



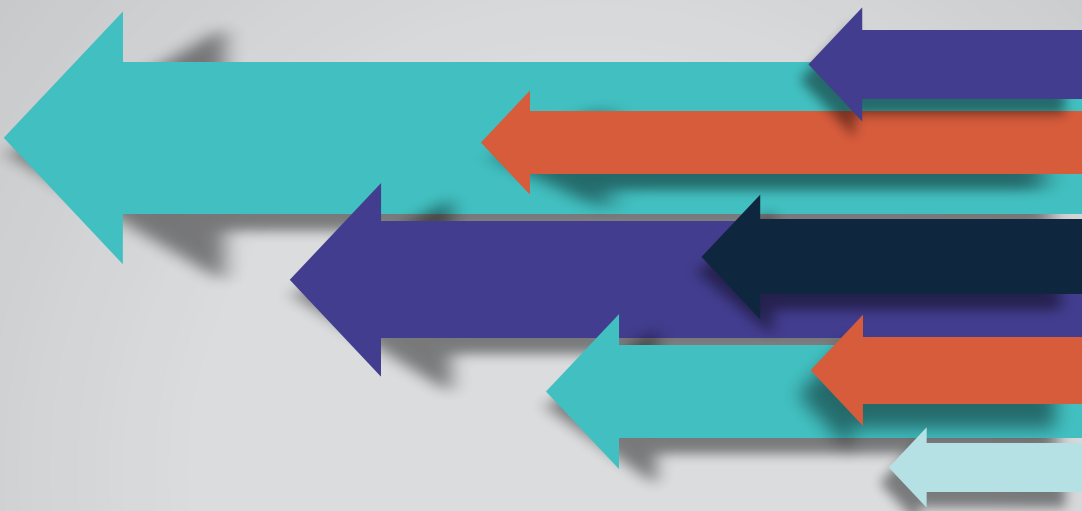
Finansira  
Evropska Unija



UNIVERZITET ZA POSLOVNI  
INŽENJERING I MENADŽMENT



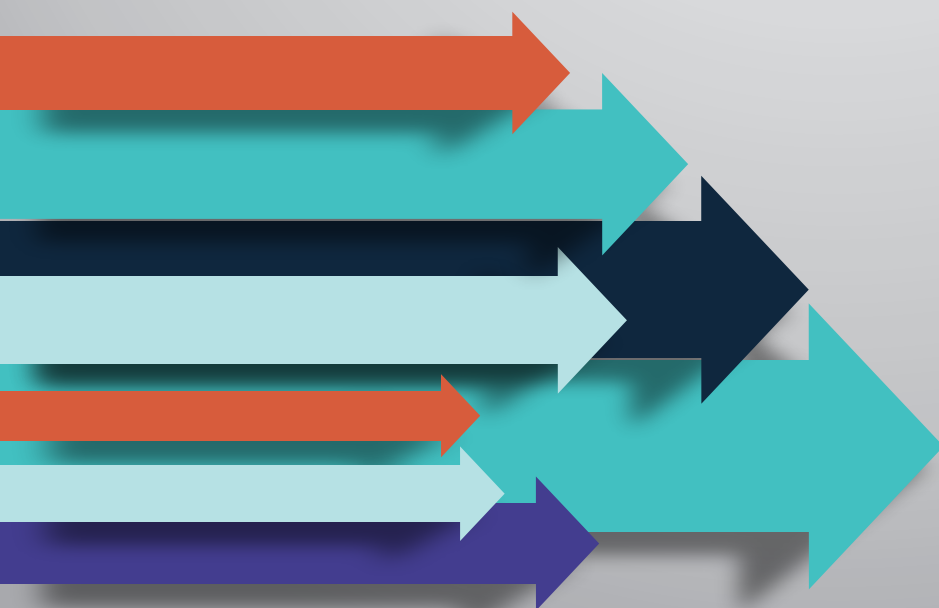
ASOCIJACIJA ZA DEMOKRATSKE INICIJATIVE  
SARAJEVO



# SMJERNICE

---

ZA PRIMJENU POLICIJSKIH OVLAŠĆENJA  
NA JAVNIM OKUPLJANJIMA



# 2

# IMPRESSUM

Izdavač:	Univerzitet za poslovni inženjering i menadžment Pravni fakultet u Lukavici Asocijacija za demokratske inicijative
Glavni i odgovorni urednik:	Dragan MITROVIĆ
Autor:	Aleksandar MILADINOVIĆ, MA
Lektor:	Mladena KRAJIŠNIK
Prevodilac:	Mladena KRAJIŠNIK
Tehnički urednik:	Zvezdan ŠEHOVAC
Adresa uredništva:	Istočno Sarajevo, Spasovdanska 22 Telefon: 00 387 57 334 422 <a href="http://www.pravnifakultet.edu.ba">www.pravnifakultet.edu.ba</a> E-mail: <a href="mailto:casopis@pravnifakultet.edu.ba">casopis@pravnifakultet.edu.ba</a>
Tiraž:	300 primjeraka
Štampa:	Ermex d.o.o. Istočno Sarajevo

---

Ove smjernice objavljene su u okviru projekta "Doprinos akademske zajednice zaštiti ljudskih prava u Bosni i Hercegovini" koji finansira Evropska unija.

Sadržaj ovih smjernica ne odražava nužno stavove Evropske unije u implementaciji projekta

# SADRŽAJ

<b>1. MEĐUNARODNOPRAVNI STANDARDI SLOBODE JAVNOG OKUPLJANJA</b>	<b>6</b>
<b>2. HIJERARHIJSKA KOMPONENTA I ULOGA RUKOVODILACA U OBEZBJEĐENJU JAVNIH OKUPLJANJA</b>	<b>12</b>
<b>3. ULOGA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA U NEPOSREDNOM OBEZBJEĐENJU</b>	<b>20</b>
<b>4. PRINCIPI (PLANIRANJA) OBEZBJEĐENJA JAVNOG SKUPA</b>	<b>28</b>
<b>5. PREKIDANJE JAVNOG SKUPA – POSTUPAK POLICIJE</b>	<b>32</b>

# 1



## **MEĐUNARODNOPRAVNI STANDARDI SLOBODE JAVNOG OKUPLJANJA**

Shodno međunarodnopravnim, a prije svega evropskim standardima, normativna regulisanost prava na slobodu okupljanja podrazumijeva afirmisanje pretpostavke u korist održavanja. To podrazumijeva da se u zakonu sloboda javnog okupljanja treba tako regulisati da se ona uvijek podrazumijeva da je prisutna, sem u zakonom taksativno navedenim situacijama. Suprotno određenje (da se u zakonu normira da je javno okupljanje dozvoljeno u taksativno navedenim situacijama) je svakako pogrešan nomotehnički, ali i fundamentalni pristup. To podrazumijeva i da za javno okupljanje, po pravilu, nije nužno dobijanje dozvole od strane javnog organa, već ga je dovoljno samo prijaviti. Stoga, podrazumijeva se da pravo na javno okupljanje podrazumijeva i spontana okupljanja.

Obaveza policije, kao i drugih struktura u društvu, jeste pozitivna o pitanju javnih okupljanja – pozitivna obaveza podrazumijeva ne samo da formalno omogućuje („odobre“) javna okupljanja, već i da ih obezbijede, te tako faktički omogućuje održavanje javnih okupljanja. To konkretno podrazumijeva, pored fizičkog obezbjeđivanja javnih okupljanja, i omogućavanje uživanja svih prava i sloboda učesnicima javnih okupljanja, kao i njihovu fizičku i svaku drugu zaštitu, ali isto tako podrazumijeva i onemogućavanje ugrožavanja ljudskih prava i sloboda učesnika javnih skupova, kao i sankcionisanje svih lica koja ugrožavaju učesnike javnih okupljanja ili koji vrše prekršaje, krivična djela i druge kažnjive radnje na javnom okupljanju, bez obzira na to da li su učesnici ili ne.

Naravno, nije dovoljno samo normativno određenje, već je i nužno da svi subjekti, a policija u prvom redu, omogućuje slobodu okupljanja bez nepotrebnih formalnosti, sem ukoliko se ne radi o stvarnim razlozima relevantnim za zabranu javnog okupljanja. To konkretno podrazumijeva i načelnu proceduru prijave javnih okupljanja, bez odobrenja od strane policije, sem iz razloga faktičke, a ne formalne prirode.

U tom kontekstu je bitno da nacionalna zakonodavstva ne ograničavaju lokacije održavanja javnih skupova, a izuzetno, i kada ih ograničavaju, da to ne bude uopštenog karaktera, već da se preciziraju i da su i te lokacije restriktivno određene. Po pravilu, standard koji se odnosi na lokacije podrazumijeva da se javna okupljanja načelno dozvoljavaju bez ograničavanja lokacija održavanja, a samo izuzetno se mogu precizirati situacije u kojima se na određenim lokacijama i u određeno vrijeme, pod određenim uslovima, ne mogu održavati javna okupljanja. Ovaj izuzetak se ne može uopšteno normirati, već se samo ukazuje na određene situacije (ne uopšteno na lokacije) kada i zbog čega (odnosno, koji je uslov i cilj ograničavanja) se ograničava javno okupljanje na određenim lokacijama. Pogrešna je normativna praksa i protivna međunarodnim standardima da se nacionalnim zakonodavstvom uopšteno propisuju lokacije, objekti i prostori gdje nije dozvoljeno održavati javna okupljanja.

