

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Делатност полиције у ванредним ситуацијама

(мастер рад)

Ментор

Проф. др Милош Прица

Студент

Ања Коковић

Број индекса: М003/23-УП

Ниш, 2025. године

САДРЖАЈ:

УВОД	4
I ВАНРЕДНА СИТУАЦИЈА КАО ПРАВНИ ПОЈАМ	6
1.1 ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ	6
1.2 РАЗЛИКЕ ИЗМЕЂУ ВАНРЕДНОГ СТАЊА И ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ	9
1.3 ПРАВНИ РЕЖИМ ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ	10
1.3.1 НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗАШТИТЕ И СПАСАВАЊА У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА	10
1.3.2 ПОСТУПАЈУЋИ ОРГАНИ ТОКОМ ВАНРЕДНИХ СИТУАЦИЈА.....	12
II ПОТРЕБЕ АНГАЖОВАЊА ПОЛИЦИЈЕ У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА	14
2.1 СТИЛОВИ ПОЛИЦИЈСКОГ РАДА.....	17
2.2 ФАЗЕ ДЕЛОВАЊА ПОЛИЦИЈЕ У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА	18
III ПОСТУПАЊЕ ПОЛИЦИЈЕ У РАЗЛИЧИТИМ ОБЛИЦИМА ВАНРЕДНИХ СИТУАЦИЈА.....	20
3.1 ПОСТУПАЊЕ ПОЛИЦИЈЕ У ПРИРОДНИМ КАТАСТРОФАМА.....	20
3.1.1 АНАЛИЗА ПОЛИЦИЈСКЕ РЕАКЦИЈЕ У КАТАСТРОФАМА: СТИЛОВИ ПОЛИЦИЈСКОГ РАДА У РАЗЛИЧИТИМ ФАЗАМА КАТАСТРОФЕ.....	24
3.1.2 ТАКТИКА ЗАШТИТЕ И СПАСАВАЊА У КАТАСТРОФАМА ИЗАЗВАНИМ ПОПЛАВАМА И ОСПОСОБЉЕНОСТ ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА У ПЛИВАЊУ	28
3.1.3 МАЈСКЕ ПОПЛАВЕ 2014. ГОДИНЕ КАО ПРИМЕР ПРИРОДНЕ КАТАСТРОФЕ И УЛОГА МУП РС У ЊИМА	29
3.1.4 КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА ОЦЕНЕ ЕФИКАСНОСТИ РЕАГОВАЊА ПОЛИЦИЈЕ, ВОЈСКЕ И ВАТРОГАСНО-СПАСИЛАЧКИХ СЛУЖБИ У ПРИРОДНИМ КАТАСТРОФАМА.....	32
3.2 УЛОГА ПОЛИЦИЈЕ У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА ИЗАЗВАНИМ ЗАРАЗНИМ БОЛЕСТИМА	35
3.2.1 АКТИВНОСТИ ПОЛИЦИЈЕ ТОКОМ ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ НАСТАЛЕ ЕПИДЕМИЈОМ ЗАРАЗНЕ БОЛЕСТИ.....	38
3.2.2 ОРГАНИЗАЦИЈА ПОЛИЦИЈЕ У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА НАСТАЛИМ ЕПИДЕМИЈОМ ЗАРАЗНЕ БОЛЕСТИ	41

3.2.3 ПРИМЕРИ ПОЈАВЕ ЕПИДЕМИЈЕ ЗАРАЗНИХ БОЛЕСТИ И РЕАКЦИЈА ПОЛИЦИЈЕ НА ЊИХ ШИРОМ СВЕТА.....	43
3.2.4 УЛОГА ПОЛИЦИЈЕ ТОКОМ ПАНДЕМИЈЕ COVID-19 КАО ПРИМЕР ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ	44
3.2.5 ОРГАНИЗАЦИЈА МУП РС И ПОСТУПАЊЕ ПОЛИЦИЈЕ У ВРЕМЕ ВАНРЕДНОГ СТАЊА	50
3.3 УЛОГА ПОЛИЦИЈЕ У ТЕРОРИСТИЧКИМ ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА ИЗАЗВАНИМ УПОТРЕБОМ ОПАСНИХ МАТЕРИЈА.....	51
3.3.1 ФАЗЕ ТАКТИЧКОГ СИСТЕМА УПРАВЉАЊА У ВАНРЕДНОЈ СИТУАЦИЈИ ИЗАЗВАНОЈ УПОТРЕБОМ ОПАСНИХ МАТЕРИЈА	54
IV ПРИМЕРИ ПОСТУПАЊА ПОЛИЦИЈЕ У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА У ЗЕМЉАМА ШИРОМ СВЕТА	58
4.1 СЈЕДИЊЕНЕ АМЕРИЧКЕ ДРЖАВЕ	58
4.2 ЈАПАН.....	62
4.2.3 ГЛАВНЕ АКТИВНОСТИ ПОЛИЦИЈЕ У ПОДРУЧЈИМА ПОГОЂЕНИМ КАТАСТРОФОМ.....	64
4.3 КИНА.....	67
4.4 НЕМАЧКА САВЕЗНА РЕПУБЛИКА.....	70
4.5 РЕПУБЛИКА СРПСКА	74
V ОВЛАШЋЕЊА ПОЛИЦИЈЕ У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА ПРЕМА ВАЖЕЋИМ ЗАКОНИМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	78
VI ПИТАЊЕ ФОРМИРАЊА ПОМОЋНЕ ПОЛИЦИЈЕ.....	84
ЗАКЉУЧАК	85
ЛИТЕРАТУРА.....	89
САЖЕТАК.....	93
SUMMARY	94
БИОГРАФИЈА.....	95

УВОД

Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама Републике Србије дефинише ванредну ситуацију као стање које настаје проглашењем од надлежног органа када су ризици и претње или настале последице по становништво, животну средину и материјална и културна добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употребити посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада.¹

Свака врста ванредне ситуације може угрозити људске животе, изазвати огромне материјалне штете и губитке, али и довести до потпуне деградације и уништења животне средине. Имајући у виду околности, време и величину погођених подручја, као и чињеницу да постојеће структуре намењене да спрече ванредне ситуације и потенцијалне последице не могу у потпуности да одговоре на постављене захтеве, неопходно је у таквим ситуацијама укључити и друге друштвене групе и државне институције, као што је, између осталог, и полицијска организација.²

У важећем законодавству Републике Србије постоје бројни прописи који релативно јасно дефинишу дужности, али и овлашћења полиције која се односе на пружање помоћи органима државне управе, органима локалне самоуправе, као и правним и физичким лицима у случају опште опасности изазване природним катастрофама, али и другим облицима угрожавања грађана и друштва у целини, међу којима су најзначајнији Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Закон о полицији и Закон о заштити становништва од заразних болести.³

Полицијски службеници, без обзира на ниво своје спремности, оперативне способности и обуке које су претходно прошли, у ванредним ситуацијама суочавају се са озбиљним изазовима које им намећу спречићне околности и сама природа ванредних ситуација. Они су у ванредним ситуацијама приморани да функционишу у потпуно новим

¹Чл. 2 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама („Сл. гласник РС“ бр. 87/2018)

²D. Kekić, D. Spasić, A. Čudan, Legal Bases of the police participation in emergency situations; in: J. Matijašević, (ed.), *Law theory and practice*, Novi Sad, 2022, pp. 53.

³*ibid.*

и измењеним околностима, у условима високог ризика и константног притиска, истовремено суочавајући се са лишавањем значајног степена аутономије у свом раду. Сви наведени фактори имају снажан утицај на административну структуру организације полиције, на комуникационе канале, као и на сам процес доношења одлука, што уједно представља и најзначајнију променљиву у раду полиције током ванредних ситуација.

Улога полиције у ванредним ситуацијама представља један од најважнијих аспеката очувања безбедности и јавног реда у условима када дође до нарушавања нормалних токова друштвеног живота. Ванредне ситуације, било да се ради о природним катастрофама, здравственим кризама или терористичким нападима, стављају полицију у незавидан положај у коме се од њих очекује брза, координисана и ефикасна реакција. Задаци полиције у ванредним ситуацијама обухватају широк спектар активности, од превенције и адекватне припреме, до непосредног ангажовања на терену, који може укључивати спасавање живота, одржавање јавног реда и мира и сузбијање криминала, па све до санирања насталих последица и омогућавања грађанима да се врате у нормалан ток свог живота.

Циљ овог мастер рада јесте да се укаже на изузетну важност улоге полиције у ванредним ситуацијама, при чему обим послова које обављају полицијски службеници у таквим околностима константно постаје све разноврснији и сложенији, што, са друге стране, нарочито доводи до изазова у погледу усклађивања полицијских активности са стандардима заштите људских права. Први део рада бави се самим појмом ванредне ситуације, начином проглашења и другим питањима којим се ближе стиче увид у понашање поступајућих органа и грађана током ванредне ситуације. Даље се рад фокусира на анализу поступања полиције у различитим врстама ванредних ситуација, односно у ванредним ситуацијама изазваним природним катастрофама, заразним болестима и употребом опасних материја, са примерима поступања полиције у пракси, а након тога и примерима поступања полиције у ванредним ситуацијама које су се догодиле у другим земљама. Напоследку, рад се осврће и на овлашћења која полиција има у ванредним ситуацијама сходно законодавству Републике Србије, као и на питање формирања помоћне полиције.

I ВАНРЕДНА СИТУАЦИЈА КАО ПРАВНИ ПОЈАМ

1.1 ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ

Историјски посматрано, ванредне ситуације представљају појаву која је увек пратила и обележавала различита раздобља у развоју човечанства, те исте представљају саставни део прошлости, садашњости, али и будућности. Савремена цивилизација је, управо због таласа ризика различите природе и карактера, стекла доста нових обележја, па чак и назив „*друштво ризика*“, из чега се може закључити да је за опстанак и развој савременог друштва неопходан перманентан и квалитетан рад на оспособљавању и образовању различитих субјеката у погледу адекватног понашања и пружања одговора у случају ванредних ситуација.⁴ Као што је већ раније наведено, Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама дефинише ванредну ситуацију као стање које настаје проглашењем од надлежног органа када су ризици и претње или настале последице по становништво, животну средину и материјална и културна добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употребити посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада.⁵

Генерално гледано, свака држава је уређена тако да своје функције обавља у очекиваним и уобичајеним околностима. Ипак, држава ће се понекад суочити и са нередовним, ванредним приликама, у којима вршење њених функција постаје отежано или угрожено, што неминовно изискује од државе улагање посебног напора и ангажовања. Да би држава могла да настави да остварује своју улогу у ванредним околностима, неопходно је да предузима ванредне активности и мере.⁶

Наиме, иако се ванредне ситуације често повезују искључиво са елементарним непогодама и катастрофама, попут поплава, урагана, земљотреса и слично, дефиницијом

⁴В. Николић, Н. Живковић, Безбедност радне и животне средине, ванредне ситуације и образовање, *Инжењерство заштите*, Ниш, 2010, Факултет заштите на раду бр. 1, стр. 59.

⁵Чл. 2 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама („Сл. гласник РС“ бр. 87/2018)

⁶З. Лончар, Н. Радивојевић, Р. Радошевић, В. Мирковић, Сарадња полиције и приватног обезбеђења у ванредним ситуацијама у Републици Србији – Стање и могућности, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 1/19, Нови Сад, 2019, бр. 1, vol. LIII, стр. 115.

ванредних ситуација обухваћена је апсолутно свака ситуација која подразумева и захтева брзу и одлучну акцију и ангажовање различитих субјеката, као одговор на дешавања која одступају од нормалног тока и рутинских активности. У складу са наведеним, ванредна ситуација је:

1. стање у којем су нарушени нормални услови за рад и живот људи на одређеној територији, при чему су угрожени њихови животи и имовина и наноси им се штета;
2. стање у којем су нарушени нормални услови за рад и живот људи на одређеној територији због хаварије, епидемија, елементарних удеса итд., и које може да доведе, или је довело, до материјалних и људских губитака;
3. стање у којем су ризици и претње или последице катастрофа, ванредних догађаја и других опасности по становништво, животну средину и материјална добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби, те је за њихово ублажавање и отклањање неопходно применити посебне мере и употребити додатне снаге и средства уз појачан режим рада;
4. свака непланирана ситуација у којој може да дође до повреде или смрти већег броја људи, прекида нормалног пословања, оштећења материјалних и природних добара – животне средине, и слично.⁷

Наравно, нису све неприлике са којима се држава суочава подједнако опасне, те самим тим не изискују увек исте мере како би се отклониле. У зависности од опасности која прети, држава ће изабрати адекватан начин реаговања. У ситуацијама у којима је опасност која прети мања, самим тим ће и одговор на њу бити блажи, док ће, са друге стране, на озбиљнију опасност држава бити принуђена да пружи строжи одговор. Колико су околности са којима се држава сусреће ванредне, толико и поступање државе мора бити ванредно, односно мора изаћи из уобичајених оквира. Држава тада делује под посебним правилима – под посебним правним режимима, па како карактер ванредних околности није увек исти, нису иста ни правила која се примењују.⁸

Ванредна ситуација се, по правилу, проглашава одмах по сазнању да постоји непосредна опасност од њеног наступања, а може бити проглашена и након што је већ

⁷Д. Млађан, В. Цветковић, М. Величковић, Систем управљања у ванредним ситуацијама у Сједињеним америчким државама, *Војно дело*, 2012, vol. 64, iss. 1, стр. 91.

⁸З. Лончар, Н. Радивојевић, Р. Радошевић, В. Мирковић, *op. cit.* 115.

наступила, уколико се непосредна опасност од наступања није могла предвидети или ако због неких других околности није било могуће прогласити ванредну ситуацију одмах по сазнању за непосредну опасност од њеног наступања.⁹ Одлуку о проглашењу ванредне ситуације доносе следећи органи: 1) Влада (на предлог Републичког штаба за ванредне ситуације) – за територију Републике Србије; 2) извршни орган аутономне покрајине (на предлог покрајинског штаба за ванредне ситуације) – за територију аутономне покрајине; 3) градоначелник (на предлог градског штаба за ванредне ситуације) – за територију града или дела града; 4) председник градске општине (на предлог штаба за ванредне ситуације градске општине) – за територију градске општине; 5) председник општине (на предлог општинског штаба за ванредне ситуације) – за територију општине.¹⁰ Одлуку о укидању ванредне ситуације доноси исти орган који је претходно и прогласио, по престанку опасности, односно по престанку потребе за спровођењем мера заштите и спасавања од елементарних непогода и других несрећа.¹¹

Штабови за ванредне ситуације на нивоима општина и градова Србије, њихове надлежности, структура и обавезе оформљени су и дефинисани на основу Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама. Штабови представљају тела локалне самоуправе који се баве проценом и смањењем ризика, као и реализацијом планова заштите и спасавања код елементарних и других сличних непогода у којима долази до угрожености становништва и имовине на територији своје одговорности.¹² Штаб се формира по потреби, а чине га командант, начелник и његови чланови, а у градском и општинском штабу и заменик команданта. Штаб обавља следеће задатке:

- руководи радом система заштите и спасавања;
- руководи спровођењем мера и задатака цивилне заштите;
- руководи спровођењем мера и задатака обнове, реконструкције и рехабилитације;

⁹ С. Милетић, С. Југовић, *Право унутрашњих послова*, Београд, 2016, Криминалистичко-полицијска академија, стр. 318.

¹⁰ Чл. 39 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама (*Службени гласник*, бр. 87/2018)

¹¹ С. Милетић, С. Југовић, *op. cit.* 319.

¹² В. Поповић, М. Мијатовић, З. Ранковић, *Све што треба да знам о општинском Штабу за ванредне ситуације* (2023); преузето 26.01.2025. године - <https://gminfo.rs/sve-sto-treba-da-znam-o-opstinskom-stabu-zavanredne-situacije/>;

- разматра предлоге процене угрожености и предлоге плана заштите и спасавања у кризним ситуацијама;
- прати стање и организацију система заштите и спасавања и предлаже кораке за њихово побољшање;
- руководи употребу снага заштите и спасавања, средстава помоћи и других средстава која се користе у кризним ситуацијама;
- води рачуна о информисању становништва о ризицима, опасностима и предузетим мерама за смањење ризика од катастрофа;
- разматра организацију јединица цивилне заштите;
- сарађује са надлежним органима заштите и спасавања суседних држава у кризним ситуацијама;
- наређује приправност за ванредне ситуације;
- процењује угроженост од настанка ванредне ситуације;
- израђује предлог годишњег плана рада и годишњи извештај о раду;
- спроводи годишњи план рада;
- доноси наредбе, закључке и препоруке.¹³

1.2 РАЗЛИКЕ ИЗМЕЂУ ВАНРЕДНОГ СТАЊА И ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ

Иако се ванредна ситуација и ванредно стање често поистовећују, неопходно је правити разлику између ванредне ситуације и осталих сродних института, као што је, управо, ванредно стање. Наиме, између ова два института постоје, не само формалне, већ и материјалне, односно садржинске разлике. Пре свега, ове две појаве се заснивају на различитим правним режимима, па тако ванредно стање представља уставну категорију и њега проглашава Народна скупштина, док је ванредна ситуација законска категорија и исту могу проглашавати различити субјекти, од Владе до општина, а додатно се разликују субјекти и механизми контроле за време трајања ванредног стања, односно ванредне ситуације. Поред ових формалних разлика, ове две категорије имају и значајну материјалну разлику у виду обима и/или интензитета опасности која угрожава опстанак

¹³ С. Трикић, Примена стандарда за систем менаџмента ризика у сектору за ванредне ситуације, Универзитет у Љубљани, Факултет за управу, Београд, 2018, стр. 11-12.

дела државе или државе и грађана у целини. Ванредне ситуације представљају вид блажег облика ванредног стања, које имају потенцијал да у одређеном тренутку прерасту у ванредно стање, у зависности од обима и интензитета. У тренутку када ванредна ситуација почне да представља јавну опасност која угрожава опстанак државе или грађана, Народна скупштина проглашава ванредно стање, чиме на снагу ступа правни режим различит од режима који важи у време ванредне ситуације.¹⁴

1.3 ПРАВНИ РЕЖИМ ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ

1.3.1 НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗАШТИТЕ И СПАСАВАЊА У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА

Ванредне ситуације које за собом остављају катастрофалне последице су се догађале у прошлости, а неминовно је да ће се свакако догађати и у будућности. Ванредне ситуације често не познају границе и без адекватног превентивног деловања за собом остављају тешке последице за чије отклањање, односно спречавање, је неопходно уложити огроман напор. Велики број научника и истраживача у овој области су сагласни око једне ствари, а то је да је систем цивилне заштите у бившој држави, чији је део била и Република Србија, односно у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији, функционисао готово беспрекорно. Међутим, до наглог урушавања овог система на нашим просторима дошло је након деведесетих година прошлог века. Како је регион југоисточне Европе постајао све угроженији разним врстама природних опасности (поплаве, суше, екстремно високе температуре, земљотреси, клизишта, олује...), техничко-технолошким несрећама, дејством опасних материја и других стања опасности, било је јасно да се систем заштите и спасавања мора обновити и ускладити са међународном регулативом, која је у међувремену достигла знатно виши ниво по питању детаљног дефинисања процедура, надлежности, сарадње и других облика реаговања током ванредних ситуација у односу на нашу државу. Поред тада важећег Закона о ванредним ситуацијама (*Службени гласник РС, бр. 111/2009, 92/2011 и 93/2012*) и других закона и подзаконских аката које су га пратиле, од великог значаја за целокупан систем било је и

¹⁴С. Милетић, С. Југовић, *оп. cit.* 318.

доношење Националне стратегије заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, донете 2011. године од стране Народне скупштине Републике Србије.¹⁵

Основ за доношење Националне стратегије налази се у раније важећем Закону о ванредним ситуацијама, којим је дефинисано успостављање интегрисаног система заштите и спасавања. Поред овог законодавног, основ за израду Националне стратегије садржан је и у другим националним и међународним документима, као што су: Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију, Национална стратегија одрживог развоја, Стратегија националне безбедности Републике Србије, Миленијумски циљеви развоја, Развој отпорности нација и заједница на катастрофе, Стратегија унутрашње безбедности Европске уније, као и Стратегија Европске уније за подршку смањења ризика од катастрофа земљама у развоју.¹⁶

Основна сврха Националне стратегије јесте успостављање што ефикасније заштите људи, материјалних и културних добара од елементарних непогода и других несрећа. Такође, Национална стратегија обухвата пет стратешких области:

- Стратешка област 1: Обезбедити да смањење ризика од катастрофа постане национални и локални приоритет са јаком институционалном основом за спровођење;
- Стратешка област 2: Идентификовати, процењивати и пратити ризике и побољшати рано упозоравање;
- Стратешка област 3: Користити знање, иновације и образовање у циљу изградње културе безбедности и отпорности на свим нивоима;
- Стратешка област 4: Умањити факторе ризика;
- Стратешка област 5: Припремити се за случај катастрофе ради ефикасног (хитног) реаговања на свим нивоима.¹⁷

Националном стратегијом је јасно дефинисана визија која у процесу промена има за циљ да мотивише предузимање акција у правом смеру, док наведена мисија усмерава стратешки развој и даје временски оквир деловања. Визију Националне стратегије представља развијен, свеобухватан и ефикасан систем за смањење ризика и последица од

¹⁵ С. Трикић, *op.cit.* 13-14.

¹⁶ Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама („Службени гласник РС”, бр. 86 од 18. новембра 2011. године), стр. 1.

¹⁷ С. Трикић, *op.cit.* 15.

елементарних непогода и других несрећа интегрисаним управљањем ванредним ситуацијама у Републици Србији којим се доприноси повећању безбедности и одрживом развоју у региону. Мисија јесте стварање услова за изградњу друштва отпорног на катастрофе развојем интегрисаног и ефикасног система за заштиту и спасавање у Републици Србији до 2016. године.¹⁸

Национална стратегија заштите и спасавања престала је да се примењује даном ступања на снагу Одлуке о престанку примене појединих докумената јавних политика, односно 27. новембра 2021. године.¹⁹

1.3.2 ПОСТУПАЈУЋИ ОРГАНИ ТОКОМ ВАНРЕДНИХ СИТУАЦИЈА

Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама предвиђа да су субјекти система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама органи државне управе, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, јавне службе, привредна друштва и друга правна лица и предузетници, организације цивилног друштва, образовне установе и научно-истраживачке организације, јавне агенције и други који, у складу са законом, другим општим актима, плановима, програмима и другим документима учествују у утврђивању мера и активности од значаја за смањење ризика и управљање ванредним ситуацијама.²⁰

Као један од главних субјеката система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Србији, Министарство унутрашњих послова (МУП) игра кључну улогу у овом систему. У оквиру МУП-а основан је специјализовани Сектор за ванредне ситуације, са циљем да обавља различите обимне и врло сложене послове који имају за циљ заштиту и спасавање људи, материјалних добара и животне средине, умањивање и отклањање последица елементарних непогода, техничких, технолошких и других несрећа и опасности као што су: поплаве, снежне падавине, лавине, градоносне олује, земљотреси, клизишта, пожари, експлозије, хаварије и неексплодирана убојна средства, хемијске, физичке или биолошке несреће. Са тим мотивом, Сектор обавља послове нормативне, управне, организационо-техничке, превентивне, превентивно-

¹⁸ Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, *op.cit.* 4.

¹⁹ Чл. 1 Одлуке о престанку примене појединих докумената јавних политика („Сл. гласник РС“ бр. 109/2021)

²⁰ Чл. 13 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању у ванредним ситуацијама (Службени гласник, бр. 87/2018)

техничке, образовне, информативно-васпитне, организационо-планске и друге природе.²¹ Оперативну срж Сектора чине припадници ватрогасно-спасилачких јединица. У сваком моменту скоро 3000 људи је у приправности да пружи свој максимум у спасавању и заштити грађана, тако да висока професионалност и способност благовременог реаговања представљају приоритет Сектора.²²

Поред наведеног, Генерална полицијска управа такође има значајну улогу у ванредним ситуацијама, а њена улога проистиче из њене надлежности, могућности брзог прилагођавања новонасталим околностима, распоређености снага на целокупној територији, непрекидном обављању послова безбедности, бројности људства, опремљености и укупне организованости, мобилности и искуства, као и могућности ефикасне стручне обуке.²³

Свакако, у снаге овог система сврстава се полиција. Још је Законом о ванредним ситуацијама из 2009. године предвиђено да МУП обезбеђује учешће полиције и других организационих јединица МУП-а у спровођењу мера и извршавању задатака заштите и спасавања. Истим законом предвиђено је да полицијски службеници предузимају хитне мере које су неопходне за отклањање непосредне опасности за људе и имовину, кад те мере не могу благовремено да предузму други надлежни органи. Приликом предузимања поменутих послова, полицијски службеници учествују и у вршењу спасилачке функције и пружању прве помоћи људима, те самим тим неопходно је да користе и одговарајућу прописану опрему и да прођу потребне обуке.²⁴ У том циљу, Закон о полицији у чл. 24 ст. 1 тач. 9 предвиђа обавезу Дирекције полиције да ствара потребне услове за одржавање и подизање оспособљености и спремности полиције за деловање у стању повећаног ризика, ванредним ситуацијама, ванредном и ратном стању. У складу са законским одредбама, полиција делује у помоћној улози током ванредних ситуација, док надлежно тело, углавном Сектор за ванредне ситуације, не буде у стању да у потпуности одговори на ситуацију, те самим тим полиција представља део хитне снаге за реаговање у случајевима природних катастрофа, епидемија и других сличних ситуација.²⁵

²¹ З. Лончар, Н. Радивојевић, Р. Радосевић, В. Мирковић, *op.cit.* 118.

²² С. Трикић, *op.cit.* 16-17.

²³ З. Лончар, Н. Радивојевић, Р. Радосевић, В. Мирковић, *op.cit.* 118.

²⁴ *ibid.* 119.

²⁵ D. Kekić, D. Spasić, A. Čudan, *op. cit.* 61-62.

