

**УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ**  
**ФАКУЛТЕТ БЕЗБЕДНОСТИ**

**Зоран М. Мисић**

**БЕЗБЕДНОСНИ МЕНАџМЕНТ ЈАВНИХ**  
**ОКУПЉАЊА**

**ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА**

**Београд, 2016.**

**UNIVERSITY OF BELGRADE**  
**FACULTY OF SECURITY STUDIES**

**Zoran M. Misić**

**SECURITY MANAGEMENT OF PUBLIC  
ASSEMBLIES**

**DOCTORAL DISSERTATION**

**Belgrade, 2016.**

**Ментор:**

**др Горан Мандић, доцент**

Универзитет у Београду - Факултет безбедности

**Чланови комисије:**

**др Зоран Драгишић, редовни професор**

Универзитет у Београду - Факултет безбедности

**др Зоран Кековић, редовни професор**

Универзитет у Београду - Факултет безбедности

**др Љубомир Стајић, редовни професор**

Универзитет у Новом Саду - Правни факултет

**Датум одбране** \_\_\_\_\_

## САДРЖАЈ

<b>РЕЗИМЕ</b> .....	<b>1</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>5</b>
<b>УВОДНА РАЗМАТРАЊА</b> .....	<b>9</b>
<b>I ТЕОРИЈСКО - МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА</b> .....	<b>11</b>
<b>1. ТЕОРИЈСКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА</b> .....	<b>11</b>
1.1. Операционално одређење.....	24
1.2. Временско одређење .....	25
1.3. Просторно одређење .....	25
1.4. Дисциплинарно одређење .....	25
<b>2. ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА</b> .....	<b>26</b>
2.1. Генерална хипотеза.....	26
2.1.1. Прва посебна хипотеза.....	26
2.1.1.2. Прва појединачна хипотеза.....	27
2.1.1.3. Друга појединачна хипотеза .....	27
2.1.2. Друга посебна хипотеза .....	27
2.1.3. Трећа посебна хипотеза .....	27
2.1.3.1. Прва појединачна хипотеза.....	27
<b>3. МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА</b> .....	<b>28</b>
3.1. Начин истраживања .....	28
3.2. Извори података .....	28
3.3. Методе.....	29
<b>4. ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА</b> .....	<b>31</b>
<b>5. НАУЧНА И ДРУШТВЕНА ОПРАВДАНОСТ ИСТРАЖИВАЊА</b> .....	<b>32</b>
<b>II ПОЈМОВНИ, ТЕОРИЈСКИ И ИСТОРИЈСКИ АСПЕКТИ ЈАВНИХ ОКУПЉАЊА</b> .....	<b>32</b>
2.1. Проблеми појмовног одређења јавног окупљања.....	32
2.1.1. Појам окупљања .....	34
2.1.2. Законска регулатива слободе јавног окупљања .....	36
2.1.2.1. Међународна документа .....	38
2.1.2.2. Домаће законодавство .....	40
2.1.3. Појам јавног места.....	49
2.1.3.1. Простор примерен за јавна окупљања и место окупљања .....	53
2.1.4. Пријављивање јавног окупљања.....	56
2.1.5. Забрана и прекид јавног окупљања .....	60
2.2. Теорије примењиве на разумевање понашања људи на јавним окупљањима.....	65
2.2.1. Психолошке теорије.....	66

2.2.1.1. Психологија масе и групно понашање .....	67
2.2.1.2. Теорије агресије и агресивности .....	75
2.2.1.3. Теорија фрустрације .....	76
2.2.2. Теорије аномије .....	77
2.2.3. Теорије конфликта.....	79
2.3. Теорије примењиве на организацију, доношење одлука и управљање ..	82
2.3.1. Теорија динамичног ангажовања.....	83
2.3.2. Теорија управљања променама .....	84
2.3.3. Ситуациони приступ .....	85
2.4. Историјски приказ јавних окупљања .....	86
2.4.1. Карактеристични историјски примери јавних окупљања .....	98
2.4.2. Јавна окупљања у савременом свету .....	100
2.4.2.1. Окупљања као последица незадовољства изазваног радом државних органа .....	105
2.4.2.2. Окупљања у функцији промене режима .....	107

### **III КЛАСИФИКАЦИЈА ЈАВНИХ ОКУПЉАЊА..... 114**

3.1. Проблеми класификације јавних окупљања.....	114
3.1.1. Безбедносни аспекти класификације јавних окупљања .....	116
3.2. Специфичности, узроци, поводи и циљеви јавних окупљања.....	122
3.3. Подела јавних окупљања према месту одржавања.....	128
3.3.1. Јавна окупљања на отвореном простору.....	128
3.3.2. Јавна окупљања у затвореном простору .....	129
3.4. Подела јавних окупљања према динамици одржавања.....	130
3.4.1. Јавна окупљања на месту - митинзи .....	131
3.4.2. Јавна окупљања у покрету - демонстрације.....	132
3.4.3. Комбинована јавна окупљања.....	135
3.5. Јавна окупљања у односу на циљ одржавања .....	137
3.5.1. Јавна окупљања подршке .....	138
3.5.2. Јавна окупљања противљења .....	139
3.6. Јавна окупљања у односу на узрок.....	139
3.6.1. Окупљања испред циљних објеката .....	141
3.6.2. Блокирање јавних објеката .....	141
3.6.3. Улазак и боравак у јавним објектима .....	142
3.7. Јавна окупљања у односу на повод .....	143
3.7.1. Перформанс.....	144
3.7.2. Спонтана окупљања .....	145
3.8. Јавна окупљања у односу на садржај .....	148
3.8.1. Социјална окупљања .....	149
3.8.2. Политичка окупљања .....	150
3.8.3. Културно-забавна окупљања.....	151

3.8.4. Спортска окупљања .....	153
3.8.5. Верска окупљања.....	158
3.9. Нови појавни облик јавних окупљања - сајбер простор.....	160
3.10. Нове технологије у функцији организовања јавних окупљања.....	161
3.10.1. Мобилна телефонија .....	161
3.10.2. Интернет и друштвене мреже .....	162

#### **IV ПРОБЛЕМИ ОРГАНИЗАЦИЈЕ ЈАВНИХ ОКУПЉАЊА, ПОТЕНЦИЈАЛНИ ОБЛИЦИ И НОСИОЦИ УГРОЖАВАЊА БЕЗБЕДНОСТИ .....**

<b>165</b>	<b>165</b>
4.1. Проблеми организације јавних окупљања.....	165
4.1.1. Улога и задатак организатора .....	167
4.1.2. Обавезни учесници у организацији јавних окупљања.....	168
4.1.3. Заинтересовани субјекти .....	170
4.2. Потенцијални носиоци угрожавања безбедности јавних окупљања ....	171
4.2.1. Организатор .....	172
4.2.2. Учесници .....	174
4.2.3. Заинтересовани субјекти .....	175
4.3. Екстремне групе и облици угрожавања безбедности јавних окупљања.....	176
4.3.1. Деловање екстремних група и појединаца.....	177
4.3.1.1. Изазивање националне, расне и верске мржње и нетрпељивости.	180
4.3.1.2. Недолично понашање.....	183
4.3.1.3. Насиље .....	184
4.3.1.4. Терористичке активности .....	193
4.4. Природне непогоде и техничко-технолошки извори угрожавања безбедности јавног окупљања.....	198

#### **V БЕЗБЕДНОСНИ МЕНАџМЕНТ ЈАВНИХ ОКУПЉАЊА .....**

<b>201</b>	<b>201</b>
5.1. Безбедносни менаџмент у функцији јавних окупљања.....	201
5.1.1. Елементи безбедносног менаџмента јавних окупљања.....	203
5.1.1.1. Процена (безбедност, угроженост, ризици и последице) .....	205
5.1.1.2. Доношење одлуке, планирање и организовање.....	216
5.1.1.3. Управљање, координација и контрола .....	221
5.2. Кризни менаџмент у функцији јавних окупљања.....	224
5.2.1. Препознавање кризне ситуације - сигнали раног упозорења.....	225
5.2.2. Одговор на кризу - управљање кризом (контролисање, умањење и ублажавање последица) .....	227
5.2.3. Опоравак - отклањање последица кризне ситуације.....	229
5.3. Проактивни безбедносни менаџмент .....	229
5.4. Реактивни безбедносни менаџмент .....	237
5.5. Интерактивна веза безбедносног и кризног менаџмента .....	239
5.5.1. Модел безбедносног и кризног менаџмента јавних окупљања .....	247

5.5.1.1. Начин организовања јавног окупљања.....	252
5.5.1.2. Законски предуслови система обезбеђења јавног окупљања .....	255
5.5.1.3. Дефинисање улога и задатака учесника у организацији јавних окупљања.....	256
5.5.1.3.1. Улога и задаци локалне самоуправе .....	257
5.5.1.3.2. Улога и задаци министарства унутрашњих послова .....	259
5.5.1.3.3. Улога и задаци приватне безбедности .....	262
5.5.1.3.4. Улога и задаци хитне помоћи и ватрогасно спасилачких служби .....	265
5.5.1.3.5. Улога и задаци осталих субјеката .....	267
5.5.1.4. Препознавање кризне ситуације .....	267
5.5.1.5. Безбедносна правила и процедуре у случају инцидента и кризне ситуације.....	269
5.5.1.6. Анализа инцидента и кризне ситуације у функцији унапређења система обезбеђења јавног окупљања .....	271
<b>VI ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА .....</b>	<b>272</b>
<b>ЛИТЕРАТУРА .....</b>	<b>282</b>
<b>БИОГРАФИЈА АУТОРА .....</b>	<b>299</b>
<b>ИЗЈАВЕ.....</b>	<b>300</b>

## Резиме

Јавна окупљања у најширем смислу као начин изражавања мишљења или ставова о питањима од заједничког интереса, последњих деценија су у експанзији. Често су праћена угрожавањем безбедности, инцидентима и кризним ситуацијама, које некада прерастају у неуправљиве кризе. Безбедност окупљања угрожена је на различите начине: нарушавањем јавног реда и мира, вршењем деликата, вандализмом, хулиганизмом, насиљем, тероризмом, техничким акцидентима, као и природним непогодама. Јавна окупљања могу да прерасту и у извор угрожавања безбедности државе и друштвене заједнице.

У безбедносном менаџменту јавних окупљања идентификовани су бројни проблеми. Основне проблеме представља неадекватно законско уређење и учешће више субјеката у организацији окупљања и систему обезбеђења јавних окупљања. Ове субјекте карактеришу различите организационе структуре, делатности и управљање, као и нивои безбедносне културе. Поред тога, разграничење надлежности, непостојање институционалних или непридржавање постојећих безбедносних правила и процедура, утиче и на спровођење безбедносног менаџмента (неадекватно планирање, организовање, координацију, управљање и контролу) система обезбеђења и кризни менаџмент (реакције у случајевима инцидената и кризних ситуација, задржавање наступања и отклањање последица, као и умањење штете). Додатни проблем представља и одуство руководиоца система обезбеђења јавног окупљања.

О јавним окупљањима и њиховом обезбеђењу је до сада спроведен мали број истраживања. Због сложености узрока, повода и циљева окупљања, потенцијалних носилаца и облика угрожавања безбедности, њихове међусобне условљености, као и уочених проблема и недостатака наметнула се потреба за преиспитивањем нормативно правног оквира, начина организације система обезбеђења јавних окупљања у циљу проналажења адекватног начина организовања система обезбеђења окупљања.

Циљ истраживања био је теоријска и емпиријска спознаја феномена јавних окупљања, сагледавање облика и носилаца угрожавања, безбедносног



менаџмента у функцији јавних окупљања и потребе укључења кризног менаџмента јавних окупљања, систематизовање постојећих и стицање нових сазнања која би се могла применити у организацији одржавања јавних окупљања и унапређењу система обезбеђења јавних окупљања.

Комплементарност као основни принцип у истраживању и примена више различитих метода и коришћење података из више различитих извора, показали су се као примарно решење. Од изузетне помоћи је било и истраживачко искуство настало вишегодишњим, личним учешћем у организацији јавних окупљања, радом у систему безбедности, непосредно посматрање понашања учесника и функционисања обезбеђења, комбиновано са научном анализом садржаја докумената о организацији и обезбеђењу јавних окупљања. Без овог искуства, као и непосредног личног учешћа, уместо директне и систематичне примене методе посматрања, коју није увек могуће и једноставно спровести када су у питању јавна окупљања, објективност и поузданост истраживачког поступка, делимично би биле доведене у питање. Метода студије случаја коришћена је за идентификацију и анализу постојећих проблема у функционисању система обезбеђења и начина њиховог превазилажења.

Метода индивидуалног дубинског, неструктурисаног интервјуа одабрана је због специфичности тематике и релативно скромног броја могућих испитаника, који су задовољавали кључне критеријуме: да истовремено поседују и теоријска знања о предмету истраживања и непосредно практично искуство у организовању и обезбеђењу јавних окупљања. Поред интервјуа комбиновано су коришћене и методе анализе садржаја, студије случаја и посматрања.

У раду је анализирана слобода окупљања као основно људско право у демократском друштву и други облици окупљања. Извршена је упоредна анализа нормативног регулисања материје јавних окупљања и њихове усаглашености са међународним стандардима и демократским принципима. Анализирани су проблеми појмовног одређења, безбедносни аспекти и предложена је класификација јавних окупљања у односу на место одржавања, циљ, динамику, узрок и повод. Извршена је систематска дескрипција и анализа специфичности

организације јавних окупљања, потенцијалних носилаца и облика угрожавања безбедности чиме је у оређеној мери проширена спознаја феномена јавних окупљања.

Дефинисана су поједина безбедносна правила субјеката у организацији јавних окупљања и предложено успостављање система обезбеђења јавних окупљања, са прецизније одређеним улогама, задацима и одговорностима. Анализа интерактивне везе безбедносног и кризног менаџмента, представљала је и апликативни циљ, који се огледао у иницирању преиспитивања могућности примене система обезбеђења јавних окупљања и његову функционалну проверу у пракси.

На основу резултата истраживања утврђено је да је у Републици Србији делимично успостављен одговарајући нормативно правни оквир који још увек није у потпуности усаглашен са међународним документима и стандардима. Безбедносни менаџмент јавних окупљања је специфичан јер се истовремено одвијају два процеса, први, организовање одржавања јавног окупљања у коме поред организатора учествују бројни заинтересовани субјекти и други, организовање обезбеђења јавног окупљања. У склопу ова два процеса, паралелно се одвија организовање приватног обезбеђења јавног окупљања, за које је задужен организатор, а у обезбеђење се укључују државни органи и службе система безбедности, у зависности од врсте и безбедносних ризика. Управо овакав начин организовања проузрокује и неадекватну координацију и управљање, што може довести до угрожавања безбедности окупљања.

Као могуће решење произилази да оба процеса организације, субјекти и деловање, буду интегрисани у јединствен - мултиагенцијски систем организовања и обезбеђења јавног окупљања.

Предложена организација јавних окупљања и систем обезбеђења, са прецизно дефинисаним улогама и задацима, заснива се на интегрисаном мултиагенцијском приступу. Он подразумева заједничко планско и координирано деловање свих учесника у организацији окупљања и систему обезбеђења јавних окупљања, кроз примену проактивних, а у случају инцидента или кризне ситуације и реактивних мера.

Кризни менаџмент, као интегрални део безбедносног менаџмента у организовању система обезбеђења јавних окупљања, заснива се на интерактивној вези и балансираном односу, којим се у значајној мери доприноси спречавању настајања и умањењу ризика и отклањању последица угрожавања безбедности јавних окупљања.

Да би систем обезбеђења јавних окупљања правилно функционисао, неопходно је и постојање руководиоца овог система. У случајевима када је руководилац и формално одређен, изостаје непосредно доношење одлуке, избегавање доношења одлуке или је одлука неадекватна или закаснела. Она је често резултат мањкавих безбедносних процена, непостојања прецизнијих, институционализованих безбедносних правила и процедура, а делом и резултат незнања, несналажења и страха од одговорности.

Можемо закључити да је у складу са демократским принципима и стандардима поштовања људских права од посебне важности и промена приступа свих субјеката према јавним окупљањима. Овај приступ подразумева неескалациони, благ, толерантан, селективан, флексибилан, пропорционалан и професионалан однос, са акцентом на проактивно деловање, проблемски орјентисан рад, заједничко планирање, координацију, договарање и преговарање са организатором, заинтересованим субјектима и учесницима јавног окупљања.

**Кључне речи:** јавно окупљање, безбедносни менаџмент, кризни менаџмент, интегрисан, мултиагенцијски, проактивно, реактивно, мере, интерактивна веза.

**Научна област:** интердисциплинарне, мултидисциплинарне и трансдисциплинарне студије

**Ужа научна област:** Студије безбедности

**УДК број:** 351.754.1(043)

## Summary

Public assemblies in the broadest sense, as the manner of expressing opinions and attitudes towards issues of common interest, have been expanding in recent decades. They are often accompanied by security threats, incidents and crisis situations, which can sometimes grow into unmanageable crisis. Security of assemblies is threatened in different ways: violation of public order, offenses, vandalism, hooliganism, violence, terrorism, technical accidents and natural disasters. Public assemblies can grow into the source of endangering state security and public society as well.

Many problems have been identified in security management of public assemblies. The main problems are the inadequate legal regulation and participation of many different subjects in organization and security system of the assemblies. These subjects are characterized by different organizational structures, activities, management and levels of security culture. Nevertheless, separation of jurisdiction, the lack of institutional security rules and procedures or failure to comply to the existing ones, affect the implementation of security management (inadequate planning, organizing, coordination, managing and control), security system and crisis management (reactions in cases of incidents and crisis situations, containment, consequences elimination, as well as the damage reduction). Additional problem is the absence of the public assembly security system manager.

So far, a small number of studies on public assemblies and their security has been carried out. Due to the complexity of the cause, motives and purposes of assemblies, potential bearers and forms of security endangering, their mutual conditionality, as well as the problems and shortcomings which had been noticed, it became necessary to review the normative legal framework and public assemblies security system organizing in order to find an adequate way of assembly security system organizing.

The research objective was theoretical and empirical comprehension of public assembly phenomenon, consideration of the forms and bearers of security endangering, security management in the function of public assemblies and the need of public assemblies crisis management inclusion, systematizing existing and acquiring new knowledge which could be applied in organization of public assemblies and improving security system of public assemblies as well.

Complementarity as the basic principle in research, application of several different methods and using data from many different sources proved to be the primary solution. Research experience, which was formed by perennial, personal participation in organizing public assemblies, working in the security system, direct observation of the behavior of participants and the functioning of security, combined with a scientific analysis of the documents content on the organization and public assemblies security were extremely helpful. Without this experience and direct personal participation, instead of direct and systematic use of observation method (which is not always possible and simple to use in cases of public assemblies), objectivity and reliability of research procedure would be partially called into question. Case study method was used for identification and analyzing existing problems in security system functioning and the way of overcoming them.

The method of individual in-depth, unstructured interview was chosen because of the specificity of the topic and relatively modest number of possible respondents, who meet the key criteria: to have theoretical knowledge about the research object and direct practical experience in organizing and securing public assemblies. Methods of content analysis, case study and observation were used combined, in addition to interview.

The paper analyzes the freedom of assembly as a basic human right in a democratic society, as well as the other forms of assembling. Comparative analysis of normative regulation of public assemblies and their compatibility with international standards and democratic principles was performed. The problems of conceptual determination and security aspects were analyzed and a classification of public assemblies was proposed in relation to the venue, the purpose, dynamics and the cause. The specificity of organizing public assemblies, potential bearers and forms of security threats were systematically described and analyzed.

Certain security rules of the public assembly's organization subjects were defined. Paper suggests establishing public assembly's security system with more precisely defined roles, tasks and responsibilities. Analysis of interactive connection between security and crisis management represented the applicable objective, which has been reflected in the initiation of reviewing possibilities of public assembly's security system and its functional test in praxis.

Based on the research results, it has been found that appropriate normative legal framework in the Republic of Serbia is partially established and it is still not fully complied with international documents and standards. Security management of public assemblies is specific, because it has two different processes. First process is organization the public assembly which is, beside the organizers, attended by many interested subjects and second process is security organization of public assembly. As part of these processes, there are two parallel security organizations – private security of public assembly and state authorities, which are engaged depending on the type and security risks. This way of organizing causes inadequate coordination and management. This may lead to endangering of the assembly security.

Potential solution can be the integration of both organization processes into a single, multi-agency system of public assembly security.

Suggested organization of public assemblies and security system, with precisely defined roles and tasks is based on integrated multi-agency approach. It means joint planned and coordinated action of all participants in assembly organization and public assembly security system. This can be done by using proactive, and in case of an incident or crisis situation - reactive measures.

Crisis management, as integral part of security management in public assembly's security system organization, is based on the interactive and balanced relationship, which significantly contributes to the risk prevention and reduction and consequences elimination.

In order to ensure the proper functioning of public assembly's security system, the existence of the system manager is a necessity. In cases when the manager is formally defined, there is a lack of decision making, avoiding making a decision, or decision is inadequate or late. It is often the result of faulty security assessments, the lack of precise, institutionalized security rules and procedures. It is also the result of ignorance, inability and fear of responsibility.

We can conclude that in accordance with democratic principles and human rights standards, the change of approach of all subjects towards public assemblies is of utmost importance. This approach involves a non – escalating, gentle, tolerant, selective, flexible, proportionate and professional relationship, with emphasis on proactive

functioning, problem - oriented work, joint planning, coordination, consultation and negotiation with the organizer, stakeholders and participants of public assembly.

**Key words:** public assembly, security management, crisis management, multi-agency, integrated, proactive, reactive, measures, interactive relations

**Scientific domain:** inter-disciplinary, multi-disciplinary and trans-disciplinary studies

**Narrower scientific domain:** Security studies

**UDC No.** 351.754.1(043)

„Менаџер ствари ради на прави начин, а вођа ради праве ствари.“

Деслер

## УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Од настанка друштва људи су имали потребу да се некада спонтано, а чешће организовано јавно окупљају и изражавају емоције, ставове, припадност, подршку, интересе или пак незадовољство, револт, неслагање са неком темом, дешавањем или проблемом. Током историје јавна окупљања су поред обредно-ритуалних, религијских, забавних, спортских, културних, политичких и других садржаја, неретко имала и судбоносни утицај на читаве народе и државе, а у појединим случајевима означавала су и прекретницу у динамичним друштвеним променама.

Различити облици јавних окупљања, као специфичан облик људског понашања, заузимају битан део индивидуалног и колективног живота. Велика јавна окупљања се посматрају као друштвени и културни феномени, а како примећује Лукић-Крстановић то „подразумева комплексно сагледавање масовних окупљања у процесима ритуализације, театрализације, егзистенције и меморије“ (Лукић-Крстановић, 1997:111). Јавна окупљања на којима присуствује већи број људи на одређеном месту, невезано за разлог њиховог окупљања, представљају потенцијални извор угрожавања безбедности окружења или постоји ризик да безбедност окупљених буде угрожена неким утицајима.

Када су била праћена страдањима људи, испољавањем и ескалацијом насиља или сукобима са органима реда, обавезно су постајала централна тема медијских извештавања. Објективност извештавања често је зависила од тренутне друштвене ситуације и ефеката који су се желели постићи у јавности.



Јавна окупљања, нарочито масовна, одувек представљају безбедносни ризик и претњу, а могу постати карактеристични примери *неуправљиве кризе*<sup>1</sup>. Кризне ситуације се могу релативно успешно предвидети, али је утицај на њих готово немогућ, осим квалитетне припреме пре њеног испољавања и планираног одговора. У будућности се ситуација у свету у том погледу неће битније изменити. Напротив, интереси светских сила, компликована политичка ситуација, глобална економска криза која генерише незапосленост, пад животног стандарда, сиромаштво, резултираће даљим испољавањем незадовољства и масовним протестима, које се користе и за изазивање криза различитог интензитета, од извршења деликата, затим мањих или већих нереда на јавним окупљањима, насиља до масовних рушилачких демонстрација, као увода у револуцију, грађански рат или обрачун са вишегодишњим аутократским режимима. Недавна дешавања у северноафричким државама и Блиском истоку, одлично приказује Зељковић оцењујући да је „данашњи арапски свет заробљен између аутократских режима и нелибералних друштава“, а њихова динамика створила је „политичку климу испуњену религиозним екстремизмом и насиљем“ (Зељковић, 2013:7), које се манифестовало на јавним окупљањима и резултирало губитком људских живота.

Србија такође има богата и разноврсна искуства везана за јавна окупљања. Наше друштво већ дуже време пролази кроз процесе транзиције, евроинтеграција и демократизације. Ове процесе прате многобројни проблеми: криза друштвених вредности и морала, незапосленост, осиромашење грађана, тешкоће у функционисању државних органа, маргиналан положај младих, насиље, корупција, политичко-страначке борбе, а они се директно одражавају и на безбедност. Реално је очекивати да ће јавна окупљања бити учесталија и користити се и ради испољавања незадовољства, а вероватно је и да ће угрожавање безбедности, као производ људског деловања на њима, бити све извесније и присутније.