Navedeno je protivno i konceptu „vida i sluha“ koji proizlazi iz međunarodnih standarda u vezi sa javnim okupljanjem, a podrazumijeva da se javna okupljanja i odvijaju upravo kako bi ih ciljna publika, a samo izuzetno i indirektno i opšta javnost čula i vidjela poruku koja se upućuje javnim okupljanjem ili sa javnih okupljanja. Konkretno, iluzorno je očekivati da će se poruka u vezi sa funkcionisanjem opštinskih službi „vidjeti i čuti“ ukoliko se zabrani odvijanje javnog skupa u blizini lokacije ovih službi, da će se poruka sa javnog skupa o funkcionisanju zdravstvenog sistema „vidjeti i čuti“ ukoliko se onemogući javno okupljanje u blizini zdravstvenih institucija...

Kada je u pitanju vrijeme, odnosno period i trajnost održavanja javnih skupova, načelni standard jeste da se omogući da se javna okupljanja sama okončaju, odnosno da ih organizatori okončaju. Naravno, od navedenog postoje izuzeci, međutim, izričit stav ili pravilo o trajnosti održavanja javnog okupljanja ne postoji – ono nije oročeno i na nekoliko časova, dijelove dana, u toku dana, pa čak ni na nekoliko dana. Smjernica u tome jeste da se smatra da je poruka (sa) javnog skupa upućena, odnosno da je cilj javnog skupa, a to je upućivanje poruke simboličkim putem, ispunjen, odnosno omogućen. Normativna ograničenja vremena i perioda omogućavanja javnog okupljanja, kao i dužine trajanja nisu u duhu međunarodno-pravnih standarda. Takođe, uopštena i ničim opravdana, a pogotovo bezrazložna i neobrazložena faktička ili formalna ograničavanja perioda i vremena održavanja javnog okupljanja od strane formalnih subjekata, prije svega policije svakako su kršenje međunarodno-pravnih standarda, pa čak i kada se „provuku“ kroz nacionalne normativne odredbe.

Načelno, standard je da su dozvoljena sva javna okupljanja, bez obzira na sadržaj javnog okupljanja, a pogotovo na sadržaj koji će biti istican tokom javnog okupljanja ili na poruke koje će se prenijeti. Razumljivo je da su i stavovi izneseni na javnom okupljanju koji su kritika vlasti, pa i samog društvenog uređenja i oblika vladavine, te drugih „visokih tema“ koje nisu establišmentski dozvoljeni i da policija upravo kod takvih skupova mora da posveti veću pažnju obezbjeđivanju, upravo iz razloga što „većinska populacija“ može smatrati dozvoljenim (ili čak i sebe „pozvanim“) da ugrozi učesnike koji propagirau takve ideje.

Određene nedoumice postoje kada su u pitanju „nemirni“ javni skupovi, a pogotovo skupovi na kojima se poziva na nasilje. U okviru navedenog, treba reći da javna okupljanja, pogotovo ukoliko demonstracije, odnosno protesti po prirodi nisu mirni, odnosno nisu tihi, bučni su, pa se ovdje ne bi moglo bukvalno percipirati da se time ugrožava pravo na mirno okupljanje, odnosno da to predstavlja volontarizaciju mirnog okupljanja. Naime, sve dok skup nije nasilan, odnosno dok u većoj mjeri ne ograničava prava i slobode drugih (a podrazumijeva se da u manjoj mjeri može da ograničava prava drugih, pa bar pravo na slobodu kretanja, jer učesnici javnog skupa prisustvom na javnom skupu djelimično ili u potpunosti onemogućavaju slobodu kretanja drugim licima), te dok mu ciljevi nisu u suprotnosti sa zakonom, ne bi se moglo reći da predstavlja kršenje zakona, odnosno da je nasilnog karaktera.



U ovom kontekstu, ilustrativan je primjer odluka suda u predmetu Oya Ataman protiv Turske. Naime, advokat nevladine organizacije za ljudska prava je organizovao javni skup na trgu, planirajući nakon skupa da se obrati medijima. Policija je ocijenila da je javni skup nezakonit (s obzirom na to da nije pismeno unaprijed najavljen), te je na licu mjesta učesnike javnog skupa i organizatora pozvala da se mirno razidu navodeći kao dodatni argument i da se onemogućava javni saobraćaj, iako je na skupu (koji je održavan na prostranom trgu) učestvovalo inače samo nekoliko desetina lica. Kako nisu postupili po naređenju policije, policija je upotrijebila hemijska sredstva, te lišenjem slobode rasturila skup. Evropski sud za ljudska prava je zauzeo stav da bilo koja demonstracija na javnom mestu može do određenog nivoa da poremeti običan život, uključujući i ometanje saobraćaja, i u situacijama kada demonstranti ne preduzimaju nasilne radnje potrebno je da javne vlasti pokažu određen stepen tolerancije prema mirnim okupljanjima, kako sloboda na okupljanje koja je garantovana članom 11 Evropske konvencije o zaštiti ljudski prava i osnovnih sloboda ne bi izgubila svoju suštinu. Mora se imati u vidu da je javni prostor u jednakoj mjeri namijenjen za okupljanja ljudi, kao i za druge vrste aktivnosti i da se, zbog toga, mora omogućiti korištenje prava na okupljanje, čak i u situacijama kada on djelimično utiče na redovne aktivnosti drugih lica.

Ovo se odnosi i na skupove, odnosno demonstracije i proteste prilikom kojih se uzvikuju poruke i parole koje mogu biti i sporne sa kulturološkog, sociološkog, verbalnog i drugog aspekta, međutim, sve dok ne predstavlja kršenje prava, ne može se reći da se skup treba zabraniti usljed nasilnosti ili drugih razloga.

U ovom kontekstu je ilustrativno obrazloženje predmeta Skokie v. National Socialist Party u SAD-u iz 1978. godine. Grad Čikago je uredbom zabranio održavanje protestnog i demonstrativnog marša pripadnika američke pronacističke partije koji su paradirali u nacističkim uniformama, eksplicitno demonstrirajući antisemitsku ideologiju i retoriku u (pretežno) jevrejskom predgrađu. Međutim, sud je poništio tu zabranu, proglašavajući je neustavnom, a posebno je interesantno obrazloženje te zabrane: „Bolje je dozvoliti onima koji propovijedaju rasnu mržnju da to svoje vjerovanje i ispolje na verbalan način, nego da budu primorani da ga ispoljavaju na neki drugi, mnogo opasniji način, a naročito je bolje to, nego dozvoliti vladi, vlastima da građanima odobravaju, odnosno određuju šta građani smiju, a šta ne smiju da misle i govore”.

Sa druge strane, skupovi koji pozivaju na nasilje ili koji su eskalirali u nasilje moraju biti prekinuti. Međutim, pojedinačni oblici nasilja, pogotovo prekršajnog, ne mogu biti apriori razlog za prekidanje skupa.

Na kraju treba navesti da zahtjev da se planiranje i kontrola policijskih operacija obavljaju tako da se minimizira vjerovatnoća pribjegavanja sili od posebne važnosti dolazi prilikom policijskog postupanja u uspostavljanju javnog reda i mira. Policija mora imati niz taktičkih opcija na raspolaganju kako bi izašla na kraj sa neredima. Propisi koji regulišu upotrebu sile se primjenjuju u svim situacijama, čak i na kraju dugog dana u kojima se odvijaju operacije za uspostavljanje javnog reda i mira kada se agencije za sprovođenje zakona sukobljavaju sa situacijom koja se brzo razvija i nosi opasnost koja traži donošenje ključnih operativnih odluka. Unutrašnja politička nestabilnost ili drugi javni hitni slučajevi ne mogu opravdati odstupanje od standarda.

Kada je u pitanju normativni okvir koji reguliše javne skupove, primijetno je da sve jurisdikcije u BiH (Republika Srpska, kantoni i Brčko distrikt BiH) imaju donesene propise (zakone) kojima se reguliše ova oblast. Međutim, oni su uglavnom u određenoj mjeri neusklađeni sa ovim evropskim standardima. Npr., 2021. godine misija OSCE-a je izvršila procjenu stepena usklađenosti domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim standardima u oblasti javnih okupanja, te je tom prilikom konstatovala sljedeće:

- Propisi Brčko distrikta BiH su u potpunosti usklađeni sa navedenim standardima u pogledu održavanja javnih skupova;

- Propisi (zakoni) Unsko-sanskog kantona su djelimično usklađeni o pitanju ograničenja vezanih za vrijeme održavanja javnog skupa, dok nisu usklađeni po ostalim pitanjima koja su posmatrana (pretpostavka u korist okupljanja, definicija javnog okupljanja, opšte zabrane, okupljanja u pokretu, ograničenja vezana za lokaciju, obavještanje o okupljanju, obaveza organizatora i redara, kaznene odredbe);

- Propisi (zakoni) Posavskog kantona, Tuzlanskog kantona i Zeničko-dobojskog kantona su djelimično usklađeni o pitanju održavanja javnog skupa u pokretu, dok nisu usklađeni po ostalim pitanjima koja su posmatrana (pretpostavka u korist okupljanja, definicija javnog okupljanja, opšte zabrane, ograničenja vezana za vrijeme i lokaciju, obavještanje o okupljanju, obaveza organizatora i redara, kaznene odredbe);

- Propisi (zakoni) Republike Srpske, kao i propisi (zakoni) ostalih kantona u Federaciji BiH su djelimično usklađeni o pitanju održavanja javnog skupa u pokretu i ograničenja vezanih za vrijeme održavanja javnog skupa, dok nisu usklađeni po ostalim pitanjima koja su posmatrana (pretpostavka u korist okupljanja, definicija javnog okupljanja, opšte zabrane, ograničenja vezana za lokaciju, obavještanje o okupljanju, obaveza organizatora i redara, kaznene odredbe).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *Uživanje slobode mirnog okupljanja u Bosni i Hercegovini – zapažanja monitoringa Misije OSCE-a u Bosni i Hercegovini*, OSCE u BiH, Sarajevo, 2021. godine, str. 28.