II ПОТРЕБЕ АНГАЖОВАЊА ПОЛИЦИЈЕ У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА

Закон о полицији у члану 61 предвиђа да полицијски службеници предузимају хитне мере које су неопходне за отклањање непосредне опасности за људе и имовину, када те мере не могу правовремено да предузму други надлежни органи, о чему они одмах обавештавају те органе. У случају опште опасности изазване природним непогодама, епидемијама или другим облицима угрожавања, полицијски службеници пружају помоћ органима државне управе, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, као и правним и физичким лицима. Приликом вршења наведених послова, полицијски службеници учествују и у вршењу спасилачке функције и пружању прве помоћи људима, и, с тим у вези, користе прописану опрему и спроводе обуку полицијских службеника који те послове обављају.²⁶

Наиме, из овако формулисаних одредби произилази да је улога полиције у ванредним ситуацијама првенствено секундарна, односно помоћна. Као што смо већ и навели, њено ангажовање заснива се на хитном реаговању у ванредним ситуацијама, док надлежне институције (превасходно Сектор за ванредне ситуације) не буде у могућности да пружи адекватан одговор на постојеће претње. Наравно, полиција упоредо са предузимањем различитих активности поводом конкретне ванредне ситуације, наставља да обавља своје редовне задатке и дужности.²⁷

У зависности од врсте и обима ванредне ситуације зависи какве ће конкретне задатке полицијски службеници предузимати, па ће тако у случају интензивне и краткотрајне ванредне ситуације полиција превасходно бити посвећена задацима као што су: контрола саобраћаја и људи, претрага и спасавање, заштита имовине, док ће у ситуацијама које имају тенденцију раста и повећања интензитета полиција најпре учествовати у издавању ванредних упозорења, евакуацији, имплементирању активне и пасивне мере заштите имовине и регулацији саобраћаја.²⁸

Свакако, током ванредне ситуације, неопходно је да полицијска организација прође кроз одређене организационе и структурне промене. Полицијска организација, као орган

²⁶ Чл. 61 Закона о полицији (*Службени гласник, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018*)

²⁷ З. Лончар, Н. Радивојевић, Н. Радошевић, В. Мирковић, *op.cit.* 119.

²⁸ D. Kekić, D. Spasić, A. Čudan, *op. cit.* 55.

државне управе, има јасно утврђен систем комуникације, начин одлучивања и културу субординације и одговорности, међутим, како би таква организација била способна да ефикасно одговори на потенцијалне опасности које се јављају у ванредним ситуацијама, потребно је њено прилагођавање новонасталим околностима. Пре свега, неопходно је спровести мобилизацију целокупног људског потенцијала за извршавање задатака, без обзира на редован распоред рада и задатке, а такође мора доћи и до промене распореда радног времена, у складу са природом и захтевима ванредне ситуације. Надлежни руководећи кадар има могућност да мобилише целокупно људство, без обзира на уобичајене распореде рада, те сходно томе полицијска организација мора бити флексибилна и лако прилагодљива датим условима, јер је то нужан услов за ефикасно поступање у критичним околностима.²⁹

Полицијски посао спада у категорију изузетно стресних и ризичних занимања, с обзиром да полицијски службеници у складу са законом врше процену када ће и које од полицијских овлашћења применити у конкретном случају, што се нарочито односи на употребу средстава принуде, тј. коришћење физичке снаге као средство принуде које се најчешће употребљава. Како би могли успешно да употребе физичку снагу, полицијски службеници морају поседовати неопходан ниво психофизичких способности, имајући у виду да ће средства принуде углавном бити нужно употребити у ситуацијама већих психофизичких напора. Ипак, како полицијски службеници генерално припадају натпросечно физички припремљеној и изабраној популацији, исто тако је, због потреба посла, неопходно је да поред тога буду и свестрано физички припремљени, односно да поседују одређене вештине и знања из различитих категорија и дисциплина, као што је рецимо пливање, савладавање препрека, добра оријентација на непознатим теренима, пружање прве помоћи и слично.³⁰

Полицијски службеници, без обзира на своју спремност, ниво оперативности и обуку коју су прошли, у ванредним ситуацијама суочавају се са озбиљним изазовима које им намеће окружење, али и сама природа ванредних ситуација. Они су приморани да функционишу у новонасталим и потпуно измењеним околностима, у условима високог

²⁹*ibid.*

³⁰ Б. Митровић, Г. Вучковић, Базична оспособљеност полицајаца Министарства унутрашњих послова Републике Србије у пливању као основној моторичкој вештини неопходној у акцијама заштите и спасавања од поплава, *Наука, безбедност, полиција*, вол. 21, бр. 3, Београд, 2016, стр. 64

ризика и под притиском кратких рокова, а истовремено суочавајући се и са значајним губитком аутономије. Све наведене околности имају снажан утицај на административну структуру организације полиције, на комуникационе канале, али и на коначно доношење одлука, што је уједно вероватно и најзначајнија променљива у раду полиције током ванредних ситуација.³¹

У случајевима катастрофа, грађани се суочавају са непознатим, неизвесним и често врло застрашујућим околностима. Када се догоде ситуације као што су земљотрес, ураган, поплаве, нeredи и друге сличне ситуације, код грађана се оправдано јавља страх за своју породицу, дом и личну безбедност. Међутим, упркос својим страховима, пракса је показала да у кризним ситуацијама грађани углавном теже да поступају рационално, односно труде се да прикупе потребне информације које ће им омогућити да доносе одлуке којим ће најбоље заштити себе и своје најближе. Такође, генерално говорећи, током и након кризних периода овог типа грађани су мање склони учествовању у криминалним или другим сличним деструктивним радњама, већ су, напротив, усмеренији ка понашањима којима могу допринети ублажавању или отклањању последица катастрофа, за шта се у стручној литератури користи и термин „ситуациони алтруизам“.³²

Синтагма „ситуациони алтруизам“ ставља акценат на свесно помагачко понашање великог броја хуманих људи и волонтерских организација који предузимају различите активности у циљу свођења последица катастрофа на најмању могућу меру. Волонтирање у условима ванредних ситуација се сматра „природним феноменом“, јер се у тешким околностима највећи број грађана понаша кооперативно, односно алтруистички, свесно желећи да помогне како би се друштво и погођено подручје што пре опоравило од несрећа које су их задесиле. Поплаве које су 2014. године погодиле Србију представљају прави пример таквог понашања, када се се велики број волонтера ангажовао у пружању подршке и помоћи становницима погођених подручја нпр. учествовањем у изградњи насипа и радом у прихватилиштима са евакуисаним лицима, и то не само током поплавног таласа,

³¹D. Kekić, D. Spasić, A. Čudan, *op. cit.* 55.

³² L. Bonkiewicz, R. B. Ruback, The Role of the Police in Evacuations: Responding to the Social Impact of a Disaster, in: *Police Quarterly*, vol. 15, 2012, pp. 139.

већ и дужи временски период након поплава, што је све привукло пажњу како домаћих, тако и страних медија.³³

2.1 СТИЛОВИ ПОЛИЦИЈСКОГ РАДА

Иако све полицијске јединице у ванредним ситуацијама учествују у одређеној мери у превенцији и одговору на криминал, одржавању реда и пружању јавних услуга, логично је да у различитим јединицама може доћи и до разлика у начину на који полицајци спроводе такве активности. У својој књизи „*Varieties of police Behavior*“ (1968), Wilson је описао три стила полицијског рада, и то: легалистички стил, стил надзорника и услужно-оријентисани стил. Ова подела је од великог значаја за анализу начина на који полиција испуњава своје задатке и преузима одговорност за спроведене активности, како у нормалним околностима, тако и у ситуацијама катастрофе.

Легалистички стил полицијског рада односи се на приступ обављању полицијских послова који се строго ослања на примену закона и прописаних процедура. Овај стил пре свега карактерише строга примена закона, хијерархијска и централизована командна структура, као и формална структура улога, што заправо значи да се у овом случају правила и прописи превасходно користе како би се контролисали полицијски службеници, како би се обезбедила непристрасна и објективна примена закона и „функционална диференцијација“, односно подела унутар полицијске јединице. Даље, стил надзорника је стил у коме полицијски службеник делује као посредник између легалистичког и услужно-оријентисаног приступа. Овај приступ се генерално фокусира на одржавање реда, начин на који се задаци обављају и на крајњи учинак, а у поређењу са легалистичким стилем, карактерише га мањи број правила и политика, мање специјализације и већа дискреција полицијских службеника. Овај вид полицијског рада свакако подразумева поштовање процедура и закона од стране полицијских службеника, али уз одређену флексибилност, омогућавајући им занемаривање мањих кршења закона. Напослетку, услужно-оријентисани стил истиче сарадњу са заједницом, решавање проблема и изградњу међусобног поверења између полиције и грађана. Озбиљни злочини имају приоритет у односу на мање прекршаје, а полицијски службеници, уместо да се ослањају

³³ М. Јовановић, Волонтеризам у условима катастрофе, *Тактике заштите и спасавања у ванредним ситуацијама: искуства са терена и поуке*, Београд, 2021, стр. 142,146.

на строге законске мере, често примењују неформалну, ненаређену санкцију која је погодна за решавање сукоба и не reda у конкретној ситуацији. Услужно-оријентисани стил промовише транспарентност, одговорност и блискост са заједницом.

Вилсоново описивање стилова полицијског рада истиче две важне тачке: прва је да стилови полицијског рада могу варирати међу службеницима и полицијским јединицама, а друга да се стилови полицијског рада могу разликовати у зависности од ситуације и географског подручја. Различити стилови рада произилазе из различитих очекивања грађана у погледу спровођења закона, као и из различитих ставова полицијских службеника о њиховој одговорности и улози, али и из политичке културе самог места, укључујући и њихове социјално-економске карактеристике. Такве варијације нам указују да постоји могућност да полиција не приступи увек свакој ситуацији примењујући само један од стилова полицијског рада, већ да избор може бити флексибилнији уколико ситуација, као што је катастрофа, захтева да полиција приоритизује потребе заједнице, те да истовремено комбинује различите стилове полицијског рада.³⁴

2.2 ФАЗЕ ДЕЛОВАЊА ПОЛИЦИЈЕ У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА

Деловање полиције у ванредним ситуацијама можемо посматрати кроз различите фазе. Уколико се као критеријум за разграничавање, односно дефинисање фаза поступања узме утицај ванредних ситуација на организацију полиције, разликују се: фаза упозорења, фаза масовног ангажовања, фаза реорганизације и фаза чишћења.³⁵

Током фазе упозорења, утицај на доношење одлука у полицији зависи од доступног времена за упозоравање и евентуалну евакуацију становништва. Уколико има довољно времена за спровођење неопходних мера и радњи, проблеми везани за доношење одлука ће бити сведени на минимум, међутим, како се у пракси најчешће дешава да за такве радње нема довољно времена, проблеми у доношењу одлука се неретко кумулирају, а поред њих расте и ниво стреса и притиска на саму полицију. У овој фази је доношење одлука генерално добро организовано, али само ако су планови за ванредне ситуације добро осмишљени. Најважније мере које би требало спровести у овој фази су упозоравање

³⁴ L. Bonkiewicz, R. B. Ruback, *op.cit.* 139.

³⁵ В. Цветковић, Улога полиције у природним катастрофама, у Н. Мрвић Петровић, Н. Тодић, Д. Млађан, (ур.), *Елементарне непогоде и ванредне ситуације: зборник радова*, Београд, Институт за упоредно право: Криминалистичко-полицијска академија, 2019, стр. 219-224.

становништва, евакуација и заштита имовине грађана који су били приморани да напусте своје домове. У таквим околностима неизбежно је доношење великог броја изузетно важних одлука од стране полиције.³⁶

Фаза масовног ангажовања полицијских службеника почиње када последице ванредне ситуације постану очигледне, што захтева доношење низа одлука како из сопствене, тако и из туђе надлежности. У таквим околностима често долази и до сукоба међу различитим организацијама због нејасне поделе послова, односно нејасно подељене одговорности и задатака, али и до прекида нормалног тока доношења одлука. Наиме, неретко се дешава да као последица непостизања оптималне дистрибуције и расподеле полицијских снага дође до занемаривања важних полицијских дужности, попут регулације и контроле саобраћаја или заштите имовине евакуисаних грађана. У овој фази посебан проблем представља рад полицијских службеника на сопствену руку и одговорност, јер на тај начин долази до извршавања задатака без одобрења и контроле надређених. У литератури постоји велики број примера брзоплетих и недовољно промишљених акција полицијских службеника. Као пример често се наводи када се у једном граду у коме полицијски службеници нису имали претходног искуства са природним катастрофама догодио торнадо, те је већина службеника отишла до шопинг центра који је био најпогођенији овом катастрофом, што је резултирало недостатком контроле и регулисања саобраћаја, даље стварајући проблем за превоз повређених лица у болницу.³⁷

Након ове фазе, неколико сати након почетка ванредне ситуације, следи фаза реорганизације. У овој фази дужности се формализују, смене се реорганизују и полицијски службеници обављају задатке који нису типични за њих и не припадају њиховом већ утврђеном опсегу рада. При завршетку ове фазе, полицијски службеници се враћају својим уобичајеним пословима и задацима, разумне одлуке се доносе, а већина активности се враћа под контролу. Полицијски службеници у овим условима биће задужени за очување имовине и спречавање крађа, иако је овај проблем свакако секундаран у ванредним ситуацијама.³⁸

До почетка четврте фазе, фазе чишћења, већина полицијских службеника се већ вратила на своје уобичајене послове и задатке, према дневном радном распореду. Учешће

³⁶ *ibid.*

³⁷ *ibid.*

³⁸ *ibid.*

полиције у овој фази је сведено на минимум и претежно фокусирано на регулацију саобраћаја, појачани надзор у сектору безбедности и слично.³⁹

Поред тога, деловање полиције у ванредним ситуацијама може се и на другачији начин поделити у три фазе: пре, током и после ванредне ситуације. У првој фази, која се сматра припремном фазом, потребно је да се предузму хитне мере и да се пређе из редовног у ванредни режим рада. Током друге фазе, у зависности од интензитета ванредне ситуације, ангажован је већи број полицајаца, а рад полицијских службеника постаје у претежном делу усмерен на ванредне околности, нарочито у подручјима који су најпогођенији ванредном ситуацијом. Трећа фаза се односи на завршетак спасилачких акција и других активности, што зависи од облика и јачине последица ванредних ситуација.⁴⁰

III ПОСТУПАЊЕ ПОЛИЦИЈЕ У РАЗЛИЧИТИМ ОБЛИЦИМА ВАНРЕДНИХ СИТУАЦИЈА

3.1 ПОСТУПАЊЕ ПОЛИЦИЈЕ У ПРИРОДНИМ КАТАСТРОФАМА

Природне катастрофе представљају неодређени термин, који често изазива озбиљне научне полемике и дискусије. Иако се термин природне катастрофе често меша са другим терминима попут природне опасности, природни ванредни догађаји, природне ванредне ситуације и кризе, ипак већина теоретичара стоји на заједничком становишту да природне катастрофе представљају физичке ударе, односно проблеме за људску заједницу, које су проузроковане непланираним и друштвено неповољним догађајима. Као њихове најдоминантије карактеристике истичу се да представљају озбиљну опасност и претњу људима и окружењу, да је њихова појава, односно назнака њихове појаве изненадна и акутна, али да је могуће предузети активности којим ће се ублажити или евентуално спречити њихове последице у временском периоду пре или после њиховог збивања.⁴¹

Једна од најпризнатијих и свеобухватнијих дефиниција природних катастрофа јесте Фрицова дефиниција, која природне катастрофе дефинише као: „*догађаје који могу бити*

³⁹ *ibid.*

⁴⁰ *ibid.*

⁴¹ В. Цветковић, *op.cit.* 215-216.

одређени у времену и простору, који врше утицај на друштвене јединице, а друштвене јединице, заузврат, прописују одговоре (или прилагођавање) на ове утицаје“. Наиме, Фрицова дефиниција указује на то да су карактеристике догађаја и утицаја независне променљиве, док друштвене јединице и одговори представљају зависне варијабле.⁴² Како би природна катастрофа била регистрована у бази података, потребно је да испуни један од следећих квантитативних критеријума:

- 10 или више људских жртава;
- 100 или више локалних становника погођених природном катастрофом;
- проглашење ванредне ситуације;
- упућивање захтева за међународну интервенцију/помоћ.⁴³

Генерално, одувек су постојали организовани покушаји људског друштва да се одупру негативним последицама природних катастрофа. Људи никада неће моћи да буду у потпуности заштићени од истих, што је последица управо њихове непредвидљивости, односно непредвидљивости места и времена када ће наступити. Свакако, битно је прикупљати сазнања из догађаја који су прошли, те на основу њих припремити адекватан план и одговоре за предстојеће. У том процесу, наравно, полиција представља једну од најзначајнијих интервентно-спасилачких служби, чији значај улоге је неспоран у суочавању са последицама природних катастрофа, а њихов број и озбиљност последица сваке године значајно расте. При томе, карактеристике и обим улоге полиције зависе од многобројних фактора као што су: врста, обим, интензитет и последице природне катастрофе, степен обучености људства, као и постојање одговарајућих и квалитетних планова полиције за деловање у таквим ситуацијама.⁴⁴

Улога полиције је веома актуелна у истраживањима које се тичу природних катастрофа. Иако су полицијски службеници свакодневно суочени са неким видом ванредних, нерегуларних догађаја из различитих сфера друштвеног живота, већина таквих догађаја ипак не подразумева степен опасности по животе грађана и полицијских службеника, као што поседују природне катастрофе. Догађаји као што су земљотреси, олује, цунамији или клизишта несумњиво представљају велики изазов полицијских

⁴² *ibid.*

⁴³ Т. Лукић, М. Гаврилов, С. Марковић, В. Комач, М. Зонр, Д. Младан, Ј. Ђорђевић, М. Милановић, Ђ. Вasiljević, М. Вујић, В. Кузмановић, Р. Прентовић, Classification of natural disasters between the legislation and application: experience of the Republic of Serbia, *Acta geographica Slovenica*, vol. 53, no. 1, 2012, pp. 152.

⁴⁴ М. Цветковић, *op.cit.* 215.

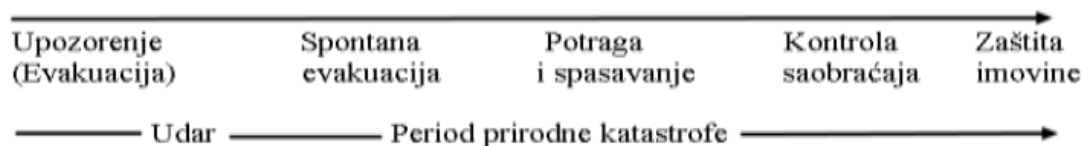
службеницима. Премда већина полицијских организација широм света поседује одређене планове и процедуре за поступање у таквим ситуацијама, они често нису довољно и на адекватан начин тестирани. Имајући у виду директну и индиректну улогу и значај активности полиције, може се закључити да недостатак истраживања по питању припреме и одговора полиције у природним катастрофама представља озбиљан проблем, с обзиром да ефикаснија полиција може евакуисати већи број људи, спасити много више живота и остварити боље односе са јавношћу у кризним ситуацијама изазваним природним непогодама. Са друге стране, неефикасан, односно недовољно ефикасан, одговор полиције током природне катастрофе може умањити успешност спровођења мере евакуације, ометати напоре који се улажу током трагања и спасавања, али и у великој мери повећати подривање поверења јавности у полицију.⁴⁵

Наиме, полиција ће у свим фазама природне катастрофе предузимати читав спектар хитних мера које су неопходне за отклањање непосредних опасности за људе и имовину. У отклањању последица природних катастрофа учествују униформисани и неуниформисани запослени који примењују полицијска овлашћења, а уколико то захтева ситуација, учествоваће и запослени на посебним или одређеним дужностима чији су послови у непосредној вези са полицијским пословима (нпр. противпожарне заштите, регистрације и издавања дозвола итд.).

Постоје задаци које ће полиција свакако предузимати, без обзира о којој се конкретно природној катастрофи ради. Међутим, свака природна катастрофа има одређене специфичности, којима је неопходно да се полицијски службеници у конкретном случају прилагоде. Задаци које полиција обавља у таквим ванредним околностима могу да буду свакодневни и рутински, али и у великој мери неуобичајени и необични, као на пример: обезбеђивање хране и воде; спровођење патролне и позорничке делатности у измењеним условима (са заштитним средствима или без њих) као што су екстремне температуре, поплаве, клизишта, земљотреси итд.; провера идентита; лишавање слободе и слично.⁴⁶

⁴⁵ *ibid.* 217.

⁴⁶ М. Цветковић, *op.cit.* 220.



Слика 1: Задаци полиције на континууму од настанка до завршетка природне катастрофе⁴⁷

На слици 1 приказане су активности полиције од тренутка сазнања да ће наступити катастрофа, односно период пре, за време и након природне катастрофе. Наравно, у појединим ситуацијама, одређене фазе ће изостати, као на пример у случају земљотреса када није могуће благовремено упозоравање грађана и њихова евакуација, с обзиром да земљотрес наступа изненада и да га није могуће предвидети. Евентуално у таквим природним катастрофама, евакуација ће се спровести уколико се очекују секундарне, пратеће катастрофе, као што је поплава изазвана пуцањем бране услед велике снаге земљотреса.⁴⁸

Дакле, полиција ће често имати различите задатке у зависности од многобројних димензија природне катастрофе. Један од истраживача, Лоуел (Lowell) је предложио типологију катастрофа у односу на карактер покретне силе и делокруг јавних служби, па је тако указао на постојање следећих четири типа катастрофе: 1. катастрофе тренутног удара и већих размера (заврше се пре него што је могуће да ико предузме било шта, углавном уништавају целокупну захваћену област); 2. локалне катастрофе тренутног удара (последике су локалног нивоа, остатак заједнице остаје нетакнут), 3. прогресивни тип катастрофе већих размера (могу да трају неколико сати или неколико недеља и погађају целу заједницу и шире области) и 4. прогресивни локални тип катастрофе (на пример шумски пожар). У сваком од наведених типова катастрофе полиција ће имати одређене задатке, па ће тако у катастрофама тренутног удара и већих размера, као и у локалним катастрофама тренутног удара, предузимати потрагу и спасавање, контролу саобраћаја и масе, мере заштите имовине, док ће у прогресивним катастрофама већих размера полиција углавном морати да најпре изда упозорење, спроведе хитну евакуацију, интервентно регулише саобраћај, предузме активне и пасивне мере заштите имовине и започне потрагу и спасавање, за разлику од прогресивних локалних катастрофа, у којима

⁴⁷ W. Kennedy, B. Michael, V. Stephen, The police department in natural disaster operations, The disaster research center, department of sociology, University of Delaware, 1969, pp. 54

⁴⁸ М. Цветковић, *op.cit.* 220.

ће полиција најпре спровести контролу саобраћаја и стварања гужви, потрагу и спасавање и донекле заштиту имовине.⁴⁹

3.1.1 АНАЛИЗА ПОЛИЦИЈСКЕ РЕАКЦИЈЕ У КАТАСТРОФАМА: СТИЛОВИ ПОЛИЦИЈСКОГ РАДА У РАЗЛИЧИТИМ ФАЗАМА КАТАСТРОФЕ

У зависности од фазе природне катастрофе, мењаће се и приоритети јавности. Тако ће грађани најпре тражити информације о томе шта се догађа, затим ће желети хитну реакцију надлежних органа на ток догађаја, а напослетку ће им бити потребна утеха и уверење да ће се њихова заједница вратити у првобитно стање. Стога, стилови и стратегије полицијског рада морају се прилагодити потребама и жељама јавности, а њихова ефикасност зависи од способности да успешно пређу са једног стила рада на други. Реакција грађана током кататрофа може се поделити у три фазе: у фазу аларма, акутну фазу и фазу опоравка, односно обнове. Свака од ових фаза представља различите изазове за физичко и емоционално стање грађана, те се у складу са њима мењају и њихова очекивана понашања и приоритети.⁵⁰

ФАЗА АЛАРМА – ЛЕГАЛИСТИЧКИ СТИЛ ПОЛИЦИЈСКОГ РАДА

Током фазе аларма, катастрофа је још увек у стадијуму претње по заједницу, а грађани се суочавају са бројним изазовима, нарочито перцепцијом и процесуирањем чињенице да ће се катастрофа догодити, као и њених потенцијалних ризика, разумевања упућених упозорења од стране власти и формирања адекватних стратегија заштите. Након што сазнају за приближавање катастрофе, грађани почињу са прикупљањем информација од медија, пријатеља, чланова породице и других чланова своје заједнице, што не само да им помаже у процени ризика, већ и у процени доступних ресурса којима ће имати приступ у случају евакуације. Ова фаза може трајати од неколико минута до неколико дана, у зависности од типа катастрофе која прети. Рецимо, у случају експлозије у фабрици, грађани неће имати пуно времена да донесу одлуку о евакуацији, док ће на пример у случају олује, коју меторолози могу унапред предвидети, грађани имати значајно више

⁴⁹ *ibid.* 220-221.

⁵⁰ L. Bonkiewicz, R. B. Ruback, *op.cit.* 144-145.

времена на располагању за доношење одлуке и добијање жељених информација. Свакако, приоритети грађана ће се мењати како се катастрофа приближава. Пре него што до катастрофе дође, грађани ће желети да полиција реагује на растућу стопу криминала, саобраћајне проблеме или проблеме везане за јавне немире. Међутим, како се катастрофа буде приближавала, тако ће се и њихови приоритети значајно мењати, што даље условљава примену другачијег стила полицијског деловања, како би полиција могла успешно да испуни очекивања грађана, а што је најважније, како би успешно спровела поступак евакуације уколико је иста у конкретном случају потребна.