Са друге стране су осмишљавани, организовани и прилагођавани одговори државе, како би се јавна окупљања спречила или омогућило њихово безбедно одржавање. У савременим демократским друштвима позитивна улога

---

<sup>1</sup> И поред многих проблема типологије криза, Кешетовић и Кековић (2008: 49-59), према предвидивости и могућности утицаја на кризу, представљају матрицу са четири основна типа кризе: неуправљиве, конвенционалне, неочекиване и фундаменталне.

државе и њених институција, огледа се у омогућавању и заштити права на мирно окупљање. Поред свих актера јавних окупљања, посебно је интересантна улога полиције, која у Србији пролази кроз процес реформе, а чији делокруг рада у савременим друштвима, каквом тежимо, све више подразумева да „грађанима и заједници пруже безбедност, уз поштовање људских права“ (Милосављевић, 2004:76).

## **I ТЕОРИЈСКО - МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА**

### **1. Теоријски оквир истраживања**

Полазећи од најширег одређења појма безбедности као отклањања и ублажавања претњи по заједничке вредности, односно појмовне анализе безбедности и различитих теоријских концепата, приликом истраживања безбедносног менаџмента јавних окупљања, чини се прихватљивим успостављање аналитичког оквира који тежиште интересовања доводи на основне нивое анализе. Према Бузану, Виверу и Дивајлду, (Buzan, Waever & deWilde, 1998:6) то су ниво „подјединице и појединца“ у оквиру сектора социјеталне безбедности. При томе, према Хоу (Hough, 2008:114), Вивер и сарадници (Weaver, et al. 1993:23), социјеталну безбедност одређују на глобалном нивоу као „способност друштва да очува своје суштинске особине услед променљивих околности и упркос могућим или стварним претњама“. Ове променљиве околности, у којима и због којих се јавна окупљања одржавају, као и могуће или стварне претње су у директној вези и значајно утичу на безбедносни менаџмент, односно организовање система обезбеђења јавних окупљања. Социјетални сектор при томе може да подразумева и односе друштвених група, који се манифестују и јавним окупљањима. У ширем смислу, окупљене ради испољавања заједничког циља и сваког индивидуалног учесника на јавном окупљању, можемо да посматрамо и као „колективни и појединачни идентитет“. У том контексту „појединачна и безбедност група“ представљају „главне референтне објекте безбедности“ (Симић, 2002:79). Из наведеног се може закључити да су главни објекти заштите јавних окупљања сви његови учесници, односно сваки појединац и група. Објекат заштите односно „оно што се штити“, можемо посматрати и приступом који полази од тога да је „безбедност у ствари вредност (државна, национална, политичка, морална, економска, лична, итд.) и то

инструментална вредност која објашњава начин да се нешто постигне, а не само појава (стање) сама за себе“ (Стајић, 2013:23). Приликом анализе укључићемо и међусобни утицај осталих поменутих вредности, јер су безбедносни ризици и претње везани за јавна окупљања условљени њиховим утицајима и представљају вредности које се штите.

Јавна окупљања спадају у безбедносне појаве чије је истраживање скопчано с бројним тешкоћама, како констатује Ђурић (Ђурић, 2013:31), „због њихове повезаности с политиком, идеологијом, интересима појединих група, емотивним реакцијама које често прате њихово манифестовање“. Као сложена, вишеслојна и вишеслојна појава, јавна окупљања су по неким својим деловима била предмет истраживања различитих наука и научних дисциплина, посебно социологије, психологије, етнологије, политикологије и права.

У теоријским разматрањима феномена јавних окупљања, покрећу се многа концептуална питања. Групу важних питања и за овај рад свакако најзначајнијих, поред права на слободу окупљања, као једног од основних људских права у сваком демократском друштву гарантованог међународним стандардима и документима и законског регулисања ове материје, чине:

- појам и врсте јавних окупљања,
- узроци, поводи и циљеви јавних окупљања,
- организовање и одржавање јавних окупљања - безбедносни менаџмент са посебним акцентом на функције планирања, организовања, координације и управљања,
- проактивне и реактивне мере и
- потреба укључења и активирања кризног менаџмента.

Истражујући безбедносни менаџмент јавних окупљања покушали смо да целовито и једнозначно ускладимо терминолошки појмове који су у вези конкретног предмета истраживања кроз:

- дефинисање појма јавних окупљања, класификацију и карактеристике јавних окупљања,
- дескрипцију и анализу узрока, повода и циљева јавних окупљања,

- дескрипцију и анализу облика и носилаца угрожавања безбедности јавних окупљања,

- анализирање специфичности организовања и одржавања јавних окупљања - безбедносни менаџмент, са посебним акцентом на функције: планирање, организовање, координацију и управљање,

- разматрање проактивних и реактивних мера, и безбедносних правила и

- преиспитивање потребе да се у безбедносни менаџмент јавних окупљања укључи и кризни менаџмент и сагледавање њихове интерактивне везе.

Право на слободу мирног окупљања гарантује више међународних докумената: *Универзална декларација о људским правима Уједињених нација*<sup>2</sup> (*United Nations, 1948*), чл. 20, предвиђа да свако има право на слободу мирног окупљања, *Међународни споразум (пакт) о грађанским и политичким правима Уједињених нација*<sup>3</sup> (*United Nations, 1966*), у чл. 21, признаје се право мирног окупљања. Коришћење овог права може да буде предмет ограничења наметнутих у складу са законом, а која су нужна у демократском друштву у интересу националне безбедности, јавне безбедности, јавног реда или ради заштите јавног здравља или морала или права и слобода других лица.

Поред потешкоћа и проблема везаних за дефинисање појма јавног окупљања, класификације врста окупљања, повода и разлога окупљања, проблем представља и нормативно уређење - неусаглашеност прописа о окупљањима у Србији са међународним документима и демократским принципима.

Када говоримо о законском регулисању ове материје у Републици Србији, можемо рећи да је директно и индиректно уређена одређеним законским и подзаконским актима. На првом месту је Устав Републике Србије (*Службени гласник РС*, бр. 98/06), као највиши правни акт, који у чл. 54, предвиђа слободу

---

<sup>2</sup> Преузето 11.03.2015. са <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>

<sup>3</sup> Преузето 12.03.2016. са <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/yljudska-prava/konvencije/53-medunarodni-pakt-o-gradanskim-i-politickim-pravima>

окупљања. Остваривање права на слободу мирног окупљања било је уређено Законом о окупљању грађана (*Службени гласник РС*, бр. 51/92, 53/93, 67/93 и 48/94, *Службени лист СРЈ*, бр. 21/01 - одлука СУС и *Службени гласник РС*, бр. 101/05 - др. Закон), а сада је то учињено Законом о јавном окупљању (*Службени гласник РС*, бр. 6/16).<sup>4</sup> Неке врсте јавних окупљања уређене су посебним прописима: Законом о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама (*Службени гласник РС*, 67/03, 90/07, 111/09), а закони који индиректно регулишу ову област су Закон о приватном обезбеђењу (*Службени гласник РС*, 104/13 и 42/15), Кривични законик (*Службени гласник РС*, 85/05, 88/05 – испр, 107/05-испр., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 и 108/14), Законик о кривичном поступку (*Службени гласник РС*, 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14), Закон о јавном реду и миру (*Службени гласник РС*, бр. 51/92, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05 – др. закони и 85/05 – др. закон), Закон о јавном реду и миру (*Службени гласник РС*, бр. 6/16), Закон о заштити од пожара (*Службени гласник РС*, 111/09), Закон о ванредним ситуацијама (*Службени гласник РС*, 111/09, 92/11 и 93/12).

Појам јавног окупљања је прилично дискутабилан. Устав предвиђа збор, демонстрације и друге облике скупова. Претходни Закон о окупљању грађана, под окупљањем је подразумевао сазивање и одржавање збора или другог скупа (јавни скуп)<sup>5</sup>, а Закон о јавном окупљању, појмовно их одређује као јавна окупљања и други облици окупљања, прве одређује њихов циљ, а друге сврха. Увођењем у дефинисање појма окупљања различитих појмова збор и други скуп, односно окупљања и други облици окупљања, ово питање се додатно усложњава. Слична је ситуација и са врстама окупљања, односно критеријумима према којима можемо извршити класификацију окупљања и да ли поред врста, постоје типови или облици окупљања. Разлике између јавних

---

<sup>4</sup> Током израде дисертације Закон о јавном окупљању је прошао законску процедуру и усвојен је у Народној скупштини Републике Србије почетком 2016. године. Текст закона је унапређен у односу на претходни, али уводи и нека нова ограничења, па је у раду извршена и њихова упоредна анализа. Поред Закона о јавном окупљању, усвојени су и Закон о јавном реду и миру и Закон о полицији. (*Службени гласник РС*, бр. 6/16), чије су поједине одредбе од значаја за наше истраживање.

<sup>5</sup> Појам јавни скуп из претходног Закона о окупљању грађана, коришћен је у раду и приликом упоредне анализе законских одредби, као назив за јавно окупљање.

окупљања која имају за циљ остваривање људских права и других окупљања чији је циљ стицање добити („комерцијална“ окупљања, попут спортских, забавних, музичких), намећу и одређене специфичности у приступу проблему.

Следеће је спорно питање безбедносног менаџмента, који „у ширем смислу, подразумева одлучивање о безбедносним циљевима организационог система, о начинима и средствима да се избегну неповољни утицаји који долазе из самог окружења или самог организационог система, или да се њихов штетан утицај смањи.“ (Драгишић, 2007:14). Из наведеног одређења уочљиво је да се безбедносни менаџмент односи на организациони систем и да „одговорности које организација има према окружењу у погледу безбедности, пресудно утичу на безбедносни менаџмент“ (Драгишић, 2007:14). Организација према мишљењу Левита, Дила и Ејринга (Leavitt, Dill & Eyring, 1978) „представља структурирану институцију, а уколико није структурирана она само представља гомилу људи“. Организација јавних окупљања, по правилу, подразумева учешће више разноврсних система или подсистема, који функционишу као самосталне, али не и изоловане целине, управо и у циљу заштите од свих облика угрожавања безбедности. Оваква организација подразумева према Деслеровом одређењу (Dessler, 2005:190) „људе који поседују специјалистичка знања, а чија координација доприноси постизању циља.“ При томе је дијапазон организатора јавних окупљања прилично широк, а они поседују различит ниво „безбедносне културе“ (Ђорђевић, 1986:23; Стајић и сар. 2004). У улози организатора јавног окупљања се појављују: појединци, групе, покрети, удружења грађана, синдикалне организације, политичке странке, невладине организације, предузетници, агенције, привредна друштва или друга правна лица, државне институције или чак држава.

Поред организатора јавног окупљања, у организацији окупљања, у складу са законима<sup>6</sup> обавезно учествује министарство надлежно за унутрашње

---

<sup>6</sup> Закон о окупљању грађана (*Службени гласник РС*. бр. 51/92, 53/93, 67/93 и 48/94, *Службени лист СРЈ*. бр. 21/01 - одлука СУС и *Службени гласник РС*. бр. 101/05 - др. Закон) у чл. 5, ст. 2, предвиђао је да послове заштите личне и имовинске сигурности учесника јавног скупа и других грађана, одржавање јавног реда и мира, безбедност саобраћаја и друге послове који се односе на обезбеђивање јавног скупа обавља МУП. У Закону о јавном окупљању (*Службени гласник* бр. 6/16), у чл. 9, на сличан начин, предвиђено је да послове заштите безбедности

послове, друге државне безбедносне службе, хитна медицинска помоћ, ватрогасно -спасилачке јединице и приватна безбедност (коју ангажује организатор). Поред тога у организацију се укључује менаџер или менаџмент безбедности организатора окупљања (уколико постоји), а партиципирају и остали заинтересовани субјекти у зависности од окупљања (волонтери, смештај, транспорт, кард-сервис, техничка служба, логистика) са својим организационим системима. Различити задаци делова таквог система и њихови приступи организовању и управљању,<sup>7</sup> захтевају проналажење оптималног организационог модела, ради спровођења функција безбедносног менаџмента, „планирања, организовања, руковођења и командовања (вођења), координације и контроле“ (Драгишић, 2007; Стевановић, 2012) или „макрофаза безбедносног менаџмента“ (Драгишић, 2007:45).

Мандић (2015:232) пре функције планирања сугерише процену (безбедности, угрожености, ризика и последица) и доношење одлуке, што представља незаобилазне категорије безбедносног менаџмента јавних окупљања. Такође, циљеви организатора окупљања и система обезбеђења јавног окупљања, као и актуелне власти, могу да буду супротстављени, што такође, утиче на неуспешно успостављање адекватне организационе структуре, што може да створи и нове безбедносне ризике.

Организовање јавних окупљања обухвата процену и анализу различитих појавних облика угрожавања безбедности (нарушавање јавног реда, вршење деликата, вандализам, неред, хулиганизам, насиље, тероризам, техничке акциденте и природне непогоде). Безбедносни менаџмент мора да познаје и препознаје читаву лепезу потенцијаних облика угрожавања, без

---

људи и имовине, безбедности Републике Србије, заштите јавног здравља, морала, заштите права других и друге послове који се односе на одржавање окупљања обавља Министарство унутрашњих послова и други надлежни органи.

Закон о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама (*Службени гласник РС*, бр. 67/03, 101/05, 90/07, 111/09) у чл. 3. прописано је да је организатор спортске приредбе, у сарадњи са министарством надлежним за унутрашње послове, дужан да осигура безбедно одржавање спортске приредбе и да предузме мере којима се предупредује и онемогућава избијање насиља и недоличног понашања.

<sup>7</sup> Напомињемо да постоји и потреба преиспитивања савремених теорија организације, теорије динамичног ангажовања, ситуационог приступа и управљања променама (Adizes, 2008; Драгишић, 2007) и њихове примене на безбедносни менаџмент јавних окупљања.

обзира на вероватноћу да ће се десити и последица које они могу да изазову. Тако је, 11.09.2001. године показао колико је свет несигуран и рањив, те да је потребно преиспитати „глобалну стратегију борбе против тероризма и поимање проблема глобалне безбедности“<sup>8</sup> и одговорити на „изазове заштите масовних окупљања у пост 11/9 свету.“<sup>9</sup> Случај тродневне талачке ситуације октобра 2002. године, у московском позоришту „Дубровка“, у којој су чеченски терористи, три дана држали као таоце више од 700 људи, при чему је више од 100 талаца страдало у акцији руских снага безбедности,<sup>10</sup> наводи на закључак да се терористички акти, морају узети у обзир у планирању сваког јавног окупљања у будућности. Још значајнијим, чини се што покрећу и преиспитивање улоге и задатака безбедносног менаџмента јавних окупљања, при чему се у ширем смислу, поред анализе ризика, морају узети у обзир и последице, без обзира на вероватноћу остварења ризика.

Угрожавање безбедности јавних окупљања проистиче из мреже међусобно повезаних услова, узрока, повода, масовности окупљених, њихових циљева и деловања. Најчешће је производ противправног или неконтролисаног понашања појединаца, мањих, већих група или масовног. Према степену значаја угрожених вредности, последице појавних облика угрожавања безбедности јавних окупљања у квалитативном смислу, могу бити губитак живота или повређивање људи, нарушавање јавног реда (у мањем или већем обиму), осећај угрожености, небезбедности, несигурности и губљење угледа, а у квантитативном смислу могу бити оштећење или уништење имовине.

---

<sup>8</sup> Национална комисија за терористичке нападе на Сједињене Америчке Државе (The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States), такође позната као Комисија 9-11 (9-11 Commission), независна, двостранацка комисија, коју је крајем 2002, године формирао амерички Конгрес, за испитивање свих околности у вези терористичких напада 11. септембра 2001. год. Комисија је такође била овлашћена да сачини препоруке дизајниране са циљем спречавања будућих напада. Преузето 11.12.2015. са <http://govinfo.library.unt.edu/911/report/index.htm>

<sup>9</sup> Представнички дом Конгреса САД (House of Representatives of USA), Одбор за унутрашњу безбедност (The Committee on Homeland Security), разматрао је изазове масовних јавних окупљања, након 11. септембра 2001. године. Издвајају се три кључна дела: супротстављање биолошким претњама, заједничко планирање и партнерство различитих сектора на државном, локалном и приватном нивоу. Преузето 11.12.2015. са <http://www.gpoaccess.gov/congress/index.html> у <https://www.hsdl.org/?abstract&did=233575>

<sup>10</sup> Преузето 12.12.2015. са <http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=324740>



Поред истраживања појавних облика угрожавања, пројектовања, организовања и управљања адекватним системом обезбеђења јавних окупљања, координацију и контролу спровођења мера и одлучивања о циљевима, према савременим схватањима безбедносни менаџмент обухвата и „управљање ризицима“ (Roper, 1999; Wheeler, 2011). Управљање ризиком, у циљу спречавања угрожавања или ублажавања последица, представља теоријску и практичну везу са концептом кризног менаџмента, схваћеног у најширем смислу као прирема и одговор на кризне ситуације, које све учесталије прате јавна окупљања на глобалном нивоу.<sup>11</sup>

Теоријско утемељење примене кризног менаџмента на јавна окупљања, проналазимо, како наводе Розентал, Чарлс и т'Харт (Rosenthal, Charles & t'Hart (1989:7-9), у једном од „пет извора кризног менаџмента“, а то су конфликти и управљање конфликтима. Према Гуру (Gurr, 1988), то су догађаји, попут „државног удара, демонстрација, побуна, штрајкова и других сукоба, домаћег и међународног тероризма“ или „кризе конфронтације“, које укључују „коришћење медија за мобилизацију јавности, бојкоте, блокаде, окупацију зграда или тргова, ометање састанака акционара“ (Кешетовић и Кековић, 2008:172).

Већа пажња у досадашњим истраживањима посвећена је кризама и катастрофама као случајним догађајима који су ван људске контроле, осим у домену припреме и реаговања на исте. У савременим друштвима, заједница и појединац као битне категорије заштите посебно су осетљиви на угрожавања. Ако имамо у виду да неке облике угрожавања, још увек нисмо у стању да предвидимо (нпр. земљотрес), већ само да умањимо њихове последице, угрожавања безбедности јавних окупљања чији је потенцијални извор претежно човек, морамо критички да сагледавамо, предвиђамо и ефикасније утичемо на предупређење настанка кризних ситуација на њима.

---

<sup>11</sup> Карактеристични су случајеви кризних ситуација на јавним окупљањима у последњих неколико година, широм света, у Турској, Украјини, Бангладешу, Кини, Босни и Херцеговини, Грчкој, Француској, Либији, Египту, Бразилу и другим земљама.

Садашње стање организације<sup>12</sup> јавног окупљања обухвата учешће организатора, државних органа - полиције, приватне безбедности, прве (хитне) медицинске помоћи, служби заштите од пожара и осталих заинтересованих субјеката. Међутим, нису прецизиране конкретне обавезе и надлежност појединих учесника у организацији и реализацији јавног окупљања. Није одређено одговорно лице које спроводи читаву организацију и што је још значајније за ово истраживање, лице које доноси одлуке у складу са потенцијалним безбедносним проблемима. Спорно је питање лица одговорног за руковођење организацијом и доношење одлука са аспеката безбедности јавног окупљања - односно проблем несхватања потребе постојања руководиоца оваквог интегрисаног мултиагенцијског приступа.

У досадашњим академским разматрањима безбедносни менаџмент јавних окупљања у домаћој литератури није био предмет значајнијег интересовања. Научни радови су се бавили најчешће разматрањем улоге полиције у заштити слободе јавног окупљања (Стевановић, 2011: 235-268), затим анализирањем последица угрожавања безбедности јавних окупљања, са тежиштем на тактику употребе јединица полиције, техничка средства полиције за контролу масе и успостављање нарушеног јавног реда и мира у већем обиму, облике грађанске непослушности, грађанске нереде и демонстрације. Теоријско-аналитички оквир „руковођења у сузбијању грађанских нереда“ (Стајић, Стевановић, 1995:75-87), дакле када је већ дошло до угрожавања безбедности нередима, може се плодно анализирати у контексту безбедносног и кризног менаџмента јавних окупљања. Грађански нереде, као врло значајан, нису и једини облик угрожавања безбедности јавних окупљања. Међутим, пружају могућности за испитивање улоге и функција безбедносног менаџмента јавних окупљања, односно модела проактивног деловања, у фази припрема, како би се отклонили узроци настајања таквих догађаја, а такође и за преиспитивање везе безбедносног и кризног менаџмента.

---

<sup>12</sup> При томе организацију посматрамо као: субјекат (носилац радње), структура (структурни односи, људи и средстава) и делатност (функција, рад, организовање), (Стевановић 2012:21).

Тежиште највећег броја академских истраживања усмерено је на контролу масе (енг. Crowd Control) и управљање масом (енг. Crowd Management), на различитим јавним окупљањима (Perkins, 2004; Still, 2013). Увођење проблема масе у научни дискурс и психолошку трансформацију појединца у оквиру групе, објашњава и сада актуелан Ле Бонов концепт „душа гомила, душевно јединство, групни ум“ (Le Bon, 1920). Контрола масе и управљање масом јесу веома битни елементи јавних окупљања, али по нашем мишљењу треба их сагледавати у контексту целокупног безбедносног и кризног менаџмента, дакле и у свим фазама организације и извођења јавног окупљања, а нарочито у припремној фази. Наведено, прилично проширује теоријски оквир и укључује теорије психологије масе и групног понашања, агресије, фрустрација, конфликта, а исто тако и теорије одлучивања у мањим групама, доношење одлука у стресним ситуацијама, организацију и моделе управљања, као део проблема безбедносног и кризног менаџмента јавних окупљања.

Поједини радови (Abbott & Geddie, 2000), баве се безбедносним менаџментом одређених окупљања, претежно спортским манифестацијама или специјализованим дешавањима као што су спортски догађаји, концерти и фестивали који се одржавају у затвореном простору - спортским и другим халама (енг. Venue Security Management). Дешавања пре, за време и након фудбалских утакмица препозната су као значајан безбедносни проблем, те многе државне и академске установе и аутори (Chalmers & Frosdick, 2011), тежиште пажње усмеравају на проучавање угрожавања безбедности и менаџмент фудбалских утакмица (O'Neill, 2005), са нагласком на насиље и хулиганизам као облике угрожавања (Murphy, Williams & Dunning, 1990; Marsh, 1998; Коковић, 1990, 2001; Frosdick, 2005, 2011).

У појединим радовима страних аутора, попут Тарлоуа, (Tarlow, 2002), јавна окупљања се анализирају у пословном и туристичком менаџменту. Геџ, (Getz, 1997, 2009) проучава окупљања са различитих аспеката, организационих, финансијских, осигуравајућих, здравствених и безбедносних. Радерфорд Силверсова (Rutherford Silvers, 2008) анализира и шире аспекте безбедности, попут „заштите здравља људи и спречавање губитака“ на окупљањима. Безбедност и здравље на окупљањима предмет су интересовања међународних

организација. Светска здравствена организација - СЗО (World Health Organization - WHO), разматра проблеме заштите здравља и на масовним јавним окупљањима, пружање медицинске помоћи, хитне интервенције у случајевима дехидрирања, смрзавања, повређивања и даје одређене смернице и препоруке.<sup>13</sup> Организација за европску безбедност и сарадњу - ОЕБС (Organisation for Security and Co-operation - OSCE) и њена Канцеларија за демократске институције и људска права - ОДИХР (Office for Democratic Institutions and Human Rights - ODIHR), баве се питањима слободе окупљања, мониторинга окупљања (OSCE/ODIHR, 2011) и унапређења менаџмента безбедности у функцији јавних окупљања (eng. Policing Assemblies).<sup>14</sup>

Увођењем у теоријска разматрања појма ивент, (енг. Event), са значењем догађај, који је све чешће у употреби као синоним за различита дешавања и окупљања већег броја људи, (спортски, забавни и културни догађаји, музички концерти, фестивали), проширује се фокус истраживачких интересовања за ову тему (Allen et al, 2000; Goldblatt, 2002; Tarlow, 2002; Rutherford Silvers, 2008; Quinn, 2013). Бројност и различитост окупљања претворило је данашњицу у праву „индустрију догађаја“ (енг. Event Industry) и врло уносног бизниса. При томе се разматра читав низ тема „планирање, законски услови, управљање људским ресурсима, маркетинг и односи са јавношћу, финансије и прикупљање средстава, буџетирање, логистика, пројектовање догађаја и опрема“ (Raj, Walters, Rashid, 2008).

Поред проблема организације и одржавања догађаја као финансијске, економске и привредне категорије, разматрају се и правна, етичка питања и анализирају и безбедносни ризици и начин управљања кризним ситуацијама на њима. (Goldblatt, 2002).