# 2

## **HIJERARHIJSKA KOMPONENTA I ULOGA RUKOVODILACA U OBEZBJEĐENJU JAVNIH OKUPLJANJA**

Za učešće u obezbjeđenju javnih skupova nužna je adekvatna priprema i organizacija obezbjeđenja. To podrazumijeva da menadžment organizacione jedinice mora da sačini plan obezbjeđenja javnog skupa, te da predvidi i anticipira i upotrebu sile, ali samo u restriktivnim situacijama. Plan podrazumijeva i scenario odlaganja upotrebe sile, pa i deeskalaciju nasilnih aktivnosti na javnom skupu. Spontana okupljanja nisu izgovor da se ne sačini plan obezbjeđenja. Doduše, alternativa može da bude praksa sačinjavanja unificiranih, šabloniziranih planova obezbjeđenja javnih skupova prema lokaciji održavanja, periodu održavanja, tipu javnih skupova, brojnosti i karakteru učesnika, ciljevima... Sa planom moraju da budu upoznati svi policijski službenici koji učestvuju u obezbjeđenju, pogotovo sa vlastitim konkretnim zadacima, te sa opštim sadržajem i ciljem plana obezbjeđenja.

Prilikom planiranja obezbjeđenja, potrebno je planirati i upotrebu najraznovrsnijih sredstava koja nisu prinudnog ili bar ne direktno prinudnog karaktera prema učesnicima javnog skupa (zaštitne ograde, rampe, usmjerivači). Razumljivo je da se ona ne trebaju, već se za ove prilike mogu koristiti i od strane drugih policijskih agencija, a izuzetno se mogu trebovati i od strane drugih subjekata koji posjeduju tu opremu. Nedostatak te opreme u uslovima i na lokacijama gdje se mogla koristiti na uštrb upotrebe fizičke snage i drugih sredstava direktne sile nisu opravdanje za ocjenu sile kao zakonite i opravdane, a pogotovo ne kao legitimne.

U ovom kontekstu treba pomenuti i zapažanje Suda u predmetu Simsek protiv Turske gdje je navedeno da se smatra „neprihvatljivim“ što policija nije imala pristup raznoj opremi kako bi smirila nered. Nedostatak takve opreme znači da su policijski službenici bili prinuđeni da se oslone na smrtonosnu silu koja je za rezultat imala smrtne slučajeve, u situacijama kada bi druge metode (npr. vodeni topovi ili gumeni meci) možda više odgovarale.

Snimanje javnog skupa se u današnje vrijeme nameće kao nužnost, stoga ga treba i planirati i realizovati, bez obzira na to da li se anticipiraju prekršaji i nasilje na javnom skupu. Takođe, namjeru snimanja javnog skupa treba obznaniti i preko medija potencijalnim učesnicima javnog skupa. Nije loše rješenje ni da se povremeno preko razglasa to obznani, odnosno da se postave vidna obavještenja o tome na prostoru javnog skupa. Pored toga što to djeluje preventivno na potencijalne izgređnike i na lica koje bi „masa ponijela“, to je i obaveza policije. Sa druge strane, svakako da snimanje javnog skupa pomaže i u potencijalnim represivnim aktivnostima policije.

Prilikom planiranja obezbjeđenja javnog skupa, poželjno je planirati i dežurstvo medicinskih ekipa u neposrednoj blizini ili čak i u okviru prostora održavanja javnog skupa.

Policijski službenici moraju da budu upoznati sa lokacijom dežurstva medicinskih ekipa, kao i sa načinima uspostavljanja komunikacije sa medicinskom ekipom.

Jedno od pitanja preko kojeg se često prilikom planiranja obezbjeđenja javnog skupa ili olako prelazi ili mu se ne pridaje nikakav značaj, pa se čak i nipodoštava, jeste prisustvo uniformisane policije u obezbjeđenju javnog skupa. Kod nas se smatra aksiomom da uniformisani policijski službenici obezbjeđuju javni skup, a pogotovo se smatra notornim da treba da budu vidljivi i prisutni što bliže lokaciji javnog skupa. Iako to nije bezrazložno, činjenica je da to može i da eskalirajuće djeluje, čega rukovodioci treba da budu svjesni. Zato se prilikom procjene treba uzeti u obzir i dislokacija uniformisanih pripadnika policije, pogotovo većeg broja, dok bi na lokaciji javnog skupa trebalo ostaviti neuniformisane pripadnike ili veoma mali broj uniformisanih policijskih službenika. Naravno, rezervne snage, kao i snage za intervenciju treba da budu u blizini kako bi stigle blagovremeno reagovati u slučaju potrebe. Sa druge strane, činjenica je i da vidno prisustvo velikog broja pripadnika uniformisane policije, pogotovo posebno osposobljenih i opremljenih jedinica policije svakako može i da deeskalirajuće djeluje na potencijalne izgrednike.

Doduše, prisustvo velikog broja vidno („napadno“) raspoređenih uniformisanih pripadnika policije može da ima i preventivni i deeskalirajući efekat i kod učesnika kontra skupa ili kod lica koji sa neodobravanjem ili otvorenim neprijateljstvom gledaju na održavanje javnog skupa. Primjer za to je svakako posljednja povorka ponosa u Sarajevu. Iako nije bilo (kao do sada) primijetno značajnije neodobravanje i otvoreno neprijateljstvo prema povorci ponosa (pogotovo na društvenim mrežama i u konvencionalnim medijima), činjenica je da u tranzicionom društvu kakva je i BiH, koju karakteriše i tradicionalizam i patrijarhalnost, ne smiju se prepustiti slučaju potencijalne incidente situacije pojedinaca prema učenicima povorke ponosa. Upravo je to razlog prisustva velikog broja policijskih službenika u obezbjeđenju povorke ponosa, a ne prijetnje o masovnom ugrožavanju ovog skupa i njegovih učesnika od struktura, grupacija i organizacija koje ne baštine njihove vrijednosti.

Uloga rukovodioca javnog obezbjeđenja jeste da bude na licu mjesta prilikom održavanja javnog skupa. Poželjno je i da policijski službenici navedenog budu svjesni, pa čak i lokacije njegovog boravka ili kretanja. Njegovo prisustvo na licu mjesta je posebno nužno neposredno prije anticipirane upotrebe sile, odnosno prije donošenja naredbe za upotrebu sile, jer je razumljivo da će se tek na licu mjesta moći upoznati sa okolnostima koje uslovljavaju upotrebu sile na javnom skupu.

Uloga rukovodioca jeste i da policijskim službenicima konsantno ukazuju na značaj, kao i sadržaj reagovanja građana u masi, na postulate koji proističu iz psihologije mase. Tom prilikom se posebno treba akcentirati na „bezličnost građana“ koji, pod uticajem mase, reaguju ponašanjem koje im i nije svojstveno, čega policijski službenici posebno moraju biti svjesni. Stoga, policijski službenici ne smiju da sve učesnike javog skupa smatraju uniformnom, bezličnom masom koja ima jedinstvene ciljeve, ponašanje, odnos prema policiji i slično jer to, jednostavno, nije tačno. Pogotovo nemaju svi unificirane stavove u pogledu pružanja otpora policiji, odnosno nepostupanja po naređenju policije.

Uloga rukovodioca jeste i da nadzire policijske službenike u obezbjeđenju. Iako se ovo ne očekuje od menadžmenta policije, ipak bi rukovodioci svih nivoa i ranga koji učestvuju u obezbjeđenju trebalo povremeno da obilaze policiju i da smiruju eventualne provokacije, odnosno da apeluju, pa i naređuju na uzdržavanje od (samoinicijativne) intervencije, čak i u situacijama kada su ispunjeni zakonski uslovi.

Potrebno je da svi imaju na umu, a pogotovo menadžment policije, da je pored zakonitosti, odnosno postojanja legitimnog cilja za ograničenje okupljanja, neophodno da je ograničenje prava na slobodu okupljanja, odnosno ograničenje javnog okupljanja neophodno i srazmjerno (proporcionalno), i to cijeneći konkretne okolnosti i situaciju. Pogotovo uloga rukovodioca nije samo da procjenjuje (ne)zakonitost javnog okupljanja (što se podrazumijeva), već je nužno da procijeni, ukoliko smatra da je skup nezakonit, da li je nužno da se on onemogući, a ukoliko i to procijeni (da jeste), da li je nužno da se onemogući u tom momentu, i na takav način, odnosno da li postoje druga, manje invazivna sredstva, metodi i načini kojim će se uticati na slobodu javnog okupljanja.

Upravo je prisustvo rukovodioca u takvim situacijama ključno. Neposredni nadzor policijskih službenika u obezbjeđenju se ne iscrpljuje samo u ukazivanju na nužnost deeskalacije, već i na ukazivanje na ulogu i obaveze, te na procedure reagovanja policijskih službenika u cilju obezbjeđenja javnih skupova. Iako se to na sastanku prije obezbjeđenja podrazumijeva, svakako da je poželjno to i konstantno tokom održavanja javnog skupa ukazivati policiji.

