки посматрано, реч „полиција“³ потиче од термина „polis“ (грч. град, уједно и држава). Наиме, целокупна државна активност грчког града – државе, односно полиса, изузимајући судство и војску, просто се означавала једним именом – *politeia*, полиција (Милосављевић, 1997; Јовичић, 2023).

Након средњовековног мрака, у доба апсолутистичких монархија створене су претпоставке за развој и обликовање полиције у организационом смислу, пре свега захваљујући развоју камералистике⁴. Камералисти, као представници модерне државне привреде тога времена, имали су интерес да полиција буде добро организована и да, као таква, буде инструмент власти за обезбеђење што већег прилива у државни буџет (Lisken & Denninger, 1992). У овом периоду, сматрало се да је држава добро уређена само кад се бавила таквом полицијом (*un état bien policé*) која је становништву осигуравала безбедност, благостање и чак савршенство (Спекторски, 2000).

Широко одређен појам полиције, у смислу целокупне управне функције државе, у употреби је био све до краја XVIII века у Француској, немачким и неким другим државама. Након буржоаске револуције, победила је идеја народне суверености, као извора и оправдања државне

3 Француски – *police*; немачки – *polizei*.

4 *Камералистика* је политичка дисциплина која је, пре свега, представљала старање о „добро организованој полицији“ (Субошић, 2013).

власти.⁵ Обликовањем овог начела у процесу изградње модерне државе, постепено су изграђивани појмови модерне полиције и полицијског система. До тада, полиција је означавала готово целокупну државну управу, са двојаким функцијом – да се стара о унутрашњој безбедности државе и друштва (заштитна функција), али и да омогући друштвени напредак и благостање становништва.⁶ У току XIX века, долази до диференцијације ових функција и професионализације рада управе, која се подређује правној и политичкој контроли. Из полицијске надлежности изузимају се бројни задаци управне природе и поверавају се посебним ресорима док се, истовремено, појам полиције своди на функцију отклањања унутрашњих опасности у држави, односно послове одржавања јавног реда и мира и сузбијања криминалитета⁷ (Гађиновић, 2015; Субошић, 2017; Јовичић и Шетка, 2023). Наравно, функција полиције има своје подфункције, које данас представљају елементе полицијског система модерне државе и које укључују бројне специфичности карактеристичне за различите земље. Таква диференцијација полицијске функције, али и организације, последица је деловања многобројних фактора или „бројних компромиса између сукобљених принципа и идеја“ (Кунић, 2008). Наиме, ради се о врло динамичном подручју државне управе подложном честим променама, условљеним повећаним безбедносним ризицима, националним пројектима реформе и платформама борбе против криминала (Франуловић и др., 2011). Због динамике промена које су у овом сегменту државне управе стална појава, разматрање полицијских система модерне државе усмерићемо на примере Француске и Немачке. Пре тога, покушаћемо дати дефиницију полицијског система и представити неке основне моделе полицијских система који се јављају у свету.

Имајући у виду функцију полиције, као и постулате опште теорије система и теорије система безбедности, полицијски систем, у коначници, можемо дефинисати као специфичан и динамичан подсистем система безбедности државе, са утврђеним међусобним односима његових делова, организован ради ефикасног обављања послова јавне безбедности и

5 Полицијску државу, на историјској позорници, заменила је правна држава.

6 Синтагма „унутрашњи послови“ која се, у многим земљама, и данас користи да означује ресор полиције, управо је реликт овог времена у ком се, под појам полиције, подводила целокупна активност државне управе, осим правосуђа и војске.

7 Проф. др Дане Субошић покушава дефинисати полицију са генетичког аспекта, наводећи да полиција представља „јединство функције и структуре које је настало, опстало и развијало се ради одржавања унутрашњег реда у људској заједници и безбедносне заштите поретка власти у друштву“ (Субошић, 2013:17).

осталих унутрашњих послова, односно остварења функција полиције – кривичне, прекршајне, управне, нормативне и социјалне. Функција полицијског система обухвата циљеве (нпр. заштита друштва од криминалитета) и послове (контрола и регулисање саобраћаја, одржавање јавног реда и мира, управно-правни послови и др.). Њу остварују посебне снаге (полицијски службеници и полицијске јединице) помоћу посебних средстава (полицијска овлашћења). Битно обележје полицијског система јесте и монопол физичке принуде који је, од стране државе, ексклузивно поверен полицији.

На крају, нужно је нагласити да је полицијски систем шири појам од појма „полицијска организација“. Полицијска организација је само део интегралног полицијског система. Потпуно је ирелевантно да ли се полицијски систем састоји од више полицијских агенција које су самосталне у свом раду у оквиру неке државе, јер се он у једној држави посматра као једна целина. Наравно, то опет не значи да би све полицијске агенције у једној држави требало да буду подређене само једном центру. Колико ће неки полицијски систем бити функционалан зависи од његовог правилног организовања, функционисања и сарадње унутар њега – између његових саставних делова (полицијских агенција) – (Шетка, 2016).