У оквиру Института за јавну управу Универзитета у Лајдену, Холандија, делује Центар за истраживање криза (Crisis Research Center) који се бави проучавањима криза и анализира начине на које власти управљају

---

<sup>13</sup> Преузето 25.11.2015. са [http://www.who.int/csr/mass\\_gatherings/en/](http://www.who.int/csr/mass_gatherings/en/)

<sup>14</sup> Преузето 25.11.2015. са [http://www.osce.org/search/apachesolr\\_search/public%20assemblies](http://www.osce.org/search/apachesolr_search/public%20assemblies)

различитим облицима криза. На мастер студијама овог Института, изучава се Кризни и безбедносни менаџмент (Crisis and Security Management), динамична природа концепта криза, узроци различитих облика угрожавања безбедности, механизми за борбу са кризама, обрасци одговора на претње, стратегије превенције и „најбоље праксе“ кроз студије случаја разних типова криза.<sup>15</sup>

Такође, референтна институција у области кризног менаџмента је и шведски Национални центар за истраживање и обуку (The National Center for Crisis Management Research and Training - CRISMART) део шведског националног одбрамбеног колеџа (The Swedish National Defense College). Значајно је да у њему раде научници из разних научних области и практичари који имају радно искуство у јавном сектору, што омогућује спој теоретских знања и праксе, мултидисциплинарност, а истраживања нису усмерена само на фазу одговора на кризу, већ сагледавају фазу припреме, организацију и сарадњу између различитих актера.<sup>16</sup> Управо овакав приступ чини се кључним у безбедносном менаџменту јавних окупљања, у коме тежиште пажње мора бити усмерено на припрему, процену, организацију и сарадњу различитих актера, али и садржати одговор на насталу кризну ситуацију на јавном окупљању.

Почент и Митроф (Rauchant & Mitroff, 1992) анализирају и описују кризу, као динамичан процес, који има свој почетак и могућност контролисања. Они сугеришу на стратешком нивоу, интерактивни кризни менаџмент са пет фаза, који интегриса реактивни и проактивни кризни менаџмент са по две фазе. То подразумева да проактивни кризни менаџмент има фазе: „детекције сигнала“ (енг. Signal Detection) и „припреме“ (енг. Preparation), а реактивни кризни менаџмент, фазе: „задржавања/ограничења штете“ (енг. Containment/Damage Limitation) и „опоравак“ (енг. Recovery). Пета је фаза „учења“ (енг. Learning) која може да се примени након фаза проактивног менаџмента, током кризе или након фазе опоравка реактивног кризног менаџмента. Фазу учења на основу искустава из кризних ситуација, увиђају као везу између наведених фаза

---

<sup>15</sup> Преузето 25.11.2015. са <http://en.mastersinleiden.nl/programmes/crisis-and-management/en/programme>

<sup>16</sup> Преузето 25.11.2015. са <http://www.fhs.se/sv/forskning/centrumbildningar-och-forskningsprogram/crismart/om/>

проактивног и реактивног кризног менаџмента и схватају је као интерактивни кризни менаџмент.

Сличан приступ проналазимо и код Крандала, Парнела и Спилана (Crandall, Parnell & Spillan, 2010) који сугеришу два модела кризног менаџмента „реактивни модел који садржи предкризни стадијум, стадијум кризе, стадијум одбране и посткризни стадијум“ и „проактивни модел“ који поред наведених, у оквиру предкризног стадијума укључује и „стадијум припреме, са анализом рањивости, планирањем кризе и припремама за кризу“, што делимично одговара функцијама безбедносног менаџмента.

Код поменутих аутора (Pauchant, Mitroff, 1992), налазимо на извесну повезаност безбедносног и кризног менаџмента. Иако говоре само о кризном менаџменту, у суштини безбедносни менаџмент обухвата проактивни кризни менаџмент, а једним делом и реактивни. Њихова веза се огледа у фазама „детекције сигнала“ (енг. Signal Detection) и „припреме“ (енг. Preparation), које су садржане у свим функцијама безбедносног менаџмента као више категорије: планирања, организовања, координације, вођења и контроле (Драгишић, 2007). Проактивни модел кризног менаџмента (Crandall, Parnell & Spillan, 2010) такође представља безбедносни менаџмент у фазама планирања и организовања, што можемо схватити, посматрати и испитивати и као њихову међусобну условљеност. Известан недостатак безбедносног менаџмента огледа се у делу одговора на кризну ситуацију, задржавања/ограничења штете и опоравка након кризне ситуације, што ефикасно допуњују фазе реактивног кризног менаџмента.

Због изнетих специфичности јавних окупљања, наведене приступе проблему и аналитички оквир, сматрамо погодним за истраживање односа безбедносног и кризног менаџмента у систему обезбеђења јавних окупљања. Разлог је што у наукама безбедности, однос безбедносног и кризног менаџмента у функцији јавних окупљања, није до сада довољно проучаван, а посебно не са аспекта њихове међусобне интерактивне везе. При томе су функције безбедносног менаџмента анализирани као предуслов функционисања кризног менаџмента, у фазама проактивног кризног менаџмента, а кризни менаџмент

који би се евентуално активирао у случају настанка кризне ситуације, у фазама реактивног кризног менаџмента.

Своју функционалност кроз интерактивну везу безбедносног и кризног менаџмента систем обезбеђења јавних окупљања може да оствари само интегрисаним мултиагенцијским приступом. Под интегрисаним мултиагенцијским приступом за потребе овог рада подразумевамо заједничко планско и координирано деловање свих учесника у организацији окупљања и систему обезбеђења јавног окупљања, кроз примену проактивних, а у случају инцидента или кризне ситуације и реактивних мера.

### **1.1. Операционално одређење**

Радне димензије садржаја предмета истраживања одређене су следећим деловима:

У првом делу, изнет је теоријски, хипотетички, методолошки оквир, циљеви, научна и друштвена оправданост истраживања.

У другом делу размотрени су проблеми појмовног одређења јавног окупљања, теоријски аспекти јавних окупљања, односно теорије примењиве на разумевање понашања људи на јавним окупљањима, теорије примењиве на безбедносни менаџмент јавних окупљања и представљен је историјски приказ јавних окупљања.

У трећем делу, разматрани су проблеми поделе и безбедносни аспекти класификације јавних окупања, обрађени су специфичности узроци, поводи и циљеви јавних окупљања и предложена је класификација јавних окупљања условљена њиховим узроцима, поводима и циљевима.

У четвртом делу је извршена анализа организације одржавања јавних окупљања, потенцијалних носилаца и облика угрожавања безбедности јавних окупљања, разматрана су искуства и достигнућа у безбедносном менаџменту јавних окупљања у Србији и компаративно, путем одабраних примера, на глобалном нивоу.

У петом делу анализиран је безбедносни и кризни менаџмент у функцији јавних окупљања, проактивни и реактивни кризни менаџмент и

размотрена је интерактивна веза безбедносног и кризног менаџмента. На основу добијених резултата предложен је модел организације система обезбеђења јавног окупљања. У функцији безбедносног менаџмента јавних окупљања, дефинисане су улоге и задаци субјеката у организацији јавних окупљања и систему обезбеђења.

## **1.2. Временско одређење**

Део предмета истраживања који се бави јавним окупљањима кроз историју није временски ограничен, док је део предмета истраживања који се односи на безбедносни и кризни менаџмент, обухватио савремене трендове.

## **1.3. Просторно одређење**

Предмет истраживања се односи првенствено на Републику Србију, али због комплексности предмета истраживања, ради бољег разумевања аналитичких питања и испреплетане мреже међузависних утицаја, безбедносног и кризног менаџмента јавних окупљања, као глобалног феномена коришћени су одабрани примери из читавог света.

## **1.4. Дисциплинарно одређење**

Предмет истраживања је изразито мултидисциплинаран и обухвата сазнања и проблеме више наука и научних дисциплина, првенствено дисциплина из области наука безбедности, и то:

*Основа безбедности*, која проучава безбедност и системе безбедности у најширем смислу, као и савремене безбедносне ризике и претње,

*Етиологије и превенције појава угрожавања безбедности* у делу етиологије криминала уопште, а нарочито деликата са елементима насиља, деликата против живота и здравља људи, оштећења или уништења имовине, малолетничке делинквенције, прекршаја нарушавања јавног реда и мира и осталих деликата који могу угрозити безбедност одржавања јавних окупљања,

*Безбедносног менаџмента* у делу организовања и управљања системом обезбеђења и спречавања угрожавања безбедности јавних окупљања,



*Кризног менаџмента* у делу препознавања потенцијалних ризика, одговора на ризике, спречавању, ублажавању и откалању последица, управљања кризном ситуацијом,

*Социологије* у делу специфичности друштвених група,

*Социјалној патологији* припада првенствено део проблема извора и носилаца угрожавања јавног окупљања, њихово противправно понашање, прекомерно конзумирање алкохола и опојних средстава,

*Психологији* (општој и психологији масе - групног понашања) припада део проблема везан за мотивацију, агресивност и фрустрације учесника окупљања или противника окупљања,

*Праву* (кривичном и прекршајном) и

*Криминологији* у делу који се односи на извршиоце и кривична дела у вези са јавним окупљањима.

## **2. Хипотетички оквир истраживања**

### **2.1. Генерална хипотеза**

Јавна окупљања су историјска константа људске цивилизације и имају друштвене, политичке и психолошке димензије. Врсте јавних окупљања и однос друштва и државе према овом феномену мењали су се током историје у зависности од друштвених околности, али и од узрока, повода и циљева јавних окупљања. У организацији одржавања јавних окупљања и систему обезбеђења јавних окупљања учествује више различитих државних и недржавних субјеката. Потенцијални носиоци и облици угрожавања безбедности јавних окупљања су разноврсни и међусобно условљени.

#### **2.1.1. Прва посебна хипотеза**

Друштвено економски развијене и политички стабилне државе поред успостављеног одговарајућег нормативно-правног оквира имају и солидне системе организације и обезбеђења јавних окупљања, док у Србији још увек

немамо у довољној мери успостављене и институционализоване ефикасне механизме омогућавања одржавања окупљања и систем њиховог обезбеђења.

#### **2.1.1.2. Прва појединачна хипотеза**

У Републици Србији нормативно-правни оквир у области јавних окупљања није у потпуности усаглашен са међународним документима и демократским стандардима.

#### **2.1.1.3. Друга појединачна хипотеза**

Неадекватно планирање, организовање, координација и управљање системом обезбеђења јавног окупљања, може да има директне или индиректне последице по безбедност појединца, групе окупљених, а у неким случајевима и на друштвену заједницу.

#### **2.1.2. Друга посебна хипотеза**

У савременим условима досадашњи начин организовања и управљања системом обезбеђења јавних окупљања захтева преиспитивање и проналажење ефикаснијег модела организације и система обезбеђења са прецизније одређеним надлежностима и одговорностима појединих субјеката.

#### **2.1.3. Трећа посебна хипотеза**

У организацији окупљања и систему обезбеђења јавних окупљања, поред безбедносног менаџмента, значајно је место и улога кризног менаџмента, с обзиром да безбедносни менаџмент не може у потпуности и ефикасно да одговори у случајевима потенцијалне кризне ситуације.

##### **2.1.3.1. Прва појединачна хипотеза**

Неадекватно спроведен безбедносни менаџмент јавних окупљања утиче на увећање ризика или могућност настајања кризних ситуација и активирања кризног менаџмента са циљем умањења или ублажавања последица кризних ситуација.

### **3. Методолошки оквир истраживања**

#### **3.1. Начин истраживања**

Теоријски и хипотетички оквир, карактер предмета истраживања, као и циљ овог рада условљавали су доминантно квалитативни приступ истраживању комбинованим коришћењем различитих врста података из различитих извора и коришћење више научних метода.

Истраживање је мултидисциплинарног карактера и подразумевало је комплексну анализу доступних постојећих и новостворених извора података.

#### **3.2. Извори података**

Због комплексности проблема безбедносног и кризног менаџмента јавних окупљања, у раду су анализирани подаци из различитих извора. Постојећи извори података из којих је креирана базична искуствена евиденција су:

- научни и стручни радови који се, посредно или непосредно, баве проблематиком јавних окупљања из различитих наука и научних дисциплина (социологија, социјална патологија, психологија, криминологија, право, безбедност, безбедносни и кризни менаџмент);
- анализа доступних научних и стручних истраживачких пројеката о јавним окупљањима;
- правна регулатива (међународна и национална) која се односи на слободу окупљања, организацију јавних окупљања, одржавање јавног реда и мира, кривичну и прекршајну одговорност извршилаца кривичних дела и прекршаја на јавним окупљањима;
- институционални извори које друштво ствара независно од научних интереса, а који се односе на јавна окупљања;
- међународни документи, конвенције, протоколи и други акти, који су директно или индиректно везани за проблематику јавних окупљања;
- документи међународних организација везана за мониторинг јавних окупљања у Србији и другим земљама и
- лично искуство проистекло из вишегодишњег посматрања понашања организатора и учесника јавних окупљања, случајева нарушавања

јавног реда и мира, непосредног учешћа у организацији и обезбеђењу јавних окупљања, и у те сврхе сачињених планова, службених белешки о обављеним разговорима са организаторима, руководиоцима система обезбеђења јавних окупљања и осталим заинтересованим субјектима.

### **3.3. Методе**

У циљу постизања што већег степена поузданости и обухватности, истраживање је поред коришћења података из различитих извора, подразумевало и комплементарно коришћење различитих метода:

*Анализа садржаја* је коришћена да на објективан и систематичан начин прикупимо податке из досадашњих доступних извора безбедносног менаџмента у функцији јавних окупљања, класификације јавних окупљања, дескрипције система обезбеђења, прегледом писаних извора, видео записа, снимака и фотографија. На тај начин постигнуто је обухватање ширег контекста организације окупљања и система обезбеђења јавних окупљања, објашњење међузависности услова, узрока и повода окупљања, као и извора и носилаца угрожавања безбедности јавних окупљања.

*Метода прегледа литературе* из доступног фонда научног знања примењивана је током целог рада, а с обзиром на недовољну тематску концептуализацију јавних окупљања, коришћен је приказ сазнања и достигнућа истраживања која су у вези са безбедносним и кризним менаџментом. Током целог рада вођена је теоријска дискусија уз презентовање налаза компетентних аутора.

*Анализа правних докумената* обухватила је примену правног и нормативног метода за научну обраду нормативних садржаја и тумачења правних норми, вршење упоредне анализе међународних правних докумената, домаћих и страних прописа који уређују правну материју јавних окупљања и деликте као облике угрожавања безбедности јавних окупљања.

*Секундарна анализа квалитативних података* углавном је примењивана у анализи, тумачењу и извођењу налаза из домаћих и страних, примарних и секундарних извора података, као што су стручно-теоријска

литература, документи, снимци, видео записи и интернет, који су критички процењивани.

**Компаративна метода** примењивана је ради утврђивања сличности и разлика концепта безбедносног и кризног менаџмента, различитих система обезбеђења, као и могућности њихове примене на организацију јавних окупљања и сагледавање елемената њихове интерактивне везе. Коришћена је и приликом објашњења структуре, функције и поступака учесника у јавним окупљањима и систему обезбеђења, проактивним и реактивним мерама.

**Индивидуални - дубински интервју**, неструктурисаног типа, коришћен је за прикупљање података и добијање вредносних судова и мишљења о организовању јавних окупљања, значају места и улоге безбедносног и кризног менаџмента у функцији јавних окупљања, улози руководиоца система обезбеђења јавног окупљања, доношења одлука у кризним ситуацијама, као и сагледавање постојећих проблема безбедносног менаџмента у функцији јавних окупљања. Интервјуом су обухваћени организатори окупљања, менаџери обезбеђења и руководиоци полиције.

**Студија случаја** је коришћена приликом дескрипције одабраних примера јавних окупљања, омогућивши њихове богате описе и усмереност на организацију система обезбеђења јавног окупљања, активности, реаговања и доношење одлука у случајевима угрожавања безбедности, уочавање недостатака и проблема у организацији система обезбеђења и предузетим безбедносним мерама. Могућност уопштавања и поузданост појачана је применом методе вишеструког случаја.

**Посматрање** је коришћено као сасвим отворено опажање јавних окупљања, које је омогућило прикупљање података о условима, изворима и носиоцима угрожавања безбедности јавних окупљања, поступању организатора, понашању окупљених и функционисању система обезбеђења јавног окупљања и примени безбедносних мера. Коришћено је и посредно посматрање, без учешћа и присуства истраживача. Посматрање и преглед видео записа, снимака, фотографија окупљања, комбиновано са анализом њиховог садржаја и анализом писаних извора, омогућило је сагледавање, процену и упоређивање добијених података и обухватање ширег контекста догађаја.

У раду су коришћене, према потреби, и *посебне научне методе*: анализа, синтеза, индукција, дедукција, апстракција и генерализација.

Метод индукције примарно је коришћен као приступ за разумевање значења које људи придају јавним окупљањима и разумевању контекста улоге безбедносног и кризног менаџмента и њихове интерактивне везе.

*Статистички метод* и коришћење доступних статистичких података у раду је било од секундарног значаја и коришћено је само у квантитативном смислу, ради илустрације правилности наступања инцидената и кризних ситуација, као приликом дескрипције и анализе студије случаја.

#### **4. Циљеви истраживања**

*Основни циљ* овог истраживања је теоријска и емпиријска спознаја, јавних окупљања, сагледавање законске регулативе, извора, облика и носилаца угрожавања, безбедносног и кризног менаџмента у функцији организовања обезбеђења јавних окупљања, као и систематизовање постојећих и стицање нових сазнања која би се могла применити у унапређењу обезбеђења јавних окупљања.

*Научни циљ* истраживања јесте достизање нивоа научне дескрипције и научне експланације с елементима класификације јавних окупљања. Научни циљ је и теоријско испитивање међузависности широког дијапазона узрока, повода и циљева јавних окупљања и њихове узрочно-последичне везе са безбедносним ризицима и претњама.

Имајући у виду да су у домаћој научној литератури безбедносни и кризни менаџмент јавних окупљања недовољно обрађивани, научни циљ овог истраживања је и сагледавање и дескрипција појавних облика и начина угрожавања безбедности јавних окупљања, покушај да се употпуне теоријска сазнања и укаже на интерактивну везу безбедносног и кризног менаџмента, као и важност њихове комплементарне заступљености у планирању, организовању, координацији и управљању системом обезбеђења јавних окупљања.

Сагледавање и дискусија о интерактивној вези безбедносног и кризног менаџмента, представљао је и апликативни циљ. Он се огледа у иницирању преиспитивања могућности примене предложеног система обезбеђења и његове евентуалне функционалне провере у пракси.

## **5. Научна и друштвена оправданост истраживања**

Научна оправданост овог истраживања, очекивани резултати и научни допринос, произилазе из друштвеног значаја теме истраживања, која је веома актуелна, али у научном смислу недовољно истражена. Она се огледа у систематизовању постојећих знања о безбедносном менаџменту у функцији система обезбеђења јавних окупљања, као и о њиховом проширивању и продубљивању.

Проучавање безбедносног менаџмента јавних окупљања, представља и допринос научној мисли која има за циљ да кроз анализу постојећег стања укаже на присутне проблеме и предложи могућности за квалитетнију организацију и функционалнији систем обезбеђења јавних окупљања, кроз његову институализацију, а у складу са савременим демократским начелима и стандардима и иницира будуће интересовање истраживача за ову тему.

Из научне оправданости произилази и друштвена оправданост истраживања која се огледа у безбедносно прихватљивијем и законски и процедурално организованијем одговору друштвене заједнице на проблематику јавних окупљања и система њиховог обезбеђења.

## **II ПОЈМОВНИ, ТЕОРИЈСКИ И ИСТОРИЈСКИ АСПЕКТИ ЈАВНИХ ОКУПЉАЊА**

### **2.1. Проблеми појмовног одређења јавног окупљања**

Иако се у последњих неколико деценија интензивно проучавају многе безбедносне појаве и процеси, нема много покушаја научног разматрања интересантног и комплексног феномена јавних окупљања. Један од могућих разлога може се тражити и у проблемима појмовног одређења термина јавног окупљања, које је скопчано са извесним тешкоћама. Део проблема одређења јавних окупљања налази се и у гледиштима различитих наука и научних дисциплина. Правне науке јавна окупљања третирају првенствено са аспекта међународног и локалног законодавства, а политичке науке право на слободу мирног окупљања проучавају као једно од фундаменталних људских права.

У законским текстовима који регулишу материју јавног окупљања грађана, приметни су покушаји да се краћим и једноставнијим појмом *јавни*

скуп, обухвате сва јавна окупљања, што је потпуно разумљиво. У теоријском смислу, специфичан проблем представља и коришћење различитих појмова за јавна окупљања. Наведено ствара и додатну конфузију, да ли се заправо ради о посебним категоријама или су у питању врсте или облици ове појаве. С друге стране, у медијској сфери, како би привукли пажњу аудиторјума, за јавна окупљања се користе нешто „оштрији“ појмови, најчешће: демонстрације, протести, параде или маршеви. Поред њих користе се и додатни описи, којима се потенцира неко стање или дешавање везано за окупљање. Некада они нису у складу са стварном ситуацијом, али се то чини са различитим циљем. Неки од циљева могу бити: истицање или пренаглашавање значаја окупљања, пружање подршке окупљању или супротно, релативизовање значаја јавног окупљања, бројности, захтева или понашања учесника окупљања.

Све чешће се у академским разматрања појављује појам *ивент*, (енг. Event), са значењем догађај. У теоријама менаџмента, овај појам се користи као синоним за различита дешавања и окупљања већег броја људи (спортски, забавни, културни догађаји, музички концерти, фестивали, сајмови). Увођењем појма ивент, проширује се фокус истраживачких интересовања за ову тему. Он укључује и догађаје који не морају бити само јавна окупљања, већ и приватна окупљања, затворени догађаји у оквиру компанија, фирми или организација. О „менаџменту догађаја“ (енг. Event Management) постоје значајни радови страних аутора (Rutherford Silvers, 2008; Goldblatt, 2002; Tarlow, 2002; Quinn, 2013). Обзиром да су бројност и различитост окупљања претворили данашњицу у праву „индустрију догађаја“ (енг. Event Industry) и врло уносног бизниса, у радовима се разматра читав низ тема „планирање, законски услови, управљање људским ресурсима, маркетинг, односи са јавношћу, финансије и прикупљање средстава, буџетирање, логистика, пројектовање догађаја и опрема“ (Raj, Walters & Rashid, 2008). Поред проблема везаних за организовање и одржавање догађаја (Wale, et al. 2010), као финансијске, економске и привредне категорије, разматрају се и правна, етичка питања и анализирају и безбедносни ризици и начин управљања кризним ситуацијама на њима (Goldblatt, 2002). Може се закључити и да је подела на јавна окупљања и догађаје, интересантна за разматрање и теоријски прихватљива. Уколико бисмо прихватили поделу окупљања на јавна окупљања и јавне догађаје, једноставније бисмо разрешили и



питање надлежности државних субјеката безбедности, који би у том случају били одговорни за обезбеђење јавног окупљања у сарадњи са организатором, док би за обезбеђење јавних догађаја у првом реду био одговоран организатор и приватно обезбеђење.

За науке безбедности, поред гледишта других наука, посебно правних, најважнији је приступ који ће поред осталих дати и одговоре на бројна отворена питања безбедносног менаџмента јавних окупљања. Уочава се да је синтагмом „јавно окупљање“ наглашена првенствено његова јавност, односно означавање таквог дешавања на јавном месту. При томе ћемо нешто касније у раду одредити шта је јавно место или које услове треба да испуњава да би могло бити означено као јавно место, а прво ћемо покушати да одредимо и прецизирамо сам појам окупљања.

### 2.1.1. Појам окупљања

Појам окупљање је врло често у употреби са различитим значењем, а поред њега у сличном контексту појављују се и други термини: збор, митинг, демонстрације, протест, као и синтагме: јавни скуп, протестни скуп, протестна шетња, протестна окупљања. Поставља се оправдано питање, да ли се ови термини и синтагме, могу користити као синоними или се као појмови по свом обиму и садржају, ипак међусобно разликују.

У теоријском дискурсу и судској пракси дефинисање окупљања - у контексту јавних окупљања, слично је у појединим земљама развијене демократије. Представићемо схватање које окупљање, по нашем мишљењу, довољно прецизно и целовито одређује.

У литератури је најчешће цитирано мишљење представника француске владе дато пред Државним саветом у случају Вејјамин, 1933. године (Morange, 1985:209-210). Према њему „окупљање представља тренуто груписање особа учињено у циљу да се саслуша изражавање идеја или мишљења, односно да се саветује о заштити одређених интереса“.