Deeskalacija nasilja, pa i bilo kakvog neplaniranog ponašanja mora da bude ključni princip reagovanja policije i menadžment toga mora da bude svjestan. Ovo posebno dolazi do izražavanja u situacijama koje policija smatraprovocirajućim, pogotovo ukoliko su verbalne prirode, i stoga je uloga rukovodioca na licu mjesta ključna. On je taj koji bi to trebao da prepozna, te da spriječi odgovor policije koji bi mogao biti, čak i ukoliko je zakonit, u krajnjoj liniji kontraproduktivan, što svakako nije poželjno, ni sa operativnog, a pogotovo sa strateškog i opštedruštvenog aspekta.

Prilikom učestvovanja u obezbjeđenju javnog skupa, svi policijski službenici se moraju upoznati sa rukovodnim radnicima, pogotovo ukoliko djeluju u građanskom odijelu, s obzirom na to da odbijanje naređenja o upotrebi sile usljed činjenice da policijski službenik nije bio upoznat sa funkcijom ili nadređenošću policijskog službenika koji je izdao naređenje neće predstavljati disciplinsku odgovornost policijskog službenika koji je odbio da izvrši izdato naređenje, odnosno upotrijebi naređenu silu.

Načelo ultimativnosti kod naređivanja upotrebe sile mora da dođe do punog izražaja. Silu može da naredi samo rukovodni policijski službenik na licu mjesta, i to tek kada je upoznat sa elementima koji silu čine zakonitom, nužnom, opravdanom, srazmjernom i proporcionalnom, funkcionalnom, blagovremenom i koja neće biti kontraproduktivna. Prije toga, rukovodni radnik mora da preduzme sve radnje i

mjere koje mu realno stoje na raspolaganju da do upotrebe sile ne dođe, uključujući i deeskalaciju koja podrazumijeva taktičko policijsko (privremeno) odstupanje od nasilnih učesnika javnog skupa.

Čak i kada su u pitanju demonstracije i protesti, pa čak i ukoliko nisu prijavljeni, ali nisu nasilni, policijski službenici treba da se maksimalno pridržavaju načela neophodnosti upotrebe sile. Sila mora da bude svakako zadnja opcija u kontroli i obezbjeđenju javnog skupa, a i tada treba da bude isključivo minimalna i usmjerena samo ka konkretnim licima. Proizvoljna, neselektivna i samoinicijativno preduzeta sila (pogotovo kao reakcija na provokacije od strane demonstranata) mora da bude kažnjena i to se policijskim službenicima u toku priprema, a pogotovo neposredno prije javnog skupa mora saopštiti i oni toga moraju biti svjesni. Pogotovo je nedozvoljena upotreba sile prema učesnicima javnog skupa nakon javnog skupa, pa čak i kada je taj skup, odnosno njegovi učesnici bili nasilni.

Eklatantan primjer je slučaj Cestaro protiv Italije. Lice je, zajedno sa drugim licima, pretrpilo ozbiljne povrede noć nakon učešća u demonstracijama koje su bile izuzetno nasilne, odnosno sukobi između policije i demonstranata su bili izuzetno nasilni. Međutim, lice je povrede zadobilo ne tokom tih sukoba, već noć kasnije, tokom akcije koja je imala karakteristike racije koju je policija sprovela nad demonstrantima koji su se bili sklonili u jednoj školi. S obzirom na okolnosti pod kojim se desila ta akcija, kao i na rezultate akcije, Sud je konstatovao da je:

- prema licima koja su zatečena sila upotrijebljena neselektivno, te da su mnogi pretučeni samim tim što su se našli na toj lokaciji, pogotovo imajući u vidu činjenicu da ni otpor nisu pružali (jer su demonstracije okončane dan ranije);
- okolnosti akcije su ukazivale na to da je osmišljena kao namjeran odgovor na napade kojim je policija bila izložena tokom demonstracija (a koji su stvarno bili nasilni od strane demonstranata), odnosno da su bili motivisani osvetom;
- policija je posljedice akcije (u vidu „eskalacije nasilja“) pravdala ponašanjem lica, iako oni čak ni otpor nisu pružali – naknadno je utvrđeno da su policijski službenici bili involvirani u zataškavanje relevantnih činjenica o planiranju akcije, kao i o samoj akciji.

Odgovornost za upotrebu sile, odnosno za upotrebu sile po naređenju snosi rukovodilac koji je donio takvo naređenje i rukovodilac koji ga je odborio i toga rukovodi policijski službenici moraju biti svjesni. Iako moraju biti i svjsni da postoji vjerovatnoća da njihovo naređenje neće biti i realizovano onako kako su naredili, moraju da se potrudu da ga policijski službenici koji postupaju po naređenju, adekvatno i sadržajno prime i da u potpunosti postupe po njemu. Izuzetno je bitno da naređenje bude jasno, konkretno, zakonito i blagovremeno, te da ne ostavi nikakav prostor za nedoumice kod policijskih službenika koji postupaju po njemu. Posebno je bitno da naređenje ne bude dvosmisleno, te da ne ostavi prostor za prekoračenje i zloupotrebu od strane policijskih službenika. Rukovodilac koji je naredio upotrebu sile mora da se uvjeri da je upotreba sile zakonita i moguća, da će biti srazmjerna i proporcionalna, te da će dovesti do cilja (da je funkcionalna) i da neće biti kontraproduktivna.

Kako prilikom izdavanja naredbe o upotrebi sile, tako i prilikom upotrebe sile, neposredni rukovodioci moraju da se pobrinu da upotreba sile ne bude neselek-



tivna prema učesnicima javnog skupa. I tom prilikom, pa čak i kada su u pitanju masovne vandalističke demonstracije, rukovodni radnici moraju da insistiraju da policijski službenici silu upotrebljavaju isključivo po zakonu, poštujući načela upotrebe sile – načelo zakonitosti, srazmjernosti, proporcionalnosti, neophodnosti, selektivnosti, senzibilizacije... Svako kršenje tih načela rukovodni radnici moraju odmah prekinuti i policijskog službenika odstraniti, a u slučaju indicija da je upotrebom takve sile počinio krivično djelo i lišiti slobode, te obezbijediti dokaze i tragove koji ukazuju na to. Mogućnost neselektivne upotrebe sile posebno dolazi prilikom upotrebe vodenog topa i hemijskih sredstava, s obzirom na prirodu djelovanja ovih sredstava sile i djelovanja same sile. Stoga rukovodni radnici posebno moraju da izdaju naređenje za upotrebu ovih sredstava sile kako ne bi došlo do neselektivne upotrebe sile, a pogotovo do kolateralne štete prema učesnicima javnog skupa prema kome bi eventualno dejstvo ovih sredstava sile bilo nezakonito usljed neusmjerenog dejstva.

Rukovodni policijski službenici moraju uspostaviti kanal konstantne i blagovremene komunikacije za svim policijskim službenicima koji učestvuju u obezbjeđenju, kao i sa policijskim službenicima koji su u rezervi ili pripravnosti, ali i sa drugim relevantnim subjektima. Pored redovne, službene komunikacije koja se zahtijeva od stane policijskih službenika sa neposredno nadređenim rukovodiocem, nužno je i da tokom obezbjeđenja javnog skupa policijski službenici konstantno održavaju vezu sa policijskim službenicima koji su u obezbjeđenju.

Pored principa deeskalacije, menadžment policije, kao i rukovodni radnici koji učestvuju u planiranju i u neposrednom obezbjeđenju javnog skupa moraju uvijek da budu svjesni i da djeluju u tom pravcu – da efikasnost ne smije biti na uštrb zakonitosti. Bez obzira na potencijalne izazove, policijski službenici nikad ne smiju da naredi, niti da upotrijebe sredstva sile kojim će ugroziti ljudska prava i slobode lica, niti da preduzmu bilo koju nezakonitu radnju kako bi bili efikasni u izvršavanju povjerenih poslova i zadataka. Svako takvo oportuno postupanje je dugoročno kontraproduktivno, ali je i nezakonito za policijske službenike, kako za one koji takvo postupanje naredi, tako i za one koji po njemu postupe, ali isto tako i za policijske službenike koji su znali za takvo postupanje, a nisu ga spriječili, nisu ga prijavili, odnosno na njega nisu reagovali.

Ukoliko se planiraju aktivnosti koje anticipiraju da će rezultirati većim brojem lica lišenih slobode, u okviru planiranja tih aktivnosti treba predvidjeti i policijske službenike koji će biti nadležni za lica lišena slobode. Misli se i na policijske službenike čiji će primarni zadatak biti lišenje slobode agitatora i podstrekača, kao i lica koja pružaju otpor ili čak vrše napad, ali se isto tako misli i na policijske službenike koji će brzo prihvatati ta lica, te ih transportovati u službene prostorije, te na policijske službenike koji će prihvatati uhapšena lica i vršiti nadzor nad njima za vrijeme lišenja slobode.

U ovim slučajevima je najčešće ekonomično planirati i policijske službenike koji

---

će transportovati lica lišena slobode, što predstavlja izuzetak od toga da lica lišena slobode, po pravilu, transportuju policijski službenici koji su ih i lišili slobode. Kako bi se preduprijedile potencijalne nedoumice i nesporazumi prilikom prihvata tih lica od strane policijskih službenika koji ih nisu lišili slobode, bitno je da se policijski službenici koji će transportovati lica upoznaju sa razlozima lišenja slobode lica kako bi ih saopštili policijskim službenicima koji vrše prihvata lica.