МОДЕЛИ ПОЛИЦИЈСКИХ СИСТЕМА

Свака суверена држава има право да полицију организује на начин који одговара њеним потребама и друштвено-политичким приликама. Наиме, положај, улога и организација полиције редовно су резултат дејства одређених фактора који у сваком друштву имају своје специфичности (Милосављевић, 1997). Основни услов функционисања и развоја полицијских организација у савременом окружењу јесте изградња и постојање адекватног модела који ће поседовати задовољавајући ниво флексибилности (Цветковић, 2010). Такав модел треба да омогући праворемеу и ефикасну реакцију на савремене безбедносне изазове, ризике и претње, а уз што рационалнији утрошак државних ресурса. У свету постоји широк спектар модела полицијског система од којих сваки има специфична обележја која омогућавају његово разликовање од полицијског система било које друге земље. Дакле, не постоје два потпуно идентично устројена полицијска система. Сваки полицијски систем детерминисан је условима у којима је изграђен и у којима еволуира. При томе, најбитинији „услов“ и полазиште за функционално устројавање полиције је стање безбедности у држави. Важну улогу играју чиниоци као што су величина и број станов-

ника, дужина и карактеристике државне границе те низ културолошких, економских, социјалних, политичких и других прилика у којима делују органи унутрашњих послова. Као најважнији унутрашњи фактори који детерминишу организацију полиције наводе се: циљеви полиције, послови и задаци полиције, те организациони ресурси којима располаже полиција (Пушељић и Јеленски, 2007; Франуловић и др., 2011). Организациони модели према којима разликујемо поједине полицијске системе резултат су процеса диференцијације државне управе.

За поделу полицијских система према структури можемо искористити класификације Р. Фосдика и Р. И. Мобија, чијим комбиновањем добијамо три основна модела полицијских система: континентални, енглески (англосаксонски) и колонијални (Према: Милосављевић, 1997).

Континентални модел карактеристичан је за готово све европске државе осим Уједињеног Краљевства. Професор Богољуб Милосављевић (1997), као основна општа обележја континенталног модела наводи: постојање националне полиције којом се управља из једног центра, одсуство конкурентских надлежности, разликовање две стандардне националне полицијске организације – националне полиције и националне жандармерије, подела на административну и судску полицију, непостојање аутономних полицијских снага испод централног нивоа и сл. Ове карактеристике израз су јаке државне традиције, али и правне традиције засноване на евро-континенталном правном систему. Еклатантан пример континенталног модела полицијског система јесте полицијски ситем Француске.

Англосаксонски модел карактеристичан је, пре свега, за Велику Британију, Сједињене Америчке Државе, Канаду и Аустралију. Његова основна карактеристика је децентрализација полиције. Кључну улогу играју локалне полицијске организације које су под утицајем органа локалне самоуправе. Поред тога, могућ је изванредан степен координације са националног нивоа. Уколико постоје националне полицијске снаге, настоји се да њихова улога буде тако постављена како не би нарушавала аутономност локалне полиције. Овакав модел одраз је англосаксонског права.

Када говоримо о колонијалном моделу полицијског система, мислимо на полицијске системе држава које су у прошлости биле колоније европских колонијалних сила, пре свега Енглеске. Колонијалне силе настојале су да у својим колонијама успоставе полицијске системе који ће бити у функцији заштите њихових интереса. Проф. Милосављевић (1997) наводи следеће карактеристике колонијалног модела: одговорност полиције искључиво колонијалним властима и мерење њеног успеха

према циљевима тих власти, централизована структура и милитаризација, обавезно лично наоружање, живот у баракама и касарнама, искључивање локалног особља из састава полиције у потпуности или само са руководећих положаја и сл. Битно је нагласити да је колонијални модел део историје, али и то да су се неке од набројаних карактеристика задржале и данас у бившим колонијама.

Неки аутори овој подели додају и тзв. азијски модел чији је главни представник Јапан. Иако јапанска полиција делује под надзором националне владе, интегрисаност јапанске полиције у локалну заједницу важно је обележје њеног рада. Од полицајаца се очекује да обилазе породице за које су задужени, а грађани су навикнути на то да их локални полицајци надзиру (Франуловић и др., 2011). Јапан заиста представља јединствен пример у свету како полиција треба да се односи према заједници унутар које остварује своје функције.

ПОЛИЦИЈСКИ СИСТЕМ ФРАНЦУСКЕ

Француска је колевка модерне полиције, а њен полицијски систем сматра се првим модерним полицијским системом који је изграђен у свету. Већина осталих европских земаља (као и неке ваневропске) преузимају основно уређење полиције управо од Француске. У 18. веку, у Француској, донесен је први полицијски устав (*Premier livre de matiers*), а кардинал Ришеље је централизовао полицију и значајно увећао њен састав. Такође, у овој земљи развија се и наука о полицији, односно проучавање организације и послова полиције у научном смислу.⁸ После револуције у Француској, полицијска овлашћења се поверавају градским властима (полицијски комесари су били изабрана лица), док батаљони националне гарде обезбеђују јавни ред. Министарство опште полиције основано је 1796. године, а успостављена је и Национална жандармерија. Затим, у 19. веку долази до функционалне поделе на судску полицију, задужену за кривичне истраге, и општу административну полицију, у чијој надлежности је одржавање безбедности поретка, јавног реда и јавног здравља. Такође, долази до формирања и специјалне административне полиције за поједине управне гране (санитетска, поморске, полиција индустрије и трговине) – (Гафиновић, 2015). Функционална подела француске полиције на судску и административну задржана и данас.