Сматра се да је легалистички стил полицијског деловања најадекватнији и најефикаснији током спровођења евакуација, углавном из разлога јер овај стил карактерише хијерархијско, централизовано командовање. Пре свега, хијерархијски, ауторитативни стил управљања може брзо да приоритизује, расподели и управља са више задатака истовремено. На пример, централизована команда може лако распоредити одређене полицијске јединице да обилазе куће и упозоравају становнике, док ће истовремено друге распоредити да контролишу саобраћај или се баве извиђањем катастрофе и прикупљањем додатних информација. Затим, предност овог стила је што омогућава да сваки службеник нижег нивоа прима наређења само од једног вишег службеника, кога такође уједно и извештава о ситуацији. Ово је важно, нарочито јер се у пракси дешавало да службеници нижег нивоа у кризним ситуацијама нису знали од кога да примају наређења. Још једна од предности овог стила јесте што структура командовања може ефикасније обезбедити униформисан и доследан одговор на катастрофу смањењем дискреционог деловања полицијских службеника кроз експлицитна писана правила и стандардне оперативне процедуре за реаговање на катастрофе. Осим тога, централна команда пружа службеницима идентичне информације које се деле са јавношћу, чиме се остварује јасна и доследна јавна порука о катастрофи и одговарајућим мерама заштите.

Иако полиција користи легалистички стил током фазе аларма, полицијски службеници вероватно у овој фази неће примењивати санкције (нпр. хапшења), с обзиром да би то трошило њихово време и ресурсе, који би у ванредној ситуацији могли боље да буду искоришћени за друге приоритете који произилазе из саме катастрофе, као што су рецимо обавештавање грађана о обавезној евакуацији, олакшавање тока саобраћаја или логистичка припрема за почетак катастрофе. Поред тога, грађани су у фази аларма

закупљени заштитом себе, своје породице и имовине, због чега полиција вероватно неће ни имати потребе да у већој мери примењује било какве санкције, имајући у виду да грађани неће бити фокусирани на чињење дела која би представљала разлог за исте. Ипак, предности легалистичког стила полицијског деловања у фази аларма, постају недостаци током почетка и опоравка од катастрофе.⁵¹

АКУТНА ФАЗА – СТИЛ ПОЛИЦИЈЕ „ЧУВАР“

Полицијски стил „чуvara реда“ (*енгл. watchman style of policing*) наглашава децентрализовану структуру командовања, већу дискрецију полицијских службеника и одржавање реда. Свака од ових карактеристика је корисна за полицију током акутне фазе катастрофе. Пре свега, децентрализована структура командовања омогућава надзорницима дискрецију да процене ситуацију у оквиру подручја њихове надлежности и затим изврше имплементирање решења која ће бити прилагођена специфичним проблемима који су се јавили на конкретном подручју. На пример, одређени надзорници могу одмах да усмере ресурсе на операције потраге и спасавања, док други могу прво да обаве извиђање суседства, уколико процене да би то био адекватнији одговор у одређеној ситуацији. Такође, децентрализована структура командовања биће мање погођена тзв. грешкама у комуникацији јер захтеви, информације и наређења не морају да пролазе кроз дугачак ланац командовања. Укратко, стил чуvara реда користи флексибилност која, са друге стране, легалистичком стилу полицијског деловања мањка.

Поред наведеног, овај стил наглашава одржавање реда у заједници уместо строгог спровођења свих закона. У акутној фази катастрофе грађани су превасходно забринuti за своју непосредну безбедност, заштиту имовине и стабилизацију последица катастрофе, те полицијски службеници могу, фокусирањем на ове основне потребе становништва, ублажити страх грађана од пљачке и нереда, чиме показују да власт и даље одржава ред у заједници. Полиција, уколико је то потребно, може и хапсити грађане који представљају озбиљну претњу по животе или имовину људи током ванредне ситуације, с тим што би у таквим случајевима морали да воде рачуна да би било какво задржавање и смештање

⁵¹ *ibid.* 145-147.

притвореника током катастрофе додатно само додатно оптеретило већ оптерећене логистичке капацитете државе.

Иако се закључује да је стил чувара реда најадекватнији за акутну фазу катастрофе, треба напоменути да, као што и легалистички стил полицијског деловања наилази на потешкоће током ове фазе, тако и стил чувара реда показује одређене слабости током фазе опоравка.⁵²

ФАЗА ОПОРАВКА – УСЛУЖНИ СТИЛ ПОЛИЦИЈСКОГ РАДА

У тешким катастрофама, фаза опоравка може бити најкомплекснија и најизазовнија за грађане и полицијске службенике, превасходно зато што може трајати и неколико недеља, па чак и година. Током ове фазе, евакуисани грађани ће почети да се враћају у своје домове и своју друштвену заједницу, а неретко је и велики део имовине становништва оштећен или уништен. Са друге стране, жртвама катастрофе је потребна помоћ у виду склоништа, хране, воде, одеће и других неопходних потрепштина.

Као и у претходне две фазе, и у овој фази грађани желе да прикупе што је могуће више информација о катастрофи, док ће евакуисани грађани захтевати сигуран и брз повратак у своју заједницу, враћање свом регуларном животу, што уједно подразумева и враћање својим домовима како би могли да процене штету насталу на њиховој имовини. Међутим, у стварности није увек могуће обезбедити брз повратак грађана у своје домове, нарочито имајући у виду да ће неретко бити потребно да се претходно изврше безбедносне контроле у њиховим домовима пре него што им буде допуштен поновни улазак у исте.

Помоћ у хитним случајевима и приступ ресурсима ће у овој фази бити приоритети за грађане, а нарочито за оне са децом или са старијим члановима породице. Поред тога, грађани ће се бринути и за личну заштиту, страхујући од распрострањене несигурности и насилног криминалитета, тако да је у овој фази свакако један од приоритета грађана и заштита од пљачки и других злочина, односно генерално, повратак у нормалност.

Стил услужне полиције најадекватнији је за ову фазу катастрофе, јер фокус ставља на однос полиције и заједнице и на, уопштено говорећи, успостављање добре везе са заједницом. На тај начин, полицијским службеницима се омогућава да комуницирају са

⁵² *ibid.* 147-14.

грађанима, да им дистрибуирају хитно потребне ресурсе и да делују у корист и у интересу грађана. Иако полиција истовремено наставља да се бави превенцијом и пружањем адекватног одговора на криминал, примарни циљ ће бити поновно успостављање снажних и квалитетних односа са члановима заједнице, на тај начин испуњујући више различитих приоритета и очекивања грађана од полиције у овој фази катастрофе.

Овај стил полицијског рада у овој фази са више аспеката позитивно делује на становништво. Најпре, грађани могу бити фрустрирани због одлагања њиховог повратка у своје заједнице и домове, међутим уколико полицијски службеници активно помажу у дистрибуцији залиха и лично контактирају појединце, грађани ће осетити да полиција, а и сама власт, слуша потребе грађана и настоји да реши њихове проблеме што ефикасније и брже у односу на њихове могућности. Затим, остваривање личног контакта са полицијом кроз неформалне састанке може ублажити страхове грађана од пљачки или других облика криминала и, уопштено, умирити јавност уверавањем да полиција успешно одржава јавни ред и мир. Треће, катастрофе неспорно представљају хаотичне, нестабилне и стресне догађаје за становнике, те ће интеракција са полицијом обезбедити да се код истих поново јави осећај стабилности и сигурности након катастрофе, као и наду за повратак регуларном животу.⁵³

3.1.2 ТАКТИКА ЗАШТИТЕ И СПАСАВАЊА У КАТАСТРОФАМА ИЗАЗВАНИМ ПОПЛАВАМА И ОСПОСОБЉЕНОСТ ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА У ПЛИВАЊУ

Катастрофалне поплаве сваке године односе људске животе и причињавају енормну материјалну штету у целом свету. Последњих десетак година поплаве су све учесталија појава и на подручју целе Европе, па су тако током 1993. и 1995. године поплаве у долини реке Рајне проузроковале евакуацију чак 250.000 људи из те области, а поплаве нису заобишле ни територију наше државе. Велике последице у Србији проузроковала је поплава села Јаша Томић 2005. године, када је уништено преко 200 кућа, а оштећено још 800, уз евакуацију 3.235 становника овог места и велике материјалне губитке, нарочито узимајући у обзир пољопривредни аспект. Такође, Србија је током маја месеца 2014. године била погођена поплавом јако великих размера, која је причинила

⁵³ *ibid.* 149.

велику материјалну штету (поплављено је 2.260 објеката и угрожено 1.763 објекта – од којих је 280 оштећених и срушених мостова, оштећено је 35 образовних установа и 74 објекта здравствене заштите, док је више од 100.000 грађана остало без струје), а поплаве су чак довеле и до страдања 23 људи и остављања великог броја грађана без крова над главом.⁵⁴

Један од важних субјеката у систему заштите и спасавања код одбране од поплава, али и код санирања настале штете и спасавања људских живота, чине наравно запослени у Министарству унутрашњих послова Републике Србије. Тако, на пример, организационе јединице Дирекције полиције, као и припадници Управе за везу и криптозаштиту, били су укључени у акцију заштите и спасавања током мајских поплава које су задесиле Србију 2014. године. Припадници ових организација даноноћно су извршавали полицијске послове који су се односили на безбедносну заштиту живота и имовине грађана у поплављеним насељима, спасавање и евакуацију настрадалих и угрожених грађана, као и доставу воде, хране, лекова, средстава за личну хигијену и гардеробе, учешће у подизању нове заштитне инфраструктуре дуж плавног подручја, обезбеђење територије и објеката након извршене евакуације ради спречавања извршења кривичних дела, контролу и регулисање саобраћаја на улазно-излазним пунктовима, учествовање у санирању клизишта, извиђање и снимање из ваздуха, успостављање алтернативних система веза за потребе функционисања штабова за ванредне ситуације и спасилачких тимова на терену и друге задатке.⁵⁵

3.1.3 МАЈСКЕ ПОПЛАВЕ 2014. ГОДИНЕ КАО ПРИМЕР ПРИРОДНЕ КАТАСТРОФЕ И УЛОГА МУП РС У ЊИМА

Републику Србију су у мају 2014. године, у периоду између 13. и 15. маја, захватиле поплаве какве нису регистроване на нашој територији у последњих 130 година. Ванредна ситуација проглашена је 15. маја 2014. године, најпре у пет градова и 14 општина, а затим је проглашена и на целој територији земље. Ванредно стање проглашено је у девет градова и 31 општина. Услед наглог пораста нивоа воде, реке Колубара, Тамнава и Уб су се излиле, што је довело до тешких последица у Колубарском, Мачванском,

⁵⁴ Б. Митровић, Г. Вучковић, *op.cit.* 62-63.

⁵⁵ *ibid.*

Моравичком, Поморавском округу и београдској општини Обреновац, док је река Сава претила да угрози Сремску Митровицу, Шабац и Шид.⁵⁶

У мају 2014. године ангажовање припадника Министарства унутрашњих послова отпочело је већ са првим падавинама које су задесиле делове територије Србије, док је након проглашења ванредне ситуације највећи део Министарства био на директан или индиректан начин укључен у целокупан процес одбране државе од падавина. Њиховим ангажовањем спречено је знатно веће изливање великих река у градовима са већом популацијом и у насељима која су се налазила низводно, па чак и у приобалним деловима града Београда. Оваквим превентивним деловањем и ангажовањем великог броја припадника МУП-а, других безбедносних служби, војске и грађана, није било потребе за додатном евакуацијом становништва у Шапцу и Сремској Митровици, што би наравно изазвало велике непријатности и материјалне трошкове за становништво на тим подручјима. У Службеном гласнику РС бр. 52/14 објављено је да је за време ванредне ситуације на територији Републике Србије, проглашене поводом поплава ширих размера проузрокованих појачаним кишним падавинама, Министарство унутрашњих послова просечно дневно ангажовало око 7.300 припадника, при чему је највећи број активиран 18. маја, укупно 9.592. На подручју најкритичније општине Обреновац највећи број припадника МУП-а учествовао је у заштити и спасавању људи и имовине 18. маја, и то 2.285 припадника, а на подручју Шапца 16. маја, 1.787 припадника. Када су у питању техничка средства, Министарство је ангажовало највише службених возила 20. маја – 1.641, и то углавном теретна возила, аутобусе, чамце, хеликоптере, балоне са видео надзором и специјална моторна возила.⁵⁷

На евакуацији и пружању помоћи угроженима на поплавленим подручјима ангажована је комплетна Противтерористичка јединица Републике Србије, Жандармерија, Специјална антитерористичка јединица, 2.400 припадника Саобраћајне полиције, 60 припадника управе за везу и крипто-заштиту, 1.085 полицијских службеника опште надлежности и 998 припадника Цивилне заштите. Полиција је, заједно са ватрогасцима-спасиоцима, Војском Србије, Црвеним Крстом и Горском службом спасавања, евакуисала и спасла преко 31 хиљаду људи, а велики број грађана напустио је своје домове након што

⁵⁶ М. Цвијовић, Улога Министарства унутрашњих послова у спречавању наступања и отклањању последица поплава у Републици Србији, *Безбедност*, вол. 56, бр. 3, Београд, 2014, стр. 192.

⁵⁷ *ibid.* 195-196.

су од надлежних органа добили информације о потреби за евакуацијом. Из најутроженије општине Обреновац евакуисано је више од 25 хиљада људи, а многи од њих били су смештени у привремена прихватишта или у домовима своје породице или пријатеља. Иако се одређени број грађана вратио својим домовима, многим од њих су куће дужи временски период након поплаве остале неусловне за живот.⁵⁸

Након што је спроведена детаљна анализа искустава и поука из учешћа полицијских службеника у акцијама заштите и спасавања од катастрофалних поплава које су задесиле Србију 2014. године, примећено је да један број службеника није прошао адекватну обуку која би се односила управо на извршавање одређених специфичних задатака заштите и спасавања од елементарних непогода. Конкретно, уочени проблеми односили су се на следеће:

- одређени број полицијских службеника није знао да плива;
- значајан део полицијских службеника није прошао обуку спасавања утопљеника и није упућен у мере и поступке заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара од елементарних непогода;
- одређени број полицијских службеника није знао да управља чамцима, па чак одређени нису знали ни да веслају;
- већина полицијских службеника није имао знања о правилном подизању локализујућих насипа (слагања џакова са песком), о коришћењу наменских техничких средстава за одбрану од поплава, односно за заштиту од примарног насипа од процеђивања и одрона и изради секундарних насипа;
- један део полицијских службеника није имао довољно знања о пружању прве и неодложне помоћи повређеним лицима, а нарочито пружању помоћи утопљеницима.⁵⁹

Раније поменута свестраност физичке оспособљености полицијских службеника, поред неопходног нивоа моторичких способности (аеробно-анаеробних способности, мишићне снаге и силе, координације и прецизности), на основу потреба појединих линија рада које обављају послове безбедности на води, мора подразумевати и поседовање, односно усвајање одређених знања и вештина пливања, односно пливачких способности.

⁵⁸ *ibid.*

⁵⁹ Б. Митровић, Г. Вучковић, *op.cit.* 63-64.

Пливање у полицијској служби представља способност савлађивања воденог простора и препрека, а веома је важно са аспекта реаговања код елементарних непогода – поплава. Међутим, тест знања пливања није саставни део улазних критеријума за пријем на рад у Министарству унутрашњих послова Републике Србије, па се у складу са образовном потребом за рад на пословима из области безбедности на рекама и језерима, обезбеђења државне границе на води и граничне контроле на граничним прелазима за међународни речни саобраћај, појавила потреба да се спроведу провере знања пливања, односно вештине пливања полицијских службеника који обављају наведене послове и задатке. Наведене провере спроводе се у циљу квалитетнијег и ефикаснијег поступања полицијских службеника, заштите јавног реда и заштите живота и имовине грађана на рекама и језерима у унутрашњости Републике Србије, као и граничном појасу где реке и језера чине природну границу између Републике Србије и земаља са којима се она граничи.⁶⁰

3.1.4 КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА ОЦЕНЕ ЕФИКАСНОСТИ РЕАГОВАЊА ПОЛИЦИЈЕ, ВОЈСКЕ И ВАТРОГАСНО-СПАСИЛАЧКИХ СЛУЖБИ У ПРИРОДНИМ КАТАСТРОФАМА

Како природне катастрофе постају све учесталија претња безбедности, неопходно је да интервентно-спасилачке службе прилагоде своје поступање новој стварности и подигну ниво своје спремности за реаговање. Спремност за реаговање можемо дефинисати као активност предузету са циљем формулисања, тестирања и увежбавања плана заштите и спасавања у случајевима катастрофе, обезбеђивања тренинга за интервентно-спасилачке службе и грађана уопште, успостављања комуникације са јавности о ризицима од катастрофа и начинима њиховог смањивања. Подразумева се да на спремност припадника надлежних служби за реаговање могу утицати различити демографски, социоекономски и психолошки фактори.⁶¹

Сprovedено је квантитативно истраживање у коме је испитан ниво оцене ефикасности реаговања полиције, војске и ватрогасно-спасилачких јединица доводећи

⁶⁰ *ibid.* 64-65.

⁶¹ В. Цветковић, Компаративна анализа оцене ефикасности реаговања полиције, војске и ватрогасно-спасилачких јединица у природним катастрофама, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016, стр. 220.

результате у везу са одређеним демографским, социоекономским и психолошким карактеристикама грађана. Поменуто истраживање је део обимнијег истраживања улоге полиције, ватрогасно-спасилачких јединица, војске, службе хитне медицинске помоћи и штабова у природним катастрофама.⁶²

Наиме, истраживање је спроведено у локалним заједницама различитим по својим деомографским и социоекономским карактеристикама, у заједницама у којима постоји низак или висок ниво ризика од настанка природне катастрофе изазване поплавом. Обухваћене су градске и сеоске локалне заједнице у различитим деловима Србије: Обреновац, Шабац, Крушевац, Крагујевац, Сремска Митровица, Прибој, Баточина, Свилајнац, Лапово, Параћин, Смедеревска Паланка, Јаша Томић, Лозница, Бајина Башта, Смедерево, Нови Сад, Краљево, Рековац и Ужице. Узимајући у обзир све локалне заједнице у Републици Србији у којима се догодила поплава или постоји висок ризик да се она догоди, методом случајног узорка одабрано је ових 19 локалних заједница, док је у оквиру њих истраживање обављено у оним деловима који су били најугроженији у односу на висину воде и потенцијални ризик. Испитану популацију чинили су сви пунолетни становници наведених локалних заједница, док је селекција испитаника у оквиру домаћинства спровођена критеријумом следећег рођендана. У истраживању је учествовало укупно 2.500 грађана. Слично као и у целокупној популацији, и у узорку је учествовало више жена (50,2%) него мушкараца (49,8%), а просечна старост испитаника била је 39,95 година. Образовна структура и брачни статус становника обухваћених узорком такође одговарају образовној структури и брачном статусу грађана Републике Србије.⁶³

Испитаницима је на почетку истраживања најпре постављено питање да оцене ефикасност реаговања полиције, војске и ватрогасно-спасилачких јединица у природним катастрофама на скали од 1 (апсолутно неефикасна) до 5 (апсолутно ефикасна). Том приликом, резултати су показали да је оцена ефикасности реаговања наведених интеревентно-спасилачких служби највиша код војске, док је са друге стране највише испитаника оцenu „у апсолутној мери неефикасна“ и „у извесној мери неефикасна“ доделило полицији. Највише испитаника истакло је да је војска у односу на полицију и

⁶² *ibid.* 222.

⁶³ *ibid.* 222-223.

ватрогасно-спасилачке јединице у извесној и апсолутној мери ефикасно реагује у природним катастрофама. Вероватно је да су овакви резултати последица већег и традиционалног поверења грађана у војску. У оквиру Табеле 1 можемо видети табеларно приказане резултате оцено ефикасности реаговања интервентно-спасилачких служби у односу на ниво ефикасности.⁶⁴

Табела 1: Дистрибуција оцене ефикасности реаговања у односу на ниво ефикасности

	Пolicija		Vojska		Vatrogasno-spasilačke jedinice	
	F	%	F	%	F	%
U apsolutnoj meri neefikasna	314	12,6	265	10,6	245	9,8
U izvesnoj meri neefikasna	259	10,4	160	6,4	263	10,5
Niti efikasna niti neefikasna	805	32,2	488	19,5	660	26,4
U izvesnoj meri efikasna	501	20,0	550	22,0	532	21,3
U apsolutnoj meri efikasna	535	21,4	938	37,5	715	28,6

Резултати истраживања показали су да постоји статистички значајна повезаност пола и оцене ефикасности реаговања ватрогасно-спасилачких јединица, те да их испитаници мушког пола оцењују као ефикасније у односу на жене, што је вероватно повезано са већом заинтересованошћу мушкараца од жена за рад интервентно-спасилачких служби. Поред тога, утврђена је и статистички значајна повезаност статуса запослености и оцене ефикасности реаговања војске и ватрогасно-спасилачких јединица, док таква повезаност није примећена код оцене ефикасности реаговања полиције.⁶⁵

Даље се поставило и истраживачко питање да ли се оцена ефикасности реаговања полиције, војске и ватрогасно-спасилачких јединица разликује код испитаника са и без искустава са природним катастрофама. Резултати су показали да постоји статистички значајна повезаност претходног искуства и оцене ефикасности реаговања полиције, с обзиром да испитаници који имају претходног искуства у природним катастрофама оцењују ефикасност реаговања полиције у већем степену од испитаника који немају таквих искустава. Претпоставка је да су грађани који су доживели природне катастрофе или имају било каква искуства са њима свеснији начина реаговања интервентно-спасилачких служби. Са друге стране, интересантно је да није утврђена статистички

⁶⁴ *ibid.* 224.

⁶⁵ *ibid.* 224-225.

значајна повезаност са оценом ефикасности реаговања војске и ватрогасно-спасилачких јединица.⁶⁶

Када је у питању утицај фактора година испитаника у односу на оцену ефикасности реаговања интервентно-спасилачких служби, дошло се до закључка да је оцена ефикасности реаговања највиша код грађана старости од 68 до 78 година, насупрот грађанима старости од 18 до 28 година код којих је најнижа. Тако добијени резултат може се објаснити и физиолошким и психолошким карактеристикама различитих периода година живота, те да је помоћ припадника наведених служби старијим грађанима за време природних катастрофа од изузетног значаја имајући у виду различите здравствене проблеме који им отежавају самостално реаговање. Млађи грађани приликом давања одговора полазе од себе и својих способности, знања и уверења, због чега имају и изразито већа очекивања од припадника интервентно-спасилачких служби.⁶⁷

Такође, инетерсантно је и како на оцену ефикасности реаговања поменутих служби утиче и ниво образовања испитаника. Наиме, испитаници су били подељени у седам група према степену свог образовања (основно, средње/трогодишње, средње/четворогодишње, више, високо, мастер и докторске). Према добијеним резултатима, оцена ефикасности реаговања војске је највиша код грађана са завршеном основном школом, док је најнижа код грађана са завршеним докторским студијама. Претпоставља се да су грађани са завршеним докторским студијама много критичније и објективније сагледавали ефикасност реаговања војске. Слични резултати добијени су и код оцене ефикасности реаговања ватрогасно-спасилачких јединица.⁶⁸

3.2 УЛОГА ПОЛИЦИЈЕ У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА ИЗАЗВАНИМ ЗАРАЗНИМ БОЛЕСТИМА

Полицијски службеници су, уопштено говорећи, лидери у временима јавних криза и ванредних ситуација. Полицијске јединице имају припремљене генералне „пандемијске планове“, који служе као одговор на природне или људски изазване катастрофе, али у одређеним случајевима и као одговор на тероризам. Такви планови служе полицијским

⁶⁶ *ibid.* 227.

⁶⁷ *ibid.* 228.

⁶⁸ *ibid.* 229-230.

службеницима као процедура коју је неопходно спровести како би се одржао ред у друштву у ванредним ситуацијама изазваним заразним болестима. У зависности од степена опасности, улога спровођења закона, која је иначе поверена полицији у редовним околностима, може укључивати спровођење мера јавног здравља (нпр. карантин, ограничења путовања, ограничења јавних окупљања и слично), обезбеђивање области са високом преваленцијом, обезбеђивање здравствених установа, истраживање сумњивих околности у случајевима биолошког тероризма, као и заштиту залиха вакцина или других лекова унутар државе.⁶⁹ У оваквим ситуацијама углавном се ради о болестима које се брзо шире директним контактом, ваздухом или неким другим путем и могу изазвати смрт или озбиљне последице по здравље људи, што може навести власти да ограниче кретање појединаца. Уколико такве болести, а нарочито оне са високом стопом смртности, не буду стављене под контролу благовремено, може доћи до настанка пандемија, друштвених нереда и потребе за применом рестриктивних правила. Наравно, полицијски службеници нису једини који ће поступати у ванредним ситуацијама изазваним заразним болестима, већ је потребно да исти сарађују са другим лицима и органима који се баве спровођењем закона и мера јавног здравља, како би заједно доносили одлуке када треба прећи са препорука на обавезне процедуре, како спроводити наредбе о карантину и изолацији, и ако је потребно, користити инструменте правне силе.⁷⁰

У сваком правном систему, одлуке, али и сумње, са којима се власти, па и сама полиција, суочавају у условима опасних пандемија класификују се у пет главних категорија: спровођење карантина или потпуне блокаде; проналажање алтернатива за хапшење и притварање осумњичених криминалаца; подршка и помоћ здравственим радницима; суочавање са новим облицима криминала, као што је продаја фалсификоване медицинске и заштитне опреме; контрола објављивања информација на друштвеним мрежама, нарочито у земљама у којима је кажњиво вређање владе или изазивање друштвених нереда.⁷¹

⁶⁹ A. Gonzales, R. Schofield, D. Herraiz, *The Role of Law Enforcement in Public Health Emergencies*, U.S. Department of Justice Office of Justice Programs, 2006, pp. 1-2.

⁷⁰ D. Kekić, M. Milenković, *Role of the Serbian Police in maintaining security in the conditions of the epidemic of infectious diseases*, *Thematic conference proceedings of international signifance*, vol. 10, Belgrade, 2020, pp. 282-283.