U ovom kontekstu, potrebno je ukazati i na prisutnu praksu oko „prihvata“ lica koja je negativna – koja sama po sebi predstavlja volutarizaciju propisa, ali, što je i važnije, generiše i druge probleme u okviru lišenja slobode, pa čak i kasnije. Naime, prilikom obezbjeđivanja javnih skupova, pogotovo nasilnih demonstracija i protesta, često se dešava da policijski službenici, najčešće posebno obučeni i opremljeni policijski službenici faktički lišavaju slobode lica, nakon čega ih odvođe do službenog vozila, te predaju drugim policijskim službenicima koji transportuju lica. Tom prilikom tim policijskim službenicima ne saopšte ni najosnovnije informacije u pogledu razloga lišenja slobode (usljed zahtjeva brzine i operativnosti – kako „teren ne bi ostao prazan“), nakon čega se ta lica transportuju u službene prostorije i predaju policijskom službeniku koji vrši prihvata ili (primo)predaju tih lica, često i ne znajući najosnovnije podatke o licima, a pogotovo ne razloge lišenja slobode, ni u faktičkom, ni u formalnom smislu. Iz navedenog se generišu i drugi problemi (pogotovo ukoliko je prema licu upotrijebljena sila koja nije evidentirana i dokumentovana, a lice ima povrede), koji mogu imati i krivičnoprocesne, odnosno prekršajno-pravne refleksije na lice lišeno slobode, ali isto tako i disciplinske na policijske službenike koji su lica lišili slobode, kao i na one koji su prihvatili tako lišena slobode lica. Eliminisanje ove „loše prakse“ je svakako zahtjev koji se postavlja pred rukovodioce prilikom planiranja, a potom i prilikom realizacije obezbjeđenja i kontrole javnih skupova ili preduzimanja racije i sličnih radnji i mjera gdje se anticipira lišenje slobode većeg broja lica.



# 3

## **ULOGA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA U NEPOSREDNOM OBEZBJEĐENJU**

Policijski službenici koji učestvuju u obezbjeđenju moraju biti pripremljeni za obezbjeđenje. Ta priprema ne podrazumijeva isključivo upoznavanje sa planom obezbjeđenja, ciljevima i konkretnim zadacima angažovanih policijskih službenika, već moraju i biti psihički pripremljeni na jednu situaciju kakvo je obezbjeđenje javnih skupova koje podrazumijeva mogućnost povećanih tenzija između učesnika i građana, a pogotovo između učesnika i policije. Veliku ulogu u pripremi policijskih službenika za obezbjeđenje ima menadžment organizacione jedinice, kao i rukovodioci obezbjeđenja javnog skupa i na tome se mora insistirati.

Policijski službenici moraju biti tolerantni prema učesnicima javnog skupa. To podrazumijeva da moraju da pokažu veći nivo tolerancije nego kada su u pitanju njihovi svakodnevni policijski poslovi (pozorna i patrolna djelatnost, kontrola i regulisanje saobraćaja, održavanje javnog reda i mira, intervencija...), a pogotovo da pokažu veći nivo tolerancije u odnosu na građane. Svako samoinicijativno reagovanje, pa čak i kada je u skladu sa zakonom, povećava mogućnost eskalacije, što je kontraproduktivno.

Policijski službenici ne smiju nasjedati na provokacije. To podrazumijeva da ne reaguju na provokacije od strane učesnika javnog okupljanja, pa čak ni kada su njihove verbalne radnje ili performansi usmjereni protiv policije (kao insitucije ili profesije). Čak, i kada se provokacije mogu shvatiti lično, pa i kada su upućene lično policijskim službenicima (odnosno, kada ih tako percipiraju policijski službenici), oni moraju ostati hladnokrvni, jer svako suprotno postupanje je kontraproduktivno u smislu cilja obezbjeđenja. Policijski službenici u tom segmentu moraju da budu svjesni da su oni javni službenici i da su izloženi sudu javnosti, pa čak (ili pogotovo) na javnom prostoru.

Ilustrativan primjer su protesti crnačke populacije protiv brutalnosti policije u SAD-u za koju smatraju da je tendenciozno i nelegitimno usmjerena prema crncima. U tim protestima, među kojima ima i bijelaca i crnaca i koji protestuju protiv onoga što smatraju brutalnošću policije, razumljivo je da policija obezbjeđuje te proteste. Čak iako su ti protesti obojeni velikom dozom negativnih emocija prema policiji, i to tokom samih protesta, čega su i policijski službenici koji učestvuju u obezbjeđenju svjesni, danas su izuzetno rijetki sukobi policije i protestanata na tim protestima. Čak, iako se i dešavaju pojedinačni ekscesi od strane demonstranata, i to od lica koji su u određenim ličnim odnosima sa žrtvom nasilja zbog kojeg su protesti inicirani (što, naravno, ne odobrava nasilja, ali je važno za sagledavanje cjelokupnog konteksta), policijski službenici ih ili „tolerišu“ ili odgađaju intervenciju, shvatajući da je ona u datim okolnostima svakako nesvrshodna i kontraproduktivna. S druge strane, treba navesti i činjenicu da su u ne tako davnoj prošlosti, sukobi između demonstranata (među kojima su prednjačili crnci) i policije (među kojima je nerijetko takođe bila većina crnaca) bili relativno česta pojava, međutim, i među policijskim službenicima je sazrela svijest o potrebi tolerantnog distancionog reagovanja na eventualne emocionalne ispade, pa i prekršaje od strane učesnika demonstracija na koje se ili ne treba reagovati, odnosno treba ih „tolerisati“ ili odgoditi sa reakcijom, ukoliko je ona nužna.

Ovo se odnosi i na fotografisanje i snimanje policijskih službenika od strane učesnika javnog skupa. Snimanje i fotografisanje policijskih službenika u uniformi za vrijeme obavljanja policijskog posla je i inače dozvoljeno (odnosno, po pravilu,

nije sankcionisano), te stoga policijski službenici ne treba na ovu aktivnost da gledaju sa podozrenjem i na sličan neodobravajući način. Štaviše, upravo njihova profesionalnost za vrijeme preduzimanja službenih aktivnosti dok se snimaju svakako da će učvrstiti i njihov lični, ali i profesionalni integritet i toga oni moraju biti svjesni. Razumljivo je da je i neprofesionalno, kontraproduktivno, ali i zabranjeno da se od lica traži da ne snima postupanje policije, a pogotovo da mu se oduzima uređaj kojim snima i da se briše memorisani materijal ili da se od njega traži da ono samo briše taj materijal.

Policijski službenici moraju znati psihologiju mase. Učesnici javnog skupa se često povode za masom, odnosno liderima i vođama u masi, čineći i radnje koje lično ne odobravaju ili koje lično nikad ne bi učinili (rekli) da nisu u masi. Pored toga što masa djeluje inhibirajuće na pojedinca, ona mu daje i percepciju o skrivenosti identiteta, što dio učesnika može da ohrabri da čine i radnje koje im nisu svojstvene. Ukoliko su policijski službenici toga svjesni (što je svakako segment koji im se mora ukazati tokom pripreme za obezbjeđenje), svakako da će mogućnost samoinicijativnog ili isprovociranog djelovanja policijskih službenika biti svedena na minimum.

Shodno nekim zakonomjernostima psihologije mase, treba znati da iako javni skup može da preraste u nasilni skup, ne znači i da su učesnici nasilni. Iako se može desiti da ih masa „ponese“, činjenica je da se najčešće ne radi o licima koja su sklona vršenju prekršaja i krivičnih djela, niti su nasilni, pa ni skloni incidentnim situacijama. Stoga policijski službenici ne smiju prema svim učesnicima javnog skupa, pa čak i nasilnog javnog skupa, postupati na isti način. Pogotovo je nezakonito prema svim učesnicima nasilnog javnog skupa preduzimati silu. I ovdje važi pravilo – sila se upotrebljava samo i isključivo prema licima u cilju predupređivanja i savlađivanja otpora i odbijanja napada (izuzetno i u cilju zaštite života i imovine, te sprečavanja bjekstva), i to isključivo prema licima koja preduzimaju te radnje i koja ih preduzimaju tokom ili neposredno prije (uslovljene) policijske intervencije.

Policijski službenici moraju biti upoznati sa činjenicom da su ciljevi održavanja javnog skupa legitimni i za učesnike (i društvo) relevantni, pa čak i kada su njima samima neshvatljivi, irelevantni, smatraju ih pogrešnima, „provocirajućim“, pa čak i iracionalnim. Ovo se u određenoj mjeri odnosi i na javne skupove koji prerastu u nasilne skupove. To nameće obavezu policijskim službenicima da se uzdrže od komentarisanja javnih skupova između sebe, pogotovo prilikom obezbjeđenja javnog skupa, dok sa druge strane stvara obavezu policijskim službenicima da se maksimalno posvete u ostvarivanju društveno legitimnih ciljeva, a jedan od njih je i održavanje javnih skupova.

Policijski službenici mogu pokazivati empatiju prema učesnicima javnih skupova, čak je u određenim situacijama to i poželjno, međutim, uvijek moraju biti i ostati profesionalni. Drugim riječima, nije nužno da budu hladnokrvni, a pogotovo

ne indolentni na lične drame i traume učesnika javnih skupova, niti da ne pokazuju empatiju prema samim učesnicima javnog skupa, a pogotovo prema ciljevima zbog kojih se javni skup odvija. Međutim, isto tako, treba da ostvare i održavaju profesionalnu distancu prema učesnicima skupova, a povrhu svega, konstantno da imaju na umu da je cilj obezbjeđenja javnih skupova upravo onemogućavanje narušavanja i kršenja tuđih prava i sloboda, kako prava i sloboda samih učesnika javnih skupova, tako i drugih lica. Na svako kršenje treba bespogovorno reagovati.