⁸ Први приручник науке о полицији, 1705. године, написао је помоћник шефа паришке полиције, полицијски комесар Никола Деламар.

Полицијски ситем Француске данас представља типичан пример координисаног централизованог модела организације полиције. Овакав модел, иначе, карактерише постојање две или више полицијских организација/агенција чија се надлежност простире на целокупној државној територији и међу којима постоји координација (Гаћиновић, 2012). Исти је (у главним контурама) у Француској успостављен након реформи из 1966. и 1967. године, са две полицијске агенције – Национална полиција (*Police nationale*) и Национална жандармерија (*Gendarmerie nationale*). Трећи организациони облик, који служи као допунски елемент полицијског система, представљају општинске и сеоске добровољне (комуналне) полиције (*Police Municipale*) – (Јовичић и Шетка, 2018).

Након реформи, филозофија полицијског рада у Француској се мењала. Године 1977., тадашњи министар правде Француске, *Alain Peyrefitte*, поднео је извештај у ком подвлачи постојање страха од криминала у земљи, као и стање запуштености патрола Националне полиције. У овом документу, министар промовише унапређење патролне делатности, оснивање полицијских станица на нивоу суседства, као и полицијску обуку усмерену на рад полиције у заједници. Овакви закључци подржани су у другом извештају, објављеном 1982. године, од стране неколицине француских градоначелника, који заговарају партнерство у локалној безбедности између државе, општина и локалних актера. Ово је довело до стварања општинских савета за превенцију криминала, као и експеримената са пешачким патролама у различитим деловима земље, али још увек не и до кохерентне полицијске доктрине у Француској (Zagrodzki, 2017).

Након неочекиване победе социјалиста у Француској, на парламентарним изборима 1997. године, новоименовани премијер, *Lionel Jospin*, као приоритет је истакао рад полиције у суседству, односно заједници (фр. “*police de proximité*”). Општа филозофија реформе била је стварање полицијске стратегије оријентисане на услуге и фокусиране на свакодневни криминал и неред. Реформа је обухватила искључиво Националну полицију, а сваки полицијски дистрикт морао је бити реорганизован, у смислу отварања нових полицијских станица, потенцирања пешачких патрола и стварања приснијих веза са локалном заједницом. Ипак, овакав концепт убрзо се суочио са бројним проблемима (отпор високоранжираних полицијских официра, недостатак времена за имплементацију, недостатак финансијских и људских ресурса), па је убрзо замењен новим концептом – циљно оријентисаним радом полиције (фр. “*culture du résultat*”) – (Zagrodzki, 2017).

Нову стратегију рада француске полиције озваничио је, 2002. године, министар унутрашњих послова *Nicolas Sarkozy*. Нови министар инсистирао је на статистици – броју откривених кривичних дела и хапшења, инсистирајући истовремено на јачању криминалистичко-истражних капацитета. У том светлу, Саркози је, једном приликом, изјавио: „Није посао полиције да игра рагби с децом, већ да истражује, интервенише и хапси“ (Zagrodzki, 2017:49). Последња значајнија реформа полиције у Француској проведена је 2008. године, а циљ јој је био усклађивање са нормама Европске уније. Првенствено, инсистирало је на измени улоге Националне жандармерије, у смислу смањења надлежности за војна питања, а јаснијег одређења према полицијским пословима (Јовичић и Шетка, 2018). Приступ полицијском раду, заснован на циљевима и статистици, задржан је све до 2012. године, када је Саркози завршио свој председнички мандат у Француској.

Трећи, најумеренији концепт полицијског рада у Француској, заживео је након избора социјалисте, *François Hollande*, за шефа државе. Тада је промовисан програм приоритетних безбедносних зона (фр. “*Zones de Sécurité Prioritaires*”). За разлику од “*police de proximité*”, овај концепт обухватио је свега 80 насеља или области, које су добиле додатне ресурсе, уз појачану координацију између националних агенција за спровођење закона (реформа се тичала и Националне полиције и Жандармерије, иако је велика већина приоритетних зона била у надлежности Националне полиције) и локалних актера. Ипак, ови напори су, у великој мери, ометени терористичким нападима од 2015. године, који су навели владу да занемари овај концепт и да прерасподели ресурсе на обавештајне и антитерористичке јединице (Zagrodzki, 2017).

По доласку на власт председника Макрона, 2017. године, презентован је нови модел – *Police de Sécurité du Quotidien*⁹. Овакав модел омогућава стварање балансираног приступа између филозофије строге борбе против криминала (јер пројекат има за циљ да учини систем кривичног правосуђа ефикаснијим), и, са друге стране, социјално-услужног сегмента полицијске функције, који подразумева „суседске патроле“ и боље односе полиције и заједнице у тачно циљаним подручјима. Такође, циљ овог приступа је боља опремљеност полиције (Zagrodzki, 2017).

Основна полицијска организација у Француској је, дакле, Национална полиција, надлежна за обављање полицијских послова у урбаним

9 Овај израз, у дословном преводу на наш језик, значи „свакодневна безбедносна полиција“.