⁷¹ C. Stone, *Policing in Pandemic: How Police Were, and Were Not, Prepared for COVID-19*, преузето 10.02.2025. године, <https://www.worldpoliticsreview.com/policing-a-pandemic-how-police-were-and-were-not-prepared-for-covid-19/>

Јако је важно да полицијски службеници у сваком тренутку имају увид у процедуре које су прописане у вези изолације и карантина заражених чланова заједнице. Такође, они морају бити обавештени о адекватном начину за притварање и изоловање особа за које постоји сумња да су заражени, укључујући и начин поступања у ситуацијама када особа не поштује наређења. Полиција би требало да има јасно дефинисана правила поступања приликом хапшења у условима епидемије, с обзиром да ће правила која се примењују у овој врсти ванредних ситуација морати у одређеној мери да одступају од правила која се примењују у редовним околностима.⁷²

Поред наведеног, неопходно је да полицијско особље буде адекватно обучено за рад у ванредним ситуацијама, у којима се успостављају привремени распореди са циљем да се обезбеди правилно покривање свих основних полицијских дужности. Све безбедносне службе треба да изврше процену које активности нужно захтевају присуство полиције на лицу места у односу на оне које се могу предузети алтернативним путем, рецимо путем телефона или интернета. Иако полицијски службеници улажу велике напоре у ванредним ситуацијама изазваним пандемијама, они најчешће међу првима бивају погођени заразним болестима, док су у јавности неретко приказани у јако лошем светлу и критиковани као незаинтересовани и слабо информисани. Дешава се да полицијски службеници остану и без адекватне опреме за рад, што додатно угрожава мобилност полиције, мада се полицијски систем свакако констатно труди да пружи своје најбоље могућности у датим околностима.⁷³

Попут медицинских радника, и припадници полиције су у великој мери изложени ризику од контаминације, имајући у виду да константно долазе у контакт са зараженим особама. Поред потенцијалних опасности у вези саме заразне болести, полицијски службеници у ванредним ситуацијама изазваним заразним болестима могу доживети и стрес у значајној мери. Повећани притисци и сталне обавезе на послу, али и ван посла, укључујући и велику вероватноћу да ће чланови њихових породица оболети, могу изазвати код њих стрес, страх и анксиозност. Због тога је врло важно да постоји план за управљање стресом у критичним ситуацијама, који би обухватио физичко и емоционално благостање запослених и пружио адекватну подршку запосленима и њиховим

⁷² D. Kekić, M. Milenković, *op.cit.* 284.

⁷³ *ibid.* 284-285.

породицима, нарочито у случајевима када од њих буде затражено да дуже време буду удаљени од својих најближих.⁷⁴

Током епидемија заразних болести, мере спровођења закона које захтевају било какву физичку блискост, односно физички контакт између полицијских службеника и јавности треба да буду сведене на минимум, осим у ситуацијама када је потребно зауставити, претресати или ухапсити особу, што са друге стране представља непосредан, озбиљан ризик по живот и здравље полицијских службеника и других лица. Дакле, чак и у кризним ситуацијама, када већина становништва остаје код куће, полицијски службеници и припадници одређених других служби, као рецимо медицинских радника, радника у продавницама и слично, немају алтернативу, тј. могућност за рад од куће. Парадокс је очигледан, пракса и активности које полиција спроводи како би побољшала јавну безбедност су заправо оне које их највише излажу високом ризику од контаминације.⁷⁵

3.2.1 АКТИВНОСТИ ПОЛИЦИЈЕ ТОКОМ ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ НАСТАЛЕ ЕПИДЕМИЈОМ ЗАРАЗНЕ БОЛЕСТИ

Централно место у организацији служби безбедности представља Савет за националну безбедност, који је у сталном контакту са Републичким штабом. Уколико дође до опасности настале под утицајем епидемије заразних болести, Савет (којим председава председник РС) се састаје како би се дефинисали приоритети у деловању служби безбедности. Када се појави епидемија, очекивано је да би се грађани Србије, под паником, мање кретали, што би створило слободно тло за деловање криминалних група. Претпоставка је да би дошло до покушаја производње лажних лекова или вакцина, коришћења страха људи са циљем ширења лажних вести и обавештења за одвраћање пажње са криминалних активности и слично.⁷⁶

У случају биолошког напада, полиција би, уз помоћ војних и правосудних органа, најпре морала да истражи одакле је потекла експанзија заразног обољења, а затим би било неопходно да се обезбеди место догађаја и да, уз помоћ екотоксиколошке групе министарства задуженог за животну средину, епидемиолога, инфектолога и истражитеља,

⁷⁴ *ibid.*

⁷⁵ *ibid.*

⁷⁶ Д. Кекић, Управљање безбедносним системима у условима заразних (контагиозних) епидемија, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016, стр. 148.

истражи место, начин ширења и кретање епидемије заразне болести. Уколико је епидемија настала природним путем, полиција би морала да обезбеди рад медицинских и санитарних екипа на терену, као и болнице и карантинске установе привременог карактера. Даље, припадници криминалистичке полиције би морали да појачају своју активност на терену, јер се у таквим ванредним ситуацијама очекује пораст учесталости криминалних активности за најмање 50%. Саобраћајна полиција би требало да обезбеђује коридоре за кретање медицинских и безбедносних служби до болница и карантина, алтернативне путеве за приступ и евакуацију и да регулише саобраћај у ширем окружењу. Уколико би постојала шанса да је епидемија последица терористичког акта, полиција би у том случају, уз помоћ служби безбедности и војске, обављала потражне делатности за могућим починиоцима. Полиција, такође, учествује у идентификацији жртава епидемије и, заједно са санитарним инспекторима, одређује и обезбеђује место за привремено одлагање тела умрлих.⁷⁷

Генерално говорећи, учешће служби безбедности у превенцији акутних заразних болести углавном подразумева активности као што су планирање места за збрињавање оболелих лица, обезбеђење доступности основних клиничких служби, питање свеже воде и одговарајуће санитарне службе, масовна вакцинација, снабдевање свежеом храном у довољним количинама, контрола вектора и њихово праћење и слично. Када дође до ванредне ситуације настале под утицајем епидемије заразне болести, важно је пронаћи склоништа за збрињавање најугроженијих делова становништва, у чему најважнију улогу имају полиција и војска.⁷⁸

Даље, као меру спречавања уношења у земљу, ширења и сузбијања заразних болести, могуће је проглашење појаве епидемије заразне болести од већег епидемиолошког значаја, а затим и увођење мере забране путовања у друге земље у којој влада епидемија заразне болести. У таквим случајевима, на граничним прелазима полиција, заједно са припадницима Управе царина, регулише путовања властитих држављана.

У ванредним ситуацијама, посебан проблем може представљати ископавање и преношење леша особа умрлих од инфективних обољења. Правна лица и предузетници уз

⁷⁷ *ibid.* 149.

⁷⁸ *ibid.* 70.

помоћ полицијских органа могу предузимати послове ископавања и преношења особа умрлих од заразних обољења. Ископавање се може спровести по прибављеном одобрењу издатом од општинског органа управе надлежног за комуналне делатности и одобрењу од санитарног инспектора. Такође, превоз посмртних остатака особе умрле од заразне болести се обавља уз пратњу полиције, односно неке друге службе задужене за безбедност.⁷⁹

У случају да се заразна болест не пријави, а надлежна служба добије податке да је болест присутна код неке особе, епидемиолошка служба у сарадњи са органима унутрашњих послова обавља истражне и друге радње у циљу утврђивања одговорности, те даје резултате истраге надлежном тужилаштву на даљи поступак. На тај начин омогућава се очување јавног реда и мира у ванредним ситуацијама. Такође, уколико због повећаног страха и ширења панике дође до угрожавања јавног реда и мира у већој мери, полиција је овлашћена да предузме потребне радње ради сузбијања таквих појава и да, евентуално, привремено лиши слободе особе за које се сумња да предводе такве активности. Руковођење јединицама у условима сузбијања нереда, са свим опасностима које исти носе, изразито је сложен и одговоран посао који полиција у таквим околностима преузима на себе.⁸⁰

Један од главних задатака полицијских службеника током пандемија јесте да јасно препознају и идентификују исправан начин за комуникацију са заједницом и спровођење правила. Они морају бити спремни за давање одговора на многа питања, као што су питања о доступности тестова, рестрикцијама путовања, карантинима, изолацијама и личним мерама заштите. Улога, али и обавеза свих служби за спровођење закона, јесте да одрже фокус својих чланова на информисању јавности о тренутним ограничењима и подстицању грађана да се придржавају државних и локалних здравствених препорука и регулатива.⁸¹

⁷⁹ *ibid.* 76.

⁸⁰ *ibid.* 77.

⁸¹ D. Kekić, M. Milenković, *op.cit.* 284.

3.2.2 ОРГАНИЗАЦИЈА ПОЛИЦИЈЕ У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА НАСТАЛИМ ЕПИДЕМИЈОМ ЗАРАЗНЕ БОЛЕСТИ

Неопходно је да припадници полиције имају на уму да природа посла којим се баве подразумева законску обавезу излагања опасностима приликом обављања службене дужности, па чак и у ситуацијама када нису на дужности. Да би полицијски службеник квалитетно обављао свој посао, он мора познавати прилике друштвеног живота у локалној заједници, мора стално унапређивати своје психофизичко стање како би у појединим случајевима могао и самостално да делује, мора сарађивати са другим субјектима безбедности и поседовати одређени степен самоодговорности и посвећености мисији непрекидног очувања поретка и безбедности грађана и државе.⁸²

Када дође до епидемије заразне болести, главна улога полиције јесте очување високог степена јавног реда и мира и неутралисање криминалних радњи и криминалних догађаја. Циљеви којим јединице полиције настоје тежити у таквим временима су: очување и заштита објеката и припадника власти, као и дипломатско-конзуларних представништава, органа унутрашњих послова, јавних телекомуникационих чворишта, објеката привреде од посебног значаја, саобраћајних објеката, инсталација, превозних средстава у свим врстама саобраћаја, објеката комуналне привреде (водовод, електродистрибуција, витални прехранбени објекти), очување јавног реда и мира, очување реда и контролу уласка и изласка из болничких и карантинских објеката, обезбеђење превоза и пратњу возача са медицинским материјалом и фармацеутских возила, као и обезбеђење дезинфекционих пунктова и прилаза угроженим подручјима, проглашеним од стране Владе Србије.⁸³

Проблем у вођењу полицијске јединице може представљати централизација, односно директна потчињеност директору полиције. Наиме, Сектор за ванредне ситуације би требало да, у ванредним ситуацијама, буде водећа организација на државном нивоу, с тим што у случају сузбијања заразних болести Институт за јавно здравље треба да има највећи ауторитет. Основни принципи и начела на којима се заснива руковођење у оквиру полицијских јединица током ванредних ситуација су принципи субординације, једностарешинства, јединства, непрекидности, ефикасности и еластичности, као и начела

⁸² Д. Кекић, *op.cit.* 174.

⁸³ *ibid.* 175.

права на заштиту, солидарности, јавности, превентивне заштите, одговорности и поступности при употреби снага и средстава.

У ванредним ситуацијама, различити сектори полиције имаће и различите задатке, те ће тако рецимо саобраћајна полиција имати задатак да одржава нормалан ток саобраћаја и да учествује у заштити превоза медицинског и санитетског материјала, а посебну улога има и код преласка дезинфекционих пунктова за улаз на угрожену територију. Затим, специјална антитерористичка јединица, заједно са припадницима Специјалне бригаде Војске Србије, учествује у акцијама заштите и спасавања становништва, као и свим другим задацима који им буду додељени од стране Владе. Жандармерија је та која се бави задацима из делокруга заштите и спасавања грађана, обезбеђења и контроле уласка и изласка са угрожених територија, пратње медицинских возила, одржавања јавног реда и мира и другим пословима. Даље, гранична полиција се бави обезбеђивањем несметаног пролаза робе, материјала, возила и људи, узимајући у обзир да када је проглашена епидемија заразне болести на територији Србије долази до различитих ограничења. Она, такође, мора блиско сарађивати са царинском службом, фитосанитарном инспекцијом и ветеринарском инспекцијом. АЛЕРТ системом се обавештавају државе ЕУ да постоји опасност од заразне болести на нашој територији. Како је Србија у систему интегрисаног управљања границом, прописане су посебне мере и процедуре, те се у сарадњи са фитосанитарном и ветеринарском инспекцијом узимају узорци из намирница, робе и материјала, али и људи, како би се утврдило да ли су заражени. На граничном прелазу са страним држављанима би требало да додељују различите летке, упозорења и обавештења о зарази, којих је пожељно придржавати се како би се спречило заражавање током боравка у Србији.⁸⁴

Право да руководи одређеном јединицом полиције има само старешина који је одређен за ту области по „својој линији рада“. Ипак, могуће је да такав однос буде нарушен када се обављају одређене безбедносне акције, тј. када је у току неке акције одсечен део јединице па старешина вишег ранга преузима руковођење тим делом или када се некој јединици придода неки други део јединице. У току епидемије заразних болести неопходно је да руковођење јединицом обавља штаб за ванредне ситуације, како би се

⁸⁴ *ibid.* 176.

избегло преклапање дужности и одговорности, док се редовни задаци морају обављати у складу са Законом о полицији.⁸⁵

3.2.3 ПРИМЕРИ ПОЈАВЕ ЕПИДЕМИЈЕ ЗАРАЗНИХ БОЛЕСТИ И РЕАКЦИЈА ПОЛИЦИЈЕ НА ЊИХ ШИРОМ СВЕТА

Полиција, а и свет уопштено, су се у последњих неколико денација суочили са генерално врло мало пандемија. Међутим, без обзира на то, постоји велика количина података на основу којих би се могле утврдити најбоље праксе за поступање у таквим ванредним ситуацијама. Лоше постављена улога полиције у пандемијама може представљати велики проблем за спровођење донетих одлука и препорука. Главна ограничења која спречавају валидацију конкретних савета у вези поступања у случају пандемије јесте што пандемије представљају изузетно сложене и компликоване ситуације које често превазилазе способност државе да одговори на ризике и претње које оне са собом носе. Епидемије заразних болести су динамичне, често непредвидиве, односно подложне брзим променама, тако да било која акција може изазвати ланац како жељених, тако и нежељених последица.⁸⁶

По завршетку Првог светског рата, 1918. године прошлог века, на америчком Средњем западу појавио грип, тзв. шпанска грозница, који се ширио невероватном брзином и који је убрзо захватио Русију, Кину и цело подручје САД. Од овог грипа оболела је око трећина тадашње светске популације, а према неким проценама око 40 милиона људи је умрло. Током пандемије шпанског грипа, полицијски службеници су на улицама спроводили одлуке које су доносили званичници из области јавног здравља са циљем смањења даљег ширења изузетно заразне болести. Полиција је имала задатак да патролира карантинским зонама, нарочито у градовима који су сматрани „жариштима болести“. Са порастом броја преминулих, појавили су се нови проблеми, и то нарочито у погребној индустрији. Услед неочекиване смрти толиког броја људи у кратком временском периоду, ковчези и друга погребна опрема је готово нестала, те су тела

⁸⁵ *ibid.*

⁸⁶ D. Kekić, M. Milenković, *op.cit.* 284.

умотавана у беле прекриваче и остављана на тротоарима. Тела су ноћу одвожена одатле камионима у масовне гробнице, што је морало да буде праћено од стране полиције.⁸⁷

Полиција у нашој земљи је, такође, играла јако значајну улогу током 1972. године. Наиме, Србију је тада погодила последња европска епидемија великих богиња са процентом смртности од 20 посто. Током епидемије полиција је имала улогу у обезбеђивању карантина. Београд је био седиште чак осам карантина у којима су смештана болесна лица и који су остали упамћени као „добро чуване тврђаве“. Четири карантина су се налазила у болницама, док су остала четири била смештена у адаптираним цивилним објектима, односно хотелима и мотелима.⁸⁸

Од 1918. године па све до скорашњих догађаја у вези са пандемијом корона вируса, улога полиције се током пандемије није значајно променила – полицијски службеници патролирају заједницама, водећи рачуна о томе да јавност буде адекватно информисана и чинећи све што је у њиховој моћи да одржава безбедност грађана. Тако је међународна полицијска организација Интерпол крајем марта 2020. године, на почетку пандемије, упутила одређене препоруке полицијским организацијама. Интерпол је, најпре, препоручио да се пажња умсери на нове криминалне претње, као што су намерно ширење вируса, трговина фаслификованим медицинским производима, превара и сајбер криминал, уз наглашавање мера које би полицијски службеници требало да предузму како би заштитили сами себе. Интерпол је тада посебно нагласио подршку коју полиција треба да пружи здравственим радницима, пре свега помажући јавноздравственим органима у ограничавању кретања и праћењу контаката.⁸⁹

3.2.4 УЛОГА ПОЛИЦИЈЕ ТОКОМ ПАНДЕМИЈЕ COVID-19 КАО ПРИМЕР ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ

На почетку треће деценије 21. века свет се суочио са изузетно опасном епидемијом претходно непознатог вируса који носи службени назив SARS-CoV-2, док сама болест носи назив Covid-19, односно у народу познатији као корона вирус. Вирус се огромном

⁸⁷ D. Kekić, M. Milenković, *op.cit.* 282-283.

⁸⁸ *ibid.*

⁸⁹ *ibid.*

брзином проширио из Кине, где је иначе и први пут забележен, након чега је захватио цео свет. Последишно томе, вирус је убрзо погодио регион Балкана.⁹⁰

Србија се, 15. марта 2020. године, већ други пут у 21. веку, сусрела са режимом ванредног стања. Први пут је ванредно стање проглашено 2003. године, поводом атентата на председника тадашње Владе, када је потврђено да постојећа уставна решења нису довољно добро формулисана, јер иста нису била адекватна да спрече злоупотребу специфичног правног режима који је на снази у току ванредног стања, ни у погледу трајања, ни у погледу мера одступања од људских права.⁹¹ Други пут ванредно стање је проглашено 2020. године са циљем спречавања ширења заразне болести корона вируса.

Током пандемије корона вируса, улога полиције се значајно променила у односу на њихову дотадашњу улогу у редовним околностима. Поред обављања редовних дужности и задатака везаних за очување јавног реда и мира, сузбијање криминала и очување безбедности државне границе, полиција је сада била ангажована и за спровођење забране кретања и контролу мере изолације. Правни акти на основу којих су уведене рестриктивне мере мењали су се неколико пута, што доводи до закључка да није постојао јасан план за сузбијање епидемије и прилагођавање новонасталој ситуацији, за шта је засигурно један од разлога било непоседовање довољно информација о самом вирусу.

Влада Републике Србије је 10.03.2020. године, на основу овлашћења из члана 6 став 2 Закона о заштити становништва од заразних болести, донела Одлуку о проглашењу болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 заразном болешћу. Истом одлуком је, свим страним држављанима који долазе на територију Републике Србије из Италије, Кине, Јужне Кореје, Швајцарске и Ирана, био забрањен улазак. Ипак, са друге стране, држављанима Републике Србије није се могао у потпуности забранити улазак у сопствену земљу, али им је зато кретање било ограничено одређивањем мере изолације у трајању од 14 дана од стране Министарства здравља, на граничним прелазима. Поред ове ригорозне мере, Влада је такође препоручила запосленима у систему здравствене и социјалне заштите да не путују у земље са интензивном трансмисијом вируса, односно да не иду у

⁹⁰ Ж. Никач, Место, улога и задаци полиције МУП РС у сузбијању епидемије COVID-19 и заштите живота људи, у: С. Перовић, *Зборник радова 33. сусрета Копаоничке школе природног права – Унификација права и правна сигурност*, вол. 1, Београд, 2020, стр. 263-264.

⁹¹ Д. Симовић, Ванредно стање у Србији: Уставни оквир и пракса поводом пандемије COVID-19, *Свеске за јавно право*, бр. 39, 2020, стр. 3.

земље које су у том тренутку представљале жаришта епидемије. Ова одлука је касније мењана више пута.⁹²

Након тога, дана 15. марта 2020. године, донета је и Одлука о проглашењу ванредног стања на територији Републике Србије због епидемије Covid-19 које је трајало до 6. маја 2020. године, односно укупно 52 дана.⁹³ Карактеристике ванредних околности, у виду опасности од ширења заразне болести COVID-19, имала је за последицу да се одмах приступи алтернативном и резервном поступку проглашења ванредног стања, те је зато уместо Народне скупштине, ванредно стање проглашено заједничком одлуком председника Републике, председника Владе и председника Народне скупштине дана 15. марта 2020. године. Устав РС предвиђа да мере одступања од људских права доноси Влада уз супотпис председника државе. Међутим, Уредбом о мерама за време ванредног стања, донетој истог дана када је ванредно стање проглашено, предвиђено је да Министарство унутрашњих послова, уз сагласност Министарства здравља, може:

- привремено да ограничи или забрани кретање лицима на јавним местима;
- нареди појединим лицима или групама лица која су заражена или се сумња да су заражена заразном болести COVID-19 да борава на адреси свог пребивалишта, односно боравишта, са обавезом јављања надлежној здравственој установи;
- нареди да се изврши затварање свих прилаза отвореном простору или објекту и онемогући напуштање тог простора или објекта без посебног одобрења;
- нареди обавезан боравак одређеним лицима или групама лица на одређеном простору и одређеним објектима – прихватни центри за мигранте и слично.⁹⁴

Дакле, Уредбом је извршен трансфер надлежности на министра унутрашњих послова да, уз сагласност министарства здравља, може доносити мере суспендовања слободе кретања. С обзиром да се ради о мери потпуне суспензије слободе кретања, иста је морала да буде усвојена у форми уредбе уз супотпис председника државе.⁹⁵

Главни задатак полиције у 52 дана трајања ванредног стања био је да обезбеди поштовање примене следећих мера: ограничења и забране кретања; забране окупљања;

⁹² Ж. Никач, *op.cit.* 264.

⁹³ *ibid.*

⁹⁴ Д. Симовић, *op. cit.* 12-13.

⁹⁵ *ibid.*

здравственог надзора и карантина; издавања дозвола за кретање и процењивања оправданости захтева за добијање дозволе за кретање када је оно иначе забрањено.⁹⁶

Нормативно-правни извори за рад и поступање полиције у време ванредног стања могу се класификовати у две групе, у редовне правне акте, под којима се подразумевају прописи донети пре проглашења ванредног стања, и ванредне правне акте, односно акте донете поводом проглашења епидемије и ванредног стања, за време трајања ванредног стања и ради његовог окончања.⁹⁷

Редовни правни акти који су служили као правни оквир за поступање полиције за време ванредног стања могу се даље поделити на националне и међународне изворе права. У конкретном случају, најважнији домаћи извори права који су регулисали рад и поступање полиције у време ванредног стања били су: Устав РС, Кривични законик, Законик о кривичном поступку, Закон о полицији и Закон о заштити становништва од заразних болести. Када су у питању међународни извори права, свакако да су у случају ванредног стања најважнији они који се баве питањима поштовања и заштите основних људских права и слобода.⁹⁸

Ванредни правни акти су сви они прописи који су донети од стране надлежних органа РС поводом проглашења епидемије и ванредног стања, за време трајања ванредног стања и ради окончања истог. Као што смо већ поменули, истог дана када је проглашено ванредно стање, Влада РС је донела и Уредбу о мерама за време ванредног стања, која представља један од најзначајнијих ванредних правних аката коришћених за време ванредног стања. Изменама и допунама Уредбе касније су увођене разлитичите промене, односно забране и ограничења, како би се сама Уредба ускладила са потребама грађана и, генерално, целе друштвене заједнице. Тако је рецимо установљен изузетак од забране и ограничења кретања старијим особама за време ускршњих празника, а затим и изузетак од забране за власнике кућних љубимаца, децу, слепе, слабовиде, особе са сметњама у развоју и аутизмом.⁹⁹

Користећи ову Уредбу као правни основ, министар унутрашњих послова је 18. марта 2020. године донео Наредбу о ограничењу и забрани кретања лица на територији

⁹⁶ Ж. Никач, *op.cit.* 265.

⁹⁷ *ibid.*

⁹⁸ *ibid.*

⁹⁹ *ibid.* 266-267.

Републике Србије којом се лицима са навршених 65 и више година живота у насељеним местима преко 5000 становника, односно лицима са навршених 70 и више година живота у насељеним местима до 5000 становника забрањује кретање на јавним местима, односно ван станова, просторија и објеката за становање у стамбеним зградама и изван домаћинства. У почетку примене Наредбе, кршење забране кретања било је најпре инкриминисано као кривично дело Непоступање по здравственим прописима за време епидемије (чл. 248 Кривичног законика), али након увиђања да је спровођење кривичног поступка неефикасно за време ванредног стања, Влада је већ 21. марта донела Уредбу о прекршају за кршење Наредбе министра унутрашњих послова о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије. Овом уредбом предвиђено је да кршење забране кретања представља прекршај за који је запређена новчана казна у распону од 50.000 до 150.000 динара.¹⁰⁰

На самом почетку кризне ситуације, полиција је имала задатак да грађане који су из иностранства долазили у Републику Србију обавести о кућном карантину, тачније о обавези да остану код куће најпре 14, а касније 28 дана. Уз то, полиција је контролисала поштовање ове мере, нарочито након увођења ванредног стања, а у случају откривања да је дошло до кршења мере, полиција је подносила тужилаштву кривичну пријаву против лица које је исту меру прекршило. Полицији је, такође, било дозвољено да изда налог зараженима, као и онима за које је постојала сумња да су заражени, да остану на својој адреси пребивалишта или боравишта, уз обавезу јављања надлежној здравственој установи. Поред тога, с обзиром да је било неопходно и вршење контроле поштовања наређене кућне изолације, грађани су проверавани да ли су у кућној изолацији најчешће позивом на фиксни телефон од стране полиције, а понекад и одласком на њихову кућну адресу.¹⁰¹

У сваком правном систему, избори и дилеме са којима се суочавају власти у условима опасне епидемије, што се свакако односи и на полицију, сврставају се у пет главних категорија: спровођење карантина или потпуне блокаде, проналажење алтернативних мера за хапшење и притварање осумњичених за кривична дела, подршка и помоћ медицинским радницима, суочавање са новим облицима криминалитета (нпр.

¹⁰⁰ *ibid.*

¹⁰¹ D. Kekić, D. Spasić, A. Čudan, *op. cit.* 58-59.