Дефинисање права на јавно окупљање у Француском праву своди се, према томе, на три универзална елемента: прво, окупљање је *привременог карактера* и то га разликује од трајнијих облика окупљања, попут удруживања;

друго, окупљање је по правилу *организовано*, дакле оно није случајно окупљање људи у одређено време, на одређеном месту и са одређеним разлогом или сврхом и треће, окупљањем се покушава *постизање одређеног циља*, изношењем идеја или мишљења, односно саветовањем или расправом о заштити одређених интереса.

Под појмом јавно окупљање Савет Европе /Комисија за демократију кроз права, познатија као Венецијанска комисија (енгл. Council of Europe – CoE/The European Commission for Democracy through Law - Venice Commission) и ОЕБС/ОДИХР (OSCE/ODIHR, 2010:15) подразумевају „намерно и привремено присуство извесног броја појединаца на јавном месту, са сврхом заједничког изражавања“. При томе је важно нагласити две основне претпоставке које одређују окупљања. Прва, да је окупљање мирно и друга, да је сврха окупљања преношење става, мишљења или одређене поруке.

Из наведеног одређења произилази да су само мирна окупљања слободна и да уживају заштиту државе. Порука која се том приликом преноси, може се односити на појединца (било ког грађанина или неког представника власти, у најширем смислу), затим на неку групу, организацију (недржавну или државну) или друштво уопште, односно на стање, појаву или одређену ситуацију.

Овде такође примећујемо као и у француском одређењу, сличне кључне елементе, први, да окупљање није производ случајности, већ намеран догађај, што указује на постојање елемената организовања или захтева постојање одређене организације, затим временску ограниченост или привремени карактер таквог дешавања и трећи, заједничко изражавање одређеног става или мишљења, преношење одређене поруке ради постизања неког циља. Изражавање става или мишљења, преношење поруке ради постизања неког циља, можемо посматрати и као својеврсно скретање пажње јавности, јавним властима или медијима, на одређено питање или неки проблем, што у основи и представља централни елемент и смисао слободе јавног окупљања.

Често се за јавно окупљање користи и назив јавни скуп, па се поставља питање да ли постоји разлика између ових појмова? Очигледно је да окупљање

можемо да посматрамо и као радњу, односно процес, који има извесно трајање, а скуп као финалну фазу тог процеса или производ окупљања.

У најопштијем смислу, под окупљањем се подразумева долазак извесног или неодређеног броја људи на одређено место, ради јавног представљања или указивања на неки проблем и изношење мишљења о могућностима за његово превазилажење. Доласком на одређено место и отпочињањем испољавања разлога окупљања, односно формирањем групе, односно масе окупљених и заједничког изражавања ставова, односно реализовања циља окупљања, можемо рећи да настаје скуп. Када је место окупљања јавно место, тада група или маса окупљених представља јавни скуп. Ипак, у основи се ови појмови могу и поистоветити, што је чест случај у пракси, те је уобичајено да се подједнако и равноправно користе. Коришћење различитих појмова карактеристично је и за уставну и законску регулативу слободе окупљања.

### **2.1.2. Законска регулатива слободе јавног окупљања**

Законска регулатива слободе јавног окупљања има релативно дугу традицију. Иако је било покушаја да се окупљања људи регулишу и знатно раније, интересантна промишљања о окупљањима и њиховој законитости проналазимо у појединим средњовековним радовима. Томас Хобс (Hobbes, 1651:164) ову појаву назива „окупљање народа“ које схвата као неуређен систем, а законитост или незаконитост окупљања зависи од повода за окупљање и броја окупљених. Према Хобсу, (ur. Mikulić, 2004), састајања људи у цркви или на некој јавној представи, у уобичајеном броју, ако је повод законит и очигледан, представљају законита окупљања. Насупрот томе, ако је број окупљених велики и повод није више очигледан, појединац који не може дати ваљано објашњење зашто се налази међу окупљенима, мора бити свестан „бунтовничке или неке незаконите намере“ таквог окупљања. Уколико се неуобичајен број људи окупи против некога кога оптужују, такво окупљање Хобс назива „недопуштена гомила“. У овим разматрањима окупљања, проблематично је шта представља уобичајен број окупљених, али и поред тога, вредна је помена опсервација да одређен број окупљених не чини окупљање незаконитим, већ њихово понашање и могућност контролисања окупљених. И поред огромне временске дистанце, наведена запажања су интересантна за

савремени безбедносни менаџмент и законско уређење проблематике јавних окупљања. Иако су делимично непрецизне и престоге квалификације, попут бунтовничке и незаконите намере, као и недопуштене гомиле, оне ипак представљају добар покушај одговора на суштинска питања слободе и законитости јавног окупљања.

Слобода и право на мирно (јавно) окупљање представља једно од основних људских и политичких права. Ово право је у тесној вези са другим сродним слободама и правима, попут слободе мисли, савести и вероисповести, слободе мишљења и изражавања, слободе говора, слободе удруживања (Starmer, 1999). Поштовање људских права у некој држави, у највећој мери, говори између осталог и о карактеру односа између власти и грађана. Право на јавно окупљање у међународној политици, често се користи и као један од индикатора достизања нивоа демократије, стабилности, политичке зрелости и развијености правног система појединих држава. Неки аутори (Димитријевић & Поповић, 2007:59) право на јавно окупљање, сврставају у права прве генерације, руководећи се при томе временом њиховог настанка, односно усвајања. Права прве генерације обухватају лична и политичка права и слободе (Миленковић, 2010).<sup>17</sup>

Право на слободу мирног окупљања гарантује више међународних докумената. Пре свих најчешће је то устав као највиши правни акт сваке државе и закони којима се ближе, директно или индиректно уређује материја јавних окупљања. У правним системима већине држава прописан је као посебан правни акт, закон који уређује материју јавних окупљања. Државе региона, међу којима је и наша држава у процесу придруживања ЕУ усаглашавају своје законске прописе, уважавајући међународна документа и достигнуте стандарде у области како поштовања људских права, тако и слободе јавног окупљања.

---

<sup>17</sup> Слобода окупљања припада и групи политичких слобода и права, усвојених у 19. веку, поред слободе штампе, слободе удруживања, слободе изражавања. Називају се још и права супротстављања или слободе супротстављања („libertés-opposition“). Преузето 15.11.2015. са <http://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2010/03/02-Ljudska-i-gradjanska-prava.pdf>. и преузето 20.02.2016. са [http://ipf.rs/nastanak-evolucija-i-klasifikacija-ljudskih-prava/#\\_ftn10](http://ipf.rs/nastanak-evolucija-i-klasifikacija-ljudskih-prava/#_ftn10)

### 2.1.2.1. Међународна документа

Од најзначајнијих међународних докумената којима је уређена заштита људских права, треба истаћи најважније, у првом реду Универзалну декларацију о људским правима, коју је 1948. године усвојила Генерална скупштина Уједињених нација. Декларација представља полазни документ у настојањима да се људска права заштите и унапреде кроз заједничке стандарде у најширем смислу, суштински (односи се на сва људска права) и на глобалном нивоу (односи се на све државе).

Међународни пакт о грађанским и политичким правима (усвојен и отворен за потписивање резолуцијом Уједињених нација од 16. децембра 1966), у чл. 21, утврђује право на слободу мирног окупљања, а у чл. 22, право на слободу удруживања. Пошто га је ратификовао потребан број држава (35), овај пакт ступио је на снагу десет година након усвајања.<sup>18</sup> За разлику од декларације која није правно обавезујућа, овај пакт је легислативног карактера и представља налог властима држава чланица, пре свега судским и управним, да их поштују и примењују.

Чланом 11. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (1950)<sup>19</sup> регулисано је да „свако има право на слободу мирног окупљања и слободу удруживања с другима, укључујући право да оснива синдикат и учлањује се у њега ради заштите својих интереса“. Из оваквог одређења јасно је да сваки појединац има право да организује окупљање или учествује на њему, да се удружује са другим људима, а да заштиту јавних окупљања уживају искључиво мирна окупања.

У даљем тексту се наводи да „за вршење ових права неће се постављати никаква ограничења, осим оних која су прописана законом и неопходна у

---

<sup>18</sup> Југославија је ратификовала оба споразума (пакта) 1971. године. Чином ратификације, настале су обавезе државе потписнице, односно правног следбеника Србије, према другим државама саговорницама, као и обавезе према свим људима који потпадају под јурисдикцију те државе. Уз Међународни пакт о грађанским и политичким правима усвојен је и ратификован и Факултативни протокол. Тим протоколом се омогућује свим људима који се налазе под јурисдикцијом државе потписнице Међународног пакта да подносе представке Комитету за људска права. в. *Службени лист СФРЈ - Међународни уговори*, бр.7/71.

<sup>19</sup> Поред ових докумената значајна је и Америчка конвенција о људским правима (1969).

демократском друштву у интересу националне безбедности или јавне безбедности, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала или ради заштите права и слобода других. Наведеним се не спречава законито ограничавање вршења ових права припадницима оружаних снага, полиције или државне управе“. Прецизним навођењем ограничења уочава се да се ради само о ограничењима која морају бити прописана законом и у мери, неопходној да се заштити првенствено безбедност грађана.

Повеља о основним правима у Европској унији, у чл. 12, гарантује да свако има право на слободу мирног окупљања и удруживања на свим нивоима, нарочито на подручју политичких и синдикалних и грађанских питања. То подразумева право свакога да присуствује или учествује у мирном окупљању, да оснива или се удружује са другим људима и ангажован у политичком, синдикалном или грађанском активизму, ради заштите својих интереса.

Документом ОЕБС-а из Копенхагена (1990) државе ОЕБС-а су се обавезале да поштују право на „мирно окупљање и демонстрације“. Право на мирно окупљање односи се на *сваког* појединца или групу, регистрована или нерегистрована удружења, правна лица и тела, а примењује се *подједнако*, без обзира на факторе као што су боја коже, раса, вероисповест, националност, припадност етничкој групи, пол, инвалидност, године живота или сексуална оријентација. Дискриминација по било ком од ових основа, која служи да ограничи право људи на мирно окупљање, сматра се кршењем међународних људских права.

Мирним окупљањем, означава се окупљање на коме су намере организатора и већине учесника мирног карактера. Према ОДИХР-овом Водичу за поступање руководилаца полиције приликом обезбеђења јавних окупљања, термин „мирно окупљање“ обухвата и понашање које некога може да иритира, па чак и понашање које може привремено да омета, отежава или онемогућава одређене активности трећих лица. У случајевима када организатори нису испунили све законске обавезе, а окупљени учесници не нарушавају ред, према наведеном Водичу и мишљењу Венецијанске комисије, јавно окупљање треба сматрати мирним. Овакве одредбе и препоруке пружају прилично широке могућности и простор за уживање слободе и права на мирно окупљање. При

томе намећу и прилично велике захтеве доносиоцима законских прописа, додатно усложњавају омогућавање одржавања окупљања и предузимање безбедносних мера, организацију и функционисање система обезбеђења јавних окупљања. Наведено подразумева и проналажење адекватног односа између постављених захтева организатора окупљања и учесника, као и реалности, специфичности држава у погледу њихових правних система, културе, традиције, обичаја, морала и система обезбеђења јавних окупљања.

#### **2.1.2.2. Домаће законодавство**

Србија има релативно дугу традицију нормативног регулисања јавних окупљања посебним законским прописом. И поред чињенице да су окупљања постојала и дешавала се и знатно раније, тадашње законодавство није у том погледу пратило динамичне друштвене промене.

Први доступан пропис, којим је била уређена ова материја био је *Закон о зборовима и удружењима*, донет на предлог напредњачке владе 12. априла 1881. године. Након избијања Тимочке буне, краљ Милан Обреновић, оптужује радикале за организовање буне и доноси, 2. новембра 1883. године, акт са законском снагом којим суспендује Закон о удружењима и зборовима, сматрајући да је злоупотреба удружења и зборових постала опасна за јавну безбедност. (Јовановић, 1990). Наиме изношење политичких ставова на јавним окупљањима, представљало је опасност за актуелну власт, па је било нужно прогласити такво деловање противно тадашњем јавном поретку.

Наведени закон био је у знатној мери дискриминаторски, нелибералан и недемократски, па је временом претрпео и више измена. Првом изменом 1884. године, законом је обухваћена и штампа (Закон о штампи, удружењима и зборовима), али одредбе о окупљању нису битније промењене.

Законом о јавним зборовима и удружењима, од 31. марта 1891. године, постигнут је велики напредак у законском уређењу слободе окупљања, али је такав напредак омогућен јер је претходно слобода збора била гарантована Уставом. Иако су окупљања постојала и одржавана и знатно раније, а законом су била ближе уређена, тек је Уставом из 1888. године, први пут у нашој

уставно-правној пракси уведен институт слободе збора.<sup>20</sup> Тако је у чл. 24, Устава, слобода збора уређена на следећи начин: „Српски грађани имају право скупљати се мирно и без оружја у зборове, управљајући се при томе по закону“. Уочава се да само мирни и зборови без оружја уживају уставно-правну заштиту. „За држање збора у затвореном простору није потребна пријава власти. За зборове под ведрим небом који подлеже нарочитим законима и уредбама, мора се претходно власт известити“. Можемо закључити да првим уставним решењем, за одржавање окупљања у затвореном простору није била потребна пријава властима, а за зборове на отвореном простору, потребно је било о одржавању збора известити надлежни орган. Поменута решења остала су у и свим наредним српским Уставима, чак су и сада делом актуелна.

Како је слобода окупљања људско право које представља једну од препрека самовољи власти или њеном неограниченом утицају, прописана је уставом, као највишим правним актом већине савремених држава. Важећи Устав Републике Србије,<sup>21</sup> гарантује право на слободу окупљања, на основу одговарајућих начела и међународних докумената. Чл. 54. Устава предвиђа да је мирно окупљање грађана слободно. Међутим, интересантно је да слобода окупљања ранијим законским решењима није била зајамчена као основно људско право, већ као грађанско право. Због тога су упућене критике Републици Србији од стране међународних организација.<sup>22</sup> Такође, Устав предвиђа да окупљање у затвореном простору не подлеже одобрењу, ни пријављивању. Зборови, демонстрације и друга окупљања грађана на отвореном простору пријављују се државном органу, у складу са законом. Предвиђајући зборове, демонстрације и друга окупљања, наш Устав је дао неке претпоставке и назнаке одређене поделе окупљања. Може се тумачити да Устав препознаје три врсте или облика окупљања, а такође и да набраја окупљања: збор, демонстрације као засебне врсте и сва друга окупљања. У Закону о јавном окупљању, који

---

<sup>20</sup> Преузето 02.12.2015. са <http://scc.digital.bkp.nb.rs/document/RA-ustav-1888>

<sup>21</sup> *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

<sup>22</sup> Између осталих такво уставно решење критички је сагледала Венецијанска комисија, Мишљење о Уставу Србије, Мишљење бр. 405/2006, стр. 9 -10 и European Commission for Democracy through Law, Opinion on the Constitution of Serbia, Преузето 21.03.2015. са [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp)



ближе уређује материју јавних окупљања, таква класификација није примењена и поново су коришћени појмови окупљање и скуп.

Према уставу, слобода окупљања се може ограничити законом и само у мери у којој је то неопходно ради заштите јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије. Такође, Устав Републике Србије уређује и друга сродна права од којих је у блиској вези са слободом јавног окупљања, *слобода удруживања*, тако што у чл. 55. Устава јемчи слободу политичког, синдикалног и сваког другог удруживања, а признаје се и право да се остане изван сваког удружења. За оснивање удружења није потребно претходно одобрење. Довољно је извршити упис у регистар удружења грађана, који води Агенција за привредне регистре у складу са законом. Забрањена су тајна и паравојна удружења. Уставни суд може забранити само оно удружење чије је деловање усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајамчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње. Уређени су и изузеци од овог начела, односно ограничења према којима Судије уставног суда, судије, јавни тужиоци, Заштитник грађана, припадници полиције и припадници војске, не могу бити чланови политичких странака. Тиме би, поред осталог, била обезбеђена непристрасност носилаца правосудних функција и безбедности.

Слобода окупљања у Србији била је ближе уређена посебним Законом 1990. године.<sup>23</sup> У чл. 1, Закона о окупљању грађана,<sup>24</sup> који је поред назива, претрпео више измена и допуна, било је прописано да су окупљања грађана слободна и да се остварују на начин прописан овим законом, као што то предвиђа Устав. Према мишљењу међународних организација, спорна је била уставност овог закона због поменутог третмана слободе окупљања као грађанског, а не као људског права, што је било приметно и из самог назива закона.<sup>25</sup> Новим

---

<sup>23</sup> Закон о јавном окупљању грађана, *Службени гласник РС* бр.14/90

<sup>24</sup> Закон о окупљању грађана, *Службени гласник РС* бр. 51/92, 53/93, 67/93 и 48/94, *Службени лист СРЈ*, бр. 21/2001 - одлука СУС и *Сл. гласник РС*, бр. 101/2005 - др. Закон.

<sup>25</sup> Венецијанска комисија и ОЕБС/ОДИХР, Заједничко мишљење о Закону о окупљању грађана Републике Србије, Мишљење бр. 597/2010.

законским решењима назив закона се мења у Закон о јавном окупљању, чиме је ова неусклађеност отклоњена.

Чланом 2. претходног закона било је прописано да се под окупљањем грађана сматра сазивање и одржавање збора или другог скупа на за то примереном простору. При томе, изостајало је дефинисање појмова збор и други скуп, већ је одмах био одређен назив који се користито у даљем тексту закона: *јавни скуп*, при чему је било изостало и дефинисање синтагме јавни скуп. У закону се уопште нису помињали, нити разрађивали појмови демонстрације и друга окупљања, наведена у тексту Устава.

Закон о јавном окупљању појам „јавно окупљање“ ближе уређује у чл. 3. Под окупљањем, се у смислу закона, сматра окупљање више од 20 лица ради изражавања, остваривања и промовисања државних, политичких, социјалних и националних уверења и циљева, других слобода и права у демократском друштву. Окупљањем, у смислу закона, сматрају се и други облици окупљања којима је сврха остваривање верских, културних, хуманитарних, спортских, забавних и других интереса.

Уочава се да је окупљање сада покушано да се прецизније дефинише бројем учесника (више од 20 лица) што је прихватљиво.

Нејасна је подела на окупљања и друге облике окупљања, као ни критеријум по коме је извршена. Чини се, да је на начин како је Законом предвиђено, дошло и до извесног преклапања сврхе и садржаја окупљања, јер изражавање, остваривање и промовисање, може да буде везано и за друге облике окупљања (спортске и културно-забавне). Боље би било да је законодавац извршио поделу на окупљања ради изражавања, остваривања и промовисања права, чији је утемељење у људским слободама и правима и на друге облике окупљања.

Претходни закон садржао је прекршајне одредбе и прописане казне за прекршаје, које се односе искључиво на сазивача и лице које окупља грађане. Радње извршења прекршаја су: непредузимање мера за одржавање реда, неорганизовање редарске службе, одржавање скупа без претходне пријаве, одржавање скупа супротно забрани и непрекидање јавног скупа. Поред новчаних казни за учиниоце ових прекршаја (физичко, правно и одговорно лице), прописана

је била и алтернативно казна затвора до 60 дана, за сазивача, односно лице које окупља грађане без претходне пријаве.

Законом су новчане казне драстично повећане. Оне се крећу у у распону од 30.000 динара за физичко лице као учесника окупљања, до 150.000 динара, за физичко лице као организатора, односно одговорно лице у правном лицу, до чак 2.000.000 динара за организатора окупљања као правно лице. За разлику од претходног закона који је предвиђао и затворску казну за прекршаје, законом су предвиђене само новчане казне. Ово представља позитиван помак, али је уместо само четири прекршаја предвиђених претходним законом, сада предвиђено чак петнаест прекршаја. Предвиђен је и прекршај за физичко лице, учесника окупљања, ако не поступи по налозима организатора или вође окупљања и не напусти место окупљања и новчана казна до 30.000 динара, што у претходном закону није био случај.

Осталих 14 прекршаја односе се на организатора (од којих четири прекршаја и на вођу окупљања), уколико не: одржи окупљање на месту и у времену које је наведено у пријави, обавести јавност о забрани окупљања, ангажује редарску службу или не обезбеди ред током одржавања окупљања, као и приликом доласка и одласка учесника са места окупљањима, води и не надзире окупљање, омогући несметан пролаз возилима хитне помоћи, полиције и ватрогасним возилима, поступа по наређењима надлежног органа, прекине окупљање када наступи непосредна опасност за безбедност људи и имовине, покуша или одржи окупљање на месту на коме окупљање није дозвољено, одржи окупљање без пријаве или противно решењу о забрани.

Интересантна су питања везана и за начин поступања надлежних у случају одржавања окупљања које није пријављено, а протиче или се заврши мирно. Остаје отворено питање да ли ће се одржавање оваквих окупљања спречавати или прекидати и да ли ће организатори у каснијем прекршајном поступку бити санкционисани. Наведено оставља широк простор за неуједначено тумачење и различито поступање у таквим случајевима.

Следеће спорно питање је и на који начин организатор може да обезбеди ред приликом доласка и одласка учесника са места окупљања, предвиђено чл. 11, ст. 1, тач. 1. Нејасно је да ли се ова обавеза односи на правце

којима учесници окупљања долазе и одлазе са места окупљања, на којој удаљености од места окупљања, да ли само у једном граду или шта урадити ако учесници окупљања долазе из више удаљених места. Организатору је Законом наметнута обавеза, коју он објективно није у могућности да спроведе, а која би требало да буде у надлежности полиције.

У претходном закону прописано је било да скупштине града, односно општине својим одлукама одреде просторе примерене за јавно окупљање. Новим законским решењима је урађено супротно. Предвиђено је да ће скупштина града, односно општине одредити простор на којем није дозвољено окупљање из чл. 6. Мишљења смо да овакво решење не представља унапређење закона. Ово питање је већ ближе уређено у чл. 6 новог закона, у чак три става. У првом ставу, односи се на место на којем због карактеристика или посебне намене прети опасност од наступања угрожавања безбедности људи и имовине, јавног здравља, морала права других или безбедности Републике Србије. При томе није јасно које су то карактеристике места и шта се подразумева под посебном наменом неког места, па се одредба може доста широко тумачити. У другом ставу, у којем је покушано да се појасни претходни, кренуло се у набрајање ових места. Тако се под местима на којима окупљање није дозвољено, сматрају простор испред здравствене установе, школе, предшколске установе, испред објекта од стратешког значаја за одбрану и безбедност Републике Србије. Поставља се питање, где би грађани изразили протест незадовољни радом, на пример неке здравствене установе или њеног лекара? Зашто закон ограничава право на слободу мирног окупљања испред тих места. У трећем ставу прописано је да окупљање није дозвољено и на местима на којима се одржавањем окупљања крше људска и мањинска права и слободе других, угрожава морал или на местима која су затворена за јавност. Хипотетички све наведено у ст. 3. може да се догоди на било ком месту, тако да суштина забране треба да се односи више на понашање окупљених, а места окупљања не би требало ограничавати, већ их свести само на опасна места или места на којима може да буде угрожена безбедност.

Упоредном анализом може се констатовати да је постојала и неусклађеност Устава РС и Закона о окупљању грађана, са чл. 11 Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода и чл. 12. Повеље о

основним правима у Европској унији. Неусклађеност закона се пре свега односила на одредбе из Конвенције и Повеље, у погледу права *свакога* на слободу мирног окупљања, где је то право у претходном Закону дефинисано као право грађана, што се може тумачити и као одређено ограничење према страним држављанима, тражиоцима азила и другим лицима која нису грађани Србије. У важећем закону променом назива ова неусаглашеност је отклоњена.

Поред тога, у погледу места одржавања јавног скупа биле су прописане одређене рестрикције које онемогућавају право да се јавни скуп може одржати на сваком месту, а да ограничења могу бити само у погледу безбедности, односно места која су опасна за безбедност учесника и одржавање скупа. Посебно се то огледа у чињеници да закон набраја места где није дозвољено одржати јавни скуп, а да то није у складу чл. 11. Конвенције о основним људским правима, која не предвиђа постављање било каквих ограничења у погледу места, осим оних које имају за циљ очување безбедности, дакле опасних места или места затворених за јавност.

Можемо констатовати да су у претходном закону постојале и прекомерне обавезе сазивача (организатора) јавног скупа, у смислу да организује редарску службу, сноси комуналне и друге трошкове настале поводом одржавања скупова на просторима на којима се одвија јавни саобраћај. Мишљење Венецијанске комисије је да за јавна окупљања не треба организаторима наметати обавезе којима се отежава остваривање права на слободу окупљања. Оваква констатација произилази и из чињенице да подела скупова претходно није извршена на адекватан начин. Поред поделе, ни законски прописи нису довољно прецизирали надлежности појединих субјеката у организацији окупљања. И поред извесних непрецизности, могуће је извести закључак да јавне скупове којима је циљ остваривање људских права или скупове које организује држава, треба да заштити држава, односно државне службе, док за друге јавне скупове (јавни скупови који имају комерцијални карактер) носилац организације и заштите, треба да буде сазивач (организатор), уз помоћ или у сарадњи са надлежним државним органима.