Ukoliko je upotreba sile neophodna, ona ne smije biti i neselektivna, a pogotovo ne smije biti usmjerena prema svim učesnicima javnog skupa. Policijski službenici i tada moraju da imaju na umu načelo zakonitosti – sila je dozvoljena isključivo prema licima koji pružaju otpor, odnosno preduzimaju napad i sila može biti usmjerena samo na predupređivanje ili savlađivanje otpora, odnosno na odbijanje napada. Ostvarivanjem tog cilja, prestaje osnov za upotrebu i svaka dalja upotreba sile je prekoračenje i zloupotreba i predstavlja osvetu i drugo kažnjivo ponašanje policijskog službenika. Razjarenost i slične emocije policijskog službenika nisu opravdanje za prekoračenje i zloupotrebu sile. Takođe, masovnost učesnika, pa čak i masovan otpor ili grupni napad nisu relevantan osnov za neselektivnu upotrebu sile.

Neselektivna upotreba sile je nedopustiva i kada je u pitanju upotreba sredstava sile gdje je teško očekivati preciznost, odnosno takvih sredstava sile koji su usmjereni ka više lica (vodeni top, hemijska sredstva). I u tim slučajevima, policijski službenici koji upotrebljavaju takva sredstva sile, a pogotovo policijski službenici koji naređuju upotrebu takvih sredstava sile, ista sredstva smiju upotrijebiti, odnosno narediti samo ukoliko su se prema svim licima na prostoru djelovanja tih sredstava sile nalaze lica prema kojima je opravdano i zakonito upotrijebiti silu.

Načelo neophodnosti, zajedno sa načelom humanosti u potpunosti mora biti afirmisano prilikom upotrebe sile. To konkretno znači da se sila upotrebljava samo do kada je neophodna, a da se odmah nakon toga (nakon što je savladan ili preduprijeđen otpor ili odbijen napad upotrebom sile) licu prema kome je sila upotrijebljena mora ukazati prva pomoć ili omogućiti medicinska pomoć. Zbog toga je neophodno da se prilikom planiranja obezbjeđenja planira i angažovanje medicinskih službi, te svaki policijski službenik mora da bude upoznat sa lokacijama dežuranja medicinskih službi za vrijeme javnog skupa, kao i o načinu alarmiranja istih.

Sila se primjenjuje samo dok postoji otpor ili dok se ne odbije napad. Upotreba sile mimo toga ili nakon toga nije zakonita i predstavlja prekoračenje, a izuzetno i zloupotrebu sile i sankcionisana je disciplinskim, a izuzetno i krivičnim zakonodavstvom.

Prilikom upotrebe sile, vrsta upotrijebljenog sredstva sile, te nivo i intenzitet upotrijebljene sile mora da odgovara, kako otporu ili napadu lica, te cilju koji se

želi postići upotrebom sile, tako i karakteristikama lica prema kome se sila upotrebljava. Relevantne karakteristike za procjenu su: pol lica, starosna dob, fizička konstitucija, fizičko stanje lica, invaliditet lica, ali su za procjenu relevantne i neke objektivne okolnosti poput: da li lice može da postupa po zakonito izdatom naređenju policijskog službenika, da li može da čuje i razumije naredbe, da li može da vidi policijskog službenika...

U bliskoj vezi sa upotrebom sile je i lišenje slobode. I lišenje slobode mora da bude zadnja opcija u kontroli javnog skupa, primjenjiva samo ukoliko prethodne radnje i mjere ne daju rezultate. Takođe, lišenje slobode mora da bude individualno primijenjeno, a ne da se lišavaju slobode sva lica koja se nađu na lokaciji javnog skupa, odnosno sva lica koja se nađu u blizini agitatora i podstrekača.

U ovom slučaju je bitno da policijski službenici adekvatno identifikuju i markiraju lica koja svojim ponašanjem i aktivnostima anticipiraju lišenje slobode, ali nije nužno da se lišenje slobode odmah realizuje. Imajući u vidu psihologiju mase i faktore koji djeluju na nju, svakako je očekivano da lišenje slobode iziritira masu, te da dovede do eskalacije, a sljedstveno tome i do upotrebe sile, koja bi se u tom slučaju mogla okarakterisati i kao nepotrebna sila.

Treba navesti da se svaka upotreba sredstava sile i ne mora okončati lišenjem slobode. To se može desiti u situacijama kada se sila upotrebljava prema većem broju lica, ali se usljed ambijentalnih okolnosti i mase, lice prema kome je upotrijebljena sila ne uspije lišiti slobode, odnosno lice pobjegne. Iako se ovo podrazumijeva kod upotrebe dijela sredstava sile koji su svojstveni kontroli javnog skupa (upotreba vodenog topa), potrebno je navesti da se to odnosi i na upotrebu fizičke snage (i službene palice). Razumljivo je i da će se u tim situacijama evidentirati i dokumentovati upotrijebljena sila (sredstvo sile, vrijeme i mjesto, način upotrebe sile, eventualne posljedice, razlog upotrebe...), s tim što se neće navesti identitet lica prema kome je sila upotrijebljena (jer je on nepoznat), već će se navesti da je sila upotrijebljena prema nepoznatom licu. Slično se može desiti i prilikom upotrebe sredstava za vezivanje, kada uhapšeno (vezano) lice ipak uspije da pobjegne.

Pored toga, nužno je i da se adekvatno evidentiraju i dokumentuju sva primijenjena policijska ovlašćenja, a pogotovo upotrijebljena sila od strane policijskih službenika koji učestvuju u obezbjeđenju javnih skupova, odnosno na kontroli demonstracija. To se takođe odnosi i na upotrebu sile prema licima kojima se neposredno nakon upotrebe (bez obzira na to da li je savladan otpor, spriječeno bjekstvo ili odbijen napad) ne utvrdi identitet, odnosno ukoliko se ne liše slobode (pobjegnu, gužva, neredi, same okolnosti na demonstracijama, brzina djelovanja). Čak i u tim okolnostima, potrebno je da se adekvatno evidentira i dokumentuje sila, iako je upotrijebljena prema (tada) nepoznatim, odnosno (još uvijek) neidentifikovanim licima.



Praksa je pokazala prednosti navedenog evidentiranja i dokumentovanja upotrebljene sile prema neidentifikovanim licima. Naime, dešava se da se lice prema kome je upotrijebljena sila, a koje je neposredno nakon toga pobjeglo, odnosno nije lišeno slobde (nije mu utvrđen identitet), nekoliko dana potom žali na postupanje policijskih službenika, a pogotovo na povrede koje je zadobio tom prilikom. Razumljivo je da će tom prilikom donijeti i dokumentaciju koja potvrđuje navode o povredama. Ukoliko je policijski službenik evidentirao i dokumentovao silu na prethodno opisani način, provjera navoda prijave se, u većini slučajeva, svodi samo na provjeru pravilnosti upotrijebljene sile imajući u vidu intenzitet i vrstu upotrijebljene sile (s obzirom na to da upotreba sile nije sporna, ni od strane policijskih službenika koji su je evidentirali, ni od strane lica prema kome je upotrijebljena, jer ima dokaze o povredama). Ukoliko policijski službenik ne bi evidentirao upotrijebljenu silu prema neidentifikovanom licu, samim tim što je ne bi evidentirao, to predstavlja nepravilno postupanje, bez obzira na naknadne navode iz prijave lica prema kome je sila upotrijebljena.

Rukovodioci policijskih službenika, kako menadžment koji rukovodi cjelokupnim obezbjeđenjem, tako i rukovodioci na pojedinim sektorima ili pojedinim segmentima obezbjeđenja konstantno moraju da komuniciraju sa organizatorima javnog okupljanja. Komunikacija je nužnost i ona mora da bude i konstantna i kontinuirana. Čak i ukoliko dođe do određenih neslaganja između organizatora i policije, komunikacija mora da bude dvosmjerna i mora se održavati. Rukovodioci na njoj moraju da insistiraju. Takođe, svaku primjedbu u pogledu nasilnih provokacija, trećih lica među učesnicima, neprimjerenog ponašanja policajaca i slične aktivnosti koje su prijavljene od strane organizatora policija mora odmah da provjeri i adekvatno reaguje na njih. Ova dvosmjerna komunikacija se podrazumijeva između menadžmenta i organizatora, ali takođe se odnosi i na komunikaciju između rukovodilaca pojedinih segmenata ili sektora obezbjeđenja i redara na obezbjeđenju.

Policijski službenici koji vrše obezbjeđenje javnih skupova konstantno moraju da održavaju komunikaciju sa drugim policijskim službenicima, a pogotovo sa neposredno nadređenima. O svim okolnostima koje su relevantne za anticipiranu upotrebu sile, ali i za prestanak upotrebe sile odmah moraju da izvijeste neposrednog rukovodioca. Takođe, čak i samoinicijativnu upotrebu sile, ukoliko je nužna, potrebno je da preduzmu tek po izvještavanju neposrednog rukovodioca.