продаја лажне медицинске и заштитне опреме) и информисање на друштвеним мрежама. Полицијским службеницима морају бити дате јасне инструкције у вези правилног комуницирања са заједницом и спровођења прописа у време ванредне ситуације. Улога, али и обавеза свих безбедносних служби јесте да своје чланове усмере на информисање јавности о актуелним ограничењима и охрабривање грађана да поштују државне и локалне здравствене препоруке и прописе.¹⁰²

Генерално, за полицијске службенике током ванредног стања највећи проблем представљало је често мењање прописа што им је значајно отежавало на рад, нарочито оним лицима која су на терену обављала конкретне задатке у контроли кретања становништва и примени мера здравственог надзора и карантина. Дешавало се да због готово свакодневне промене прописа, полицијски службеници и тужиоци не могу у тренутку поступања са сигурношћу утврдити која правна правила тренутно важе. Такође, једна од примедби која се наметнула јесте да је у скоро свим подзаконским актима донетим за време ванредног стања било предвиђено да се за прекршаје из уредби може покренути и довршити прекршајни поступак, чак и ако је против учиниоца покренут или је у току кривични поступак за кривично дело које обухвата обележја тог прекршаја. Оваква правна норма је спровођена без обзира на забране прописане у прекршајном и кривичном законодавству, а које се односе на забрану двоструке кажњивости, односно једног од основних начела кривичног поступка *ne bis in idem*.¹⁰³

Проблем честих промена прописа значајно је отежавао рад безбедносним агенцијама, а нарочито полицији и тужилаштву, који су обављали већину послова везаних за специфичне задатке контроле кретања становништва и спровођења мера здравственог надзора и карантина. Као што је већ наведено, због правне недоследности и готово свакодневне промена прописа, полицајци су неретко морали да поступају по основу изјава са конференција за штампу, а не на основу званичног акта објављеног у Службеном гласнику, што је значајно отежавало њихов рад и положај за време трајања пандемије.¹⁰⁴

¹⁰² *ibid.*

¹⁰³ Ж. Никач, *op.cit.* 267-268.

¹⁰⁴ D. Kekić, D. Spasić, A. Čudan, *op. cit.* 60-61.

3.2.5 ОРГАНИЗАЦИЈА МУП РС И ПОСТУПАЊЕ ПОЛИЦИЈЕ У ВРЕМЕ ВАНРЕДНОГ СТАЊА

Поред редовних послова и задатака које полиција има у погледу сузбијања криминала, очувања јавног реда и мира, безбедности државне границе и других полицијских послова, полиција је у периоду ванредног стања добила нове задатке, од којих су свакако два најважнија била да контролише спровођење мера изолације и спровођења мере забране кретања.¹⁰⁵

Лицима која су била заражена или за која је постојала сумња да су заражена корона вирусом Министарство здравља, Сектор за инспекцијске послове, је преко својих подручних одељења за санитарну инспекцију одређивао управним решењем меру стављања под здравствени надзор и изолацију у кућним условима у трајању од најмање 14 дана. О одређивању мера електронским путем Одељење за санитарну инспекцију је одмах обавештавало месно надлежну полицијску управу. Провера поштовања изречених мера изолације поверена је полицијским службеницима који су тај задатак обављали у складу са унутрашњом поделом рада у оквиру полицијских управа. Они су најпре путем телефона вршили проверу позивајући лица према којима је одређена мера изолације, испитујући да ли се лица налазе на адреси изолације. Сваки позив је морао бити евидентиран од стране поступајућег службеника. Тек уколико се лице не јави или постоји сумња да не поштује наложену меру изолације, тада је на адресу изолације упућивана патрола која је непосредно вршила проверу поштовања мере изолације. Непосредне провере морале су да се врше уз поштовање превентивних мера заштите живота и здравља полицијских службеника, као што су обавезно ношење маске и рукавица, држање одређеног растојања између полицијских службеника и изолованог лица и слично.¹⁰⁶

Наравно, у таквој ситуацији било је неопходно водити рачуна и о заштити здравља припадника МУП-а, а нарочито полицијских службеника, с обзиром да су они у том периоду константно били изложени високом ризику од заразе корона вирусом, те је из тог разлога организовано редовно тестирање и системско праћење здравља запослених.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Ж. Никач, *op.cit.* 269.

¹⁰⁶ Ж. Никач, *op.cit.* 269-270.

¹⁰⁷ *ibid.*

Као што смо већ навели, други најважнији задатак полиције био је да контролише спровођење мере забране кретања. За време трајања ванредног стања важиле су две врсте забране кретања: 1) лицима са навршених 65 и више година живота – у урбаним насељеним местима преко 5000 становника, односно лицима са навршених 70 и више година живота – у руралним насељеним местима до 5000 становника; 2) свим лицима без обзира на године живота у времену од 20 до 5 часова наредног дана. Полиција је, кроз појачану патролну делатност, како у току дана тако и у току ноћи, кроз проверу и утврђивање идентитета, опсервацију и друге полицијске мере и радње непосредно спроводила меру забране кретања. Полицијски службеници су у случају затицања лица која крше ову забрану, а процене да је то потребно, спроводили законом предвиђене репресивне мере кривичне (у почетку), односно прекршајне одговорности.¹⁰⁸

3.3 УЛОГА ПОЛИЦИЈЕ У ТЕРОРИСТИЧКИМ ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА ИЗАЗВАНИМ УПОТРЕБОМ ОПАСНИХ МАТЕРИЈА

Један од најозбиљнијих видова угрожавања безбедности је ванредна ситуација изазвана употребом опасних материја у терористичке сврхе. Тероризам, као негативна друштвена појава и савремена претња безбедности, представља тешко решив безбедносни проблем и за државе, и за међународни систем у целини. У стручној литератури појам тероризам се дефинише као метод смишљене и систематске употребе насиља с циљем развијања страха код људи и представника власти, ради остваривања личних, политичких и других идеолошких циљева.¹⁰⁹

Ванредне ситуације изазване употребом опасних материја су специфични догађаји који захтевају предузимање посебних мера од стране једне или више интервентно-спасилачких служби, а такође подразумевају учешће великог броја лица приликом спровођења акције спасавања. Узимајући у обзир карактеристике таквих ванредних ситуација, све интервентно-спасилачке службе имаће заједничке циљеве као што су: спасавање и заштита људских живота, ублажавање патње, контролисање ванредне ситуације ограничавањем њене ескалације, упозоравање јавности и предузећа, саветовање

¹⁰⁸ *ibid.*

¹⁰⁹ В. Цветковић, Управљање у терористичким ванредним ситуацијама изазваним употребом опасних материја, *Научна конференција: сигурност урбаних средина, Факултет за криминалистику, криминологију и сигурносне студије*, Сарајево, 2014, стр. 63-64.

и пружање информација, заштита здравља и безбедности особља интервентно-спасилачких служби, очување животне средине, заштита материјалних добара (имовине) у мери колико је то могуће, одржавање или обнова критичних активности, одржавање уобичајених услуга на одговарајућем нивоу...¹¹⁰

Када се десе терористичке ванредне ситуације, пожељно је ослањати се на стандардизоване процедуре како би се спровела доследност у тактичким операцијама, без обзира која интервентно-спасилачка служба је укључена у пружање одговора.¹¹¹ Основни алгоритам при отклањању последица у таквим ситуацијама требало би да садржи следеће критичне тачке:

- организација рада се мора установити од стране интервентно-спасилачке службе која прва стигне на место ванредне ситуације и она се мора одржавати, како би при пристизању других служби и јединица могла адекватно да се изврши координација свих, тренутно и накнадно, расположивих ресурса уз неопходне инструкције учесницима;
- неопходно је успоставити јединствену организацију кључних служби и, у зависности од природне ванредне ситуације, нагласити која од њих представља главну, односно водећу службу;
- успоставити јединствено командно место;
- сваки пропуст у безбедности може довести до људских жртава;
- дефинисати основне стратешке циљеве и приоритете;
- фокусирати се на тријажу пацијената, проналазак и идентификацију свих жртава и успостављање система приоритета при лечењу пацијената и њиховог транспорта;
- спроводити контролу над жртвама, објектима и одговорним службама на јединствен начин и уз употребу јединствених метода;
- ниједна служба не може сама ефикасно да руководи ванредном ситуацијом, спроводи програме на регионалном и ширем нивоу;
- поштовати организацију рада и контроле свакодневно.¹¹²

¹¹⁰ *ibid.*

¹¹¹ В. Цветковић, Интервентно-спасилачке службе у ванредним ситуацијама, *Задужбина Андрејевић*, Београд, 2013, стр. 31.

¹¹² US Fire Admin (Federal Emergency Management Agency), *Emergency Response to Terrorism*, 2000, pp. 29.

Припадници интервентно-спасилачких служби навикли су да се суочавају са претњама које могу да се виде, додирну, чују или осете. Међутим, ванредне ситуације изазване употребом опасних материја су у потпуности другачије, из разлога што претње које су невидљиве потпуно мењају њихову перцепцију, услед чега се основано јавља страх са тенденцијом раста на страни полицијских службеника. Очекивано је да полицијски службеници у таквим ситуацијама буду подсвесно оптерећени питањем да ли су већ удахнули ту невидљиву материју, да ли удисање те супстанце може имати смртни исход, да ли ће та супстанца евентуално испасти фатална за десет дана или десет година.¹¹³

Такође, једна од главних карактеристика употребе опасних материја јесте да имају потенцијал секундарне контаминације амбуланти, болница, кућа и других људи који дођу у контакт са контаминираним жртвама. Озбиљан проблем са којима се сусреће особље тих служби јесте утврђивање врсте супстанце која је коришћена у нападу, с обзиром да се као приоритет намеће управо идентификација физичких својстава такве супстанце, како би службе могле да поступају на одговарајући начин карактеристичан за одређену материју. Управо из тог разлога, интервентно-спасилачке службе морају имати развијене процедуре поступања, уз поштовање одређених упутстава као што су: да увек сумњају на најгоре приликом сваке ванредне ситуације, пре него што се ваздух тестира; да користе заштитна средства и опрему све док се одређена област не испита и не установи као безбедна; да се у што краћем року направе станице за деконтаминацију; да се спрече сви одласци са лица места, као и проток воде док траје деконтаминација; да буду у приправности за накнадна рушења; да се води рачуна о секундарним експлозивним уређајима и извршиоцима кривичног дела... Припадници служби морају константно имати на уму правило „време – растојање – штит“, тј. правило које указује на неопходност провођења што је могуће мање времена у зони опасности, на држање одговарајуће раздаљине и заштиту себе од опасности у свако доба, као и формирање документације што пре и што детаљније.¹¹⁴

¹¹³ В. Цветковић, 2014, *op. cit.* 66.

¹¹⁴ *ibid.*

3.3.1 ФАЗЕ ТАКТИЧКОГ СИСТЕМА УПРАВЉАЊА У ВАНРЕДНОЈ СИТУАЦИЈИ ИЗАЗВАНОЈ УПОТРЕБОМ ОПАСНИХ МАТЕРИЈА

У пракси је установљена процедура од осам корака, чијим предузимањем се обезбеђује флексибилан тактички систем управљања који омогућава доследну управљачку структуру, без обзира на врсту употребљене опасне материје. Осам основних корака које је потребно предузети и који обично прате временску линију терористичке ванредне ситуације су:

- 1) управљање и контрола подручја ванредне ситуације;
- 2) идентификација проблема;
- 3) оцена опасности и ризика;
- 4) одабир заштитне одеће и опреме;
- 5) управљање информацијама и ресурсима за одговор;
- 6) спровођење стратегије одговора;
- 7) операције деконтаминације и чишћења;
- 8) окончавање ванредне ситуације.¹¹⁵

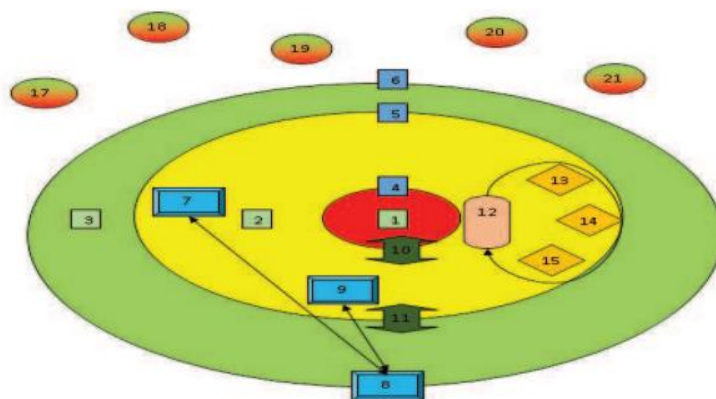
Након доласка интервентно-спасилачких служби на лице места терористичког догађаја, потребно је, пре свега, одредити физичку распрострањеност ванредне ситуације, имајући у виду да су искуства показала да је то кључан корак за спречавање даљег погоршања безбедносне ситуације. Не може се безбедно и ефективно контролисати такво подручје, уколико не постоји контрола и над самом локацијом. Реакција служби у почетним фазама ванредне ситуације је изузетно важна, јер су раније искуства показала да оне ванредне ситуације које нису на адекватан начин третиране од самог почетка касније постају све теже за контролу како ситуација даље прогресира. Управљање и контролисање локације је критична полазна тачка и база на коју се даље спроводе активности које представљају одговор на ситуацију.¹¹⁶

Затим, када је у питању овај тип ванредне ситуације, карактеристично је да се постављају три кордона, и то: унутрашњи, спољашњи и саобраћајни, односно лице места ванредне ситуације се дели на три зоне: забрањену зону, зону ограниченог приступа и безбедну зону. Забрањена зона је област која непосредно окружује лице места, а простире

¹¹⁵ В. Цветковић, 2013, *op. cit.* 13.

¹¹⁶ В. Цветковић, 2014, *op.cit.* 66-67.

се на довољној удаљености да спречи штетне ефекте дејства опасности од испуштених опасних материја на људе ван те зоне и овој зони могу искључиво приступити припадници надлежних служби са специјалном опремом. Након окончања фазе спасавања, полиција преузима одговорност да из ове области пренесе преминула лица и смртне остатке, као и да изврши форензичко истраживање и прикупи потребне доказе. Даље, зона ограниченог приступа је зона која се граничи са рестриктивном зоном и обухвата простор где нема штетних ефеката, али опрема и људи који излазе из забрањене зоне могу бити контаминирани. Коначно, безбедна зона је простор у коме нема загађења. Наравно, неопходно је да полиција проверава све сумњиве објекте и лица у сва три кордона, као и да региструје све своје припаднике који улазе у унутрашњи кордон на месту које је одређено као зборно место.¹¹⁷



Слика 2: Приказ регулисања стања на подручју ванредне ситуације изазване употребом опасних материја¹¹⁸

Дакле, регулисање стања на подручју ванредне ситуације подразумева формирање:

1. забрањене зоне; 2. зоне ограниченог приступа; 3. безбедне зоне; 4. унутрашњег кордона; 5. спољашњег кордона; 6. саобраћајног кордона; 7. оперативног штаба; 8. контроле приступа месту ванредне ситуације; 9. зборног места; 10. контролне тачке приступа унутрашњем кордону; 11. контролне тачке приступа спољашњем кордону; 12. полицијске области; 13. места за медије; 14. централног бироа за жртве, 15. места за деконтаминацију;

¹¹⁷ D. Mladen, V. Cvetković, Police Deployment in Emergency Situations Caused by the Abuse of Weapons of Mass Destruction, *Međunarodni naučni skup „Dani Arčibalda Rajsa“*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2012, pp. 539-540.

¹¹⁸ В. Цветковић, 2013, *op. cit.* 67.

16. места за логистику; 17. прихватног центра за пријем пријатеља и рођака; 18. прихватног центра за преживеле; 19. центра за одмор; 20. центра за хуманитарну помоћ; 21. мртвачнице, што је све по бројевима сликовито приказано на слици бр. 2.¹¹⁹

Након што буде одређена физичка распрострањеност ванредне ситуације и иста буде адекватно обезбеђена на изнад описан начин, потребно је идентификовати опасне материје које су изазвале ванредну ситуацију. Ова фаза је од пресудног значаја за даљи ток ванредне ситуације. Основни принципи на којима се заснива утврђивање опасне материје јесу препознавање, идентификација, класификација и верификација материје. Дакле, прво је потребно детектовати присуство опасне материје, затим је неопходно њено тачно идентификовавање, а уколико то није могуће да се изврши са довољном прецизношћу, онда следи покушај класификације и одређивање врсте опасности. Након доласка на лице места, потврђује се првобитно донети закључак, с обзиром да важи правило да се примарна информација не може одмах узимати као тачна.¹²⁰

Процена опасности и ризика је најкритичнија функција коју обављају интервентно-спасилачке службе (фаза евалуације опасности и ризика). Оцена информације о опасностима и могућностима потенцијалних ризика је критична тачка у одлучивању за успешно управљање. У овој фази се процењује да ли ће се предузимати офанзивне или дефанзивне мере и радње, као и који стратешки циљеви и тактичке опције треба да буду спроведене да би се проблем могао успешно контролисати.¹²¹

Изузетно је значајна и фаза која се односи на безбедност припадника безбедности, односно на избор њихове личне заштите одеће и опреме. Лична заштитна опрема је било која врста одеће или уређаја коју носе припадници интервентно-спасилачких служби како би се заштитили од опасности које могу бити присутне на лицу места. Примена заштитних мера може зависити од задатака које треба извршити, од саме локације ванредне ситуације, као и од активности које се спроводе на лицу места. У ванредним ситуацијама изазваним употребом опасних материја један од приоритета јесте да припадници надлежних служби који учествују у интервенцији имају одећу која омогућава адекватан ниво личне заштите, као и да имају адекватну опрему неопходну за спровођење

¹¹⁹ В. Цветковић, 2014, *op.cit.* 68.

¹²⁰ *ibid.*

¹²¹ R. Heyer, Introduction to CBRNE Terrorism: An awareness Primer and Preparedness Guide for Emergency Responders, Rad Hat Publishing, New Jersey, 2006, pp. 42.

очекиваних задатака. Заштитна одела ће се мењати у зависности од више фактора, а најчешће у зависности од задатка, тј. од тога да ли ће полицијски службеници предузимати офанзивне или дефанзивне задатке, или ће предузимати одређене мере и радње без посебне интервенције.¹²²

Следећа фаза састоји се од контроле протока информација и координације ресурса, односно од процеса детерминисања временског и ефективног управљања, координације и ширења постојећих података, информација и ресурса међу свим учесницима. Успешност координације у ванредној ситуацији зависи од ефикасне имплементације система и праћења одговарајуће процедуре. У овој фази је од кључног значаја пратити ток дешавања, потврђивати наређења, одржавати контролу, напредовати у решавању проблема и брзо позвати додатну асистенцију када се процени да је то неопходно, уз обезбеђивање да сви учесници разумеју акциони план.¹²³

У фази спровођења приоритетних акција интервентно-спасилачке службе поступају по усвојеним стратегијама које регулишу такву област. Заједничке стратегије за заштиту људи укључују спасавање, јавне акције заштите, управљање пожаром и операције опоравка. Дакле, такве стратегије углавном извршавају заједно полиција, која је одговорна за сва безбедносна питања, и ватрогасно-спасилачке јединице. Када се догоди овај тип ванредне ситуације, руководилац интервенције ће одлучити који од три модела ће се примењивати у конкретном случају: офанзивни модел, односно модел напада, који има за циљ усмеравање ресурса ка сузбијању ширења штетних ефеката опасних материја; дефанзивни модел, односно модел одбране, који усмерава ресурсе (људе, опрему и материјале) мање агресивним циљевима; неинтервентни модел који значи непредузимање акције и вођење правилном да надлежни органи дозвољавају ванредној ситуацији да прати свој природан ток, док ризик интервенисања не буде сведен на прихватљив ниво.¹²⁴

Након што буду спроведене приоритетне акције потребно је извршити свеобухватну деконтаминацију. Деконтаминација је процес у коме се опрема, кадрови и залихе ослобађају утицаја опасних материја које су присутне приликом уласка или рада у контаминираним областима. На лицу места је потребно спровести деконтаминацију чији

¹²² Law enforcement officers guide for responding to chemical terrorist incidents, prepared by the U.S. army soldier and Biological Chemical Command, 2003, pp. 51-52.

¹²³ В. Цветковић, 2014, *op.cit.* 69.

¹²⁴ В. Цветковић, 2013, *op. cit.* 59.

је циљ да се осигура безбедност интервентно-спасилачких служби и јавности смањивањем количине контаминације на особама, опреми и у животној средини. Свакако да деконтаминација мора бити у координацији са тактичким операцијама полиције и да мора бити адекватно спроведена.¹²⁵

У фази окончања ванредне ситуације врши се пребацивање команде одговарајућој служби одговорној за координацију и активности које следе након ванредне ситуације. Надлежне службе морају да изврше проверу свог особља и опреме, испитивање у вези са ванредном ситуацијом и пребацивање команде водећој служби одговорној за операције по њеном завршетку. Све те активности које се предузимају након завршетка ванредне ситуације могу да се поделе у три групе: подношење извештаја о ванредној ситуацији, анализа ванредне ситуације и критика ванредне ситуације.¹²⁶

IV ПРИМЕРИ ПОСТУПАЊА ПОЛИЦИЈЕ У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА У ЗЕМЉАМА ШИРОМ СВЕТА

4.1 СЈЕДИЊЕНЕ АМЕРИЧКЕ ДРЖАВЕ

Након низа великих шумских пожара који су погодили Калифорнију током 1970. године и нанели катастрофалне последице у виду велике материјалне штете, масовних људских жртава и великог броја повређених лица, уочено је да се проблем са пожарима понављао више пута по истом обрасцу, а да за њега и даље није постојао адекватан одговор који би спречио или умањио наступање катастрофалних последица. Након великих шумских пожара, развијен је систем управљања у ванредној ситуацији, тзв. ICS, у јужној Калифорнији. У том периоду, органи власти су на свим нивоима сарађивали на стварању организације задужене за потенцијалне ванредне ситуације (Firefighting Resources of California Organized for Potential Emergencies), које тело је на основу анализе реаговања и одговора на велике пожаре уочило одређене проблеме који су се понављали у свакој ванредној ситуацији, а то су:

- коришћење нестандардизоване терминологије;
- недостатак консолидованих акционих тј. оперативних планова;

¹²⁵ В. Цветковић, 2014, *op.cit.* 69.

¹²⁶ *ibid.* 70.

- нестандартизовани начини и средства комуникације;
- недостатак одговарајуће опреме;
- немогућност да се акције служби за спасавање и других ангажованих агенција и служби прилагоде конкретној ситуацији.

Као резултат уложених напора за решавање уочених проблема развијен је оригинални систем управљања у ванредним ситуацијама, који је првобитно био развијен као систем који ће се примењивати у случају великих пожара, међутим како је временом дошло до различитих измена и усавршавања система, омогућено је да се исти може користити у свим ванредним ситуацијама. Оно што је на самом почетку допринело широкој употреби овог система јесте било увођење јединствене организационе структуре, примена принципа из области менаџмента и стандардизација процедура.¹²⁷

Систем командовања и управљања је првобитно примењиван у ватрогасној служби, али је временом трансформисан у систем командовања и управљања за све типове ванредних догађаја. У потпуно развијеном облику, систем има потенцијал за управљање са око 5.200 учесника, при чему један руководиоца руководи са 3 до 5 људи. Законску потврду у САД добио је 1985. године и сада се, у изворном или модификованом облику, примењује у САД, Канади, Аустралији, Великој Британији и другим државама. Генерално, све хитне службе су састављене на исти начин. Хијерархија у организацији постоји без обзира да ли се ради о полицији, ватрогасно-спасилачким јединицама или служби хитне медицинске помоћи.¹²⁸

Организациона структура на месту ванредне ситуације успоставља се по принципу „*bottom-up*“, што значи да систем управљања успостављају субјекти који први стигну на место догађаја, а временом се активирају и друге функционалне области и одељења. У 95% свих ванредних догађаја се, на самом почетку, у организациону структуру укључују појединачни ресурси – појединац, део опреме или особља које га прати или тим састављен од појединаца на челу са супервизором, односно командиром. Ипак, уколико за то постоји потреба, ICS структура може да има и више слојева и компонената и бројније ангажовано

¹²⁷ Д. Млађан, В. Цветковић, М. Величковић, *op.cit.* 89-90.