подручјима (са преко 20.000 становника). Ову службу одликује строго централизована структура, са више чврсто повезаних организационих нивоа. Националном полицијом директно управља влада, односно Министарство унутрашњих послова, и то преко генералног директора полиције (Bayley, 1985; Милосављевић, 1997). Територијална организација полиције преклапа се са територијалном поделом државе на управна подручја. Седиште Националне полиције је у Паризу, а у сваком департману налазе се јединице на чијем челу је префект департмана, који има свог помоћника, уз шефа криминалистичке полиције, шефа управне полиције и шефа обавештајног одељења (Гађиновић, 2012; Јовичић и Шетка, 2018).

Национална жандармерија обавља полицијске дужности у руралним деловима Француске, односно у местима насељеним са мање од 20.000 становника (27 покрајина и 7 војних подручја), а ангажована је и на пословима заштите граничног појаса (Bayley, 1985). Жандармеријом руководи директор који је, за део послова, одговоран министру унутрашњих послова, док за други део послова одговара министру одбране. Углавном, Жандармерија је, у оквиру своје месне надлежности, задужена за обављање следећих послова и задатака: спровођење кривичних истрага, одржавање и успостављање јавног реда и мира на јавним скуповима и демонстрацијама, обављање полицијских послова на мору, обезбеђење аеродрома, нуклеарних постројења и војних инсталација, пружање помоћи француским оружаним снагама у њиховим операцијама на тлу Француске и обављање дела послова који се тичу обезбеђења највиших званичника Француске и церемонија од државног значаја. Такође, Национална жандармерија задужена је и за контраобавештајне послове, идентификацију и неутрализацију претњи од тероризма, нуклеарног, биолошких и хемијских ризика, те балистичких или сајбер напада и сл. (Јовичић и Шетка, 2018).

Национална полиција и Жандармерија, у свом раду, остварују координацију. Координација се заснива на идентичним методама рада, информативним процедурама и заједничким пословима. Процедуре и послови Жандармерије и Националне полиције прописани су Законом о кривичном поступку, којег се придржавају обе полицијске организације, а подзаконски акти не мењају битно законом прописане процедуре и централизовано управљање и једном и другом организацијом. Обе организације сада делују у оквиру Министарства унутрашњих послова¹⁰, што полицијски систем Француске чини централизованим. Као

10 До 2009. године, Жандармерија се налазила у саставу Министарства одбране, као искључиво војна структура. Ипак, њени припадници и даље се сматрају војним

што смо и навели, поред ове две националне агенције, у земљи постоји 3.900 општинских полицијских снага, које су надлежне за лакша кривична дела и одређене саобраћајне прекршаје, уз веома ограничена истражна овлашћења (Гађиновић, 2012; Zagrodzki, 2017). Ове полицијске организације финансирају се из буџета општина (комуна) и одговорне градоначелницима за свој рад. Дакле, надлежне су за територије села и мањих градова. Њихова улога је, пре свега, превентивна (Јовичић и Шетка, 2018).

ПОЛИЦИЈСКИ СИСТЕМ НЕМАЧКЕ

Савезна Република Немачка, као и Француска, има дугу и значајну полицијску традицију. У овој земљи се, у 18-ом веку, развија читава наука о полицији („*Polizei wissen schaft*“). Најпознатији аутор из тог времена, који се бавио проучавањем полиције, био је професор Јохан Хајнрих Готтлиб фон Јуст. Он је, 1765. године, објавио дело „Основи науке о полицији“. Између осталог, професор Готтлиб пише о успостављању јавног реда и обављању полицијских послова, уз примену одговарајућих мера оперативног карактера. Такође, у општем пруском земаљском праву из 1794. године, полиција је дефинисана као служба која се брине за одржавање јавног мира, безбедности и поретка, као и за отклањање опасности која прети јавности или појединцима. Незаобилазан у овој области био је и бечки професор Јосеф фон Зоненфелс, који је објавио и дело „Основи полиције“. Дело је засновано на науци о полицији, а аутор сматра да је њен темељни задатак учење о одржавању унутрашње безбедности. Међу ауторе који су се, приликом проучавања филозофије државе, дотицали и организације полиције, можемо убројати и самог Хегела. Он је полицију посматрао много шире у односу на оно што полиција, фактички, представља у модерној држави. Полиција је, према Хегелу, обухватала читаву област управног деловања државе на подручју грађанског друштва. Овде већ можемо приметити његов дијаметрално супротан став у односу на либералне концепције које су државни апарат, а тиме и полицијски систем, сводиле на негативну функцију „ноћног чуvara“ (Маслеша, 1999).

Прве организоване полицијске снаге у Немачкој датирају из раног деветнаестог века, када су неке немачке краљевине „преписале“ Наполеонову идеју о оснивању националне жандармерије у Француској.

особљем и постоји могућност њиховог ангажовања у екстерним војним операцијама (Zagrodzki, 2017).