Policijski službenici koji uoče prekoračenje ili zloupotrebu upotrebe sile od strane drugih policijskih službenika, istu treba odmah da prekinu, te da povrijedeno lice zbrinu, obezbijede, a potom da o tome izvijeste i neposrednog rukovodioca. Ukoliko je to neophodno i moguće, potrebno je da i obezbijede lice mjesta gdje je došlo do prekoračenja i zloupotrebe upotrebe sile kako bi se obavio uviđaj. Takođe je potrebno da o tome, ukoliko to okolnosti omogućavaju, prikupe informacije o očevicima prekoračenja ili zloupotrebe sile. Policijski službenik je dužan da spriječiti prekoračenje i zloupotrebu sile, čak i lišenjem slobode policijskog službenika ukoliko na drugi način ne može da spriječi kršenje ljudskih prava i sloboda učesnika javnog skupa. Oportuno postupanje policijskog službenika ne može biti izgovor, a pogotovo ne opravdanje za njegovu neblagovremenu reakciju.

Poseban aspekt prilikom obezbjeđenja javnih okupljanja policijski službenici trebaju da posvete novinarima. Naime, prilikom javnih okupljanja, novinarima se mora obezbijediti mogućnost da vrše novinarski poziv, te je tom prilikom poželjno skrenuti im pažnju da imaju vidno istaknutu novinarsku legitimaciju (mada ona nije nužna da bi novinari obavljali svoj poziv, pogotovo kada su u pitanju novinari portala i raznih onlajn medija). Takođe, novinarima se mora omogućiti vršenje novinarskog poziva i ukoliko dođe do nasilnih demonstracija, pa čak i ukoliko se javni skup prekine upotrebom sile – i tada se mora obratiti pažnja na bezbjednost novinara. Razumljivo je da se naređenja o prekidu skupa ne odnose na novinare – oni i tada mogu da vrše novinarski poziv (npr., da fotografišu) sa restriktivnog područja.



# 4

## **PRINCIPI (PLANIRANJA) OBEZBJEĐENJA JAVNOG SKUPA**

Da bi se adekvatno planiralo i pripremilo obezbjeđenje javnog skupa, nužno je raspolagati adekvatnim informacijama i nužno je da se sa relevantnim i tačnim informacijama raspoláže blagovremeno. Stoga menadžment organizacionih jedinica policije mora odmah po saznanju da se organizuje (ili spontano okuplja) javni skup, da prikupi relevantne informacije o tome: broj lica koji se očekuje na prostoru javnog skupa, lokacija javnog skupa, da li je javni skup u pokretu, odnosno da li postoji mogućnost da preraste u skup u pokretu, struktura lica koja će prisustvovati javnom skupu, da li je na sličnim skupovima bilo incidenata, da li postoje strukture ili grupacije ili pojedinci koji su protiv održavanja skupa ili koji bi mogli iskoristiti skup u cilju ostvarivanja vlastitih nedopuštenih aktivnosti, da li se planira kontraskup, da li javnost gleda sa odobravanjem na sam skup (organizatore i učesnike skupa, ali i na motive i ciljeve javnog skupa).

Npr. karakteristično za BiH jeste održavanje komemoracija kojima se obilježava sjećanje na tragično nastradale pripadnike tokom rata devedesetih. Komemoracije se obilježavaju i na mjestima tragedije koja je često u okviru opštine, entiteta ili kantona u kojem je većinska nacija upravo nacija iz koje se počinio ili osumnjičeni za te tragedije. Nije rijetkost da se upravo u tim jednonacionalnim sredinama ne gleda na isti način na te tragedije, pa ni na same komemoracije, te da dolazi do neodobravanja, pa čak i otvorenog neprijateljstva prema samim komemoracijama, kao i prema učesnicima komemoracije, uključujući i organizatore. S obzirom na to da i te komemoracije imaju karakter javnih skupova, razumljivo je da policija mora da pridaje značaj i ambijentu i raspoloženju lica koja žive na tim lokacijama. Međutim, to ne smije da bude izgovor za zabranu održavanja javnog skupa, odnosno komemoracije, jer to u suštini predstavlja kapitulaciju države – nemogućnost da svim građanima omogući uživanje osnovnih sloboda i prava. Primjeri da se javni skupovi zabranjuju zbog „mogućnosti da će uznemiriti lokalno stanovništvo“ ili zbog „različitih etničkih osjećanja i pripadnosti“ na događaje komemoracije, ne samo da su uopšteni i šablonizirani, te činjenično neutemeljeni, već su i nelegitimni i u suprotnosti sa međunarodnim standardima, pa čak i sa domaćim pozitivnim zakonodavstvom.

Ove informacije je bitno prikupiti što ranije kako bi se na osnovu njih planiralo i obezbjeđenje. Naravno, ove informacije se mogu prikupljati i „u hodu“, iz čega je razumljivo da prvobitni plan obezbjeđenja javnog skupa može da pretrpi i velike izmjene, čega i policijski službenici moraju biti svjesni. Pogotovo se rukovodioci ne smiju bezuslovno pridržavati plana obezbjeđenja, ukoliko novonastale okolnosti na licu mjesta u toku obezbjeđenja iziskuju odstupanje od njega. To se blagovremeno i jasno mora saopštiti i policijskim službenicima koji učestvuju u obezbjeđenju – da je došlo do izmjene prvobitnog plana.

U okviru planiranja obezbjeđenja, izuzetno je bitno izvršiti procjenu rizika. Procjena rizika se vrši na osnovu raspoloživih informacija, ali i na osnovu iskustva sa prethodnih sličnih javnih skupova (pogotovo ukoliko su organizovani od strane istog organizatora, ukoliko je populacija učesnika slična, ukoliko su razlozi i ciljevi skupova slični...), kao i na osnovu dostupnih obavještajnih informacija. Uvijek se u procjeni rizika mora uvažiti i ambijent u okviru kojeg se javni skup odvija, društveno okruženje, političke prilike (kako lokalne, tako i šire, pa i regionalne i međunarodne). Svaka prijetnja ugrožavanja bezbjednosti održavanja javnog sku-

pa (ili učesnika) mora se shvatiti obziljno i mora joj se pridati pažnja. To se pogotovo odnosi na prijetnje putem društvenih mreža i stvaranje negativnog javnog mnjenja oko javnog skupa. Naravno, postojanje prijetnji ili neodobranja održavanja javnog skupa od strane pojedinaca i etabliranih struktura, grupacija, pa i relevantnih subjekata nije osnov za zabranu održavanja skupa, već indikator koji ukazuje na potrebu ozbiljnijeg i sadržajnijeg pristupa prilikom obezbjeđenja javnog skupa.

U situacijama kada određene strukture u društvu (ne samo pojedinci), pa čak i one koje su etablirane i sistemske, sa neodobravanjem ili čak otvorenim nipodoštavanjem i neprijateljstvom gledaju na održavanje javnog skupa, policija, odnosno država ne smije da kapitulira pred njihovim nelegitimnim zahtjevima, već mora da preduzme dodatni napor da onemogući te strukture da ugroze kako javni skup, tako i njeove učesnike. To se odnosi i na one skupove za koje se smatra da ih „većina“ ne odobrava – čak i da je tako, „manjina“ ima pravo da afirmiše vlastita prava i slobode – prava i slobode koja su svim građanima omogućena (bez obzira na to da li su „većina“ ili „manjina“), upravo jedno od tih prava jeste i pravo na javno okupljanje.

Eklatantan primjer navedenog jesu povorke ponosa. Iako prilikom organizacije povorki ponosa u javnost često istupaju pojedinci iz struktura u društvu koji, po pravilu, ne negiraju pravo na različitost, već ne odobravaju „promociju te različitosti“, to svakako da nije osnov da se onemoguće povorke ponosa. Čak i prijetnje, pa i otvorena neprijateljstva prema učesnicima povorki ponosa ne bi trebalo da budu osnov za zabranu održavanja povorki ponosa, već naprotiv, policija i sve strukture u društvu bi trebalo da učine dodatni napor da omoguće uživanje prava i sloboda svim licima, a pogotovo kada su njihova prava i slobode ugrožena, i to otvorenim prijetnjama – upravo je to zadatak policije – da služi i štiti građane i omogući im uživanje njihovih prava, u najširem smislu posmatrano.

U okviru procjene rizika, prilikom planiranja obezbjeđenja, svakako da bi se trebalo razmotriti o različitim scenarijima tokom obezbjeđenja i postupaka policije u tom slučaju. Neki od tih scenarija su: masovno narušavanje javnog reda i mira, pojedinačno činj enje prekršaja, nepostupanje po uputstvima za zakonito održavanje javnog skupa, pozivanje na nasilje (ili na kršenje zakona) govornika na skupu, onemogućavanje nesmetanog odbijanja saobraćaja mimo najavljenog ili predviđenog perioda ili lokacije, pojedinačni ili masovni napadi na policiju, masovno pružanje pasivnog otpora (uključujući i građansku neposlušnost), realizacija kontraskupa... U okviru plana, za svaki od navedenih (i drugih scenarija) policija mora da ima adekvatan plan za reagovanje.

Ostvarivanje prethodne komunikacije sa organizatorom javnih skupova je nužno. Tom prilikom je poželjno da menadžment policije iskaže vlastite potrebe i zahtjeve prema organizatoru, prije svega one koje se odnose na redarsku službu, očekivani broj lica, te da se dogovori način realizacije javnog skupa, razriješe eventualno sporna pitanja, otklone nedoumice... Tom prilikom, policija mora jasno staviti do znanja koja je njena obaveza u vezi sa obezbjeđenjem javnog skupa, te na koji način joj se organizatori mogu obratiti za bilo kakva pitanja. Dobra praksa je i da se odrede kontakt lica između organizatora i policije, kao i da se precizira način komunikacije u toku perioda održavanja javnog skupa koji mora biti konstantno otvoren.