Разлози за забрану и прекид јавног скупа поред једино оправданих, који се односе на заштиту безбедности, живота, спречавање насиља, садрже и неке

административне разлоге (непотпуна пријава, неблаговремена пријава, непријављивање скупа), чији би утицај на доношење забране требало балансирати и умањити.

Ради усклађивања права на слободу мирног окупљања са међународним правним актима ЕУ, потребно је у предлог новог прописа о окупљањима унети кључне елементе за заштиту и омогућавање слободе окупљања, али и осигурати примену:

- права свакога да организује мирно окупљање и изрази свој став укључујући и различитост,
- права да се јавно окупљање може одржати на сваком јавном месту и може се ограничити само из разлога безбедности, односно забранити само на опасним местима и местима затвореним за јавност,
- да се у законом предвиђеном случају мирно окупљање може организовати и без претходне пријаве надлежном органу - тзв. спонтано окупљање,
- да су обавезе организатора скупа најнужније и да нису у супротности са основним међународним стандардима слободе окупљања,
- да разлози за забрану и прекид јавног окупљања треба да буду сведени само на разлоге заштите живота и спречавање насиља,
- да одговорности за нарушавање реда на окупљању не треба преносити на све окупљене, већ само на оне који ремете ред и
- да о законитости акта о забрани скупа одлучује суд, пре времена почетка одржавања окупљања, чиме би била обезбеђена судска заштита.

Наведеним предлозима измена закона било би извршено и додатно усклађивање са осталим документима и препорукама:

- Документ са састанка у Копенхагену, Конференција о људској димензији (тач. 9.2) Document of the Copenhagen, Meeting of the Conference on the Human Dimension,<sup>26</sup>

- Препорука 211(2007), Конгреса локалних и регионалних власти Савета Европе, Слобода окупљања и изражавања за лезбо, геј, бисексуалне и трансексуалне особе (ЛГБТ особе), (Recommendation 211 (2007) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Freedom of assembly and expression for lesbians, gays, bisexuals and transgendered persons),<sup>27</sup>

- Приручник о слободи мирног окупљања (ОЕБС/ОДИХР, 2010), (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly. OSCE/ODIHR, 2010)<sup>28</sup> и

- Препоруке Венецијанске комисије за уређивање слободе окупљања у Републици Србији, из 2014. године.<sup>29</sup>

Најважнији недостатак претходног закона, од набројаних, представљао је управо недостатак ефикасне судске заштите. Уставни суд је у априлу 2015. године, комплетан Закон о окупљању грађана прогласио неуставним. У првом реду због предвиђених правних лекова, затим одредби којима се одређује простор на коме се јавни скуп не може одржати, препуштања јединицама локалне самоуправе да, на основу најопштијих законом предвиђених критеријума, својим актима одређују просторе на којима је окупљање грађана дозвољено, затим проблематичног појма простор „примерен“ за јавни скуп.<sup>30</sup> Образложену одлуку о разлозима проглашења Закона о окупљању грађана неуставним, Уставни суд је одложио за шест месеци.

---

<sup>26</sup> Преузето 20.11.2015. са <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>

<sup>27</sup> Преузето 20.12.2015. са [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Other\\_Committees/DH-LGBT\\_docs/Congress\\_Rec\\_211\\_2007\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Other_Committees/DH-LGBT_docs/Congress_Rec_211_2007_en.pdf)

<sup>28</sup> Преузето 01.10.2015. са <http://www.osce.org/odihr/73405?download=true>

<sup>29</sup> Преузето 02.11.2015. са [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)024-e)

<sup>30</sup> Преузето 30.05.2015. године са [http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/pravo\\_danas/neustavan\\_zakon\\_o\\_okupljanju\\_1118.html?news\\_id\\_300206](http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/pravo_danas/neustavan_zakon_o_okupljanju_1118.html?news_id_300206)

Према наведеној одлуци Закон о окупљању грађана престао је да важи 23.10.2015. године. Министарство унутрашњих послова предложило је нови, донекле измењен текст нацрта закона, који у односу на претходну верзију (усаглашена са препорукама Венецијанске комисије и Европске Уније - ЕУ, припремљена за јавну расправу и објављена на сајтовима МУП и невладиних организација), поново уводи одредбе са одређеним ограничењима.

### **2.1.3. Појам јавног места**

У теоријским разматрањима појам јавно место се у наукама безбедности не разматра у битнијој мери. Више је третиран у правним наукама, јер је као појам битан ради квалификације извршеног кривичног дела, а значајно је и као место извршења прекршаја против јавног реда и мира.

Схватање појма јавног места, важно је приликом утврђивања чињенице да ли је неко окупљање јавно или не. Овде је интересантно и питање одржавања приватних (нејавних) окупљања на јавном месту. Према неким ауторима јавно место се „односи на све регионе у заједници слободно доступне члановима те заједнице“, при чему Гофман (Goffman, 1963:9), истиче и значај приступа појму јавног места у истраживањима окупљања. Све случајеве у којима су две или више особа присутне заједно на јавном месту, он схвата као почетак једне класе и сматра да се та појава може плодносно проучавати. На основу тога, можемо да закључимо да свако окупљање на јавном месту представља јединствен, непоновљив догађај и феномен окупљања свакако можемо анализирати и у таквом теоријском оквиру. Међутим, и поред изузетности догађаја, могуће је уочити и одређене опште елементе, заједничке на већину окупљања, од којих је базични елемент управо место окупљања.

У промишљању појма места на којима се јавна окупљања могу организовати и одржавати, у наставку ћемо детаљније анализирати законску регулативу, поједина законска решења и покушати да дефинишемо и ближе објаснимо сам појам јавног места.

Законодавство Сједињених Америчких Држава - САД и неких европских држава, дефинише јавно место као углавном затворен или отворен простор, без обзира да ли је приватно или јавно власништво, којима јавност има право приступа



слободно или по позиву, експлицитно или имплицитно, плаћањем новцем или бесплатно. Међутим, оно се не сматра јавним местом, када га користи искључиво једна или више особа за приватно окупљање и у друге личне сврхе.<sup>31</sup> Наведено дефинисање, представља истовремено и прилично широко, али и довољно прецизно одређење појма јавног места. Такође, оно пружа и прихватљив одговор на питање одржавања окупљања на приватном простору, на коме, под одређеним условима, има право приступа и јавност.

У домаћој нормативи, дефинисање појма јавног места потпуно је изостало до доношења нових Закона о јавном реду и миру и Закона о јавном окупљању.<sup>32</sup> Претходни Закон о јавном реду и миру,<sup>33</sup> не одређује и не прецизира појам јавног места, већ само даје дефиницију јавног реда, који одређује као „усклађено стање међусобних односа грађана настало њиховим понашањем на јавном месту и деловањем органа и организација у јавном животу“. Анализирањем синтагме јавни живот, може се доћи до закључка да је јавно место управо место на коме је и једино могуће да се јавни живот одвија. При томе се обезбеђују једнаки услови за остваривање „права грађана на личну и имовинску сигурност, мир и спокојство, приватни живот, слободу кретања, очување јавног морала и људског достајанства и права малолетника на заштиту.“ Из оваквог одређења јавног реда, аналогијом се може извести и закључак да се предмет заштите остварује заштитом јавног реда на јавном месту.

Појам јавног места, садржан је и у битном обележју појединих кривичних дела и прекршаја у више законских прописа, односно прекршаја у подзаконским прописима (одлукама локалне самоуправе). Тако је Кривичним закоником<sup>34</sup> у чл. 391. в, предвиђено кривично дело *Употреба смртоносне направе*, а као место извршења одређено је поред јавних објеката и јавно место, као најшири појам места извршења овог кривичног дела.

---

<sup>31</sup> Преузето 15.09.2015. са <http://definitions.uslegal.com/p/public-place/>

<sup>32</sup> *Службени гласник РС*, бр. 6/16.

<sup>33</sup> *Службени гласник РС*, бр. 51/92, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 - др. закони 85/2005 - др. закон).

<sup>34</sup> *Службени гласник РС*, бр. 85/05, 88/05 - испр., 107/05 - испр., 72/09, 111/09, 121/12 121/12, 104/13 и 108/14.

Када је у питању кривично дело *Изазивање опште опасности* из чл. 278. КЗ, у ст. 3, прописан је један од квалификованих облика, ако је дело учињено „на месту где је окупљен већи број људи.“ Овакво одређење места извршења кривичног дела, посредно се може повезати са јавним местом, односно под одређеним условима и са јавним окупљањем.

Претходним Законом о оружју и муницији,<sup>35</sup> у чл. 35, ст. 1, тач. 7. прописан је прекршај за лице које „употреби оружје на јавном месту или на месту на коме се употребом оружја може угрозити безбедност људи или објеката, из чл. 13,“ где је битно обележје, управо јавно место као место извршења овог прекршаја. Радња извршења овог прекршаја прописана је и Кривичним закоником РС, у чл. 278. *Изазивање опште опасности* у ст. 4, ако је учињено ватреним оружјем, те је потребно извршити усаглашавање ових прописа.

Новим Законом о оружју и муницији<sup>36</sup> забрањено је ношење оружја на јавном месту и предвиђено је више прекршаја учињених на јавном месту. У чл. 48, ст. 1, тач. 3. предвиђен је прекршај за имаоца дозволе за ношење оружја за личну безбедност који на јавном месту учини оружје видљивим другим лицима односно носи оружје на начин који изазива узнемирење других лица. Такође, и у тач. 4. прописан је прекршај за физичко лице које на јавном месту носи онеспособљено ватрено оружје, старо оружје и његове модерне копије које не користе метак са централним или ивичним паљењем и хладно оружје.

Одлукама локалне самоуправе предвиђено је више различитих прекршаја и санкција, којима је битно обележје место извршења. Прописано је да су та места, површине јавне намене и површине у јавном коришћењу, што у основи представља јавна места. Углавном се ради о прекршајима који су прописани за кршење и нарушавање комуналног реда.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> *Службени гласник РС*, бр. 9/92, 53/93, 67/93, 48/94, 44/98, 39/03, 101/05 - др. закон и 85/05 - др. Закон.

<sup>36</sup> *Службени гласник РС*, бр. 20/15.

<sup>37</sup> Видети више: Одлука о комуналном реду, *Сл. лист града Београда*, бр. 10/11 и 60/12.

У полицијском поступању и пракси присутно је становиште да јавно место има одређене карактеристике, односно да је то отворен или затворен објекат или простор који је:

- наменски изграђен или функционално одређен за потребе јавног окупљања, или
- привремено коришћен или стављен у функцију јавног окупљања.

Из анализе одредби наведених прописа, може се закључити да је јавно место, оно место на које слободан приступ има неодређен број лица чији идентитет није унапред познат. При томе, слободан приступ неодређеном броју лица на јавном месту, може бити:

- *безуслован* - *без икаквих услова*, а то су првенствено сви јавни простори: тргови, улице, путеви, паркови, платои;

- *делимично услован*, не постоји формално ограничење, али је евентуално ограничен или условљен величином или капацитетом простора за јавно окупљање, односно бројношћу заинтересованих лица која желе да присуствују јавном окупљању, односно могућностима да се сви заинтересовани физички сместе на простор предвиђен за окупљање у временском оквиру одржавања јавног окупљања;

- *под одређеним условима*, постоји формални услов (поседовањем улазнице или позивнице, односно чланством, а то могу бити стадиони, спортске хале, игралишта, позоришне, биоскопске, концертне сале, изложбени и слични простори).

Услов припадности, односно чланства не треба схватити као ограничавајући фактор када говоримо о присуствовању јавним окупљањима. Основна идеја слободе окупљања је и право да на окупљању присуствују и лица која не морају припадати организацији или групи која организује јавно окупљање. Она не само да не морају делити мишљење и ставове окупљених, већ могу износити своје ставове и мишљење, чак могу бити и противници окупљања, што може да представља у мањој или већој мери и безбедносни проблем.

Треба имати у виду да се велики број јавних окупљања управо одвија на јавним местима, под одређеним условима, али при томе треба правити разлику између јавних окупљања којима се остварују људска права и других окупљања, што ће касније бити појашњено у разматрањима облика или врста окупљања.

Нови Закон о јавном реду и миру, у чл. 3, дефинише јавно место, као „простор доступан неодређеном броју лица чији идентитет није унапред одређен, под истим условима или без посебних услова“. Ова одредба коначно пружа задовољавајући одговор на питање шта је јавно место, дефинишући га као простор доступан свакоме.

Обзиром да претходни Закон о окупљању грађана ближе одређује простор примерен за јавна окупљања, а Закон о јавном окупљању предвиђа место окупљања, у наставку ћемо анализирати њихово законско одређење.

#### **2.1.3.1. Простор примерен за јавна окупљања и место окупљања**

Претходним Законом о окупљању грађана, у чл. 2, ст. 2, прецизиран је био појам простора примереног за јавно окупљање (јавни скуп), а под њим се сматрао простор који је приступачан и погодан за окупљање лица чији број и идентитет нису унапред одређени и на коме окупљање грађана не доводи до ометања саобраћаја, угрожавања здравља, јавног морала или безбедности људи и имовине.

Дефинисање простора на коме окупљање не доводи до ометања саобраћаја представљало је значајно ограничење. Многи јавни скупови су се одржавали управо на местима са великом фреквенцијом саобраћаја, централним градским улицама или најпрометнијим раскрсницама. Поред тога, циљ неких окупљања ради слања поруке, одвија се управо ометањем или блокирањем саобраћаја. На такав начин скретања пажње надлежнима или јавности, организатори се одлучују управо због ефеката које такав чин изазива (повећано интересовање грађана, медија и надлежних).

Законодавац је наведено ограничење покушао да ублажи и у ст. 3, истог члана, предвидео да се простором примереним за јавни скуп, сматра и простор на коме се одвија јавни саобраћај превозним средствима, када је могуће додатним мерама обезбедити привремену измену режима саобраћаја, као и

заштиту здравља и безбедност људи и имовине. Таквим одређењем дозвољава се јавно окупљање на местима на којима се одвија саобраћај, јер се привременом изменом режима могу отклонити тешкоће у функционисању саобраћаја. Међутим, познато је да у градовима у Србији, нарочито у Београду, свако такво ометање саобраћаја, доводи до великих гужви и застоја у саобраћају, што онемогућава нормално функционисање хитних служби и слободног кретања других грађана.

Закон је такође прописивао да локалне самоуправе, општине и градови, одреде просторе примерене за јавна окупљања. Тако је *Решењем о одређивању простора за окупљање грађана у Београду*,<sup>38</sup> одређено више локација за одржавање јавних окупљања подручју града, са прецизираном површином и капацитетом простора, односно могућношћу окупљања одређеног броја грађана. Решењем је предвиђен и начин плаћања кауције предвиђене законом у случајевима одржавања окупљања која доводе до измене режима саобраћаја. Међутим, у пракси кауција за такве трошкове, скоро да није ни примењивана.

Одређивање ових простора за јавна окупљања не треба уско схватати и тумачити, као да на другим местима која нису наведена у решењу окупљање није дозвољено. Претходни Закон предвиђао је и одређене изузетке у погледу места и времена одржавања. Тако је било прописано да се „јавни скуп не може одржавати у близини Савезне скупштине и Народне скупштине Републике Србије непосредно пре и у време њиховог заседања.“ Ове одредбе су превазиђене и у погледу места и времена, које не треба ограничавати, а чињеница је и да Савезна скупштина не постоји од 2006. године. О ограничењима у погледу места одржавања окупљања, међународне организације су изнеле своја мишљења и дале одређене препоруке.<sup>39</sup> Према

---

<sup>38</sup> Решењем је одређено 10 простора примерених за окупљање грађана у Београду, на којима окупљање не доводи до ометања јавног саобраћаја, угрожавања здравља или безбедности људи и имовине (нпр. Трг Републике код Споменика кнезу Михаилу, површине 5300 м<sup>2</sup>, са могућношћу окупљања 15.000 грађана) и 4 простора на којима се одвија јавни саобраћај, а додатним мерама могуће је обезбедити привремену измену режима саобраћаја (нпр. Трг Републике, целокупан, површине 16.000 м<sup>2</sup> са могућношћу окупљања 48.000 грађана). *Службени лист града Београда* бр. 13/97.

<sup>39</sup> CDL - AD (2010). 031 - Joint opinion on the public Assembly Act of the Republic on Serbia by the Venice Commission and OSCE/ODIHR - Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session

њима, сва јавна места треба да буду отворена и доступна у сврхе одржавања окупљања.

Јавни простор или простор примерен за јавна окупљања може се дефинисати и као „отворен и свим грађанима доступан простор, без обзира на њихов пол, расу, етничко порекло, године или социо-економски статус и без новчане надокнаде за његово коришћење“ (Даниловић-Христић, 2012). Оваква дефиниција даје сасвим нови квалитет схватању појма овог простора, при чему значење појма отворен, треба схватити у најширем смислу. Некада то може бити и затворен, ограђен или наткривен простор, али суштински простор који је свима доступан, без посебних ограничавајућих услова.

Известан проблем представља различита употреба и тумачење синтагме затворен простор и шта се сматра затвореним простором. Један од могућих начина дефинисања, затвореног простора је да је то објекат, просторија у објекту или сваки други простор обезбеђен, ограђен или означен за потребе јавног окупљања, у који се може ући или из њега изаћи, само на за то одређеном месту. Из оваквог одређења могуће је закључити да затворен простор може бити и на отвореном. Практично, наведено је и сасвим тачно, стадион је типичан пример. Налази се на отвореном простору, али најчешће није потпуно наткривен, дакле није затворен простор у грађевинском смислу, али јесте у безбедносном, јер је могуће ући и изаћи на само за то одређеним местима (капије) уз одговарајућу безбедносну контролу. Слично је и са концертима на отвореним просторима попут простора „Ушће“ у Београду. Он се налази на отвореном, међутим простор одржавања концерта се ограђује и обезбеђује и у њега је могуће ући под одређеним условима: само на за то одређеним местима, уз поседовања улазнице и безбедносну контролу, те у том смислу и тај простор можемо сматрати затвореним.

Законом о јавном окупљању, уместо „простор примерен за окупљање“ који је био споран, у чл. 4. ст 1. предвиђен је адекватнији назив „место окупљања“. Место окупљања, у смислу новог закона, јесте „сваки простор који је без услова или под истим условима, доступан индивидуално неодређеном

броју лица.“ Уочава се суштинско преклапање дефиниција „места окупљања“ из новог Закона о јавном окупљању и „јавног места“ из новог Закона о јавном реду и миру.

Законом о јавном окупљању, у чл. 4 ст. 2, нешто прецизније се одређује и појам затвореног простора. Затворен простор је дефинисан као „сваки простор, објекат или просторија ограђена или означена, у којој се врши окупљање и у коју се може ући или из ње изаћи само на за то одређеном месту.“

Чини се да ће наведено одређење бити различито тумачено и у почетку стварати извесне конфузије, нарочито када су у питању простори на отвореном и пријављивање окупљања или обавештавање надлежног органа о окупљању у затвореном простору. На пример, многи мањи фудбалски стадиони и простор непосредно око њих, нису ограђени и на њих се може ући са свих страна, а не само на за то одређеном месту, па се може закључити да су на отвореном. За разлику од њих, велики стадиони, који су на отвореном простору, али који су ограђени и имају посебне улазе, капије и на које се може ући и изаћи на само за то одређеном месту, представљали би затворен простор. Основна намена фудбалских стадиона је одржавање спортских окупљања. Према одредбама новог закона, пријављивање окупљања у затвореном простору није обавезно, међутим организатор може обавестити надлежни орган и о одржавању таквих окупљања. Поставља се питање, да ли за се одржавање спортских окупљања на великим стадионима, који по новом закону представљају затворен простор, подноси пријава или се само обавештава надлежни орган.<sup>40</sup>

#### **2.1.4. Пријављивање јавног окупљања**

Да бисмо извршили анализу питања облика пријављивања јавног окупљања, послужићемо се примером из француског законодавства. У релевантној француској правној теорији Колиард и Летерон (Colliard, Letteron, 2005:76) наводе три степена општеприхваћеног регулисања уживања људских

---

<sup>40</sup> Напомињемо да се на организовање спортских приредби примењују одредбе више прописа: Закон о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама, Закон о приватном обезбеђењу, Закон о јавном окупљању, Закон о спорту, којима су прописане међусобне обавезе, од којих овде треба истаћи обавезе организатора, заједничко предузимање мера организатора и полиције и надзор над радом редарске службе од стране полиције.

права и слобода, што је аналогично примењиво и на слободу окупљања. Први, најлибералнији степен представља случај у коме се не постављају никаква претходна ограничења за одржавање јавног окупљања, већ су прописане само казне за евентуалну злоупотребу окупљања и назива се *репресивни режим* (фр. *Régime répressif*). Други, предвиђа обавезу претходне најаве и назива се *режимом претходне декларације* (фр. *Régime de la déclaration préalable*), који је нешто мање либералан у односу на први, јер подразумева обавештавање надлежног органа подношењем пријаве. Трећи најнелибералнији, са највишим степеном ограничења, у коме јавном окупљању претходи тражење и добијање одобрења или ауторизације окупљања од стране јавних власти, назива се *превентивни режим* (фр. *Régime préventif*).

Према важећим прописима у Републици Србији, окупљање може да пријави свако физичко и правно лице, које се у претходном Закону о окупљању грађана називао сазивач, што је чини се био неадекватан термин. Сазивач окупљања не мора нужно бити и организатор, те није увек потпуно јасно својство тог лица. У законима других земаља,<sup>41</sup> углавном се користи адекватнији термин, а то је организатор окупљања. Уместо појма сазивач, Законом о јавном окупљању, предвиђен је организатор окупљања. Он је физичко или правно лице које, у складу с одредбама закона, позива на окупљање, припрема и организује окупљање.

Поред организатора окупљања, у законским решењима неких држава, предвиђено је и лице које непосредно реализује окупљање и води програм окупљања, назива се, нпр. у хрватском закону, *водителј окупљања*. Ово представља добро практично решење, јер је за безбедносни ментмент неопходно да у организацији окупљања постоји и таква особа – функција, чиме се знатно олакшава организација и комуникација током реализације окупљања.

Законом о јавном окупљању, у чл. 10, ст. 2, предвиђено је да организатор може одредити вођу окупљања. Дакле, одредба је факултативна те ће у пракси вероватно и даље бити различитих поступања и питања да ли

---

<sup>41</sup> У прописима држава региона Хрватске, БиХ, Црне Горе, такође и у државама ЕУ.



окупљања води организатор или је у одређеним ситуацијама то чинио именовани вођа окупљања.

Како пријаву за одржавање јавног скупа може поднети свако физичко односно правно лице, поставља се интересантно питање, да ли пријаву може поднети и дете, односно малолетно лице, ако се има у виду да је за одржавање реда на јавном скупу одговоран сазивач. У пракси се ово врло ретко дешава, али је могуће и у таквим случајевима се примењују важећи просписи. Пријаву у име малолетног лица може поднети родитељ, старатељ, односно законски заступник, што подразумева и прихватање законске одговорности за одржавање окупљања.

Законом је прописано да послове заштите лица и имовине учесника и других грађана, одржавање јавног реда и мира, безбедности саобраћаја и друге послове обавља Министарство унутрашњих послова. С друге стране, законом је прописана одговорност организатора за одржавање реда. При томе, није направљена довољно јасна разлика између одржавања јавног реда и мира, који је у надлежности полиције и одржавања реда, који је у надлежности редарске службе. Чланом 20. Закона о приватном обезбеђењу предвиђен је уговорни однос, закључен писани уговор између организатора, правног или физичког лица и приватног обезбеђења. На тај начин биће могуће прецизирати и послове одржавања реда на јавном окупљању, које би требало да изврши и за чије ће извршење бити одговорна редарска служба.

Пријава јавног окупљања се подноси територијално надлежној организационој јединици Министарства унутрашњих послова, полицијској станици по месту одржавања, најкасније 48 сати пре времена за које је јавни скуп заказан, односно најкасније пет дана пре времена за који је заказан јавни скуп у покрету.

Законом о јавном окупљању да би се обезбедила судска заштита рок за пријављивање окупљања је продужен. Окупљања на отвореном простору пријављују се надлежном органу, територијално надлежној организационој јединици Министарства унутрашњих послова, по месту окупљања, односно по месту почетка окупљања у покрету. Одржавање окупљања организатор пријављује подношењем писане пријаве, лично, препорученом поштиљком или

електронским путем, најкасније пет дана пре времена одређеног за почетак одржавања окупљања.