¹²⁸ *ibid.*

особље, с обзиром да је флексибилност једна од главних одлика организације тог система.¹²⁹

Полицијски службеници у Сједињеним америчким државама пролазе кроз опсежну обуку како би ефикасно управљали хитним ситуацијама, која укључује широк спектар ситуација, укључујући хитне медицинске случајеве, природне катастрофе, ситуације са активним нападачима, па чак и изливање опасних материја. Комбинација физичке обуке, психолошке припреме и развоја тактичких вештина осмишљена је како би се обезбедила брза и одлучна реакција од стране полицијских службеника у случају кризе. Многе полицијске станице укључују специјализовану обуку за хитне ситуације као део свог програма, што обухвата симулације различитих хитних ситуација и на тај начин усавршавање вештина полицијских службеника под притиском.¹³⁰

Кад се догоди хитна ситуација, одговори полиције обично прате структурирани приступ. Први корак након што се прими хитан позив јесте процена ситуације, у чему диспечери играју кључну улогу у прикупљању инфомрација, које даље прослеђују полицијским службеницима на терену. Након тога службеници одлазе на лице места. У зависности од природе хитне ситуације, ово може укључивати једног од њих или више јединица, као и специјализоване тимове попут SWAT-а или тимова за деактивацију бомби. По доласку на место догађаја, припадници полицијске службе настоје да обезбеде терен, осигуравајући безбедност за пролазнике и себе. Ово укључује мере као што су контрола масе, евакуација и друге мере како би се спречила даља ескалација. Након што криза буде решена, полицијске станице обављају темељну ревизију њиховог одговора, што је од кључног значаја за идентификацију предности и мана система, као и елемената на чијем побољшању треба радити.¹³¹

У свом раду „*Лекције полицијских службеника научене за време урагана Катрина*“, Џеф и Михаел су спровели квалитативно истраживање које се односило на испитивање понашања, ставова и перцепција полицијских службеника о њиховим активностима током отклањања последица урагана у Луизијани и Мисисипију у току 2005. године. У те сврхе коришћени су резултати интервјуисања 40 полицијских званичника. Резултати

¹²⁹ *ibid.* 96-67 стр

¹³⁰ What is public order? The Critical Role of Police in Emergency Situations, Global Police Review, 2024, preuzeto 18.02.2025. године; <https://globalpolicereview.com/the-critical-role-of-police-in-emergency-response/>

¹³¹ *ibid.*

истраживања указали су на чињенице да: полицијски службеници нису били на адекватан начин припремљени за катастрофу; већина полицијских управа није имала припремљен план за ураган; полицијски службеници нису били тренирани и припремљени за катастрофу и нису знали како да одговоре на удар олује са прекидом комуникацијских веза; нису имали планове за евакуацију комплетних подручја; у почетку је била успостављена јединствена командна структура која се касније распала; полицијским службеницима је била потребна помоћ због великог броја позива које су примали; многи полицијски службеници су били у подручјима угроженим ураганом и нису били на располагању јединици; полицијске комуникације су биле прекинуте; многим полицијским службеницима је недостајала храна, вода, гориво и додатна опрема као што су батеријске лампе, рукавице, радио уређаји итд.; након урагана многи полицијски службеници су били приморани да недељама раде 12 до 18 сати дневно, седам дана у недељи...¹³²

Још једно истраживање које се бавило испитивањем утицаја урагана Катрина на функционисање њујоршке полиције током и непосредно након катастрофе објављено је у истраживачком раду „Теорија хаоса и организациона криза: теоријска анализа изазова са којим се суочавала њујоршка полиција“, аутора Терија и Ларија, користећи теорију хаоса као модела за анализу. Од постојећих података коришћени су извештаји новинарских агенција, надлежних органа, научни чланци и слично. Резултати истраживања показали су да је пре катастрофе њујоршка полиција имала развијен план за поступање полиције у урагану као природној катастрофи. Такође, пре него што се ураган приближио, званичници полиције су имали благовремена обавештења о његовој путањи и том приликом су дате инструкције полицијским службеницима да у року од 48 сати преместе своје породице са угрожених подручја и да се врате на своје дужности. Том приликом су полицијска возила пребачена у подземне гараже на врху брда како би се спречила оштећења проузрокована евентуалним поплавама, те како би били спремни за реаговање по позивима. У медијским и званичним извештајима истицале су се информације о повећању крађа и насиља у граду, с тим што се нису отуђивале основне животне намирнице, већ различите врсте техника. Ипак, недостатак комуникације уништио је ланац командне структуре, тако да наредбе са врха више нису могле да пристижу. Карактеристично је да је том приликом председник САД-а донео акт којим је велики број

¹³² В. Цветковић, 2019, *op.cit.* 216.

полицијских функција делегирао војсци, која је њима пружила огромну помоћ у извршавању дужности. Као последица стреса који је био изузетно наглашен код полицијских службеника у овом кризном периоду, одређени број њих је извршио самоубиство или напустио посао.¹³³

У раду „Лекције Катрине су помогле полицији да се суоче са ураганом Густав“ Мек Картија и Кара изнета је интересантна чињеница да је након урагана Катрина, полиција приступила изради генералног плана у коме су имплементирана сва искуства до којих се дошло у пракси полиције, што је све заједно резултирало ефикаснијим радом полицијских службеника током урагана Густав. Том приликом, за разлику од искуства у току урагана Катрина, нису забележена незаконита понашања од стране полицијских службеника, критична инфраструктура је издржала све ударе, криминалне активности су држане под контролом и комуникациони полицијски системи су уредно функционисали.¹³⁴

Денис, Кварантели и Расел су, у оквиру Центра за истраживање катастрофа, у току 1989. године израдили значајан извештај са називом „Анализа катастрофа: полицијски и ватрогасно-спасилачки департмани“. У раду је указано да би полицијско планирање требало да буде интерорганизационо оријентисано, имајући у виду интерорганизационо планирање. Полиција би требало да унапреди планирање контроле саобраћаја, уз нарочити фокус на брзо блокирање путева и формирање кордона. Контрола и регулисање саобраћаја углавном не функционише док заштита живота и имовине не достигне свој врхунац у ефикасности обављања. Организација и координисање претраге и спасавања представља озбиљан проблем у полицијској организацији.¹³⁵

4.2 ЈАПАН

Дана 11. марта 2011. године у 14:46 часова, земљотрес магнитуде 9.0 и сеизмичког интензитета 7 погодио је Јапан, са епицентром уз обалу Санрикуа и као такав представљао је највећи земљотрес забележен у историји Јапана. Ова катастрофа није се завршила само са земљотресом, већ је изазвала огромне цунамије дуж целокупне источне обале Јапана,

¹³³ *ibid.*

¹³⁴ *ibid.* 217.

¹³⁵ *ibid.*

као и озбиљну нуклеарну кризу у нуклеарној електрани Фукушима бр. 1. Процењена штета на имовини, као што су зграде, комуналне услуге и социјална инфраструктура, износи приближно 190 милијарди долара, а штета од Великог источног јапанског земљотреса чини око 55% укупне штете која је изазвана свим катастрофама широм света у 2011. години. У несрећи је живот изгубило 15.879 особа, њих 2.700 је нестало, а повређено је 6.132 лица. Том приликом погинуло је 30 полицијских службеника док су обављали своје дужности, док су 3 полицијске станице, 42 полицијске кутије и полицијске подстанице постале неупотребљиве, а 71 полицијско возило је оштећено. Како су објекти, возила и други ресурси полиције значајно оштећени, то је даље проузроковало проблеме у полицијским активностима након катастрофе.¹³⁶

Велики источни јапански земљотрес је, услед својих специфичности, донео полицији одређене проблема са којима се она претходно, током ранијих земљотреса, није сусретала.

Наиме, први проблем представљало је продужено време које је било потребно за обнову или реконструкцију подручја погођених цунамијем, јер и када су тела пронађена, иста су често била значајно удаљена од места њиховог пребивалишта, предмети за идентификацију су били водом однесени, а чланови њихових породица неретко су и сами били жртве катастрофе. Због свих тих фактора, одређени број лица није идентификован. Као последица овог проблема, успорен је прелазак са фазе хитне реакције након земљотреса на фазу обнове и реконструкције, због чега је полиција била приморана да се бави активностима везаним за катастрофу дужи временски период од очекиваног.¹³⁷

Други проблем представљале су потешкоће у погледу решавања нуклеарне кризе. Решавање ситуације која је погодила нуклеарну електрану Фукушима бр. 1 изискивала је доста времена, током кога је полиција морала да врши провере пролазника у опасној зони, пружа подршку приликом привременог уласка становника и обезбеђује простор око електране, за шта сама полиција није имала претходног искуства.¹³⁸

С обзиром да је цунами однео читаве градове и насеља и да су нека подручја затворена услед нуклеарне несреће, много грађана који су погођени катастрофом, односно

¹³⁶ T. Yasuda, Y. Takayama, K. Soma, Activities of Japanese police in the Great East Japan Earthquake, *Journal of International Criminal Justice Research*, 2011, pp. 2.

¹³⁷ *ibid.* 3.

¹³⁸ White paper on police, National Police Agency of Japan, 2011, pp. 4.

који су изгубили своје домове и послове, били су приморани да се раселе на различита места ради евакуације. Због претераног насељавања, полиција на одређеним подручјима више није била у могућности да одржава одговарајући ниво пажње неопходан за превенцију криминала, што је стварало погодно тло за ширење криминалитета.¹³⁹

Катастрофа је својим највећим делом погодила три префектуре Јапана, чијим полицијским управама је заједно припадало око 9.000 полицијских службеника у време катастрофе, што свакако није било довољно да се полиција избори са земљотресом. На основу упутстава Националне агенције за полицију, као и захтева упућених из погођених подручја, полицијске јединице су послате из других префектура у погођена подручја, и то мање од пола сата након земљотреса. У једном тренутку, чак 4.800 лица, што чини отприлике 2% свих полицијских службеника у Јапану у префектурама које нису погођена катастрофом, било је послато у погођена подручја. Првог фебруара 2012. године у погођена подручја упућено је 750 полицијских службеника на период од 2 године, како би био пружен адекватан одговор на ову ситуацију. До марта наредне године, укупно је отприлике милион припадника полицијске службе учествовало у активностима санирања последица катастрофе.¹⁴⁰

4.2.3 ГЛАВНЕ АКТИВНОСТИ ПОЛИЦИЈЕ У ПОДРУЧЈИМА ПОГОЂЕНИМ КАТАСТРОФОМ

1. УПУЋИВАЊЕ НА ЕВАКУАЦИЈУ/ТРАНСПОРТ ОСОБА КОЈЕ ИМАЈУ ПОТЕШКОЋА У ЕВАКУАЦИЈИ

У изузетно опасним ситуацијама, полицијски службеници Јапана могу наредити људима који су у опасности да се евакуишу, да нареде повезаним лицима да предузму неопходне мере или да такве мере предузму сами, у складу са законом. Такође, закон им даје право да нареде евакуацију као опуномоћени представник начелника општина, када он не може благовремено дати инструкције. Непосредно након земљотреса, полицијски службеници су спроводили евакуацију, а нарочито евакуацију становништва које се налазило на подручју високог ризика од цунамија. Лица која из било ког разлога нису била у стању или могућности сама да се евакуишу (нпр. старији људи у старачким

¹³⁹ T. Yasuda, Y. Takayama, K. Soma, *op.cit.* 4.

¹⁴⁰ *ibid.*

домовима), полицијски службеници су транспортовали до центара за евакуацију и болница користећи полицијска возила. Такође, како су локалне комуникационе мреже биле уништене услед катастрофе, полицијска радио мрежа била је једина преостала линија комуникације, која је значајно доприносила преношењу поузданих информација, укључујући обавештавање локалних власти о упутствима премијера.¹⁴¹

Са друге стране, полицијски службеници су се током евакуације сусретали и са доста проблема. На пример, припадници полицијске службе су морали посебну пажњу да обрате на лица која нису приметили или која су игнорисала упозорења о цунамију, односно која су се мимо упозорења упућивала према плажи ризикујући сопствени живот. Поред тога, инструкције из полицијског штаба нису стизале до свих због мешања полицијских радио сигнала или из неких других разлога, што је само додатно отежавало посао службеницима.¹⁴²

2. СПАСАВАЊЕ, ПОМОЋ И ПРЕТРАГА

Полиција је током и након катастрофе имала задатак да спашава и помаже жртвама, као и да трага за несталим лицима, у сарадњи са Самоодбрамбеним снагама и ватрогасним службама. Процењено је да је полиција на тај начин овом приликом спасила чак 3.750 лица. Службеници су претрагу обављали чак и у опасној зони, унутар 20 километара од нуклеарне електране Фукушима, уз мере превенције излагања зрачењу ношењем дозиметара за зрачење и адекватне опреме за заштиту од радиоактивне прашине, којом приликом су пронашли и пренели преко 350 тела.¹⁴³

3. ОБДУКЦИЈА И ИДЕНТИФИКАЦИЈА ТЕЛА

Када полиција пронађе тело, неопходно је да се обави испитивање како би се утврдио узрок смрти и идентитет преминулог, уколико је јасно да смрт није проузрокована злочином, у складу са законодавством Јапана. Када се сумња да је смрт проузрокована злочином, тело се предаје породици након што се обави прелиминарна обдукција у присуству лекара. У три погођене префектуре обављена је обдукција свих

¹⁴¹ White police on paper, 2011, *op.cit.* 4.

¹⁴² M. Shigehisa, An overview of police countermeasures for 2011 Tohoku District-Off the Pacific Ocean Eartquake and its resulting tsunami, *The Journal of Police Science*, vol. 12, 2011, pp. 14.

¹⁴³ T. Yasuda, Y. Takayama, K. Soma, *op.cit.* 5-6.

тела уз максималну подршку око 500 лекара из области судске медицине и других чланова особља из полицијских управа широм земље. Обдукција је спровођена у неадекватним условима, с обзиром да је услед прекида у снабдевању водом и нестанка струје, блато које је прекривало тела уклањано уз ограничену количину воде, а испитивања су морала да се спроводе под минималним светлом. Иако је утврђивање идентитета било изузетно тешко, полиција је уложила све могуће напоре у то, па је тако обављала активности као што су приказивање одеће и физичких карактеристика жртава на интернету, прикупљање ДНК узорака са тела, прикупљање дониране крви и коришћење методе теста родитељства засноване на ДНК типу.¹⁴⁴

4. ПОМОЋ ЖРТВАМА КАТАСТРОФЕ

Један од циљева полиције био је да се помогне лицима који су се сусретали са различитим проблемима као резултат живота у избеглиштву. Полицијски службеници, углавном жене, посећивали су центре за евакуацију како би пружили психолошку помоћ жртвама и са њима обавили саветовање. Поред тога, постављене су мобилне полицијске кутије за посете центрима за евакуацију, а инсталирани су и привремени сервиси за пријаву изгубљене имовине, подношење захтева и издавање нових возачких дозвола, све у циљу спречавања додатног оптерећивања жртава катастрофе.¹⁴⁵

5. ПАТРОЛНЕ АКТИВНОСТИ

Како би спречили искоришћавање катастрофе у циљу вршења криминалних радњи, полицијске патроле су у кризном периоду ојачане од стране униформисаних полицијских службеника и патролних возила из различитих префектура. Поред тога, како би се смањиле неосноване гласине које су имале тенденцију да подстичу анксиозност међу жртвама катастрофе, полиција је активно радила на томе да пружа тачне информације о злочинима и превенцији злочина у центрима за евакуацију и другим местима, као и да саветује интернет оператере да скрену пажњу корисницима на неистинитост нетачних гласина на интернету и да обришу такве информације. Такође, како су велике количине готовине и других вредности биле заробљене у финансијским институцијама,

¹⁴⁴ H. Sugaya, Legal/administrative inspection and identification in the Great East Japan Earthquake, *The Journal of Police Science*, vol. 12, 2011, pp. 75-78.

¹⁴⁵ T. Yasuda, Y. Takayama, K. Soma, *op.cit.* 6.

продавницама, банкоматима и слично, који су били затворени због катастрофе, од одговорних страна је затражено да што пре врате готовину и друге вредности. У вези са тим, велики број сефова однет је цунамијем, од којих је више од 5.000 враћено полицији. До краја 2011. године враћено је око 29 милиона долара, што чини 98% укупне готовине која се налазила у сефовима.¹⁴⁶

4.3 КИНА

Децембра 2019. године корона вирус је захватио цео свет, а прва земља која је започела борбу против истог увођењем строгих мера за закључавање градова и спровођење карантина била је Кина. Вухан, главни град провинције Хубеи, сматра се извором избијања епидемије у Кини, те је у Вухану већ 23. јануара 2020. године уведен карантин. Карантин је трајао 76 дана, током којих су сви јавни простори били затворени, а становништву је наређено да остану код куће како би се спречило даље ширење вируса. Одржавање реда у тако екстремној ситуацији је свакако било изузетно тешко за органе за спровођење закона. Са даљим развојем пандемије, одржавање реда постао је заједнички изазов за полицију широм света.¹⁴⁷

Под свеобухватним управљањем кинеске централне владе, полиција је на свим нивоима предузела мере за стабилизацију друштва. Постигнућа у одржавању друштвеног реда током ове пандемије резултат је строгог и ефикасног друштвеног надзора у Кини, који зависи од низа фактора, као што су однос са заједницом, способност сузбијања или спречавања немира и начин остваривања полицијске моћи, тако да ова питања представљају кључне тачке модерног полицијског рада.¹⁴⁸

Светска пандемија пружила је прилику да се ближе проучава рад кинеске полиције. Активности полиције током пандемије пружиле су јавности увид у то како они функционишу и како су структурирани. Пре великог избијања епидемије у Вухану, пријављен је низ случајева пнеумонија непознатог урока, који није привукао довољно

¹⁴⁶ Y. Takai, Reservation of safety and security in the stricken area of the Great East Japan Earthquake, *The Journal of Police Science*, vol. 12, 2011, pp. 124.

¹⁴⁷ F. Jiang, C. Xie, Roles of Chinese Police Amidst the COVID-19 Pandemic, *A Journal of Policy and Practice*, 2020, pp. 1128.

¹⁴⁸ *ibid.* 1128.

пажње јавности.¹⁴⁹ Требало је да прође одређени временски период и да се ситуација уозбиљи како би власт схватила озбиљност ситуације и предузела одређене мере. Због тога је 20. јануара основан Штаб за превенцију и контролу епидемије у Вухану, а два дана касније су власти провинције званично покренуле одговор на јавну здравствену ситуацију другог нивоа, који је већ два дана касније подигнут на одговор првог нивоа. До 29. јануара, свих 30 провинција је кренуло у борбу против епидемије.¹⁵⁰

Према Кинеском националном плану за ванредне ситуације у области здравља, који је одобрен од Државног савета 2006. године, одговор првог нивоа означава најкритичнију ситуацију или стање рата. Према овом плану, влада би могла увести карантин и блокирати главне токове великих градова у оквиру одговора првог нивоа. Како би се смањило даље ширење вируса, влада је предузела ригорозне мере за контролу кретања популације. У Вухану је донета одлука да ће сва јавна превозна средства обуставити рад и грађанима је забрањено напуштање града, осим уколико за то не постоји неки посебан разлог. Већи градови нису блокирали транспротне токове, али су постављене бројне контролне тачке за праћење и снимање телесне температуре сваког пролазника. Сви квартави у руралним и урбаним областима широм Кине спровели су режим „затвореног управљања“. Док су други градови у провинцији Хубеи дозволили станарима да излазе ван ради набавке једном или двапут недељно по домаћинству, становницима Вухана је било строго забрањено да напуштају домове, а храна и основне потрешштине су биле достављање посебно сваком стану. Сви бизниси су били обустављени, уз изузетке попут производње медицинске опреме. Грађани су били у обавези да носе заштитне маске на отвореном, односно на свим јавним местима. Такође, влада је применила најстрожу политику систематског надзора „од врата до врата“, како би идентификовала заражене, а уколико би неко био примећен са температуром, одмах би био упућен на медицинску контролу или изолацију. Полиција је у току пандемије идентификовала и ухапсила бројне бегунце. С обзиром да су карантин и закључавање представљали обавезне мере, примена силе у таквој ситуацији била је неизбежна. Значај власти полиције симболизовала је и значајна промена у особљу у фебруару 2020. године, када су секретари Комитета провинције Хубеи и општине Вухан замењени двојицом нових лидера, који су обојица имали искуства као

¹⁴⁹ C. Jia, Li Wenliang police summons “not appropriate”, special investigation says, *China Daily*, 2020, preuzeto: 20.02.2025. године, <https://www.chinadaily.com.cn/a/202003/19/WS5e735a89a310128217280880.html>

¹⁵⁰ F. Jiang, C. Xie, *op.cit.* 1128.

шефови полиције. Од када је дошло до друштвених промена у Кини, политичка позиција шефова јавне безбедности је унапређена и ојачана. Поред тога, полицијски службеници на првој линији су такође имали изузетно значајну улогу и сносили су одговорност за одржавање друштвене стабилности током пандемије. Ипак, полиција није била једини орган у спровођењу горенаведених мера.¹⁵¹

Иако су дужности полицијских службеника током пандемије биле различите од уобичајених, оне су знак да је полиција Кине у свом раду почела да примењује нови приступ, са фокусом на контролу социјалног реда. Полиција Кине се у годинама пре појаве пандемије значајно развијала и мењала постојеће обрасце рада, уз серију револуционарних мера које је држава предузела у социјалној управи. Увођењем нових стратегија полиција и власти генерално учиниле су друштвену контролу суптилнијом и темељитијом.¹⁵²

Најпре, Кина гради безбедно и надзирано друштво користећи напредну модерну технологију. Власти Кине су промовисале изградњу Мултидимензионалног система за превенцију и контролу криминала као национални програм у претходне две деценије. Наиме, програм укључује масовно постављање система камера за надзор који треба да покрије све јавно доступне просторе, познати и као систем „нула слепих тачака“. У комбинацији са технологијама као што су препознавање лица и анализа података, ови програми значајну онемогућавају анонимност појединаца, како у стварним, тако и у виртуелним заједницама. Као резултат тога, Кина бележи брз пад насилних и уличних злочина из године у годину.¹⁵³

Затим, полиција је своју улогу оснажила и кроз социјализацију полиције. У једном тренутку, полиција је претрпела преоптерећење дужностима, због чега је у мрежу управљања кренула да укључује и друга лица, као што су радници обезбеђења и добро организовани волонтери. Полиција је на тај начин део својих споредних функција пребацила на друштво. У таквом централизованом политичком систему, овај облик аутономије није представљао покушај децентрализације, већ се циљало на постизање самоуправљања. Ипак, полиција и влада су задржале чврсту контролу над друштвом, а на

¹⁵¹ *ibid.* 1129.

¹⁵² *ibid.* 1134.

¹⁵³ IPVM Team – China Public Video Surveillance Guide: From Skynet to Sharp Eyes, preuzeto: 20.02.2025. године, <https://ipvm.com/reports/sharpeyes>

овај начин полицијска моћ је само додатно ојачана, уз омогућавање полицији да боље одржава друштвени ред.

Даље, полиција спроводи проактивну интервенцију у заједници на суптилан начин. Полиција настоји да побољша свој имиџ у друштву изградњом бољих односа са заједницом, а то постиже кроз примену различитих мера, као што су решавање проблема заједнице и пружање услуга. У оквиру програма изградње сигурних заједница, полиција обично избегава употребу силе док се ангажује у свакодневном животу заједнице. Полицијски службеници настоје да искористе сваку прилику да у току свог рада успоставе комуникацију са грађанима, те на тај начин они не стварају само утисак бораца против криминала, већ и пријатеља и едукатора. Решавањем конфликта и спорова у заједници, полиција прикупља информације које би јој могле бити од користи за генерисање обавештајних података и благовремено предузимање мера превенције друштвених ризика.

У целини посматрано, главне дужности полицијских службеника Кине током пандемије корона вируса биле су решавање конфликта у случају да грађани одбијају поштовање различитих правила карантина или прихватање неопходних медицинских третмана. Полиција је, генерално, имала ограничену улогу у спровођењу обавезног карантина, с обзиром да је примена силе била строго резервисана као последње средство.¹⁵⁴ Полиција примењује софистицирану стратегију, инкорпорирајући у свој свакодневни рад филозофију заједничког полицијског рада и усмерена је на решавање проблема. Утемељени у својим социјалним и историјским традицијама, примењене стратегије доприносе значајном напретку у одржавању друштвеног реда у Кини, а за шта приступ кинеске полиције у току пандемије служи и као доказ.¹⁵⁵

4.4 НЕМАЧКА САВЕЗНА РЕПУБЛИКА

Управљање терористичким нападима, масовним убиствима и другим активним случајевима убијања представља огроман изазов за све снаге које се сусрећу и боре против истих, што се односи како на полицијске, тако и на неполицијске снаге. Након терористичких напада у Француској и Белгији током 2015. и 2016. године, Немачка је

¹⁵⁴ F. Jiang, C. Xie, *op.cit.* 1130.

¹⁵⁵ *ibid.* 1137.

такође била погођена низом терористичких напада. Први од тих терористичких напада догодио се у граду Вурцбургу у јулу 2016. године, које је за последицу имало петоро тешко повређених и једно преминуло лице. Затим, исте недеље се догодило масовно убиство у Минхену које је однело девет живота, а четири особе су повређене, док је након тога самоубилачки напад у Ансбаху проузроковао неколико лакших повреда и једну смрт. Најозбиљнији напад догодио се у децембру 2016. године у Берлину, када је исламски терориста камионом ушао у масу људи на божићном маркету, тако усмртивши 12 људи и оставивши 56 особа делимично тешко повређеним.¹⁵⁶

Како би се детаљније спровела анализа терористичких напада, извукли закључци, формулисале препоруке и побољшао исход мисија, Савезни уред за цивилну заштиту и помоћ у катастрофама Немачке започео је процес евалуације на националном нивоу. То је учињено у име Савезног министарства унутрашњих послова и Савезног министарства здравља Немачке, а целокупна анализа напада и дефинисање научених лекција формирани су у блиској сарадњи са свим одговорним властима, организацијама и институцијама које су биле директно укључене у управљање предметним догађајима.¹⁵⁷

Активни догађаји убијања услед терористичког напада или масовних убиштава имају одређене специфичности које их разликују од других „свакодневних“ несрећа, а једна од најважнијих разлика је та што све спасилачке снаге које учествују, укључујући полицију, медицинске тимове и све друге спасилачке службе, морају радити и функционисати заједно на истом месту, у исто време, под огромним временским притисцима, али са различитим фокусима. Док се, са једне стране, полиција мора концентрисати на неутралисање претње, друге спасилачке службе имају задатак да се фокусирају на спашавање што већег броја жртава. Поред тога, када су у питању овакве несреће, типови повреда које настану се драстично разликују од било којих других повреда са којима се поментуте немачке службе уобичајено срећу. Продорне повреде настале испаливањем метака или повреде настале услед експлозије су најчешће када се догоди овакав сценарио, што и јесте био случај у терористичким нападима у Вурцбургу, Ансбаху, Минхену и Берлину.

¹⁵⁶ T. Wurmb, A. Franke, N. Schorsch, B. Kowalzik, M. Helm, R. Bohnen, J. Helmerichs, U. Grueneisen, D. Cwojdzinski, G. Jung, G. Lücking, M. Weber, Emergency response to terrorist attacks: result of the federal-conducted evaluation process in Germany, *European Journal of Trauma and Emergency Surgery*, vol. 46, No. 4, 2020, pp. 725.