Ипак, прави импулс стварања полицијског система немачке државе дала је Фебруарска револуција, 1848. године. Уједињење Немачке завршено је након немачко-француског рата и пораза Француске, године 1870/71 (Маслеша, 1999). Оно што је, свакако, вредно помена, јесте и веома развијено статистичко праћење криминала у Немачкој, започето у време Првог светског рата, а настављено у периоду између два светска рата. Резултати за 1936, 1937. и 1938. објављени су у годишњим статистичким извештајима Управе криминалистичке полиције Рајха, а изводи су објављени и у тадашњем часопису за криминалистику „*Kriminalistik*“ (ВКА, 2019). После Другог светског рата, немачка полиција је била под савезничким надзором. Доношењем новог немачког устава 1949. године и оснивањем 11 држава почетком 1950-их у Западној Немачкој, ове државе су успоставиле сопствене полицијске снаге. За то време, у Источној Немачкој успостављена је једна, централна полиција (Feltet et al., 2013).

Након пада Берлинског зида и поновног уједињења Немачке, свака од 16 немачких држава успоставила је своје полицијске снаге, уз постојање савезних полицијских агенција. Полицијски систем нове, уједињене Немачке почео је да се прилагођава новом окружењу. Деведесетих година прошлог века, у Немачкој полицији постаје популаран концепт заштите жртава. Након правне, политичке и друштвене расправе, немачка полиција је развила нови виктимолошки приступ. Жртве провале, силовања или пљачке више нису третиране само као сведоци, као доказно средство, већ су у обзир узимани њихови интереси у кривичном поступку, страхови са којима се суочавају, као и мере заштите од секундарне виктимизације и евентуалног понављања кривичног дела на њихову штету, што посебно важи за жртве насиља у породици. После догађаја од 11. септембра 2001. године, немачка полиција је била усмерена ка борби против тероризма. Законодавство о контроли транснационалног криминала, прања новца и илегалних миграција редизајнирано је тако да представља срж антитерористичког деловања немачких полицијских агенција (Feltet et al., 2013).

Данас, СР Немачка је уставна савезна (федеративна) република, састављена од 16 покрајина – република (федералних јединица), које су подељене у 313 округа и 116 аутономних градова. Према немачком уставу, полиција је део извршне власти, а свака федерална јединица поседује посебне основне полицијске службе које су, у појединим републикама, прилагођене њеним посебностима и потребама (Милошевић и Достић, 2009). Ово је главни разлог зашто у Немачкој не постоји јединствена стратегија или филозофија за полицију: свака држава, па чак и свака ло-

кална заједница могу одлучити о свом сопственом начину обезбеђења спровођења закона, спречавања или борбе против криминала и о томе, на пример, да ли и како да имплементирају стратегије попут рада полиције у заједници. Дакле, полицијски систем Немачке спада у координиране децентрализоване полицијске системе. Његова сложеност последица је постојања посебних савезних полицијских снага и покрајинских полицијских снага. Она карактеристика која чини овај полицијски систем децентрализованим огледа се у чињеници да се стварна полицијска власт налази у рукама покрајина, док надлежност савезних полицијских организација обухвата ужа подручја – подручје заштите уставом утврђеног поретка, међупокрајински и међународни криминал. Полицијски систем Немачке, по територијалном принципу, организован је на три нивоа: савезном, покрајинском и локалном (Frevel & Kuschewski, 2009; Јовичић и Шетка, 2018).

На савезном нивоу постоје Савезно министарство унутрашњих послова, као и Стални савет министара унутрашњих послова. У надлежности Савезног МУП-а, којим руководи савезни министар, су сва питања од значаја за савезну државу (заштита уставног поретка и унутрашње безбедности, тероризам, криминалитет са међупокрајинским елементом, међународна полицијска сарадња и др.). У оквиру Савезног министарства функционишу следеће савезне полицијске агенције: Савезна криминалистичка полиција, Савезна полиција, Савезна јавна служба, Савезна служба за ИТ, Савезна служба за цивилну заштиту и Савезна спортска полиција. С циљем очувања јединства између свих елемената полицијског система, на савезном нивоу успостављен је и Стални савет министара унутрашњих послова. Ово тело, поред савезног министра као председавајућег, сачињавају министри из сваке земље чланице (покрајине), који сарађују по принципу добровољности (Јовичић и Шетка, 2018).

Савезна криминалистичка полиција (*Bundeskriminalamt* – БКА), са седиштем у Висбадену, има задатак да координира сузбијање криминала на националном и међународном нивоу. Сва званична комуникација између немачке полиције и полицијских агенција других земаља одвија се преко БКА. БКА спроводи истраге најтежих облика криминала у складу са законом или кад год јој то буде поверено у надлежност од стране јавног тужилаштва, а због значаја кривичног дела које је у питању. БКА је, такође, одговорна за заштиту чланова уставних органа СР Немачке и одговорна је за истраге великог броја случајева из области међународног организованог криминала, тероризма и екстремизма, за финансијске истраге, форензичка испитивања и вештачења др. Поред тога, БКА је одго-

ворна и за општи и развој метода поступања полиције, те за стратегију сузбијања криминала (Feltes et al., 2013; Јовичић и Шетка, 2018).

Савезна полиција (*Bundespolizei* – *BPOL*) је, заправо, бивша немачка гранична стража, која је егзистирала до реформи полиције из 2005. године. Делује, као и БКА, под управом Савезног министарства унутрашњих послова, а надлежна је за: заштиту државне границе и граничног појаса, безбедост железница и аеродрома, послове обезбеђења одређених личности и објеката, еколошку безбедност, обављање полицијских послова током ванредних ситуација; учешће у полицијским мисијама у организацији међународних организација и др. У саставу ове полицијске агенције се налази и популарна антитерористичка јединица „GSG 9“, која је задужена за антитерористичко обезбеђење аеродрома, важних личности и објеката, као и обезбеђење дипломатско-конзуларних представништава (Јовичић и Шетка, 2018).