Пријава скупа садржи програм и циљ јавног скупа, податке о месту и времену одржавања и трајању, мерама које организатор предузима за одржавање реда, редарску службу коју се ради тога организује, процену броја учесника, а копија пријаве се истовремено доставља надлежном органу општине, односно града. Одредбама закона прописани су случајеви када надлежни орган може привремено забранити одржавање јавног скупа и то су случајеви када долази до ометања јавног саобраћаја, угрожавања здравља, јавног морала, безбедности људи и имовине.

Уставом је предвиђено да не подлеже одобрењу ни пријављивању скуп у затвореном простору. Како претходно законом нису прецизније дефинисане врсте скупова, стиче се утисак да се скупови попут концерата или утакмица, који се одржавају у затвореном простору – халама, не подлежу обавези пријављивања надлежном органу, што није у потпуности тачно.

У случајевима када пријава не садржи податке прописане законом, надлежни орган ће упозорити на те околности сазивача – организатора и одредити му рок да употпуни пријаву. У том случају јавни скуп се сматра пријављеним тек подношењем потпуне пријаве. Законско решење да се свака измена садржине поднете пријаве сматра подношењем нове пријаве, представља донекле отежавајућу околност за остваривања права на слободу окупљања.

Можемо закључити да је у погледу пријављивања јавног окупљања, Закон о јавном окупљању, као и претходни Закон о окупљању грађана, средње либералан јер предвиђа претходну пријаву јавног окупљања надлежном органу, али и да није рестриктиван у погледу одобрења, које није потребно да би окупљање било одржано.

Међутим, претходним законом је било предвиђено и да ће јавни скуп који се одржава без претходне пријаве, надлежни орган онемогућити и предузети мере за успостављање јавног реда и мира, што би према већ изнетим мишљењима био несразмеран одговор власти када су у питању мирна окупљања. Полиција у Србији је у претходном периоду имала толерантнији однос према окупљањима која нису била претходно пријављена. Уколико су

протекла без нарушавања реда и безбедносних проблема, непријављена окупљања углавном нису прекидана, али су у неким случајевима против организатора подношене прекршајне пријаве у редовном поступку.

Законом о јавном окупљању избегнута је формулација „надлежни орган ће онемогућити одржавања јавног скупа који се одржава без претходне пријаве“, садржана у чл. 14, претходног закона. Сада је у чл. 8, наведено када окупљање није дозвољено. Између осталих, подразумева и случај „ако је одржавање супротно одредбама закона“. Одредба формулисана на овај начин, поново оставља доста простора за шире и слободније тумачење, што ће за последицу имати неуједначено поступање надлежних органа.

Чланом 13. ст. 4. новог Закона о јавном окупљању, прописано је да ће организатор окупљања обавестити надлежни орган о окупљању када сматра да одржавање окупљања захтева предузимање мера безбедности од стране полиције. Ново законско решење омогућује примену института „обавештавања надлежног органа о одржавању окупљања у затвореном простору“, којим је предвиђено да организатор процени када је потребно ангажовање полиције. Спорно је питање да ли је организатор меродаван да процени потребу ангажовања полиције. Сигурно је да ће полиција доносити сопствену одлуку о мерама безбедности и када су у питању окупљања и на отвореном и у затвореном простору, па није јасан смисао ове одредбе и других законских прописа који упућују организатора да у сарадњи са полицијом осигура безбедност одржавања окупљања.

#### **2.1.5. Забрана и прекид јавног окупљања**

Законом је прописан поступак за забрану и прекид јавног окупљања и случајеви у којима ће надлежни орган забранити или прекинути јавно окупљање. Територијално надлежни орган полиције ће донети решење којим ће привремено забранити одржавање јавног скупа који је усмерен на насилно мењање Уставом утврђеног поретка, нарушавања територијалне целокупности и независности Републике Србије, кршење Уставом зајемчених слобода и права човека и грађанина, изазивање и подстицање националне, расне и верске нетрпељивости и мржње. Важно је истаћи да је забрана окупљања у неведеним случајевима привременог карактера.

О привременој забрани надлежни орган ће обавестити сазивача најкасније у року од 12 сати пре времена за које је скуп заказан и упутити надлежном суду образложен захтев за одлучивање о забрани јавног скупа.

Против одлуке надлежног суда, која се доноси у року од 24 часа, дозвољена је жалба Врховном суду, који одлучује у већу од три члана у року од 24 часа. Уочава се да судска заштита постоји формално, јер је очигледно да није предвиђено довољно времена за спровођење судског поступка. Према расположивим подацима, у досадашњој пракси нема забележених случајева поступања судова по жалби у хитном поступку, односно случајева окончања поступка по жалби сазивача, пре времена почетка одржавања окупљања, што би представљало и суштину правне заштите.

Поред привремене забране, полиција може на основу чл. 11, Закона о окупљању грађана да забрани одржавање скупа и ради спречавања ометања јавног саобраћаја, угрожавања здравља, јавног морала или безбедности људи и имовине. О забрани одржавања јавног скупа надлежни орган је дужан да обавести сазивача најкасније 12 сати пре времена за које је скуп заказан. У овом случају жалба не одлаже извршење решења о забрани.

Табела 1. Забране окупљања (Извор: Израда аутора, према подацима МУП, 2016)

Година	Број одржаних јавних скупова	Број забрањених јавних скупова	Процент забрањених
2010	58166	22	0,03
2011	59052	38	0,06
2012	60615	11	0,01
2013	62446	24	0,04
2014	62164	23	0,03
2015	61781	9	0,01
Укупно	364224	127	0,03

Статистички број забрана за период од 2010. до 2015. године, је у односу на број одржаних јавних скупова скоро занемарљив. Питања која се увек постављају када су у питању забране окупљања, свде се на равнотежу између уживања и ограничавања овог права и безбедности. Прецизније, то је често питање безбедносне процене – ризика одржавања окупљања и разлога који су утицали на доношење одлуке о забрани. Често је та одлука последица немогућности адекватног обезбеђења, односно могућих последица. Случајеви забране окупљања присутни су и западним демократијама и често имају примесе политичког утицаја на одлуку о забрани.<sup>42</sup> Да ли је неко окупљање требало забрањивати уколико постоје претње по безбедност одржавања окупљања или немогућности адекватног обезбеђења? Одговор није једноставно дати, јер се често одлука о забрани компликује различитим утицајима, а најчешће политичким притисцима представника или противника власти, невладиних или међународних организација.

Ако у току одржавања јавног скупа наступе околности предвиђене законом (чл. 9, ст. 1 и чл. 11, ст. 1), надлежни орган ће упозорити сазивача да прекине одржавање јавног скупа и позове окупљене грађане да се разиђу ради успостављања реда. Ако сазивач не може или одбије да прекине одржавање јавног скупа, надлежни орган ће донети решење о забрани, усмено га саопштити, прекинути одржавање јавног скупа и предузети мере за успостављање јавног реда и мира.

И у овом случају је предвиђено да надлежни орган писмени отправак решења о забрани достави сазивачу у року од 12 сати.

Када је јавни скуп прекинут због наступања околности из члана 9. став 1. закона, надлежни орган ће у року од 12 сати од прекида упутити месно

---

<sup>42</sup> Забране одржавања демонстрација покрета Пегиде (покрет против исламизације Европе) у немачким градовима Лајпцигу и Дрездену, оправдане су недостатком полицијских снага. Градоначелник Лајпцига Burhard Jung упутио је на полицијску процену ризика. Наведене демонстрације није могуће обезбедити са само 800 полицајаца јер је на последњим одржаним демонстрацијама Пегиде у Лајпцигу било ангажовано више од 2000 полицајаца. И поред тога тај број је био недовољан да би се спречили сукоби између демонстраната Пегиде и њихових противника. Преузето 09.03.2015. са <http://www.dw.de/ugro%C5%BEeno-pravo-na-slobodu-okupljanja/a-18248869>

надлежном окружном суду образложен захтев за одлучивање о забрани прекинутог јавног скупа.

Табела 2. Прекиди окупљања (Извор: Израда аутора, према подацима МУП, 2016)

Година	Број одржаних јавних скупова	Број прекинутих јавних скупова	Процент прекинутих
2010	58166	71	0,12
2011	59052	58	0,09
2012	60615	40	0,06
2013	62446	38	0,06
2014	62164	39	0,06
2015	61781	31	0,05
<b>Укупно</b>	364224	277	0,07

Иако је број прекида јавних окупљања посматран статистички такође веома мали, изостаје детаљнија анализа колико је прекинутих скупова по врстама, колико је прекинуто скупова који су претходно били пријављени, а колико је прекинуто непријављених. Још битније је који су разлози који су довели до прекида, да ли је то нарушавање јавног реда, насиље, односно безбедносни или неки други разлози. Интересанто је и да се у Министарству унутрашњих послова не врши детаљнија анализа узрока и повода, који су резултирали забранама и прекидима окупљања, већ се само поступа по евентуалним жалбама сазивача, односно организатора окупљања на донета решења о забрани. Када су у питању донета решења о забрани окупљања, према доступним анализираним решењима уочава се да већина решења не садржи конкретно образложење. Наиме, уместо образложеног конкретног разлога за забрану јавног окупљања цитиране су само законске одредбе за забрану окупљања. Из таквих решења другостепени орган није у могућности да процени законитост и основаност донетих решења, што представља озбиљан проблем.

Актуелним законом у погледу забране и прекида јавног окупљања ситуација је донекле промењена, али је остављена могућност ширег тумачења ограничења слободе окупљања, која је прописана у чл. 8. Према њему окупљање није дозвољено у четири групе случајева: прва је када постоји угрожавање безбедности људи и имовине, јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије, друга када су циљеви усмерени на позивање и подстицање на оружани сукоб или употребу насиља, на кршење људских и мањинских слобода и права других, односно на изазивање или подстицање националне, верске или друге неравноправности, мржње и нетрпељивости, трећа, када наступи опасност од насиља, уништавања имовине или других облика нарушавања јавног реда у већем обиму и четврта, када је одржавање окупљања супротно одредбама закона. Уочљиво је да се прва и трећа група случајева делимично и преклапају, када „постоји угрожавање“, „када су циљеви усмерени“ или „када наступи опасност“ и то у делу угрожавања безбедности људи и имовине и сва садрже насиље.

Ако надлежни орган утврди постојање наведених разлога из чл. 8 доноси решење којим се не дозвољава одржавање окупљања и то најкасније 96 часова пре пријављеног времена за почетак окупљања. Продужењем овог рока створени су услови за подношење жалбе, али о жалби одлучује МУП, дакле исти орган који је решење и донео, чиме се губи смисао судске заштите, односно одлуке пре времена почетка скупа. Међутим жалба на решење не одлаже извршење, те уколико се одлука по жалби не донесе у предвиђеном року, окупљање није дозвољено. Против решења по жалби се може покренути управни спор пред надлежним судом, али се поставља питање да ли ће судови моћи да спроведу поступак у остављеном року и донесу одлуку пре времена почетка окупљања. Из оваквог решења уочава се да је МУП-у поново остављена нека врста дискреционог права да одлучује о слободи окупљања уместо судске одлуке.

У чл. 18, прописано је да су полицијски службеници овлашћени да спрече или прекину окупљање уколико уочи одржавања окупљања или у току његовог трајања наступе околности из чл. 8. Наредбе о прекиду окупљања из разлога у чл. 8 усмено се саопштавају организатору, а писана наредба о прекиду окупљања доставља се најкасније 12 сати од усменог саопштавања. Организатор

је у том случају дужан да саопшти да је окупљање прекинуто и да тражи да се окупљени мирно разиђу.

У случају да организатор, вођа окупљања или учесници не поступе по наређењу, надлежни орган ће предузети законске и пропорционалне мере ради разиласка учесника и успостављања реда. Поставља се питање како поступати у случају када се након саопштења наређења окупљени не разиђу, а остану на месту окупљања не нарушавајући ред и мир, односно која су то законска и пропорционална средства.

## **2.2. Теорије примењиве на разумевање понашања људи на јавним окупљањима**

Како бисмо у довољној мери разумели понашање људи на јавним окупљањима, покушаћемо да у краћој анализи истакнемо, по нашем мишљењу, неке важније теоријске аспекте који се могу применити на разумевање понашања појединаца, групе и масе на јавним окупљањима.

Када се са аспекта јавних окупљања помињу учесници, у равноправној употреби се користе појмови група и маса. Појмом група се најчешће означава мањи број организованих учесника неког окупљања, који деле заједничке идеје, уверења и циљеве и испољавају уобичајено, мирно понашање. Неки аутори (Крећ, Краћфилд & Валаци, 1972), групу дефинишу и као два или више лица која стоје у узајамно зависним односима, односно понашање једног утиче на понашање сваког другог, где постоји и заједничка идеологија, вредности и норме које регулишу њихово узајамно понашање.

Под појмом група можемо подразумевати и ситуације када се одређени број лица заинтересованих за исто дешавање нађе на истом месту и ако нису у ближем међусобном контакту (таква група се уобичајено назива публика на концерту, утакмици).

Такође, под групом подразумевамо и привремено окупљен већи број лица који због различитих узрока и повода дођу у стање повећане узбуђености, узајамног међусобног утицаја и до мање контролисаног понашања које одступа од уобичајеног (такве групе се обично називају гомила или маса).



Значи, маса или гомила, асоцира на велики број окупљених, односно присуство сличних или различитих група и на понашање које може да измакне или је измакло контроли. Нешто више о разликама између групе и масе на јавном окупљању, њиховим карактеристикама и понашању биће размотрено у наставку рада.

### **2.2.1. Психолошке теорије**

Психолошке чиниоце, као узроке разних облика социјалне девијантности, проналазимо и у вези са понашањем људи на јавним окупљањима. Велики број индивидуа, мањих или већих подгрупа и група присутних на јавним окупљањима, стварају услове да се појединци понашају често на начин који се разликује од понашања индивидуе. Због тога је и изучавање понашања људи на јавним окупљањима, изузетно сложено.

Поједине психолошке детерминације личност или према неким психолозима (Fromm, 1989:12), карактер индивидуе, чине веома деструктивним. Чини се до те мере да човек као појединац, поседује малигну - деструктивну агresiју, а у маси „људе може захватити пожуа за крвљу“.

Теорије психолошких схватања насиља, као резултат критике биолошких приступа могу помоћи у објашњењу неких облика понашања на јавним окупљањима. Најчешће су то различити облици насилног понашања и насилног реаговања на неке ситуације.

Према психолошким теоријама узроци таквог понашања су у разним психичким својствима и особинама личности (ставови, мотиви, интелигенција, мишљење) и постојању везе психолошких и социјалних фактора, о којима ће бити речи у даљем излагању. Значајним се чини издвојити и размотрити три гледишта, при покушајима објашњења понашања и реаговања људи на јавним окупљањима.

Прво, старије гледиште у обзир узима само индивидуалне и психолошке основе узрочности, друго, објашњава психолошке основе понашања у групи или маси и треће које понашање личности сагледава са психолошких позиција, али уз истовремено уважавање утицаја социјалних и друштвених чинилаца.

### 2.2.1.1. Психологија масе и групно понашање

И поред присутног становишта да маса или гомила не морају увек бити негативно означене, чести су покушаји да се понашање људи на јавним окупљањим објашњава и тумачи психологијом групе и групног понашања и теоријама психологије масе или гомиле. Досадашња тумачења групне припадности, групног понашања и међугрупних односа кретала су се, циклично, у оквирима једне општије, још увек актуелне дебате у социјалној психологији о природи односа појединца и групе. Готово све теорије групног понашања у традиционалној и савременој социјалној психологији чврсто су утемељене и на конфликтној представи о друштву. Ове теорије полазе од становишта да се појединац у маси другачије понаша, него што то чини уобичајено, или супротно да, заправо, маса привлачи појединце сличних склоности и понашања. Основно питање у психолошким истраживањима групе: „Да ли је група стварна?“ поставио је Олпорт (Allport, 1924), тврдећи да „не постоји психологија групе која у суштини или потпуно није психологија појединца“. Још увек се трага за задовољавајућим одговором на ово питање, а уочава се да јавна окупљања привлаче и интересују учеснике са веома различитим психолошким својствима или се они у маси међусобно привлаче или „препознају“.

Често чујемо реченице „маса се окупила“, „гомила се кретала улицама“, „руља је ломила све пред собом“. Пре било каквих разматрања потребно је разграничити ове појмове. Према неким ауторима маса или гомила је „група индивидуа посматрана изван њихове социјалне организације“ (Warren, 1934). Овом доста широком дефиницијом, могуће је обухватити све облике окупљања великог броја људи и основне карактеристике масе - физичку близину, усмереност према истом циљу или интересу, што представља и основне специфичности масе на јавним окупљањима. Такође, исти аутор схвата гомилу и као „привремену физичку агрегацију индивидуа које присуствују и реагују на сличан начин према неким објектима, које имају сличан интерес, а њихове су реакције једноставне, претеране и обично емоционалне природе.“ Из ових дефиниција уочљиво је да се индивидуе у маси или гомили, привремено идентификују са неким заједничким ставовима и вредностима, доживљавају сличне емоције, чак и када су оне претеране, покрећу их на заједничко

деловање. Такође, њихови слични интереси их усмеравају и ка заједничком циљу због кога и присуствују окупљању.

Појмови који се често везују за масу или гомилу, у контексту јавних окупљања су публика и руља. Публика је према Варену „агрегација особа које имају заједничке интересе или навике и које су - обично посредно - под утицајем понашања и активности једног или више истакнутих појединаца или вођа.“ Истовремено је и уобичајен назив за присутне на осталим окупљањима, на којима се најчешће изводи неки садржај (представа, музички концерт, спортска приредба).

Руљом се уобичајено назива маса окупљених чији чланови делују насилно и под ванредним емоционалним околностима, обично настоје да контролишу акције оних који им се супротстављају. Посматрањем окупљених, могуће је и уочити неке од наведених карактеристика, при чему је посебно интересантан утицај вођа, на понашање одређеног дела окупљених, а у неким ситуацијама и читаве групе или већине окупљених и трансформације њиховог понашања, од мирног ка насилном.

Према Ле Бону (Le Bon, 1920) психолошка трансформација појединаца у оквиру групе, нужно има за последицу губљење сваке индивидуалности, а основне карактеристике „сличност и хомогеност свести и понашања њених припадника, интелектуалну регресију, ирационалност, примитивизам и антисоцијално задовољавање деструктивних и насилних инстинката“. Посматрањем понашања учесника окупљања могућа је јасна диференцираја таквих група, а како долази до ескалације или сукоба, све више појединаца прихвата понашање по наведеном обрасцу или се тако понаша. Ле Бон, разврстава гомиле у две категорије: „хетерогене“ и „хомогене“. Хетерогене гомиле састоје се од било којих појединаца, без обзира на социодемографска, социоекономска обележја, занимање и др. Према том схватању, људи на јавном окупљању представљају углавном хетерогену гомилу, јер се ради о било којим појединцима, без обзира на наведена обележја. Такође, они могу чинити и готово хомогене гомиле, када већина окупљених име одређена заједничка обележја, нпр. окупљања студената или радника. Оне могу бити: анонимне (улична гомила) и неанонимне (пороте, парламентарне скупштине).

Хетерогеност гомила обухвата различит одгој, образовање, занимање и средине из којих потичу њени чланови, међусобно их не веже ништа друго осим њиховог веровања или циља. Хомогене гомиле су оне чијим је припадницима заједничко неко обележје (занимање, социоекономски статус) и разликује: секте (политичке, верске), касте (војничка, свештеничка) и класе (грађанска, сељачка).

Ле Бон класификује гомиле и на обичне (неорганизоване) и психолошке (организоване). Према његовом мишљењу гомила постаје психолошка или организована, тек када постоји душевно јединство гомиле, какви год били појединци, ко су, сродни или несродни, у начину живота, занимању или интелигенцији, добијају заједничку душу којом осећају, мисле и делују, на сасвим различит начин од онога, којим би то чинио сваки засебно. Управо су наведене карактеристике окупљених, као психолошке гомиле, основни елементи примењиви на разумевање понашање масе на јавним окупљањима и сада су врло актуелни. Ле Бон поред назива „душа гомила“, уводи у теоријски дискурс, „психолошки закон душевног јединства гомиле“, наводи факторе које утичу на понашање гомиле и дели их на: наследне, стечене и изазване. Фактори који утичу на понашање могу се у савременим условима, анализирати и применом следеће аналогије, услови као наследни, узроци као стечени и поводи (или окидачи) као изазвани фактори.

Слично Ле Боновом становишту, Мек Дугал (Mc Dougall, 1920) је метафизичким поимањем групе, уводећи принцип колективне психологије, веровао да се групно понашање разликује од индивидуалног, зато што интеракција људи у групи (маси) рађа „групни ум“ који постоји независно и квалитативно се разликује од особина појединаца који је сачињавају. Он описује и пет најважнијих услова који доприносе стварању групног ума. То су: *континуитет постојања групе*, било да је он формални или је производ упорности и истрајности окупљених да остваре свој циљ; *формирање заједничке идеје*, као извора осећања чланова групе и покретача на заједничке акције; *интеракција* са другим сличним или ривалским групама; *постојање традиције, обичаја и навика* сваког припадника групе и *организација групе*, диференцијација и специјализација, односно подела улога међу члановима групе.

Према истом аутору, кохезивна природа различитих група почива на унутрашњем колективном менталитету индивидуалних чланова група. Варијације у људском понашању произлазе из суштинских разлика у нарави, темпераменту, интелигенцији и карактеру. На њих утичу и културне, етничке и националне различитости, које превазилазе ниво појединца и стварају колективни идентитет и карактеристичне особине људских група.

Наведени услови се могу посматрати и као услови за прерастање неорганизоване групе или масе у хомогену, која је карактеристична за јавна окупљања у којима учествује више различитих група које повезује менталитет индивидуалних чланова, а са аспекта безбедности посебно интересантних припадника скинхедса, екстремних десничарских или насилних навијачки група.

Психодинамичка теорија о понашању гомила (Фројд, 2006) такође полази од идеје да се људи у гомили понашају другачије од људи који размишљају индивидуално као последица ослобађања агресивних инстинктивних Ид-импулса. Мисли појединца у гомили се спајају и настаје јединствен, групни начин размишљања. Он доводи до стварања одређеног ентузијазма код сваког појединца, који постају мање свесни последица својих дела. На њих утичу различити психолошки механизми: имитација, сугестибилност и циркуларна реакција (процес у коме емоције код других стварају исте емоције код појединца, а затим појачавају те емоције код осталих). Фројд је критиковао Ле Бонов концепт о „души гомила“, сматрајући да групе немају властиту душу, већ да се сваки члан индивидуално идентификује с вођом, кроз „его“ (касније у теорији психоанализе назива га „суперего“), док се вођа идентификује са идејом. У суштини окупљени управо то и чине, али са друге стране један део окупљених спреман је да испољи и понашање супротно законима, најчешће разне облике насиља. Њих донекле и повезује ова потреба, што је ближе Ле Боновој идеји о „души гомиле“, али приближније схватањима теорије конвергенције.

Према теорији конвергенције понашање масе није последица саме масе, већ појединци своје понашање преносе на масу. Стога, је маса скуп индивидуа сличних мишљења. И док Ле Бон сматра да људи нешто раде због гомиле, теорија конвергенције каже супротно, људи који желе да делују на одређен начин стварају гомиле. Поред, нпр. расистичких гомила, које су илустративан пример

ове теорије, у свакој маси такође је присутна заједничка жеља за деловањем на одређен начин, па и онда када је у питању непоштовање закона или насиље. Појединац у маси постаје примитивнији, инфантилнији, мање интеллигентан, мање вођен разумом, мање урачунљив, са једне, али знатно сугестибилнији, агресивнији и насилнији, са друге стране. Овакво уопштавање, чини се да није могуће применити и на све окупљене. У маси, нарочито немирној, диференцира се неколико врста окупљених, коловође, симпатизери и неопредељени, радозналци или посматрачи (Вујасиновић, 1976:19-20).

У данашњим условима то су: организатори и вође окупљања, који могу бити формални (вође) и неформални (коловође<sup>43</sup> – при чему се углавном мисли на покретаче нереди или незаконитог понашања), језгро које чини већина окупљених, остали окупљени, који могу бити симпатизери, радозналци или посматрачи.

Врло важно је размотрити и деловање насилне групе унутар неког окупљања, која за разлику од остатка масе, није ирационална. Према теорији настајућих норми динамике групе, (Turner, Killian, 1972) сматра се да социјално понашање не може бити потпуно предвидиво и да групе нису ирационалне. Према њему, понашање групе је последица мотивације и укључења у јавно окупљање, а мотивисанији од осталих постају вође и доприносе колективном расположењу. Вође могу постати људи који могу успешније изразити оно што окупљени већ осећају. Како функционише ово гледиште, види се на следећем случају спортског окупљања. У једном тренутку фубалске утакмице, судија показује црвени картон и искључује играча из игре, један навијач, најчешће вођа или претендент за вођу, изражава оно што остали већ осећају, ломи столицу и баца према терену, а мноштво га одмах следи и почиње групно ломљење и бацање столица. Овај догађај може прерасти у озбиљнији инцидент, масовно ускакање у терен за игру или тучу између навијачких група, уколико вође усмере деловање у том правцу. Слично се догађа и на другим јавним окупљањима, при чему најчешће коловође или језгро окупљених утичу на

---

<sup>43</sup> Чл. 344а Кривичног законика РС, који се односи на кривично дело Насилничко понашање на спортској приредби или јавном скупу, у ст. 3, препознаје појам коловође групе.