¹⁵⁷ *ibid.*

Наиме, први у низу терористичких напада унутар Немачке догодио се у Вурцбургу 18. јула 2016. године, када је терориста напао путнике у возу секирама и ножем. Четворо људи је тешко повређено пре него што је воз био приморан да стане усред стамбене области, због чега је нападач прекинуо напад и побегао са лица места. Током бекства, нападач је повредио још једну особу секиром, а друга особа је повређена док је бежала из воза. Напоследку, извршилац је ухваћен од стране специјалне полицијске јединице и убијен у самоодбрани приликом напада на полицијске службенике.¹⁵⁸

Непосредно пре првог терористичког напада, у јуну 2016. године, Министарство унутрашњих послова Баварске и Министарство за грађевинарство и саобраћај су објавили нови концепт под називом REBEL, са сврхом да служи као систем за решавање животно угрожавајућих инцидената. Међутим, због претходно врло кратке доступности овог концепта, полицијски службеници нису били довољно упознати са истим, нити увежбани за његову примену, те зато и није могао бити коришћен током терористичког напада, већ је уместо њега коришћен стандардни регионални концепт за масовне несреће.¹⁵⁹

Анализом напада у Вурцбургу, закључено је да је комуникација између полиције и хитне медицинске службе била изузетно добра у почетној фази мисије. Прва комуникација између полицијског контролног центра и медицинског контролног центра за спасавање укључивала је речи „*rampage*“ (дивљање) и „*terror*“ (терор), тако да је ситуација била јасно дефинисана од самог почетка и омогућено је да у почетној фази све релевантне информације допру до различитих служби. Током мисије успостављен је једностран проток информација између полицијског контролног центра и контролног центра за спасавање. Међутим, комуникација није била координисана и дошло је до распршивања информација, због чега оне нису могле бити ефикасно прикупљене, што је довело до недостатка прецизних информација, евалуације и разумевања ситуације, с обзиром да је извођење прецизних закључака било немогуће. Као последица неспоразума и лоше комуникације, укључујући и чињеницу да се радило о мобилној и динамичној сцени инцидента (воз у покрету), повређена лица су од стране хитне медицинске службе лечена

¹⁵⁸ T. Wurmb, N. Schorscher, P. Justice, S. Dietz, R. Shua, T. Jarausch, U. Kinstle, J. Greiner, G. Möldner, J. Müller, M. Kraus, S. Simon, U. Wagenhäuser, J. Hemm, N. Roewer, M. Helm, Structured analysis, evaluation and report of the emergency response to a terrorist attack in Wuerzburg, Germany using a new template of standardizes quality indicators, *Scandinavian Journal of Trauma, Resuscitation and Emergncy Medicine*, vol. 26, no. 87, 2018, pp. 2.

¹⁵⁹ *ibid.* 4-5.

у оквиру несигурне, опасне зоне инцидента, док је нападач још увек био на терену, иако је полиција јасно дефинисала сектор за распоред унутар сигурне зоне. На срећу, ниједна од спасилачких снага није повређена и лечење повређених лица је могло да се одвија без икаквих кашњења. Као резултат анализе овог терористичког напада, формулисане су главне мере чије предузимање полицијским снагама треба да буде приоритет у случајевима масовних убилачких инцидената, а то су: хитно предузимање радњи којим ће смањити постојеће претње, хитна процена и комуникација очекиваног броја жртава и омогућавање лечења жртава и евакуација из несигурне зоне у полусигурну или сигурну зону, односно убрзавање целокупног процеса евакуације.¹⁶⁰

Последњи у низу терористичких напада који су задесили Немачку током 2016. године, догодио се у децембру те године када је исламски терориста Анис Амри најпре усмртио возача камиона, украо камион и истим ушао у масу људи који су посетили божићни маркет у Берлину, на тај начин убивши 12 људи и повредивши више од 170 лица. Овакав напад представља специфичну форму тероризма, када напад изводи усамљени актер, односно појединац који није повезан са формалним организацијама и не делује по директним наредбама.¹⁶¹

Овај случај напада камионом је изузетно интересантан са организацијског аспекта. Наиме, недуго након што је Амри ушао у Немачку, полицији је постао познат због његових контаката са радикалним групама, отвореног изјављивања своје намере да изврши терористички напад и своје умешаности у криминалне активности. Као резултат тога, берлински суд је наредио полицији да истражи Амрија до септембра 2016. године, уз дозволу да користе инвазивна средства у те сврхе. Међутим, полиција је прерано обуставила своју истрагу, тако да је уместо септембра, истрага већ била затворена у августу 2016. године, што је био резултат динамике која је настала због ресурсне интензивности истраге, организационе екологије случаја и бројности других случајева којима се полиција морала бавити. Како ограничена истрага није успела да пружи конкретне доказе о томе да је Амри стварно планирао напад, полиција се сусрела са немогућношћу да оправда даље истраживање конкретног случаја. По спроведеној истрази од стране полиције, закључено је од стране суда да је оптужба против Амрија за припрему

¹⁶⁰ *ibid.* 5-7, 13.

¹⁶¹ H. Dosdall, T. Löckmann, Exploring Terrorism Prevention: An Organizational Perspective on Police Investigations, *Exploring Terrorism Prevention*, vol.1, no. 1, 2023, pp. 48.

извршења озбиљног насилног дела против државе није основана због недостатка конкретних доказа за такве тврдње.¹⁶²

Када је у питању сам начин спровођења истраге, полиција је одговорност за истрагу против Амрија доделила одељењу које се бавило религијски мотивисаним злочнима, које је било једно од неколико одељења у оквиру сектора задуженог за политички мотивисане злочине. Ово одељење је Амрија почетком априла 2016. године ставило на врх свог приоритетног списка и одлучено је да се он посматра у периоду од 30 до 35 дана, од понедељка до петка, од касних јутарњих до 23 часова увече. Овакав распоред посматрања указује да су иста била селективна, те да нису могла да пруже потпуну слику Амријевог понашања. Наиме, селективност је представљала резултат ресурсне захтевности опсежнијих посматрања и негативних последица по друге истраге. Како би пратила Амријеву комуникацију са другим лицима, полиција је користила софтвер који је аутоматски снимао његове телефонске разговоре. До септембра 2016. године снимљено је укупно 7.685 разговора, од којих је 2.429 имало стварни садржај. Одговорни полицијски службеник био је задужен да преслушава разговоре на немачком језику и да формира преглед изјава које је сматрао да могу бити од кључног значаја у конкретном случају. Када су у питању разговори на арапском језику, полиција се ослањала на преводиоце, што је подразумевало одређени ниво арбитарности самог текста превода. Управо из тог разлога дошло је до занемаривања неких од кључних информација, с обзиром да је касније утврђено да су одређени преводи скраћивани до тачке да је дошло до погрешног тумачења стварног значења разговора.¹⁶³

4.5 РЕПУБЛИКА СРПСКА

Надлежности Министарства унутрашњих послова Републике Српске у ванредним ситуацијама прописана је Законом о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама, који предвиђа да МУП Републике Српске и Републичка управа цивилне заштите представљају основне субјекте система заштите и спасавања. Овај систем чине и други субјекти као што су одређени републички органи управе и органи јединица локалне самоуправе, привредна

¹⁶² *ibid.* 48-49.

¹⁶³ *ibid.* 59-62.

друштва и друга правна лица, предузетници, грађани, удружења, професионалне и друге организације.¹⁶⁴ Према поменутом Закону, неке од активности МУП Републике Српске у ванредним ситуацијама су: предлагање Програма заштите и спасавања и Програма за смањење ризика од елементарне непогоде и друге несреће у Републици, предлагање Влади методологију за израду процене угрожености од елементарне непогоде и друге несреће, као и методологију за израду плана заштите и спасавања од елементарне непогоде и друге несреће, доношење програма опремања заштите и спасавања, координација рада са субјектима система заштите и спасавања по питањима организације, планирања, припреме и спровођења мера и активности превенције и смањења ризика, обезбеђивање јавног реда и мира на угроженом подручју самостално и у координацији са надлежним штабом за ванредне ситуације, вршење надзора над пословима уклањања, деактивирања и уништавања неексплодираних минско-експлозивних средстава и друге активности у складу са законом.¹⁶⁵

Републичка управа цивилне заштите организационо припада Министарству унутрашњих послова Републике Српске и организована је кроз три сектора: 1) Сектор за организацију, планирање и обуку; 2) Сектор за деминирање; 3) Сектор за рачуноводствено-финансијске и правне послове. Управа, такође, има широк спектар надлежности у области заштите и спасавања, као што су: израда Програма заштите и спасавања у Републици, као и Програма за смањење ризика од елементарне непогоде и друге несреће у Републици, затим праћење, усклађивање и спровођење политике и смерница, обезбеђивање извршења закона и других прописа у области цивилне заштите у систему заштите и спасавања, организација, припрема и обучавање службе цивилне заштите, прибављање и обрада података о свим врстама појава и опасности које могу довести до елементарних непогода и других несрећа, наређивање да се спроведу мере припадности и други послови из области цивилне заштите у систему заштите и спасавања, у складу са законом.¹⁶⁶

Када су у питању ванредне ситуације изазване природним појавама, поступање полиције се може поделити на две категорије, односно на уобичајене послове и задатке и

¹⁶⁴ М. Шикман, Г. Амићић, Надлежност и улога полиције у ванредним ситуацијама у Републици Српској, *Безбедност*, бр. 3, Бања Лука, 2014, стр. 130.

¹⁶⁵ Чл. 19 Закона о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама („Сл. гласник РС“ бр. 121/12)

¹⁶⁶ *ibid.* чл.20.

специфичне послове и задатке проузроковане насталим околностима. Генерално, одређене активности ће полиција предузимати без обзира о којој природној катастрофи се ради и без обзира да ли је проглашено ванредно стање или не. То су послови и задаци који произилазе из основне надлежности полиције и који се тичу одржавања задовољавајућег степена стања безбедности, регулисање и контрола саобраћаја и послови сузбијања криминалитета. Са друге стране, у случају ванредне ситуације изазване природним појавама појачано се одвијају полицијски послови, укључујући и послове сталног дежурства руководних радника и слично. У тим ситуацијама неопходно је организовати и координирати ангажовање и упућивање полицијских службеника и додатних материјално-техничких средстава у угрожена подручја од стране оних организационих јединица које нису погођене елементарном непогодом. Између осталог, полиција учествује у идентификацији жртава и погинулих и обезбеђује место за привремено одлагање тела погинулих. Такође, један од задатака полиције јесте и да редовно обавештава јавност о конкретном ванредном догађају. У суштини, у ванредним ситуацијама полиција обавља исте или сличне задатке, али под отежаним околностима и уз велики степен прилагођавања организације и поделе задатака. Свакако, свака природна катастрофа има одређене специфичности, којима ће полицијски службеници у сваком конкретном случају морати да се прилагоде, због чега је неопходно разумети сваки индивидуални случај како би се свакој ситуацији могло приступити индивидуално у складу са њеним карактеристикама и осмислити превентивну стратегију за спречавање елементарних непогода којима су најчешће изложене.¹⁶⁷

Важна улога полиције у ванредним ситуацијама изазваним природним појавама огледа се и у њиховој превентивној и саветодавној улози, која има за циљ помоћи грађанима. Од великог је значаја да се грађанима укаже на поступање у случајевима непогода, као и након наступања последица, како би се на тај начин предупредиле веће штете, како у погледу људских живота, тако и у погледу имовине. Уз то, једна од најважнијих активности полиције јесте пружање прве помоћи жртвама елементарних непогода, спречавање даљег ширења штетних последица, односно наступање нових штета,

¹⁶⁷ М. Шикман, Г. Амицић, *op.cit.* 134-136.

регулисање кретања људи и возила у ужој и широкој зони догађаја, као и омогућавање рада различитим спасилачким службама.¹⁶⁸

Ванредне ситуације изазване људском делатношћу су ситуације које је изазвао човек својим понашањем и које углавном садрже елементе кривичних дела. То могу бити догађаји везани за тероризам и последице проузроковане терористичким актима, као и држање талаца, отмице, изнуде, претње експлозивном направом и другим врстама оружја и све друге ситуације које превазилазе оквире редовног деловања и активности. Доста фактора доприноси појави тероризма у Босни и Херцеговини због могућег искоришћавања БиХ као земље у транзиту за терористичке активности. Потенцијалне мете терористичких напада у БиХ су разноврсне, почевши од безбедности лета ваздухоплова, енергетских постројења, транспортне и комуникационе инфраструктуре, дипломатских објеката и објеката од посебног значаја, до места масовног окупљања, као што су школе, болнице, јавни превоз, градски тргови и слично.¹⁶⁹

Једна од најозбиљнијих ванредних ситуација која је погодила Босну и Херцеговину биле су мајске поплаве, због којих је 17. маја 2014. године донета Одлука о проглашењу ванредне ситуације на територији Републике Српске. Истог дана основан је Републички штаб за ванредне ситуације, док је министар унутрашњих послова наложио формирање Стручно-оперативног тима заштите и спасавања у Министарству унутрашњих послова. Тим су чинили заменик директора полиције, шеф Кабинета министра, начелник Службе министра, начелници управа, командант Специјалне јединице полиције, начелник Одељења за односе са јавношћу и представник Републичке управе цивилне заштите. МУП Републике Српске је током поплава донео План поступања МУП-а у ванредној ситуацији, којом је наложено поступање свих организационих јединица Министарства. Успостављено је стално дежурство 24 часа дневно руководних радника Управе полиције, Управе криминалистичке полиције и Управе за информационо-комуникационе технологије МУП-а у седишту.¹⁷⁰

¹⁶⁸ *ibid.*

¹⁶⁹ *ibid.* 138.

¹⁷⁰ *ibid.* 141.

V ОВЛАШЋЕЊА ПОЛИЦИЈЕ У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА ПРЕМА ВАЖЕЋИМ ЗАКОНИМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Полицијски службеници, приликом обављања својих полицијских послова, примењују одређена полицијска овлашћења предвиђена превасходно Законом о полицији, али и другим прописима којима се уређује ово питање. Полицијски службеници свакодневно предузимају неопходне радње у циљу заштите безбедности људи и имовине, што је њихов главни задатак. Међутим, сходно члану 13 Закона о полицији, полиција мора да буде спремна, односно да врши припреме за деловање у случају ванредног или ратног стања. Приликом вршења полицијских овлашћења полицијски службеник дужан је да поступа у складу са законом и другим прописима, као и да поштује стандарде постављене Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, Основним принципима УН о употреби силе и ватреног оружја од стране службених лица која спроводе закон, Европским кодексом полицијске етике и другим међународним актима који се односе на полицију.¹⁷¹

У ванредним ситуацијама, ванредном и ратном стању, овлашћења полиције могу бити изузетно проширена. То подразумева да одређене јединице полицијске организације и полицијски службеници могу бити привремено ангажовани за обављање нетрадиционалних полицијских послова. Могућност проширења овлашћења полиције у ванредним ситуацијама повезана је са спровођењем прописа и одлука надлежних органа о мерама које, у таквим околностима, одступају у одређеној мери од људских и мањинских права загарантованих Уставом. Из тог разлога, приликом доношења и спровођења таквих мера неопходно је поштовати одређена ограничења, међу којима су најважнија: проглашење одговарајућег стања као претходно правно питање, селективност и ограничење мера (одређена људска права се ни у ком случају не могу ограничити или суспендовати), недискриминациони карактер мера, временско органичење њиховог трајања и поштовање принципа нужности и пропорционалности у њиховој примени. Поред тога, надлежни државни органи дужни су да обавесте јавност о проглашењу ванредне ситуације, односно ванредног стања, као и о материјалном, временском и просторном обиму спровођења ванредних мера.¹⁷²

¹⁷¹ Чл. 65 Закона о полицији *Службени гласник, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018*)

¹⁷² D. Kekić, D. Spasić, A. Čudan, *op. cit.* 58.

У ванредним ситуацијама, полиција има шира овлашћења у односу на она која има током редовног деловања, што је у актуелном законодавству Републике Србије уређено различитим прописима, као што су: Закон о полицији, Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, Закон о заштити становништва од заразних болести... Нека од овлашћења која полицијски службеници имају у ванредним ситуацијама су следећа:

- **Ограничење слободе кретања** – Слобода кретања је једно од основних личних права човека, што потврђују Међународни пакт о грађанским и политичким правима, Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода и Устав Републике Србије, гарантујући свакој особи право да се без проблема креће у земљи у којој се законито налази и живи. Не постоји могућност укидања слободе кретања, међутим она се може ограничити у одређеним случајевима, односно у случају вођења кривичног поступка, заштите јавног реда и мира, спречавања ширења заразне болести или одбране земље.

Наиме, Влада може да наложи министру унутрашњих послова, ако оцени да другачије није могуће заштитити јавни ред или безбедност и здравље људи, да ограничи или забрани кретање у одређеним објектима, на одређеним подручјима или јавним местима. Поред тога, министар, у складу са одлуком Владе, може забранити настањивање на одређеном подручју или напуштање одређеног подручја. Овакве мере карактеристичне су за ситуацију када је до угрожавања безбедности дошло услед елементарних непогода, епидемија и других случајева угрожавања безбедности људи или имовине. Одредбом чл. 53 ст. 1 тач. 2 Закона о заштити становништва од заразних болести изричито је дато овлашћење министру унутрашњих послова да, уколико су испуњени сви услови, може забранити, односно ограничити кретање становништва у подручју захваћеном одређеном заразном болешћу, односно епидемијом те заразне болести.¹⁷³ Као карактеристичан пример примене ове мере у пракси у Републици Србији јесте спровођење мере карантина током трајања пандемије Covid-19, која је ближе уређена Уредбом о мерама за спречавање и сузбијање заразне болести Covid-19.

¹⁷³ Чл. 53 Закона о заштити становништва од заразних болести (*Службени гласник РС, бр. 15/2016, 68/2020 и 136/2020*)

Наредбом о ограничењу и забрани кретања Републике Србије, која је донета на почетку ванредног стања услед епидемије корона вируса 2020. године, установљена је забрана изласка ван станова, просторија и објеката за становање у стамбеним зградама и изван домаћинстава (окућница) у времену од 17 до 5 часова, осим суботом када се забрана односила на период од 15 до 3 часа и недељом од 15 до 5 часова. Накнадно је дозвољено извођење кућних љубимаца у периоду од 20 до 21 час, у трајању од максимално 20 минута и не даље од 200 метара од места пребивалишта или боравишта. Притом, забрањено је и кретање у парковима и на јавним површинама намењеним за рекреацију и спорт од 20 часова. На одређене категорије лица се ове забране нису односиле с обзиром на њихове функције или нужне потребе.

Легитимно се поставља питање да ли је услов неопходности, који се истиче као кључан у међународном праву, испуњен у овој ситуацији и да ли је заиста било неопходно дерогирати право на слободу кретања у наведеном обиму. Свакако да је мера заштите кретања имала за циљ сузбијање ширења вируса смањивањем међуљудских контаката, међутим, како је тзв. полицијски час трајао само одређени временски период током дана, на овај начин се обезбеђивало само привремено смањивање међуљудских контаката. С обзиром на то да је становништво током остатка дана могло несметано да се креће, било је неспорно да ће долазити до међуљудских контаката у периоду који није обухваћен забраном кретања. Такође, постоје бројне друге мере које воде смањивању контаката и спречавању ширења вируса (рецимо затварање или ограничење рада одређених објеката, забране окупљања, увођење наставе и рада од куће итд.).¹⁷⁴

- **Евакуација** – Евакуација представља планско и организовано померање људи, животиња и материјалних добара са угрожених на неугрожена подручја.¹⁷⁵ Постоје три врсте евакуација: добровољне, препоручене и обавезне. Током добровољних евакуација, грађани сами одлучују да ли ће се евакуисати, али власти не примењују строге мере контроле саобраћаја. Када су у питању препоручене евакуације,

¹⁷⁴ Ф.Спалевић, Дерогација људских права у ванредном стању, *Ревиија за правну, политичку и социјалну теорију и филозофију*, бр. 1, вол. 6, 2022, стр. 58.

¹⁷⁵ Чл. 58 Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама („Сл. гласник РС“ бр. 87/2018)

успостављају се основне мере контроле саобраћаја због велике вероватноће за наступање претње људима који се налазе на подручју под ризиком. Обавезне евакуације се наређују када катастрофа представља највећу опасност за грађане. Овај вид евакуације је свакако најсложенији изазов за органе реда, с обзиром да власт тада ограничава приступ подручјима под ризиком и примењује строге мере контроле саобраћаја.¹⁷⁶

Код евакуације као нарочито значајно јавља се питање граница овлашћења полиције. Рецимо, у случају поплаве, ако лица не желе да напусте место које је обухваћено поплавом, полиција их не може принудити на такво понашање, јер истим угрожавају искључиво своју безбедност. У суштини, основ за интервенцију полиције је угрожавање јавне безбедности, а до тога ће доћи само уколико појединац угрожавајући свој живот, угрожава и животе других.¹⁷⁷

Одлука о евакуацији за грађане представља велики стрес. Иако индивидуалне карактеристике могу утицати на ту одлуку, постоје и психолошки процеси који такође имају утицај на то да ли ће се људи определити за одлазак или, пак, останак у свом дому током катастрофа, укључујући перцепцију ризика, друштвене утицаје и приступ ресурсима, углавном независно од учешћа полиције у катастрофама. Из наведених разлога, полиција би требало да прилагоди стил рада перцепцији ризика, друштвеним утицајима и ресурсима грађана који разматрају евакуацију због катастрофе.¹⁷⁸

Новија истраживања су показала да перцепција ризика, друштвени утицај и приступ ресурсима могу бити изузетно снажни фактори који утичу на понашање и доношење одлука грађана током катастрофа, која сазнања полицијске службе могу да искористе како би успоставили однос сарадње са грађанима у погледу издавања упозорења или наредби за евакуацију. Перцепција ризика, односно процена претње представља начин на који појединац процењује стресоре (нпр. катастрофу или упозорење на евакуацију) и њихов утицај на њега и њему блиске људе. Људи процењују ризике проучавањем три фактора везана за претњу: близину, извесност и озбиљност. Студије које су проучавале евакуације током урагана дошле су до

¹⁷⁶ L. Bonkiewicz, R. B. Ruback, *op.cit.* 138-139.

¹⁷⁷ М. Петровић, М. Прица, *op. cit.* 135.

¹⁷⁸ L. Bonkiewicz, R. B. Ruback, *op.cit.* 139.

закључка да су подручја са високим ризиком имала веће стопе евакуације у односу на подручја са ниским ризиком. Та високоризична подручја су била подручја најближа предвиђеној путањи урагана и најизвеснија да претрпе штету, те су грађани који су се налазили на тим подручјима вероватно осећали да се налазе под озбиљнијом претњом, због чега су донели одлуку да се евакуишу. Такође, фактори везани за упозорења на катастрофе такође могу утицати на перцепцију ризика грађана и, самим тим, њихову одлуку о евакуацији. Истраживања су показала да су најучинковитија упозорења она која се издају често, од поузданог и познатог извора, која садрже специфичне информације о катастрофи (нпр. локација ризика, предвиђено време до наступања катастрофе, природа опасности) и саветују грађане да предузму специфичне мере заштите. Наиме, грађани који добију јасна и доследна упозорења о близини, извесности и озбиљности катастрофе ће вероватно боље проценити ризике катастрофе и донети одговарајуће одлуке о евакуацији.

Друштвена средина, у смислу социјалних контаката које особа остварује, је, такође, изузетно важна када грађани почињу са процесом евакуације. Било да се евакуишу из изненада настале катастрофе (нпр. пожар у клубу) или катастрофе која се могла предвидети (нпр. ураган), појединци се најчешће евакуишу у групама, односно са пријатељима, породицом или колегама. Грађани често користе своје комшије или друге блиске људе као референтне тачке за своје понашање, иако они тај утицај у пракси не препознају. Поред тога, контакти са другим лицима у кризним ситуацијама пружиће особи не само информације о катастрофи и савете о одлуци око евакуације, већ и емоционалну подршку и приступ ресурсима.

Приступ ресурсима укључује материјалне и нематеријалне ресурсе којима ће одређено лице имати приступ у случају евакуације. Током евакуације, материјални ресурси могу укључивати транспорт, сигурно склониште или могућност позајмљивања новца од пријатеља или породице, док нематеријални ресурси укључују информације о катастрофи, емоционалну подршку и слично. Стога, грађани који имају ограничене информације о катастрофи, који немају превоз или место за склониште, могу прибећи одлуци да се ипак не евакуишу.¹⁷⁹

¹⁷⁹ *ibid.* 140-141.

- **Контрола и обустава саобраћаја** – У ванредним ситуацијама полиција може предузети различите мере контроле и ограничења саобраћаја у циљу спречавања даљих угрожавања безбедности, заштите живота и имовине, као и омогућавања брзог реаговања надлежних служби у хитним ситуацијама. Полиција има специфична овлашћења да предузме различите мере, као што су затварање путева и улица, увођење саобраћајних ограничења или потпуна обустава саобраћаја на одређеним деловима пута, нарочито у случају природних катастрофа, терористичких претњи или великих саобраћајних несрећа. Такође, током ванредних ситуација може доћи и до преусмеравања саобраћајних токова, успостављања контролних тачака и постављања специјалних саобраћајних знакова, са циљем усмеравања возила и спречавања гужви или несрећа. Углавном ће истовремено са увођењем мере евакуације бити нужно потпуно или делимично обуставити саобраћај.¹⁸⁰
- **Средства принуде** – Средства принуде у смислу Закона о полицији представљају: физичка снага; распрашивач; електромагнетна средства; службена палица; средства за везивање; специјална возила; службени пси; службени коњи; средства за запречавање; уређаји за избацивање млазева воде; хемијска средства; посебне врсте оружја и средстава; ватрено оружје. Полицијски службеници могу да употребљавају средства принуде само у случају да се на други начин не може извршити задатак, уз ограничење да и у том случају морају поступати суздржано и сразмерно опасности која прети законом заштићеном добру и вредности, односно тежини дела које се спречава или сузбија. Такође, по правилу, увек се употребљава најблаже средство принуде којим се може постићи законити циљ, сразмерно разлогу потребе и на начин којим се службени задатак извршава без непотребних штетних последица. Приликом употребе средстава принуде, полиција је дужна да чува људске животе, да води рачуна да проузрокује што мање повреда и материјалне штете, као и да осигура да се помоћ повређеном или угроженом лицу пружи у што краћем року и да о томе буду обавештени његови најближи.