На покрајинском нивоу организације полиције немачке налазе се министарства унутрашњих послова савезних покрајина (покрајинске полиције – *Landespolizei*). Обично директно подређени министарствима унутрашњих послова су регионални полицијски штабови – председништа (*Präsidium*¹¹), а територија сваке покрајине је подељена на одређени број штабова. Свака покрајина је слободна да своју полицију организује у складу са својим специфичностима и потребама, да дефинише концепте полицијске обуке и слично. Структурална организација у покрајинама знатно варира, па чак ни концепт организације није доследан (Frevel & Kuschewski, 2009). Ипак, можемо рећи да све покрајинске полиције обично се састоје од униформисане полиције, криминалистичке полиције, речне полиције, саобраћајне полиције и посебних јединица полиције. Локални ниво организације полиције у Немачкој чине локалне полицијске структуре које су, углавном, формиране за обављање најпростијих полицијских послова, заступање пријава од стране грађана, пружање информација грађанима, обављање комуналних послова из надлежности градова и општина и друго (Јовичић и Шетка, 2018). Важан сегмент рада локалне униформисане полиције у Немачкој је тзв. окружна полиција („*district policing*“). Реч је о немачкој верзији рада полиције у заједници који позитивно утиче на општи осећај безбедности, као и на однос полиције и грађана, а кроз присуство полицијских службеника на терену и успостављање контаката од поверења. „Окружни полицајци“

11 Основна организациона јединица ван седишта покрајинског министарства унутрашњих послова.

треба да обезбеде блиске и поверљиве контакте са грађанима и заједницом. У неким градовима и заједницама то је довело до тзв. безбедносних партнерстава између полиције и представника грађанских организација, предузећа, приватних и државних институција. У фокусу оваквих партнерстава су и социјални проблеми у дотичном дистрикту – граду (Feltes et al., 2013).

Када су у питању сложени полицијски системи, какав је полицијски систем Немачке, веома важно је објаснити и међусобне односе делова система. У том смислу, између савезних и покрајинских полицијских органа нема субординације и успостављене командне линије. Дакле, Савезни министар нема могућност наредбодавног деловања према покрајинским министрима унутрашњих послова. Савезне агенције могу да помажу покрајинским полицијским снагама приликом обављања појединих послова, али само у случају тражења помоћи. У таквим случајевима, савезне полицијске снаге подређене су покрајинским полицијским агенцијама и послове обављају под њиховом командом. Такође, примера ради, Савезна криминалистичка полиција може обављати послове из своје надлежности на територијама покрајина и у ситуацијама када оне не захтевају њену помоћ, али о свим предузетим мерама и радњама морају обавестити покрајинску полицију¹². Исто тако, обично није дозвољено ни полицајцу дате покрајине да пређе (неозначену) границу у другу (немачку) државу – покрајину, осим у хитним случајевима (Feltes et al., 2013; Јовичић и Шетка, 2018).

На крају, поред сложености полицијског система Немачке, можемо рећи да је ипак обезбеђена “униформност” (стандардизација и хармонизација) рада полиције у овој земљи, захваљујући следећа три елемента: на седницама Сталног савета министара унутрашњих послова договарају се и координишу битни аспекти унутрашње безбедности СР Немачке; кривични закон, закон о кривичном поступку и закон о безбедности саобраћаја доносе се на савезном нивоу и важе за све покрајинске полицијске снаге; обука вишег руководног кадра свих немачких полицијских снага реализује се на немачком полицијском универзитету у Минстеру, при чему је усаглашено основно разумевање полицијске делатности и управљања. Са овим повезујућим елементима, у Немачкој је еволуирала нека врста „јединства у различитости“ (Frevel & Kuschewski, 2009:53-54).

12 Након низа убиства почињених од стране групе десничарских екстремиста, 2011. године, а која су годинама остајала неразјашњена, у Немачкој је разговарано о недостатку сарадње између савезне и покрајинских полиција (Feltes et al., 2013).

УМЕСТО ЗАКЉУЧКА - КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА ПОЛИЦИЈСКИХ СИСТЕМА ФРАНЦУСКЕ И НЕМАЧКЕ

Већ смо нагласили да свака држава организује свој полицијски систем на начин који одговара њеним потребама, те да у свету сигурно не постоје два идентична модела полицијског система. Сваки има своје специфичности, своје предности и своје недостатке. У овом делу рада бавићемо се поређењем полицијских система Француске и Немачке, имајући у виду да је први високо централизован и координисан, а други децентрализован и координисан. Централизовани полицијски системи су такви системи код којих полицијском организацијом, односно организацијама које га чине управља јединствена централна власт. Ово се може рећи и на начин да такви полицијски система подразумевају то да се суштински полицијска власт налази скоцентрисана на централном нивоу једног полицијског система. Пример таквог полицијског система је полицијски систем Француске. Код децентрализованих полицијских система на полицијске организације одређен управљачки утицај имају административно-територијалне јединице државе. Јачина тог утицаја се мери степеном децентрализације. Децентрализација може бити умерена, а то значи да су полицијске организације координиране из врха, или екстремна, што значи да нема координације на врху државног апарата (Шетка и Ђукић, 2018). Видели смо да је полицијски систем Немачке пример умерено децентрализованог полицијског система.