понашање осталих. Звиждањем говорнику на бини, односно вређањем или бацањем предмета, иницирају понашање масе, односно усмеравају колективно расположење током јавног окупљања.

У основи ове теорије могу се применити и наћи утемељење у објашњењу понашања навијача. Читава навијачка група понавља покрете вође, „скандира“ понављајући његове речи или одговара на његове „прозивке“, а често својим понашањем потврђује везу са вођом и групом. Ако све учеснике неког окупљања, на пример публику на стадиону, коју карактерише физичка близина, посматрамо као агрегат, онда делове те публике, екстремне навијаче према неким ауторима (Звонаревић, 1987), можемо посматрати и као засебну групу, јер њене чланове поред физичке близине, карактерише и „психолошка близина, они нису само пука скупина појединаца.“ Психолошка близина их усмерава и ка сопственом циљу, они својим понашањем и деловањем постају посебна „атракција“.

Шериф и Аш (Sheriff 1972; Asch, 1972), прихватајући тезу да је појединац основни носилац психолошких процеса сматрају да група има и „феноменолошку реалност“, што значи да је група нешто више од појединачних делова. Понашање у групи није могуће у целини објаснити процесима индивидуално-психолошког функционисања, па Шериф по принципу теорије „гешталта“, сматра, да чланови групе не опажају себе као изоловане појединце већ као чланове једног социјалног ентитета, организоване целине или система, што утиче на њихова каснија искуства и понашање. Припадници групе поседују властите групне норме, вредности, стереотипе, а то представља „референтни оквир који регулише и координира њихове активности и ставове.“ Према томе, групне норме, активности и ставови у великој мери одређују и понашање учесника јавног окупљања.

Према Ашу, однос појединца и групе у суштини је однос дела и целине. Групно понашање настаје из заједничког социјално структурираног психолошког поља. Усклађена групна активност, подређивање појединца заједничким циљевима, па и сама идеја колективног циља, могући су зато што сваки појединац поседује структурално сличне когнитивне репрезентације које обухватају активности других и њихове међусобне односе као чланова групе.

Бити члан неке групе и понашати се као члан групе, производи одређене „психолошке последице“. Ови аутори су сматрали да психолошке последице постоје и када други чланови групе нису непосредно присутни. То се уочава и приликом посматрања понашања само једног мањег дела на пример екстремних учесника јавних окупљања. Иако није присутна цела њихова група, они испољавају своје препознатљиво најчешће насилно понашање.

Емпиријска истраживања једног броја европских социјалних психолога Тарнер и Килијан (Turner & Killian, 1972) озбиљно су довела у питање функционалну теорију групних и међугрупних односа. У настојању да разјасне праву природу „психолошких последица“ групне припадности они примењују тзв. модел социјалне идентификације интерпретирајући га као основни психолошки механизам који посредује у претварању индивидуалног у групно понашање. Централни појам њихове психолошке теорије социјалне групе, јесте појам социјалног идентитета који је требало да повеже представу појединца о себи (селф-концепт) са осећањем групне лојалности и групним понашањем. Овај модел као основу групног понашања истиче когнитивне факторе само-опажања, а не афективне факторе интерперсоналних односа, према теорији о групној кохезији. Осећање припадности групи не заснива се на међусобним емоционалним односима и ставовима њених чланова, већ начинима на који они опажају и дефинишу сами себе. У том смислу, они социјалну групу одређују као „више појединаца који деле заједничку социјалну идентификацију или опажају себе као чланове исте социјалне категорије.“ Ово гледиште је препознатљиво и приликом посматрања учесника окупљања и понашања различитих социјалних група (радничка, студентска окупљања).

За разумевање понашања масе, односно групе на јавном окупљању, треба издвојити најзначајније и најопштије карактеристике, то су пре свега: *анонимност*, јер понашање у групи доводи до осећаја губитка индивидуалне одговорности. У таквој групи губи се осећај личног идентитета, што повећава веровање припадника групе у њену *снагу*. Појединац у групи верује у њену безграничну моћ јер као индивидуа није способан да учини оно што у групи може. Привидно та моћ постоји међутим, она постоји и реално, бар одређено време одвијања окупљања. Од тренутка нарушавања јавног реда, ескалације насиља и за све време његовог трајања, „дивљање“ групе чини се може



престати, само када група сама то одлучи или утицајем споља (нпр. интервенцијом полиције до успостављања реда). Изостанком хитног реаговања, предузимања адекватних мера према учесницима нереда, било хапшењем или одговарајућим поступком, тај осећај моћи се касније, може и додатно увећавати, оснажујући групу за нове насилне поступке или чак иницирати на још веће и теже облике угрожавања безбедности.

Следећа карактеристика масе и групе је *сугестибилност*. Појединац под утицајем групе, са претходним стањем анонимности и снаге, односно губитка индивидуалности, спреман је да учини нешто, што индивидуално не би учинио или најчешће не чини. У свакој групи окупљених има и појединаца који се понашају управо супротно, „траже прилику“ да се потуку, разбију, украду. Они својим понашањем могу да дају додатни подстицај другима. Претходно се објашњава и *групном одговорношћу* јер појединац у групи има осећај да није само он одговоран, већ и други, а анонимност му даје осећај да неће баш он бити ухваћен, откривен или окривљен. Психолошки гледано, група почиње да функционише по принципима који потичу из несвесног дела личности и при томе се значајније испољава агресивност, инстинкти и нагони примитивног човека.

И још једна значајна карактеристика, коју треба имати у виду, приликом планирања и организације јавних окупљања је *мотивациона међузависност* чланова групе. Она се огледа кроз успешност групе у постизању својих циљева. Групе које су у постизању циљева успешније, имаће већу кохезивност од оних које су мање успешне или оних које то нису. Посебно су карактеристичне екстремне, десничарске, навијачке групе или њихови делови које најчешће на јавним окупљањима нарушавају ред или испољавају насиље у одређеном континуитету. При томе њихови чланови и вође, годинама уназад нису трпеле готово никакве санкције или чак прихватају санкције као важне у циљу сопствене промоције.

Врло сликовито осећај појединца у маси даје и Елијас Канети (Canneti, 1984) који објашњава да човек појединац има осећај да у маси превазилази границе своје личности. Он осећа олакшање зато што су превазиђене све дистанце које су га враћале самом себи и које су га затварале у себе самог.

Такође, једино се у маси човек може ослободити страха од додира и то је једина ситуација када страх прелази у своју супротност. Посматрањем окупљених у маси то се може јасно уочити. Стање ослобођености страха, се највише испољава тамо где је маса најзбијенија, најкомпактнија, односно у самом њеном језгру. Оно производи и одговарајућу акцију, јер најчешће из језгра започињу активности и испољавање позитивних, али често и негативних поступака окупљених којима се угрожава безбедност окупљања.

### **2.2.1.2. Теорије агресије и агресивности**

Изучавајући агресију код животиња и упоређујући је, чини се сувише слободно, са људским понашањем, Конрад Лоренц (Lorenz, 1980) оснивач етологије, говори о урођеном агресивном инстинкту као извору насилног понашања својственом како животињама, тако и човеку. Агресију посматра као силу инхерентну људском организму, али различиту у својим теоријским премисама. Агресија је, према његовом мишљењу, борбени нагон усмерен на припаднике сопствене врсте. Човек, тврдио је Лоренц, као и његови преци животиње, мотивисан је и филогенетски програмиран, а агресивно понашање, представља неку врсту специфичне инстинктивистичке енергије. Ова реакција на физиолошкој основи диригована је нагоном, дакле спонтана је и има потребу да се „испразни“ на некоме или нечему. За разлику од животиња, људска агресивност је много већа, чак и према припадницима сопствене врсте, а код човека јој недостаје и одговарајућа „кочница“ присутна код животиња. Агресивност је посебно уочљива на неким масовним окупљањима, испољавањем насиља, као некаквог испусног вентила, усмерена је према другим људима, али иде и до крајњих граница, изазивајући некада и смртне последице. Како нема одеђен циљ, тумачи се урођеним инстинктом, јер се таква агресивност нужно појављује чини се ради агресивности. Из перспективе ових схватања, приликом разматрања агресивног и насилног понашања окупљених, можемо говорити само у случају када је њихова агресивност и насиље циљ за себе, када се не остварује неки посебан циљ. У понашању гомиле насиље је често циљ сам по себи, што значи бити виђен, учествовати у нередима, показати ко је јачи. При томе неки елементи социјалне комуникације и психолошки чиниоци условљавања доводе до испољавања насиља разних облика, али све

чешће оних који су усмерени ка одређеном циљу који се окупљањем жели постићи. Циљеви окупљања могу бити веома различити: социјални, политички, економски, као и повољнији положај у заједници, утицај на државне органе и представнике власти или смену власти, па у зависности од циља и ниво агресивности учесника може да буде различит. Лоренц, у својим радовима помиње и појам катарзе, односно прочишћења, познат и старогрчким мислиоцима, тврдећи да је једини ефикасан начин ослобађања агресивности на нешкодљив начин, је да се она преусмери на спорт. И ако је ова теза прилично тачна, спортска окупљања и учесници на њима, делимично је демантују. Наиме, у спортском окружењу они се понашају супротно, директно стварају или доприносе индиректно стварању безбедносних проблема. Поред негативног контекста, неки аутори (Стор, 1989) у агресивности проналазе и позитивну страну, односно препознају је као основу за различита достигнућа. Други аутори (Водинелић, 1993) схватају људску агресију и насиље као посебан облик криминалитета тзв. кравала, са значењем метеж, гунгула или гужва, кога прати извршење деликата, а посредно се може повезати и са масовним окупљањима, која привлаче агресивне и насилне појединце.

### **2.2.1.3. Теорија фрустрације**

Фрустрациона теорија полази од становишта да је агресивност реакција на спречавање задовољавање мотива. Представници ових схватања Далард и сарадници (Dollard, et al., 1939), сматрају да се насилништво може довести у директну везу с узроцима фрустрационих стања, односно ниским прагом фрустрационе толеранције. Они тврде да фрустрације могу настати услед деловања са једне стране, социјалних фактора (економски статус, незаполеност), а са друге, личних својстава (физички изглед, образовање, интелектуалне способности). Према „теорији тражења жртве“, узрок агресивности налази се у препрекама остварења жељеног циља. Услед немогућности задовољења неких мотива, код окупљених долази до „нагомилавања“ фрустрација и њеног „ослобађања“. Уочава се да се ослобађање може постићи и самим чином окупљања, а некада то није довољно и долази до деструктивне реакције. Разлог је у томе што је одбрамбени систем фрустриране особе у дисфункцији са социјалном средином. Настали конфликт се решава компензационим облицима

понашања од којих су неки абнормални, перверзни или насилни. Најчешћи начин је насилним одговором, усмереним на најприступачније циљеве на месту окупљања, друге особе или групе, објекте, превозна средства, припаднике система обезбеђења јавних окупљања.

Фрустрационом теоријом могуће је објаснити и појаве вандализма, хулиганизма и насиља на јавним окупљањима. Припадници нижих друштвених слојева, незапослени, млади људи који не виде перспективу, на пример навијачи на спортским приредбама, као компензациону реакцију на свој социјални статус или положај у друштву испољавају и насиљем. Место навијача на стадиону, може довести у везу социјални статус и фрустрације, настале због социјалних разлика. Такође, јавна окупљања могу да послуже и као једна од могућности решавања насталог конфликта, али ако такви покушаји не пруже разрешење или ослобођење нагомилане фрустрације, онда често долази до поменуте компензационе реакције.

### 2.2.2. Теорије аномије

Теорија аномије<sup>44</sup> представља социолошки правац чија је основна идеја у једном од Диркемових<sup>45</sup> (Durkheim, 1960) схватања узрочности делинквенције. Диркем полази од става да је друштво као целина примарног, каузалног значаја у односу на појединца и друштвене појаве. Аномију, као кључни фактор узрочности криминалитета, схвата у смислу поремећености регулативних функција друштва, вредности и норми и њиховог значаја у схватању појединаца. Појаву делинквенције објашњава слабљењем утицаја друштвених норми и реакције друштва на делинквенцију. Друштвено стање у коме постоји дезорганизација, несигурност, усамљеност и изолација, посебно у великим градовима, доводи до

---

<sup>44</sup> У античкој Грчкој, Платон у аномији налази основни разлог друштвеног нереда, поистовећује је са анархијом и дезорганизацијом друштва, док је Ксенофонт разматра у смислу незаконитости, нелегалности и непостојања норми. Преузето 12.11.2015. са <https://www.google.rs/webhp?sourceid=chromeinstant&ion=1&espv=2&ie=UTF8#q=teorije+anomi+je+Platon>

<sup>45</sup> Француски филозоф и социолог Jean Marie Guyau, заправо је први употребио појам аномије у социологији, неколико година пре Диркема (Ortu, 1983). Преузето 17.04.2016. са [https://www.researchgate.net/publication/272586178\\_The\\_Ethics\\_of\\_Anomie\\_Jean\\_Marie\\_Guyau\\_and\\_Emile\\_Durkheim](https://www.researchgate.net/publication/272586178_The_Ethics_of_Anomie_Jean_Marie_Guyau_and_Emile_Durkheim)

„појаве беззакоња и одсуства друштвеног прилагођавања“. Нарушавају се устаљени стандарди организације и односа, друштвених норми и понашања, институције губе контролу и јавља се стање беззакоња. Такво стање доводи до схватања појединаца и група да нису у обавези да поштују раније норме и стандарде, које сматрају превазиђеним и застарелим, те их могу кршити без одговорности. Према овој теорији могуће је објаснити ставове учесника јавних окупљања, а нарочито специфичних група. Екстремни појединци, припадници таквих група или насилних навијачких група, сматрају да је јавно окупљање, масовни скупови, време и место аномије, где су дозвољена незаконита понашања и где против њих нико не може да примени санкције. Временски оквир и место окупљања, у схватању екстремних навијачких група су чак и проширени. Уобичајене норме понашања за њих не важе, ни ван времена одржавања јавног окупљања - спортске приредбе, ни ван спортских објеката. То упућује на закључак да се такво понашање испољава и као последица поремећености регулативних функција друштва.

Оснивач позитивистичког правца теорије аномије Мертон (Merton, 1938; 1968), аномију схвата као друштвено стање - тип друштвене структуре настао из дисфункције културних циљева и средстава којима ти циљеви служе. Мертон није изводио све девијације из аномије и дезорганизације система, али је указивао на то да различити људи различито реагују на стање друштвене аномије: *конформисти* (пасивно се прилагођавају мирећи се са аномијом), *иноватори* (активно се прилагођавају, градећи свој ред у неред), *девијанти* (крше и преостале норме тако што скрећу ка криминалу, некомформистичком понашању и побуни).

Мертоново схватање аномије и одговора појединих друштвених група чини се такође, применљивим у разматрањим понашања људи на јавним окупљањима. Окупљени изражавају и осећања да их друштво кроз институције спутава, ограничава индивидуалитет и могућности изражавања. Тако су рецимо навијачке групе и спортска окупљања, један од оквира у којима оне вербалним или физичким насиљем изражавају протест против друштва, режима или институција. Прво се на спортским приредбама чују вербални изрази

политичког незадовољства,<sup>46</sup> који затим прелазе у физичко насиље изражено нарочито према полицији као представницима власти, а најчешће нису у директној вези са спортским догађајем, односно јавним окупљањем. Наведени облици понашања, када се пажљивије анализирају, често представљају индикаторе дубље друштвене кризе.

### 2.2.3. Теорије конфликта

Изучавање конфликта могуће је применом различитих приступа од којих се издвајају психолошки, социо-психолошки, социолошки и савремени приступ (Милашиновић и Милашиновић, 2004). Не улазећи у расправу и анализу природе, узрока, поделе, хијерархије, структуре и фаза конфликта, пажњу ћемо усмерити само на основне елементе и у мери потребној да разумемо значај конфликта на јавна окупљања.

Конфликти у најширем смислу представљају сукоб супротних интереса, циљева, погледа и идеологије различитих индивидуа, социјалних група и класа. Друштвени конфликти и сукоби представљају основе на којима почива историја човечанства и на којима се људско друштво развија или креће у позитивном или негативном правцу. Најчешћи сукоби настају између различитих друштвених група, па се тако могу класификовати као: класни, национални, расни, политички и верски (Милашиновић и Милашиновић, 2004:96).

Конфликти доводе и до одређених стања у која друштва западају, односно долази до губитка или слабљења основних регулативних функција друштва. Таква стања прате и асоцијална понашања, најчешће су то пораст криминалитета, корупција, насиље и разни облици недоличног понашања појединаца или група.

Конфликти и конфликтне ситуације су и неизоставни пратилац јавних окупљања. Нека окупљања, попут социјалних и политичких протеста, представљају специфичну врсту друштвеног сукоба. Њих можемо схватити и као наставак или продубљивање конфликта, а често и као увод у кризну

---

<sup>46</sup> Позната су скандирања на утакмицама, „Спаси Србију и убиј се...“ додајући име и/или презиме - актуелних политичара, Слободану Милошевићу, 90-их, касније Војиславу Коштуници, Борису Тадићу, Александру Вучићу, звиждање Томиславу Николићу.

ситуацију и друштвену кризу. Конфликтне ситуације на јавном окупљању могу настати због наведених конфликта, али и независно, јер увек постоји подела група на групе „за“ или „против“. Интересантан је и конфликт настао на подели учесника спортских окупљања. Остављајући по страни конфликт настао из ривалитета и припадности противничкој навијачкој групи, односно клубу, у ширем контексту друштвени конфликти, могу се сматрати и основним узроком који доводи до стварања дубљих подела и међу навијачким групама.

Током историје поделе су биле различите, а углавном: верске, класне, националне, политичке и социјалне, преносећи се на друштвени живот, одражавале су се на читаве народе, заједнице, друштвене покрете и групе. Тако су се стварала или продубљивала ривалства и конфликти између група различите оријентације: грађанске и радничке, левичарске и десничарске и између различитих конфесија. Често су ти конфликти вишеструки или се прожимају кроз све сфере друштвеног живота. Индикативан је пример, вишеструког конфликта повезаног у основи са религијом, у Шкотској, између навијачких група фудбалских клубова Селтик, који су већином католици и Глазгов Ренџерса, који су већином протестанти. Поред религије, њихове односе додатно усложњава и политика (сепаратисти и лојалисти), етничко порекло (Ирци и Шкоти) и класна припадност (радничка класа и средња класа).

Конфликти могу да постоје и између припадника истих верских, социјалних и других друштвених група. На пример, конфликт између муслимана који су исте вероисповести, Шиита против Сунита. Њихов конфликт у основи је последица различитих вредносних ставова, различитог тумачења Курана, а додатно је оптерећен верским фундаментализмом. Из оваквог конфликта и под одређеним спољашњим утицајима настају и екстремистички муслимански покрети, попут најактуелније Исламске државе Ирака и Леванта (енг. ISIL - ISIS).

Присталице различитих музичких праваца такође могу бити у међусобном конфликту, на пример рокери, шминкери и панкери. Они могу бити безбедносна претња на музичким окупљањима - концертима, које посећују сукобљене присталице различитих музичких праваца.

Теорија културног конфликта девијације, чији је зачетник амерички социолог, скандинавског порекла Торстен Селин, (Sellin, 1938) чини се актуелном

у вези са јавним окупљањима, интернационализацијом и глобализацијом и може пружити и нека додатна објашњења понашања на јавним окупљањима насталог производом сукоба култура, културних вредности између друштвених група и у оквиру саме групе. Селин је мишљења да између норми културе разних група постоји конфликт који се испољава у форми: граничних случајева, утицаја једне групе на другу и фузије садржаја разних култура у једну. Он сматра да делинквентно понашање настаје из конфликта друштвених норми, те да норме различитих група производе и различите облике понашања у истим специфичним ситуацијама. Последице ове врсте сукоба могу бити *примарне*, настале из сукоба вредности између различитих група и *секундарне*, настале из сукоба вредности унутар исте групе. Примарни сукоб вредности се може користити у објашњењу ставова друштва и понашања неких друштвених група према ЛГБТ особама и њиховим окупљањима. Како се сукоб норми може изразити и као сукоб унутар исте културе и као сукоб норми две културе, примарним сукобима у објашњењу понашања на спортским окупљањима, можемо посматрати као сукобе навијача различитих спортских клубова, а секундарним сукобе навијачких подгрупа исте клубске припадности. Поред тога, екстремне навијачке групе могу бити и различито структуриране по разним основама: расне, националне, социјалне, верске, и друге припадности, што конфликт чини још сложенијим.

Понашање наведених група може се објаснити и сукобом културних вредности и теоријама субкултуре (Cohen, 1955), односно делинквентном субкултуром припадника криминалних група, затим порасту малолетничког криминалитета или теоријом моралне панике (Cohen, 1973). Делинквентно понашање припадника ових група у њиховом свакодневном животу преноси се и на места јавних окупљања.

Највећи конфликт, који ће се у будућности испољавати, биће вероватно конфликт између већинске популације сиромашних и уског круга екстремно богатих. Пратиће га бројна масовна окупљања са изражавањем протеста, који ће вероватно бити праћени рушилачким нередима и обрачунима гладних, осиромашених и обесправљених.



### 2.3. Теорије примењиве на организацију, доношење одлука и управљање

Због већ наведених бројних специфичности организације окупљања и учешћа више различитих субјеката у тој активности, поставља се оправдано питање, како све те аспекте и делатности повезати у функционалну целину. При томе се мора поменути и важност питања доношења различитих одлука у реалном времену, у складу са предвиђеним развојем догађаја, али и са сваком изненадном, или новонасталом ситуацијом. Обзиром да је за наше истраживање централно питање безбедносног и кризног менаџмента, не остављајући ван анализе поједина решења класичних и неокласичних теорија и приступа проучавању организације рада, анализираћемо гледишта и могућности примене неколико савремених приступа.

Део проблема произилази из чињенице да, са једне стране, имамо више организационих компоненти, односно делова различитих организационих субјеката, укључених директно и индиректно у процес организације јавног окупљања и систем обезбеђења јавног окупљања. Са друге стране, једном делу ових компоненти првенствена надлежност је безбедност, док други делови имају различите циљеве односно интересе. Потребно је све ове делове уклопити у функционалну целину и пронаћи оптималан однос између њихових циљева и интереса, а при томе остварити и интерес безбедности.

Ради лакшег сагледавања ове компоненте ћемо груписати и посматрати по следећој структури:

- организатор окупљања и заинтересовани субјекти,
- локална самоуправа и јавне службе (хитна помоћ, ватрогасно спасилачка служба, инспекцијске, комуналне и друге службе),
- приватни сектор безбедности (приватно обезбеђење) и
- јавни сектор безбедности (полиција, обавештајно-безбедносне службе).

Овде такође говоримо и о четири специфичне групације, њиховој организацији - менаџменту (организационе структуре, димензија организационе структуре, организационих модела, циљева), који се у основи битно разликују, али и о њиховој компатибилности у функцији обезбеђења јавног окупљања.

За разлику од јавног сектора безбедности, који има прилично прецизирана законска овлашћења и надлежност, хијерархијски успостављену организациону структуру, са линијским моделом организације, код осталих компонената предложене структуре, то није случај и ови елементи се могу знатно разликовати.

Њих некада карактерише и одуство било каквог облика организације. Када се ради о покретима, као покретача активности њих карактерише идеја. Систем обезбеђења јавних окупљања мора да се прилагоди функционисању у условима непостојања организације и задатак му је да омогући одржавање и окупљања, која немају адекватну организацију.

Из наведене структуре се такође може уочити и да у организацији окупљања учествује један део државних и други део, недржавних субјеката. У зависности од тога ко се појављује у улози организатора, као и о врсти и циљевима јавног окупљања, долази и до извесног „измештања“ одговорности за безбедност са државних на недржавне субјекте и обратно.

### **2.3.1. Теорија динамичног ангажовања**

Постављање питања времена и међуљудских односа, као посебно значајних у процесу безбедносног менаџмента, су и основна питања у теорији динамичног ангажовања (Драгишић, 2007:41; Стевановић, 2012:70) . Сталне и брзе промене које се дешавају, диктирају и начин одговора у условима недостајућег времена, а то је у основи озбиљан проблем и у организацији и обезбеђењу јавног окупљања.