¹⁸⁰ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама (*Службени гласник*, бр. 87/2018)

Закон о полицији предвиђа да се физичка снага не може употребљавати према лицима млађим од 14 година, очигледно болесним и изнемоглим лицима, тешким инвалидима и трудницама чија је трудноћа видљива или које упозоре да су трудне. Изузетно, према поменутиим лицима се физичка снага и друга средства принуде могу употребити у складу са законом само уколико неко од тих лица ватреним оружјем, оруђем или другим опасним предметом угрожава живот лица.¹⁸¹

- **Употреба туђег саобраћајног средства и средства везе** – Закон о полицији у чл. 100 ст. 1 даје овлашћење полицијском службенику да може да се послужи саобраћајним средством и средством везе правног или физичког лица, ако на други начин не може да изврши превоз, односно успостави везу услед елементарних непогода, саобраћајних незгода и других несрећних случајева.¹⁸²

VI ПИТАЊЕ ФОРМИРАЊА ПОМОЋНЕ ПОЛИЦИЈЕ

Важећим Законом о полицији предвиђен је институт помоћне полиције, који се већ раније помиње у Закону о полицији из 2005. године. Иако је Влада својим прописима и доношењем новог Закона из 2016. године предвидела оснивање помоћне полиције, овај институт у пракси још увек не постоји.¹⁸³

Помоћна полиција представља нови институт у нашем законодавству који замењује некадашњи резервни састав полиције. Међутим, између ова два института постоји суштинска разлика која се огледа у томе да се резервни састав заснивао на принципу војне обавезности (војних обвезника), док се помоћна полиција заснива на принципу добровољности, односно заинтересованости за службу у помоћној полицији, што може представљати проблем приликом њеног формирања.¹⁸⁴

Закон предвиђа да се помоћна полиција формира ради обављања полицијских послова у случајевима када је потребно надокнадити ангажовање већег броја полицајаца, и то за обављање послова и задатака високог безбедносног ризика, у природним или другим несрећама, пословима обезбеђивања државне границе и другим случајевима када је угрожена унутрашња безбедност. У изузетним случајевима, помоћна полиција може

¹⁸¹ Чл. 105 и чл. 107 Закона о полицији (*Службени гласник, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018*)

¹⁸² Чл. 100 Закона о полицији (*Службени гласник, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018*)

¹⁸³ D. Kekić, D. Spasić, A. Čudan, *op. cit.* 63-64.

¹⁸⁴ З. Лончар, Н. Радивојевић, Р. Радошевић, В. Мирковић, *op. cit.* 124.

бити ангажована и када локална самоуправа и Министарство унутрашњих послова имају заједнички интерес и то потврде посебним споразумом.¹⁸⁵

Припадници помоћне полиције, током свог ангажовања, имају сва права и обавезе које имају остали полицијски службеници. Предвиђено је да је директор полиције надлежан да предлаже, а министар унутрашњих послова да донесе, одлуку о употреби помоћне полиције за извршавање полицијских послова и задатака. Иако су у последње две деценије донета два Закона о полицији (2005. и 2016. године) и два правилника (Правилник о служби у помоћној полицији и правима и дужностима припадника помоћне полиције из 2009. и Правилник о служби у помоћној полицији из 2016. године) којим се регулише овај институт, помоћна полиција још увек није формирана, а преовладава мишљење да постоји мала вероватноћа да ће уопште и бити формирана у ближој будућности. Тренутно у нашем правном поретку не постоји нити једна уредба о помоћној полицији. Могу се издвојити два разлога која су утицала на то да помоћна полиција још увек не буде формирана. Први разлог који отежава формирање помоћне полиције представљају друштвене и политичке тензије које карактеришу савремено друштво и које неретко имају значајан утицај на однос јавности према полицијским структурама и њиховој улози у ванредним ситуацијама. Други разлог лежи у самом принципу на коме се заснива помоћна полиција, а то је принцип добровољности. Иако се у теорији овај принцип сматра идеалним, многи савремени теоретичари деле мишљење о његовој тешкој применљивости у данашњим околностима.¹⁸⁶

ЗАКЉУЧАК

Ванредне ситуације, настале услед одређених природних непогода или људских активности, редовно односе велики број људских живота и на различите начине уништавају и деградирају животну средину, због чега долази до великих материјалних штета и губитака, као и генералног успоравања одрживог развоја друштва у целини. Сваком друштву прети ризик од катастрофа, а неретко се дешава и да њихова појава у једном региону проузрокује штету у другом региону. У последњем периоду регион југоисточне Европе постаје све угроженији разним врстама природних опасности

¹⁸⁵Чл. 249 Закона о полицији (*Службени гласник*, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018)

¹⁸⁶D. Kekić, D. Spasić, A. Čudan, *op. cit.* 65.

(поплаве, суше, екстремно високе температуре, земљотреси, олује...), техничко-технолошким несрећама, дејством опасних материја и других стања опасности. Поред тога, глобалне климатске промене значајно доприносе уништавању животне средине, са штетним утицајем како по здравље људи и опстанак многих природних врста, тако и по културно наслеђе.¹⁸⁷

Полиција, као орган државне управе, има огромну одговорност према остатку државног апарата, али превасходно према друштву и грађанима. У складу са тим, улога полиције у ванредним ситуацијама је изузетно важна. У ванредним околностима полиција, поред својих уобичајених послова и задатака, обавља и одређене нетрадиционалне послове, потпуно атипичне и другачије од послова које до тада обављала у редовним околностима. Приликом предузимања ванредних мера у ванредним ситуацијама, полиција мора поступати законито и ефикасно, односно све предузете активности морају бити засноване на важећим прописима уз поштовање ограничења њихове самовоље током вршења истих.

Закон о полицији у члану 61 предвиђа да полицијски службеници предузимају хитне мере које су неопходне за отклањање непосредне опасности за људе и имовину, када те мере не могу правовремено да предузму други надлежни органи, о чему они одмах обавештавају те органе. У случају опште опасности изазване природним непогодама, епидемијама или другим облицима угрожавања, полицијски службеници пружају помоћ органима државне управе, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, као и правним и физичким лицима. Приликом вршења наведених послова, полицијски службеници учествују и у вршењу спасилачке функције и пружању прве помоћи људима, и, с тим у вези, користе прописану опрему и спроводе обуку полицијских службеника који те послове обављају.¹⁸⁸ Поред Закона о полицији, поступање и овлашћења полиције у ванредним ситуацијама регулисано је различитим законима и подзаконским актима, као што су: Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, Закон о заштити становништва од заразних болести, Закон о јавном реду и миру...

Могућност проширења овлашћења полиције у ванредним ситуацијама повезана је са спровођењем прописа и одлука надлежних органа о мерама које, у таквим околностима,

¹⁸⁷Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама (*Службени гласник, бр.86/2011*)

¹⁸⁸Чл. 61 Закона о полицији (*Службени гласник, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018*)

одступају у одређеној мери од људских и мањинских права загарантованих Уставом. Из тог разлога, приликом доношења и спровођења таквих мера неопходно је поштовати одређена ограничења, међу којима су најважнија: проглашење одговарајућег стања као претходно правно питање, селективност и ограничење мера (одређена људска права се ни у ком случају не могу ограничити или суспендовати), недискриминациони карактер мера, временско ограничење њиховог трајања и поштовање принципа нужности и пропорционалности у њиховој примени.

Значај који улога полиције има у ванредним ситуацијама је неоспорив и велики. Међутим, из овог рада, као и других, не толико бројних, истраживања која су се бавила овом материјом, могу се извести одређени закључци о самом раду полиције у току ванредних ситуација:

- Полиција углавном није на адекватан начин припремљена за ванредне ситуације и не поседује потребне планове и развијене процедуре за поступање у ванредним ситуацијама.
- Полиција често не поседује адекватну опрему за поступање у опасном окружењу.
- Полицијски службеници често нису довољно и адекватно обучени за поступање у ванредним ситуацијама изазваним различитим факторима.
- Тренутна полицијска организација и одлучивање се још увек заснива на централизованом систему и традиционалним вредностима, што доста отежава ефикасан рад полиције.
- Грађани не показују висок степен поверења у рад полиције током ванредних ситуација, на шта би полиција могла да утиче јачањем односа поверења између њих и грађана.
- Важно је да полиција препознаје различите фазе ванредне ситуације, како би стил рада у свакој фази могла да прилагоди потребама грађана.

Из свега до сада наведеног, јасно је да улога полиције у ванредним ситуацијама далеко превазилази њену основну функцију одржавања јавног реда и мира. Полиција игра кључни фактор у комплексном систему реаговања у кризним ситуацијама, што подразумева њену способност да у таквим околностима координира са другим важним институцијама, као што су ватрогасне, здравствене или војне службе. Важно је да полиција у ванредној ситуацији буде укључена у све фазе кризног управљања, од

превенције до санације последица. Како би полиција могла адекватно и благовремено да одговара на ванредне ситуације, потребна су стална унапређивања целокупног система и психофизичког стања полицијских службеника, константним улагањем у њихову обуку и опрему, као и развијањем квалитетних планова реаговања у кризним ситуацијама. Неминовно је да би јачањем ефикасности и ефективности рада полиције у ванредним ситуацијама дошло и до повећања безбедности грађана, пружања бољег одговора полиције у екстремним ситуацијама, као и до јачања поверења грађана у њихов рад.

ЛИТЕРАТУРА

ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ

1. Kekić D., Spasić D., Čudan A., Legal Bases of the police participation in emergency situations; in: J. Matijašević, (ed.), *Law theory and practice*, Novi Sad, 2022;
2. Николић В., Живковић Н., Безбедност радне и животне средине, ванредне ситуације и образовање, *Инжењерство заштите*, Ниш, 2010, Факултет заштите на раду, бр. 1;
3. Млађан Д., Цветковић В, Величковић М, Систем управљања у ванредним ситуацијама у Сједињеним америчким државама, *Војно дело*, 2012, vol. 64, iss. 1;
4. Милетић С., Југовић С., *Право унутрашњих послова*, Београд, 2016, Криминалистичко-полицијска академија;
5. Лончар З., Радивојевић Н., Радосевић Н., Мирковић В., Сарадња полиције и приватног обезбеђења у Републици Србији: стање и могућности, *Зборник радова правног факултета у Новом Саду*, 2019, бр. 1, vol. LIII;
6. Цветковић М., Улога полиције у природним катастрофама, у: Мрвић Петровић Н., Тодић Н., Млађан Д, (ур.), *Елементарне непогоде и ванредне ситуације: зборник радова*, 2019, Београд, Институт за упоредно право: Криминалистичко-полицијска академија;
7. Петровић М., Прица М., *Посебно управно право са међународним управним правом*, Ниш, 2020, Правни факултет у Нишу;
8. Симовић Д., Ванредно стање у Србији: уставни оквир и пракса поводом пандемије COVID-19, *Свеске за јавно право*, 2020, бр. 39;
9. Трикић С., Примена стандарда за систем менаџмента ризика у сектору за ванредне ситуације, Београд, 2018, Универзитет у Љубљани, Факултет за управу;
10. Bonkiewicz L., Ruback R. B., The Role of the Police in Evacuations: Responding to the Social Impact of a Disaster, in: *Police Quarterly*, vol. 15, 2012;
11. Јовановић М., Волонтеризам у условима катастрофе, *Тактике заштите и спасавања у ванредним ситуацијама: искуства са терена и поуке*, Београд, 2021;
12. Митровић Б., Вучковић Г., Базична оспособљеност полицајаца Министарства унутрашњих послова Републике Србије у пливању као основној моторичкој вештини неопходној у акцијама заштите и спасавања од поплава, *Наука, безбедност, полиција*, вол. 21, бр. 3, Београд, 2016;
13. Спалевић Ф., Дерогација људских права у ванредном стању, *Ревија за правну, политичку и социјалну теорију и филозофију*, бр. 1, вол. 6, 2022;
14. Lukić T., Gavrilov M., Marković S., Komac B., Zonr M., Mladan D., Đorđević J., Milanović M., Vasiljević Đ., Vujičić M., Kuzmanović B., Prentović R., Classification of natural disasters between the legislation and application: experience of the Republic of Serbia, *Acta geographica Slovenica*, vol. 53, no. 1, 2012;
15. Kennedy W., Michael B., Stephen V., The police department in natural disaster operations, The disaster research center, department of sociology, 1969, University of Delaware;

16. Цвијовић М., Улога Министарства унутрашњих послова у спречавању наступања и отклањању последица поплава у Републици Србији, *Безбедност*, вол. 56, бр. 3, Београд, 2014;
17. Цветковић В., Компаративна анализа оцене ефикасности реаговања полиције, војске и ватрогасно-спасилачких јединица у природним катастрофама, Београд, 2016, Криминалистичко-полицијска академија;
18. Gonzales A., Schofield R., Herraiz D., The Role of Law Enforcement in Public Health Emergencies, 2006, U.S. Department of Justice Office of Justice Programs;
19. Kekić D., Milenković M., Role of the Serbian Police in maintaining security in the conditions of the epidemic of infectious diseases, *Thematic conference proceedings of international signifance*, vol. 10, Belgrade, 2020;
20. Кекић Д., Управљање безбедносним системима у условима заразних (контагиозних) епидемија, Београд, 2016, Криминалистичко-полицијска академија;
21. Никач Ж., Место, улога и задаци полиције МУП РС у сузбијању епидемије COVID-19 и заштите живота људи, у: С. Перовић, *Зборник радова 33. сусрета Копачичке школе природног права – Унификација права и правна сигурност*, вол. 1, Београд, 2020;
22. Роксандић М., Миловановић Ј., Проблеми коришћења реке као природног ресурса и могућности њене ренеутрализације, *International Conference Degraded areas & ecoremediation Conference proceedings*, Београд, 2010;
23. Цветковић В., Управљање у терористичким ванредним ситуацијама изазваним употребом опасних материја, *Научна конференција: сигурност урбаних средина*, Сарајево, 2014, Факултет за криминалистику, криминологију и сигурносне студије;
24. Цветковић В., Интервентно-спасилачке службе у ванредним ситуацијама, *Задужбина Андрејевић*, Београд, 2013;
25. Цветковић В., Управљање ризицима и системи заштите и спасавања од катастрофа. Београд, 2019 Научно-стручно друштво за управљање ризицима у ванредним ситуацијама;
26. US Fire Admin (Federal Emergency Management Agency), Emergency Response to Terrorism, 2000;
27. Mlađan D., Cvetković V., Police Deployment in Emergency Situations Caused by the Abuse of Weapons of Mass Destruction, *Međunarodni naučni skup „Dani Arčibalda Rajsa“*, Beograd, 2012, Kriminalističko-policijska akademija;
28. Heyer R., Introduction to CBRNE Terrorism: An awareness Primer and Preparedness Guide for Emergency Responders, New Jersey, 2006, Rad Hat Publishing;
29. Law enforcement officers guide for responding to chemical terrorist incidents, prepared by the U.S. army soldier and Biological Chemical Command, 2003;
30. Thomas P., Emergency Management and Tactical Response Operations – Bridging the Gap, New York: Oxford, 2008;
31. Yasuda T, Takayama Y., Soma K., Activites of Japanese police in the Great East Japan Earthquake, *Journal of International Criminal Justice Research*, 2011;

32. White paper on police, National Police Agency of Japan, 2011;
33. Shigehisa M., An overview of police countermeasures for 2011 Tohoku District-Off the Pacific Ocean Earthquake and its resulting tsunami, *The Journal of Police Science*, vol. 12, 2011;
34. Sugaya H., Legal/administrative inspection and identification in the Great East Japan Earthquake, *The Journal of Police Science*, vol. 12, 2011;
35. Takai T Y., Reservation of safety and security in the stricken area of the Great East Japan Earthquake, *The Journal of Police Science*, vol. 12, 2011;
36. Jiang F., Xie C., Roles of Chinese Police Amidst the COVID-19 Pandemic, *A Journal of Policy and Practice*, 2020;
37. T. Wurmb, N. Schorscher, P. Justice, S. Dietz, R. Shua, T. Jarausch, U. Kinstle, J. Greiner, G. Möldner, J. Müller, M. Kraus, S. Simon, U. Wagenhäuser, J. Hemm, N. Roewer, M. Helm, Structured analysis, evaluation and report of the emergency response to a terrorist attack in Würzburg, Germany using a new template of standardized quality indicators, *Scandinavian Journal of Trauma, Resuscitation and Emergency Medicine*, vol. 26, no. 87;
38. T. Wurmb, A. Franke, N. Schorscher, B. Kowalzik, M. Helm, R. Bohnen, J. Helmerichs, U. Grueneisen, D. Cwojdzinski, G. Jung, G. Lücking, M. Weber, Emergency response to terrorist attacks: result of the federal-conducted evaluation process in Germany, *European Journal of Trauma and Emergency Surgery*, vol. 46, no. 4, 2020;
39. H. Dosdall, T. Löckmann, Exploring Terrorism Prevention: An Organizational Perspective on Police Investigations, *Exploring Terrorism Prevention*, vol.1, no. 1, 2023;
40. Шикман М., Амиџић Г., Надлежност и улога полиције у ванредним ситуацијама у Републици Српској, *Безбедност*, бр. 3, Бања Лука, 2014;
41. Laufs J., Waseem Z., Policing in pandemics: A systematic review and best practices for police response for COVID-19, *International Journal of Disaster Risk reduction*, vol. 51, 2020;
42. Klimley K., Van H., Stripling B., Posttraumatic stress disorder in police, firefighters, and emergency dispatchers, *Aggression and Violent Behavior*, vol. 43, 2018;
43. Heavey S., Homish G., Andrew M., McCanlies E., Mnatsakanova A., Violanti J., Burchfiel C., Law Enforcement Officers' Involvement Level in Hurricane Katrina and Alcohol Use, *International Journal of Emergency Mental Health*, vol. 17, no. 1, 2015;

ПОПИС ОСТАЛЕ ИСТРАЖИВАЧКЕ ГРАЂЕ

1. Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама (*Службени гласник РС*, бр. 87/2018);
2. Закон о полицији (*Службени гласник РС*, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018);
3. Закон о јавном окупљању (*Службени гласник РС*, бр. 6/2016);
4. Закон о заштити становништва од заразних болести (*Службени гласник РС*, бр. 15/2016, 68/2020 и 136/2020);

5. Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама (*Службени гласник РС*, бр.86/2011);
6. Уредба о мерама за спречавање и сузбијање заразне болести COVID-19 (*Службени гласник РС*, бр. 66 од 7. маја 2020, 93 од 1. јула 2020, 94 од 3. јула 2020, 100 од 16. јула 2020, 109 од 21. августа 2020, 111 од 28. августа 2020, 120 од 2. октобра 2020, 122 од 9. октобра 2020, 126 од 23. октобра 2020, 138 од 15. новембра 2020, 141 од 21. новембра 2020, 144 од 27. новембра 2020, 145 од 3. децембра 2020.);
7. Одлука о престанку примене појединих докумената јавних политика (*Службени гласник РС* бр. 109/2021)
8. Поповић В., Мијатовић М., Ранковић З., *Све што треба да знам о општинском Штабу за ванредне ситуације* (2023); доступно на: <https://gminfo.rs/sve-sto-treba-da-znam-o-opstinskom-stabu-za-vanredne-situacije/>, датум приступа: 26.01.2025. године;
9. What is public order? The Critical Role of Police in Emergency Situations, *Global Police Review*, 2024, доступно на: <https://globalpolicereview.com/the-critical-role-of-police-in-emergency-response/>, датум приступа: 18.02.2025. године;
10. Jia C., Li Wenliang police summons “not appropriate”, special investigation says, *China Daily*, 2020, доступно на: <https://www.chinadaily.com.cn/a/202003/19/WS5e735a89a310128217280880.html>, датум приступа: 20.02.2025. године;
11. IPVM Team – China Public Video Surveillance Guide: From Skynet to Sharp Eyes, доступно на: <https://ipvm.com/reports/sharpeyes>, датум приступа: 20.02.2025. године;

САЖЕТАК

Свака ванредна ситуација, као стање које захтева посебне мере и ресурсе због могућности проузроковања последица које није могуће отклонити редовним деловањем, има потенцијал да угрози људске животе, изазове огромне материјалне штете и губитке и доведе до потпуне деградације и уништења животне средине. Једну од кључних улога у ванредним ситуацијама има полицијска организација, чији задаци у кризним ситуацијама обухватају широк спектар активности, од превенције и адекватне припреме, до неспоредног ангажовања на терену, који може укључивати спасавање живота, одржавање јавног реда и мира и сузбијање криминала, па све до санирања насталих последица и омогућавања грађанима да се врате у нормалан ток свог живота. Полицијски службеници се у ванредним ситуацијама суочавају са озбиљним изазовима, нарочито из разлога јер су приморани да функционишу у потпуно новим и измењеним околностима, у условима високог ризика и константног притиска, уз истовремени губитак аутономије.

Сходно домаћем законодавству, улога полиције у ванредним ситуацијама у Републици Србији је првенствено секундарна, односно помоћна, што значи да се ангажовање полиције заснива на хитном реаговању у ванредним ситуацијама, док надлежне институције (превасходно Сектор за ванредне ситуације) не буду у стању да одговоре на постојеће претње. Полиција у ванредним ситуацијама бира стил рада који ће у конкретној ситуацији примењивати, односно да ли ће примењивати легалистички стил, стил надзорника или услужно-оријентисани стил. Избор стила полицијског рада у неким случајевима зависиће од саме врсте ванредних ситуација, док ће се у одређеним случајевима избор вршити у односу на фазу ванредне ситуације која је у току. Свака ванредна ситуација пролази кроз више фаза, у којима се потребе грађана мењају, те полиција може настојати да прилагоди своје активности и понашање са конкретним потребама грађана. Како до настанка ванредне ситуације може доћи дејством различитих фактора, у раду је детаљније образложено поступање полиције у ванредним ситуацијама изазваним природним катастрофама, заразним болестима и употребом опасних материја, као и практични примери поступања полиције у ванредним ситуацијама које су задесиле Републику Србију и друге државе. Напошетку, рад посебну пажњу посвећује овлашћењима које полиција има у ванредним ситуацијама сходно законодавству Републике Србије, као и питању формирања помоћне полиције.

Кључне речи: ванредна ситуација; полиција; полицијски службеник; безбедност, заштита; спасавање.

SUMMARY

The Role of the Police in Emergency Situations

Every emergency situation, as a state that requires special measures and resources due to the potential consequences that cannot be eliminated by regular actions, has the potential to endanger human lives, cause enormous material damage and losses, and lead to complete degradation and destruction of the environment. One of the key roles in emergency situations is played by the police organization, whose tasks in crisis situations encompass a wide range of activities, from prevention and adequate preparation to immediate engagement on the field, which may include saving lives, maintaining public order and peace, combating crime, and even mitigating the consequences and enabling citizens to return to the normal course of their lives. Police officers in emergency situations face serious challenges, particularly because they are forced to operate in completely new and altered circumstances, under conditions of high risk and constant pressure, while simultaneously losing autonomy.

According to domestic legislation, the role of the police in emergency situations in the Republic of Serbia is primarily secondary, i.e., supportive, meaning that police involvement is based on urgent response in emergency situations, until the relevant institutions (primarily the Sector for Emergency Situations) are able to respond to the existing threats. The police in emergency situations choose the style of work they will apply in a particular situation, whether they will apply a legalistic style, a supervisory style, or a service-oriented style. The choice of police work style in some cases will depend on the type of emergency situation, while in certain cases, the choice will be made depending on the phase of the emergency situation that is ongoing. Every emergency situation goes through several phases, in which the needs of citizens change, and the police may try to adjust their activities and behavior to the specific needs of the citizens. Since an emergency situation can arise due to the action of various factors, the paper elaborates in more detail on the police response in emergency situations caused by natural disasters, infectious diseases, and the use of hazardous materials, as well as practical examples of police actions in emergency situations that have affected the Republic of Serbia and other countries. Ultimately, the paper pays special attention to the authorities that the police have in emergency situations in accordance with the legislation of the Republic of Serbia, as well as the issue of the formation of auxiliary police.

Keywords: emergency situation; police; police officer; security, protection; rescue.

БИБИОГРАФИЈА

Ања Коковић је рођена 21. јула 2000. године у Нишу. Основно образовање стиче у Основној школи „Душан Радовић“, након чега уписује Прву нишку гимназију „Стеван Сремац“, смер обдарени ученици у филолошкој гимназији – енглески језик, коју завршава као носилац Вукове дипломе. По завршетку средње школе, у октобру 2019. године уписује Правни факултет Универзитета у Нишу, на коме дипломира 3. октобра 2023. године са просечном оценом 9,83. Током трајања основних студија стиче Признање за најбољег студента треће године и постаје двострука добитница Доситејеве стипендије коју додељује Министарство науке, технолошког развоја и иновација – Фонд за младе таленте РС. Након завршетка основних академских студија, обавља стручну праксу у трајању од три месеца у Основном суду у Нишу, као полазница програма „Таленти у јавном сектору“. По окончању тромесечне праксе у суду, одлучује се да практични рад настави у адвокатури, те започиње обављање приправничког стажа у адвокатској канцеларији у Нишу.

Говори течно енглески и немачки језик.

ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА МАСТЕР РАДА

Име и презиме аутора мастер рада: Ања Коковић

Наслов мастер рада: „Делатност полиције у ванредним ситуацијама“

Ментор: проф. др Милош Прица

Изјављујем да је електронски облик мастер рада у pdf формату истоветан штампаном облику, који сам предао/ла Правном факултету Универзитета у Нишу.

У Нишу, 20.05.2025. године

Потпис аутора

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА

Изјављујем да је мастер рад, под насловом „Делатност полиције у ванредним ситуацијама“ пријављен и одбрањен на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да овај мастер рад у целини, нити у деловима, нисам пријављивао/ла на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредио/ла ауторска права, нити злоупотребио/ла интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се овај мастер рад чува у библиотеци и објави на сајту Правног факултета

Универзитета у Нишу, са подацима о датуму одбране и комисији пред којом је рад брањен.

Аутор мастер рада: Ања Коковић

У Нишу, 20.05.2025. године

Потпис аутора