Svi učesnici skupa nemaju iste ciljeve. Kod određenih struktura ili grupacija među učesnicima, pa čak i među organizatorima, mogu da postoje različiti ciljevi, pogotovo ciljevi koji se umnogome razlikuju od proklamovanih ciljeva. Nekima može da bude cilj upravo izazivanje nasilja ili sukoba sa policijom. Policija toga mora da bude svjesna, te da ni same učesnike unifirano ne posmatra, niti da se prema svim učesnicima isto postupa. I ovdje važi princip individualnosti – policijska ovlašćenja, a pogotovo sila se upotrebljava samo prema licima koja čine protivpravne akte, ne prema grupaciji lica koja su sa njima, pa čak ni prema licima koja tolerišu to ponašanje, ali ga lično ne preduzimaju.

Sa druge strane, čak i kada postupa prema izgređnicima, policija mora da bude svjesna različitih subjektivnih i drugih karakteristika lica, te da vlastitu intervenciju prilagodi tim licima. Kontraproduktivno je da se prema svim licima postupa na isti način, pogotovo kada je to intervencija na nelegalne demonstracije – ovo je inače volutarizacija načela nediskriminacije.

Ilustrativan primjer je intervencija policije na demonstracije koje su organizovala penzionerska udruženja i u kojima su većina učesnika bili penzioneri. Iako su prema zakonodavstvu takve demonstracije bile nezakonite, odnosno nisu bile odobrene, pored toga što je bilo sporno samo prekidanje javnog skupa, sporna je bila i intervencija policije u cilju prekidanja javnog skupa. Naime, umjesto da principom i taktikom deeskalacije „potisne“ javni skup, odnosno same učesnike demonstracija, pa na kraju krajeva i uz pomoć formacije poput kordona, policija je u potpunosti ignorisala principe intervencije prilikom upotrebe sile prema ugroženim grupacijama, te je sva lica koja su pružala pasivan otpor (jer aktivan uglavnom nisu ni mogli da pružaju) lišavala slobode upotrebom fizičke snage, koja uz to i nije bila ni slabog intenziteta, niti su upotrijebljene tehnike bile nužne tehnike, tehnike sa minimalnim posljedicama.

Sličan primjer jeste i javni skup organizovan iz ekoloških razloga, i to od strane pretežno žena koje su bile i većinske učesnice javnog skupa. Policija, izrevoltirana trajanjem javnog skupa, koji uz to, prema odobrenju od strane policije, nije ispunio sve uslove da bi bio odobren, odnosno da se ne bi prekinut, u prvi mah je krenula sa potisikivanjem učesnica javnog skupa, međutim, vrlo brzo je počela da upotrebljava fizičku snagu, i to neselektivno, ne obraćajući pažnju na subjektivne karakteristike žena prema kome upotrebljava tehnike fizičke snage. Posljedica su nanesene povrede ženama od strane policijskih službenika upotrebom sile – sile koja ne samo što nije bila neophodna, već je bila i netaktilna i neopravdana.

# 5

## **PREKIDANJE JAVNOG SKUPA – POSTUPAK POLICIJE**



Pored toga što policija, u izuzetnim okolnostima, može da ne odobri, odnosno da zabrani održavanje javnog skupa, može i da ga prekine. Razlika je očigledna – dok kod zabrane održavanja javnog skupa, postoje okolnosti koje i prije samog održavanja onemogućavaju taj skup, dotle kod prekidanja javnog skupa, te okolnosti se pojavljuju kada je javni skup već počeo ili neposredno prije početka javnog skupa. Ove razlike uslovljavaju i različitu reakciju policije – dok je kod zabrane skupa relativno jednostavnije angažovati policiju u cilju onemogućavanja održavanja zabranjenog javnog skupa, dotle je umnogome složenije i nerijetko povezano sa mogućnošću upotrebe sile u cilju prekidanja javnog skupa. Razlika je značajna i zbog organizatora – dok kod zabrane održavanja skupa, organizatori najčešće imaju pravni lijek na odluku o zabrani (što je jedan od standarda koje zakon treba da sadrži), dotle kod prekidanja javnog skupa, iako taj pravni lijek postoji, faktički je nemoguće da se koristi kako bi organizator ostvario provjeru legalnosti odluke o prekidanju.

Nažalost, upravo ova razlika nerijetko policiju stavlja u nezgodnu poziciju – dok kod zabrane održavanja javnog skupa, policija dijeli odgovornost sa drugim (dvo-stepenim) subjektom koji će donijeti konačnu odluku o zabrani, te će potencijalno i eliminisati posljedice nepravilne ili nezakonite odluke policije, dotle kod odluke o prekidanju javnog skupa to je faktički nemoguće, zbog čega su nastale posljedice, u slučaju da je javni skup nezakonito prekinut, mnogo veće i značajnije. Toga policijski službenici koji donose odluku o prekidanju javnog skupa uvijek moraju da budu svjesni.

Prilikom sagledavanja osnova za prekid javnog skupa, policija mora da uvaži sve elemente sa kojima raspolaže. Nije dovoljno da procjenjuje samo element koji se odnosi na balans između „ugrožavanja prava pojedinca na uštrb onemogućavanja uživanja slobode više lica“, iako on jeste jedna od polaznih determinanti. Na ovu se nadovezuje svakako i razlog prekidanja skupa, intenzitet i priroda incidenta, potencijalna reakcija učesnika, reakcija i ponašanje organizatora, mogućnost ponovnog organizovanja javnog skupa... Iako nije bez značaja, kontraproduktivno je da se primat u odlučivanju o prekidu javnog skupa daje samo učinjenom prekršaju ili krivičnom djelu od strane učesnika (ili organizatora) ili na lokaciji javnog skupa. Mnogo veći značaj treba dati pravu na slobodu okupljanja, odnosno njegovoj afirmaciji, međutim, ni ovo nije bez ograničenja, pogotovo ukoliko to pravo umnogome ili bespovratno ugrožava prava drugih lica (poput prava na život, prava na tjelesni integritet, prava na bezbjednost i slobodu, prava na imovinu). Stoga, iako nema konkretnih smjernica, polazno pravilo prilikom donošenja odluke o prekidanju javnog skupa treba da bude argumentovan balans između narušavanja prava na slobodu javnog okupljanja i ugrožavanja prava i sloboda pojedinaca.

Uvijek prilikom procjene da li prekinuti javni skup, jedan od indikatora treba da bude da učesnici na javnom skupu ne moraju da znaju i najčešće i ne znaju da skup nije u skladu sa zakonom, odnosno da su prekršene određene odredbe za-

kona. Stoga, mogu pružiti otpor policiji solidarišući se sa ciljevima javnog skupa, ne znajući da su prekršene odredbe. Isto tako, svrsishodnije može biti svojevrsno „tolerisanje“ određenog kršenja zakonskih propisa tokom skupa od strane organizatora ili učesnika, nego prekidanje skupa – organizatori i učesnici se, pogotovo kada su identifikovani, i naknadno mogu pozvati na odgovornost, bez prekidanja javnog skupa, te eventualnog izazivanja kontraefekta među učesnicima.

Ukoliko se naredi prekidanje javnog skupa, rukovodilac ili drugi ovlašćeni radnik mora da prvo organizatora, a potom i učesnika javnog skupa upozna sa tom odlukom. Organizatoru se ta odluka mora i objasniti i obrazložiti, pogotovo ukoliko to okolnosti dozvoljavaju, te njega pozvati da saopšti razloge i nužnost prekidanja javnog skupa. Tek u slučaju njegovog odbijanja ili drugog oblika nesaradnje, rukovodilac ili drugi ovlašćeni policijski službenik na odgovarajući način treba da saopšti učesnicima skupa da je on prekinut, te od njih treba zatražiti da se razidu, pri tom ukazujući rute i pravce kojim se mogu razilaziti. Pri tom treba ostaviti realno vrijeme za razilaženje. Kontraproduktivno je u ovom momentu izdavati naređenja, a pogotovo prijetiti sankcijama ili upotrebom sile. Od učesnika treba u više navrata apelovati da se dobrovoljno razidu.

Tek ukoliko učesnici ne pokažu namjeru da se blagovremeno razidu, a pogotovo ukoliko prekinuti skup eskalira u nasilje, može se narediti upotreba sile. Međutim, i tada se sila mora postupno upotrebljavati, što je u skladu sa načelom postupnosti. Prvo se mora narediti upotreba najblažih sredstava sile, a tek potom i težih sredstava sile. Poželjno je, ukoliko to okolnosti dozvoljavaju, da se učesnici skupa sa lokacije javnog skupa „potisnu“ pukim kretanjem policije prema njima u kordonu ili sličnoj formaciji ili sa specijalnim vozilima sa ugrađenim mrežama. Tek ukoliko navedeni oblik potiskivanja učesnika ne daje rezultate, moguće je upotrijebiti i druga sredstva sile, odnosno druge tehnike fizičke snage, ali i tada strogo selektivno i to isključivo prema izgređnicima, a ne prema svim licima.

Odmah sa donošenjem odluke o prekidanju javnog skupa, neposredno prije saopštavanja te odluke organizatoru ili istovremeno sa tim, i policijski službenici koji učestvuju u obezbjeđenju treba da budu upoznati sa tom odlukom, kao i uopštenim razlozima donošenja te odluke.

Prilikom saopšavanja odluke o prekidanju javnog skupa, te o razlozima prekidanja, organizator se mora poučiti i o pravu na pravni lijek, te mu se u tom smislu mora pružiti i odgovarajuća pomoć.