Полицијски систем Француске настао је као производ јаке „полицијске традиције“ у овој држави, али и континуитета француске државности од буржоаске револуције па на овамо. Многа обележја Француске полиције, која датирају од самих почетака њеног развоја, задржана су и данас (нпр. строга подела на административну и судску полицију или опстанак жандармерије коју је основао сам Наполеон). Такође, интегралност француске територије креирала је висок степен централизације полицијског система Француске. Са друге стране, територија и државност Немачке немају континуитет, те се и њен полицијски систем мењао у складу са историјским факторима. Децентрализација, као његово главно обележје, плод је поделе немачке државе на више покрајина, чији број је варирао кроз историју. Свакако да је континуитет развоја немачке полиције прекинут доласком на власт Адолфа Хитлера и стварањем Трећег Рајха, тј. нацистичке Немачке и, самим тим, Гестапоа. После тога, подела Немаче на западни и источни део и централизација полиције у Источној Немачкој, за разлику од Западне, довели су до неравномерног раз-

воја и различитог наслеђа полицијске доктрине са две стране Берлинског зида. Дакле, остаје да закључимо да је полицијски систем Француске постављен на јаким историјским темељима, што га чини стабилнијим.

Једна од значајнијих разлика између полицијских система Француске и Немачке огледа се у чињеници да у Немачкој не постоји полицијска агенција која би, попут Националне жандармерије у Француској, била делом подређена ресору одбране. За разлику од Француске, Немачка је у потпуности избацила све елементе милитаризма из свог полицијског система. Иако је француска Жандармерија само делом потчињена министру одбране, дисциплина и начин команде су војни, што се може негативно одразити на пророду послова јавне безбедности и урушити поверење грађана у такву организацију.

За сваку државу је веома важин начин остваривања и ефикасност међународне полицијске сарадње. Национална безбедност, у великој мери, зависи од размене информација са службама безбедности других држава. Када је у питању полицијски систем Немачке, видели смо да се сви облици међународне полицијске сарадње у Немачкој остварују преко Савезне криминалистичке полиције. Дакле, покрајинске полицијске агенције немају могућност остваривања директних контаката и размене информација са полицијским органима других држава. Сви контакти такве врсте остварују се преко посредника, а то је БКА, односно Савезно министарство унутрашњих послова Немачке. Наравно, ово успорава међународну полицијску сарадњу и смањује ефикасност и брзину размене оперативних информација. Са друге стране, Француска нема проблем ове врсте, јер је њен полицијски систем централизован и, самим тим, много погоднији за размену информација и сарадњу на међународном нивоу.

Неке од предности полицијског система Француске, у односу на немачки полицијски систем, јесу свакако већа рационалност, ефикасност и економичност. Уопштено говорећи, ово су предности централизованог система у односу на децентрализовани (Пушељић и Јеленски, 2007). Такође, предности француске полиције огледају се и у јасно дефинисаној надлежности и линији одговорности, па, самим тиме, и избегавању сукоба надлежности и одговорности између полицијских јединица или службеника. Много је већа вероватноћа појаве негативног или позитивног сукоба надлежности у немачком систему, како између покрајинских полиција међусобно, тако између одређене покрајинске полицијске агенције и савезне полиције. Видели смо да полицајцу дате покрајине није дозвољено да пређе замишљену административну линију између две

(немачке) државе, односно покрајине, осим у случајевима хитности. Такође, савезна полиција има обавезу обавештавања полицијских власти месно надлежне покрајине о својим активностима у њиховој зони одговорности. У Француској, са друге стране, не постоје овакви проблеми. Поред наведеног, полицијски систем Француске погодности у вези са: развитком специјалистичких служби (за поједине облике криминала или за поједине полицијске послове), употребом техничких средстава (потова у хитним случајевима, када је за то потребно одобрење министра), са стручним усавршавањем (које је једнообразно), као и са увођењем јединственог система напредовања и награђивања полицијских службеника службеника. Сва ове погодности много теже је остварити унутар децентрализованог полицијског система (какав је немачки), где се могу појавити разлике и неједнакости (нпр. између плата полицијских службеника из различитих полицијских агенција, између система напредовања, обуке и образовања и др.).

Поред предности које централизовани полицијски системи имају, постоје и недостаци. Тако и полицијски систем Француске, у односу на полицијски систем Немачке, има одређене недостатке. Ту спадају недовољна одговорност полиције према јавности, али и превелика концентрација моћ у врху полицијског система и у рукама тела које је надређено полицији (влада), те, с тим у вези, опасност од могућих злоупотреба полиције, односно употреба полиције за циљеве који нису у никаквој вези с делокругом рада полиције. Поред овог, недостатак француског система је и слабо детектовање специфичних потреба локалних заједница и, у складу с тиме, неадекватно постављање полицијске службе (Пушељић и Јеленски, 2007). Уопштено говорећи, масовна легитимисања етничких мањина од стране Француске полиције резултат су доминантног полицијског стила и културе који стављају нагласак на улична хапшења и контролу територије, са више конфликтним, а не консензуалним начином размишљања. Овакав стил праћен је и мноштвом специјализованих патролних јединица за борбу против криминала, са проактивним и агресивним мандатом, за разлику од Немачке, на пример, где је рад полиције у заједници, уз проблемски оријентисан приступ, кључан у стратегијама јавне безбедности (Zagrodzki, 2017).

Предности и недостатаци полицијског система Немачке, као децентрализованог полицијског система, заправо су супротни недостацима, односно предностима полицијског система Француске, као децентрализованог полицијског система. Дакле, предности немачког система огледају се у бољој прилагођености стварним потребама грађана и локалних

заједница, те већа одговорност полиције према јавности и мања опасност од злоупотребе полиције за нејавне циљеве. Исто тако, према ставовима неких аутора, сматра се да децентрализовани полицијски системи имају мање проблема са системском корупцијом. Примера рада, корупција унутар немачке полиције тешко да може превазићи локалне оквири. „Корупција може бити ендемична појава, али врло ријетко захваћа врх пирамиде у полицијској организацији“, сматрају Пушељић и Јеленски (2007). Са друге стране, у централизованим полицијским системима, локална полиција је заштићена од корупције из разлога што је сва моћ сконцентрисана у врху полицијске пирамиде. Што се тиче недостатака полицијског система Немачке, исти је мање ефикасан, скупљи, нерационалнији, расцјепканији, нејединственији итд, у односу на француски модел.

ЛИТЕРАТУРА

1. Bayley, D. (1985). *Patterns of Policing, A Comparative International Analysis*. New York: Rutgers University Press.
2. ВКА, Bundeskriminalamt. (2018). *PCS 2018 Developmental History*. Wiesbaden: ВКА.
3. Гаћиновић, Р. (2012). Модели организације савремених полицијских система. *Култура полиса*, IX, 18, 229-249.
4. Гаћиновић, Р. (2015). Корени и настанак полиције у модерној држави. *НБП - Журнал за криминалистику и право*, 1, 67-80.
5. Јовичић, Д., Шетка, Г. (2018). *Организација и надлежност полиције*. Бања Лука: Графомарк.
6. Јовичић, Д., Шетка, Г. (2020). *Јавна безбједност*. Бања Лука: Факултет безбједносних наука.
7. Јовичић, Д., Шетка, Г. (2023). *Организација и надлежност полиције*. Бања Лука: Факултет безбједносних наука.
8. Јовичић, Д., (2023). *Наука о полицији*. Бања Лука: Факултет безбједносних наука.
9. Кековић, З. (2009). *Теорија система безбједности*. Бања Лука: Факултет за безбједност и заштиту.
10. Кунић, П. (2008). *Управно право – посебни дио*. Бања Лука: Правни факултет.
11. Lisken, H., Denninger, E. (1992). *Handbuch des Polizeirechts*. München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung.
12. Маслеша, Р. (1999). *Полиција: организација и функционирање у демократском друштву*. Сарајево: Факултет криминалистичких наука.

13. Милосављевић, Б. (1997). *Наука о полицији*. Београд: Полицијска академија.
14. Милошевић, М., Достих, С. (2009). Сарадња граничних полиција земаља Европске уније - пример СР Немачке и Пољске. *Страни правни живот*, бр. 2.
15. Пушељић, М., & Јеленски, М. (2007). Полицијски сустави - реализација полицијске функције кроз устрој. *Полиција и сигурност*, 16(1-2), 1-19.
16. Roberg, R., Crank, J., Kuykendall, J. (2004). *Policija i društvo*. Sarajevo: Ambasada SAD.
17. Спекторски, Е. В. (2000). *Држава и њен живот*. Београд: Досије.
18. Субошић, Д. (2013). *Организација и послови полиције*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
19. Субошић, Д. (2017). *Организација и послови полиције*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
20. Feltes, T., Marquardt, U., & Schwarz, S. (2013). Policing in Germany: Developments in the Last 20 Years. *Handbook on policing in Central and Eastern Europe*, 93-113.
21. Frevel, B., & Kuschewski, P. (2009). Police Organization and Police Reform in Germany: The Case of North Rhine-Westphalia. *German Policy Studies*, 5(2), 49.
22. Франуловић, Д., Пушељић, М., Магушић, Ф. (2011). *Организацијски модели полицијских сустава*. У: Менаџмент и сигурност, Хрватско удружење инжињера сигурности, 2, стр. 374-389.
23. Цветковић, Д. (2010). Организациони дизајн као један од фактора ефикасности полиције. *Школа бизниса*, број 1/2010, стр. 110-118.
24. Шетка, Г. (2016). Модели полицијских организација и полицијски систем БиХ. *Безбједност – Полиција – Грађани*, година XII, број 1-2/16, Бања Лука, стр. 159-170.
25. Шетка, Г., Ђукић, П. (2018). Модел полицијског система као фактор ефикасности обављања послова полиције. *Правне теме*, година 6, број 12, стр. 47-59.
26. Young, W., & Leveson, N. G. (2014). An integrated approach to safety and security based on systems theory. *Communications of the ACM*, 57(2), 31-35.