Процене и одлуке се морају доносити брзо и такође брзо спроводити. Свако одлагање или кашњење може да доведе до значајнијег погоршања стања, што може даље да утиче на кашњење у доношење наредних одлука и компликује њихово спровођење.

Примењена на јавна окупљања, теорија динамичног ангажовања односила би се на привремено и заједничко деловање различитих делова организације окупљања. Она подразумева стварање краткорочног организационог окружења, способног да превазилази новонастале проблеме током организације и одржавања окупљања. У таквом окружењу различите

организације и појединци, менаџери подсистема организације окупљања, успостављају сарадњу и имају разумевање за потребе и захтеве свих осталих учесника. Од посебне је важности да разумеју систем безбедности јавног окупљања и менаџере безбедности као део заједничког пројекта.

Међутим, сложеност овог приступа огледа се и у чињеници да спровођење донете одлуке, може да изазове некада и сасвим супротан ефекат и да уместо стабилизације стања, може да доведе и до погоршања и ескалације. Овде до изражаја долази друштвено одговорно понашање свих делова организације окупљања и доносилаца одлука. Они би требало да раде у најбољем друштвеном интересу, који ће остали делови организације, а нарочито учесници окупљања прихватити.

### **2.3.2. Теорија управљања променама**

Адижес (Adižes, 2008), сугерише да су промене узрок проблема, али да нису све промене опасност. Промене представљају и шансе, али за менаџере значе прилагођавање и брзо реаговање. Поред схватања различитих стилова управљања и типова руководиоца (Адижес, 1979), афирмацију добија и неопходност доношења добрих одлука (демократско одлучивање) и њихово ефикасно (диктаторско) спровођење (Ристовић, 2007:58). Основне грешке које менаџери могу да учине су што избегавају да се суоче са проблемима, решавају погрешне проблеме, креирају лоша решења или добра решења неефикасно спроводе.

Наведени ставови су изузетно примењиви на организаторе окупљања и безбедносни менаџмент јавних окупљања. Смањити темпо промена и дешавања на јавном окупљању често није могуће. Неке од тих промене некада не зависе од организатора или система обезбеђења јавног окупљања, те се као решење овог проблема нуди брже и квалитетније решавање проблема који настају.

Према Адижесу, интегрисати значи мењати организациону свест од механистичке у органску, креирати културу у којој доминирају вредности међузависности. Како смо већ нагласили у организацији окупљања и систему безбедности учествују бројни и различити елементи. Од њихове способности прилагођавања, без чекања на спољашњу интервенцију директно зависи

успешно извршење задатка. У случајевима организовања јавних окупљања у којима постоји висок степен међусобне сарадње свих делова организације, размене информација и идеја, остварује се синергетски ефекат, односно резултат који је већи од збира појединачних доприноса.

Основне разлике између неинтегрисане и интегрисане организације јавних окупљања, према теорији управљања променама огледале би се у следећем: неинтегрисана је механистичка, не може да се мења без утицаја споља, док је интегрисана органска и има могућност промене без спољашње интервенције. У неинтегрисаној организацији постоје независни елементи који раде свако за себе, а у интегрисаној организацији међусобно зависне елементе, карактерише тимски рад. Индивидуалистичка клима постоји у неинтегрисаној, док кооперативна клима, размена информација и идеја постоји у интегрисаној организацији.

Супарнички односи, нездрава конкуренција и нетрпељивост између делова организације јавног окупљања и њеног безбедносног менаџмента, односно система обезбеђења јавног окупљања, умањују синергетске учинке и могу да резултирају неуспешном организацијом окупљања или угрожавањем безбедности. Због тога је у безбедносном менаџменту јавних окупљања важан интегрисани мултиагенцијски приступ, на коме се у овом раду и инсистира.

### **2.3.3. Ситуациони приступ**

Ситуациони приступ (Николић 2004:62), ситуациони или контингентни приступ у безбедносном менаџменту (Стевановић, 2012:68) или ситуациони приступ руковођењу у безбедносном менаџменту (Драгишић 2007:43) настао је на основу праксе која је потврдила да не постоји универзално примењив начин да се одређена активност планира, организује и реализује. Некада су општа и универзална решења доводила до различитих резултата. Мерењем ефикасности и ефикасности менаџмента, потврђено је да су у различитим ситуацијама и начини постизања циљева били другачији.

На основу специфичности окупљања као јединствене појаве (свако окупљање је нов, непоновљив догађај или нова ситуација) и читаве мреже бројних фактора и њихових утицаја на одвијање догађаја, могуће је, чини се

дословно, применити основну идеју ситуационог приступа, каузалну реакцију на новонастале ситуације и одговарајућу варијанту и начин поступања у таквој ситуацији.

Безбедност одржавања јавних окупљања укључује и предвиђање различитих ситуација које могу наступити и унапред припремљене одговоре. Међутим, скоро је немогуће унапред предвидети како ће се предвиђена ситуација манифестовати и нарочито на који начин ће се одвијати. Фактор ситуације представља код јавних окупљања додатни изазов у погледу дизајнирања менаџмента, успостављања одговарајуће организационе структуре, активности и поступака које треба применити.

Менаџери безбедности организатора јавних окупљања и руководиоци обезбеђења јавног окупљања (редарске службе и полиције) у овом приступу имају на располагању унапред планиране технике које могу применити, што представља одређену предност овог модела. Међутим, ограничења представљају нове ситуације, које неминовно настају или ситуације за које немамо унапред припремљен одговор. При томе у решавању новонастале ситуације до изражаја долазе индивидуална својства руководиоца система обезбеђења јавног окупљања и менаџера безбедности, њихово знање и искуство, перцепција догађаја, процена и доношење одлуке.

#### **2.4. Историјски приказ јавних окупљања**

Развитком људског друштва и различитих делатности људи су бивали све више упућени једни на друге и имали су и потребу да се удружују и окупљају. Прве примере окупљања људи проналазимо у далекој прошлости, практично у првобитној заједници.

Формирањем првобитних људских насеобина, најчешће у њиховом средишту налазила су се и места где су се чланови заједнице окупљали или су она одржавана у јавним објектима. Првенствено су то били ритуали или светковине, а до окупљања је долазило спонтано или на позив вође заједнице, што представља и извесну првобитну организацију јавног окупљања какву данас познајемо.

Према томе, историја јавних окупљања чланова заједнице стара је колико и саме људске заједнице. Јавна окупљања имају функционалну вредност опстанка и учвршћивања заједнице кроз сва раздобља људске историје. Временом су јавна окупљања добила нову функцију и квалитет изашавши из оквира једне групе и отворивши се према осталим заједницама.

Прве писане документе који наговештавају постојање окупљања у затвореном простору, односно неке његове назнаке проналазимо у 18. веку п. н. е, у древној Месопотамији. У Хамурабијевом закону,<sup>47</sup> постојала је казнена одредба која се може посредно повезати са окупљањем и удруживањем против власти. У параграфу § 109. предвиђено је: „Ако крчмарица, кад се у њеној кући скупе завереници, не ухвати их и не преда двору, да се убије“. Из овог параграфа можемо закључити да се ради о окупљању и удруживању и најтежој санкцији, која је у већини случајева предвиђена за припаднике нижих друштвених слојева, за лице које прекрши ову одредбу закона, односно толерише скупљање завереника у тадашњим крчмама, односно кућама. Иако се одредба односи на заверенике, може се закључити да се њихово окупљање против власти на том месту, у најширем смислу може поистоветити са скупом у затвореном простору.

У античкој Грчкој, централни градски трг, називао се *Агора* (грч. Ἀγορά) и представљао је отворен простор који се користио као место окупљања и место одвијања трговачких, грађанских, друштвених и верских активности (Енциклопедија Британика, књ. 1, 2005:14). Према Рингу и сарадницима (Ring, et al., 1996:66) тај простор је био од нарочите важности, јер се на њему и у околним објектима одвијао читав друштвени живот. Филозоф Сократ (470-399 п.н.е.) је на атинским трговима водио познате дијалоге са окупљеним грађанима и расправљао о садржају етичких норми. На њима су грађани приступали јавно и потпуно слободно учествовала у расправама о битним друштвеним питањима. Ове античке расправе упућују и на неке специфичне облике јавних окупљања.

На територији античке Грчке одржавана су разна јавна окупљања којима је основа била у култном изразу. Најчешће су то били верске свечаности

---

<sup>47</sup> Преузето 12.02.2016. са [www.ius.bg.ac.rs/drakitic/hamurabi.rtf](http://www.ius.bg.ac.rs/drakitic/hamurabi.rtf)

и култни обреди у славу богова или покојника. На светковинама у част бога Зевса одржавале су се војничке игре, а у част бога Диониса организована су атлетска такмичења. Поред религиозних и верских окупљања, одржавала су се окупљања културно-уметничког карактера, такмичења у песништву, музици и глуми. Временом јавна окупљања постају и велике такмичарске манифестације прерастајући у панхеленске празнике. Најпознатије су биле античке Олимпијске игре. Сматра се да су први пут одржане 776. године п.н.е. и имале су посебну симболику. За време њиховог трајања и одвијања спортских такмичења, сва непријатељства би престајала и то је био период мира. Важност окупљања је препозната и тада, јер су власти организовањем окупљања показивале јединство, напредак и моћ државе.

Порекло масовних окупљања се такође, проналазимо и у античкој историји Римског царства, које је у I и II веку п.н.е. било најмоћнија империја цивилизације. Римски цареви су организовали прославе за цео град Рим, који је имао између милион и два милиона становника. Забележено је да је Цар Трајан (98-117) после ратова у Дакији, за само једну годину организовао 117 таквих прослава, што говори о моћи и богатству тадашње римске империје. Прославе су биле јавне, на њима се поред аристократије, уз обиље хране, пића, музике, гостила и сиротиња, просјаци и бескућници, који су на тај начин уживали благодети економске моћи царства.

Поред ових јавних прослава, организовани су и одржавани други јавни догађаји, разни фестивали, гладијаторске борбе, трке двоколица. Такви догађаји су учесницима пружали прилику да афирмишу свој идентитет учествовањем или присуством. Улога окупљања поред забавног карактера, била је и да владарима омогући да одрже социјални мир. Међутим, и тада су окупљања организована или коришћена за политичко деловање, а често и за сукобе са предствницима власти или борбе за власт.

У историјским сведочењима о јавним окупљањима посебно значајно место заузимају борбе гладијатора.<sup>48</sup> Њихово порекло лежи у религиозној

---

<sup>48</sup> лат. (*gladiatōrēs*) су били борци у старом Риму који су се борили у арени против животиња и једни против других. Термин „гладијатор“ потиче од речи „гладијус“ (лат. *gladius*), кратког

традицији и организоване су у славу победника или палих у борбама. Коришћене су да се потврде и ојачају везе између цара и његових поданика. То је била прилика да се цар појави у јавности са свим обележјима моћи. Он је одређивао ко ће живети, а ко умрети у арени, док је седео у својој посебној, раскошно украшеној ложи. Све ово је играло значајну улогу у потврђивању ауторитета и доприносило је његовој популарности. Борбе су каналисале позитивне емоције масе ка цару, и истовремено је на правилан начин ослобађале негативних набоја, смањујући ризик од друштвених побуна.<sup>49</sup> И поред тога до нереда и побуна је ипак долазило. Познати пример је Спартаков устанак 73. године п.н.е, а био је повод да Октавијан Август, први цар и оснивач Римског царства, озваничи потпуно државно преузимање организације гладијаторских борби.<sup>50</sup>

Упоредо са проблемима везаним за организацију, присутне су и тежње да се контролишу дешавања на борилиштима, а с тим у вези и понашање окупљених - публике. Због честих сукоба гледалаца на спортским играма старог

---

римског мача за бодeње и сечење. Гладијаторске борбе су у Риму уведене у првој половини 3. века п. н. е. у склопу погребних свечаности, као обред жртвовања људских живота сенкама покојника. У првој забележеној борби 264. п. н. е. борила су се само три пара. Крајем 2. века гладијаторске борбе су постале веома популарне представе које су римски цареви поклањали свом народу. Првобитно су се изводиле у Форуму, а касније у амфитеатрима широм Римског царства. Најпознатији амфитеатар је свакако римски Колосеум. Гладијатори су били робови или ратни заробљеници који су били обавезни да се боре, криминалци који су хтели да побегну од смртне казне или слободни људи који су хтели на тај начин да зараде и да се извуку из сиромаштва. Гладијаторске борбе су укинуте са јачањем хришћанства, законом цара Константина Великог из 325. године, али су се и даље спорадично одржавале до око 450. године. Последње гладијаторске борбе у самом граду Риму одржане су 1. јануара 404. године. Преузето 23.09.2015. са <http://istorijska-biblioteka.wikidot.com/art:gladijatori> и 24.09.2015. са [http://penelope.uchicago.edu/~grout/encyclopaedia\\_romana/gladiators/gladiators.html](http://penelope.uchicago.edu/~grout/encyclopaedia_romana/gladiators/gladiators.html)

<sup>49</sup> Лат. *Iugula!* -Убиј га! Понекад је публика захтевала смрт побеђеног и то би радила овим узвиком и показујући палцем на доле (лат. *pollice verso*) или ка својим грудима (лат. *pollice vertere*). Цар или организатор борби би удовољио маси тиме што би поновио исти тај покрет, осудивши тако губитника на смрт, од којег се очекивало да мирно прихвати своју судбину. Преузето 15.01.2016. са <http://www.istorijskabiblioteka.com/art:gladijatori>

<sup>50</sup> Познати устанак робова под вођством одбеглог гладијатора Спартака. Овај устанак је био један од неуспелих и међусобно неповезаних устанака које су дизали робови против Римске републике. Био је једини који је директно угрозио и сам Рим и озбиљно забринуо саме Римљане јер су устаници у почетку имали успеха. Устанак је угушио Марко Лициније Крас, а након тога, став Римљана према робовима је полако почео да се мења, а након извесног времена донет је и низ законских промена које су битно побољшале положај робова. Преузето 16.01.2016. са [http://penelope.uchicago.edu/~grout/encyclopaedia\\_romana/gladiators/gladiators.html](http://penelope.uchicago.edu/~grout/encyclopaedia_romana/gladiators/gladiators.html)



Рима, на читавих десет година забрањено је њихово организовање у Помпеји. Поред случаја нормативног регулисања гладијаторских борби у античком Риму, покушаје одржавања реда и обуздавања насилног понашања публике срећемо и у вези одржавања античких Олимпијских игара. Ред на борилиштима одржавале су групе тадашњих припадника обезбеђења и полицајаца, познатих као „alitrkys“ и „alitari“, који су били опремљени бичевима и спречавали nerede и сукобе међу гледаоцима (Paleologus, 1972:451).

У једном од неколико, у научној литератури, најчешће цитираних случајева коришћења јавних окупљања у политичкој борби, сматрају се nerede на хиподрому у Цариграду, 532. године п.н.е. До nerede на окупљању дошло је због незадовољства народа лошом управом цара Јустинијана I (483-565). У сукобима присталица политичких фракција „плавих“ и „зелених“ и нередима који су ескалирали и трајали око недељу дана, погинуло је више људи, спаљен је и демолиран део града.<sup>51</sup>

Догађаје из историје Византијског царства, детаљније описује и појашњава руски историчар Острогорски, (Острогорски, 1959:20). Он повезује византијске народне странке „Плави“ и „Зелени“ и њихове присталице, са „политичким организацијама и народним милицијама“, упоређујући политичку борбу на јавним окупљањима на хиподрому у Цариграду, са Агором у античкој Атини или Форумом у Риму, као местима окупљања и изражавања политичких тежњи и незадовољства народа. На хиподрому су се више пута одржавале непријатељске демонстрације против Цара Анастасија I (Anastasiusa I, 491 - 518), који је отворено подржавао „Зелене“. Услед сталних политичких превирања, 512. године п.н.е. једно такво јавно окупљање прерасло је у побуну „Плавих“.

Случај прогона хришћана, прво од стране Јевреја, а затим и Римљана у римском царству, заснивао се и на забранама њиховог окупљања и проповедања нове вере на јавним и другим местима. Ове забране можемо посматрати као прве организационе мере власти које су примењиване према организаторима и

---

<sup>51</sup> Један број припадника обе фракције је био ухапшен због nerede у којима је дошло до губитка живота. Еудаемон, префект града, наредио је истрагу. Седам особа одговорних за убиства током nerede осуђено је извршењем казне одсецања главе или вешањем. Преузето 14.04.2016. са [http://penelope.uchicago.edu/Thayer/E/Roman/Texts/secondary/BURLAT/15B\\*.html#note95](http://penelope.uchicago.edu/Thayer/E/Roman/Texts/secondary/BURLAT/15B*.html#note95)

учесницима античких окупљања. Казне које су извршаване према прекршиоцима забране, састојале су се у растеривању, притварању, мучењу и егзекуцији. Њих су извршавале тадашње јединице римске војске, а појединачни случајеви су у време опште забране хришћанства, долазили и до римских судова. Судски процеси су се по правилу окончавали најтежим казнама, а најчешће смртним пресудама.

На америчком континенту, забележена су окупљања припадника неких северноамеричких индијанских племена окупљали су се око својих тотема, који су заузимали централно место у насеобини. Таква окупљања су имала углавном ритуални (обредни) карактер, због веровања у једно биће које различита племена, називају разним именима: велики дух, свети дух или маниту.

Окупљања су често служила владарима, као инструмент владавине и контроле маса или као начин одвраћања од проблема свакодневнице. Путем благонаклоног става према народним окупљањима, дозвољавањем окупљања или чак и организовањем неких облика окупљања, у одређеном временском периоду успевали су да умање или каналишу незадовољство народа.

Прве писане изворе везане за јавна окупљања на нашем простору проналазимо у црквеним документима. Она се у изворима предтурског доба (Даничић, 1864:214) називају „сабор“, „збор“, „сабор српски“, „сабор земље српске“, „сав сабор земље српске“. Сабори су у време Стефана Немање били значајан елемент државности и постепено су се развијали током времена. Богата терминологија коришћена за разне облике окупљања људи, од локалних до општих, са различитим надлежностима и потребама, указује на „старину установе“ и промене током времена. Сабори су производ, пре свега, обичајног права друштва. Поуздани историјски извори, тек од времена Стефана Немање, дају јаснију слику о њиховом раду, саставу, надлежностима и функцији. У односу на прилике у Зети, како их је описао Поп Дукљанин (Барски родослов), рашки сабори Стефана Немање показују већ измењену слику установе (састав учесника, надлежности).<sup>52</sup> Поред сабора као елемента функционисања власти, проналазимо истовремено и доказе о постојању јавних окупљања тадашњег становништва.

---

<sup>52</sup> Преузето 13.11.2015. са <http://zlatousti.org/clanakview/index?id=88>

У српским средњовековним земљама, себров збор<sup>53</sup> је био локални сеоски скуп. Највећи део података о овим зборовима односи се на приморске жупе и села. Зборови су се одржавали на устаљеним местима, па је назив зборног места понекад постајо и топоним (Михаљчић, 1999:660). Према Константину Јиречеку на зборовима се расправљало о локалним питањима, а на њима су учествовали само слободни људи, а у позном средњем веку, само властела. Надлежности себарских зборова, односно зборова на којима је учествовало и зависно становништво, смањивале су се у позном средњем веку (Радојчић, 1940).

На зборовима је било дозвољено да се расправља о начину извршавања обавеза зависног станивништва. Тако су меропси, сокалници и мајстори имали обавезу да, се о одређеним питањима решава на збору, на пример са игуманом су договарали где ће косити.

Постојање сеоских зборова прећутно је подразумевао и Душанов законик из 1349. године. Без оваквих окупљања не би била могућа и колективна одговорност села на чему законик инсистира, предвиђајући строго кажњавање. Окупљени на зборовима су смели да разматрају само локалне проблеме, али не и оне који би превазилазили надлежности сеоске управе (Михаљчић, 1999:660).

Чланом 69. Душановог законика прописано је: „Збора себрова да не буде; ко ли се нађе као саборник, да му се уши отсеку, и да се осмуде покретачи.“<sup>54</sup> Као што се уочава, Закоником су окупљања себара практично била нелегална, а предвиђене казне, попут сечења ушију за окупљене на збору, а за покретаче (сазиваче или организаторе) и додатна казна смуђењем (паљењем делова тела), биле су прилично строге.

У вези са забраном окупљања, постојала је и одредба у чл. 85, Законика о „бабунској речи“, а сматра се да је то највероватније бунтовнички говор уперен против власти, што би одговарало облику вербалног деликта који може

---

<sup>53</sup> Себар био је назив за припадника потчињеног становништва у средњовековној Србији као и у неким деловима данашње Хрватске. Реч себар означавала је на територији Дубровачке републике *тежака*. Преузето 14.11.2015. са <http://www.istorijskabiblioteka.com/art:sebar>

<sup>54</sup> Преузето 14.11.2015. са [http://www.hodocasnik.org/txt/biblioteka/dusanov\\_zakonik.pdf](http://www.hodocasnik.org/txt/biblioteka/dusanov_zakonik.pdf)

да се доведе и у везу са јавним окупљањима и говором против власти. Ове одредбе из Законика упућују на озбиљна ограничења слободе окупљања и говора.

Уобичајено је било и да се локални скупови углавном одржавају уз присуство представника власти, који су одржавали ред, пратили дешавања на скуповима или спречавали њихово одржавање. Забележено је и да је которска властела тражила помоћ млетачких власти како би спречила скупове становника Грбаљске жупе.

Слабљењем централне власти, а након смрти цара Душана, локални сеоски зборови су присвајали права која далеко превазилазе уобичајне надлежности. На сеоском збору у Богдашићима расправљало се о свим значајнијим питањима, избору старешине села, одлучивало се и о продаји земљишта. На једном таквом збору одржаном 1428. године, донета је и одлука о признавању млетачке власти. Неки зборови су организовани и одржавани и за противзаконита деловања. У једном дубровачком акту из априла 1439. године, забележен је и нелегалан сабор сељака из Затона, који су се на скупу договарали о кријумчарењу вина (Божић, 1957).

У Србији, у нешто каснијим историјским изворима, нека јавна окупљања се називају и панађури, од грчке речи (πανήγυρις), односно, вашари од мађарске речи (vásár), са двоструким значењем. Прво означава пазар, сајам, али и посао, погодбу, у смислу делатности и друго означава, место или простор таквог дешавања (Срећковић, Антић, 2007). Најчешће су се вашари или сабори, одржавали око цркава и манастира. У дане црквених или сеоских слава, трајали су по неколико дана и имали су скоро у потпуности верски карактер. Касније попримају и економску компоненту, а на народним саборима подизани су и народни устанци, те тако попримају и шири друштвени карактер и историјски значај.

Из историјских извора, у време Првог устанка, након спроведених уставних реформи, јануара 1811. године, проналазимо различита сведочења и о народним окупљањима у тадашњој Србији. Управо је уставна реформа и извршена због покушаја дестабилизације државне власти, због привремених ратних неуспеха, осиромашења становништва и пада поверења у вође устанка на

челу са Карађорђем. Иако се и о припремању и организовању устанка такође може водити расправа и анализирати као својеврсно јавно окупљање, задржаћемо се на изразу *мутње* у народу коришћеним у том периоду. Овим термином је означавано стање у којима је долазило до испољавања незадовољства, мањих побуна и немира, повреда реда у неким нахијама, против појединих старешина, чијом управом народ није био задовољан. Вук Карацић ове мутње назива и *буне*, које имају специфичне карактеристике јер почињу народним, тајним или јавним окупљањем.

У историјским изворима проналазимо и органе и организацију, односно тадашњу безбедносну структуру. Први доступни подаци о органима унутрашње безбедности у српској историји датирају из XV века, под управом династије Немањића. Послови безбедности и одржавања реда и мира, били су у надлежности државних службеника, властелина, жупана, војвода и кнезова. Управници жупа и градски представници власти – кефалије, били су истовремено задужени и за безбедност.

Током средњег века, у време турске окупације Србије, а нарочито током и након устанака, мењају се и називи, надлежност и улога полиције и безбедносног апарата. Почетком XVIII века, од локалних кнезова и новоформиране судске власти, надлежност о старању о безбедности преузимају пандури. Утврђује се стални састав полиције у градовима и организација полиције.

Због неефикасности тадашњих судова, али и јачања улоге и ауторитета полиције, нарочито права на кажњавање починилаца казних дела 1849. године, усвајају се два законска прописа *Устројеније полиције* и *Законик полицајни*. Услед непостојања кривичног законика утврђују се „*полицијски преступак*“ као дело за које је предвиђена казна у полицијском Законику - *Казнителни полицијски законик*.

У другој глави законика *О јавном реду и миру*, прописани су преступи против јавног реда и мира. Неки од престапа везани су за nerede на јавним местима и јавним окупљањима. Један од престапа састојао се у неодазивању позиву или наредби полицијске власти да се окупљени „раздражени“ људи разиђу, ако окупљање може бити повод „узрујању житеља или повреди јавног

мира“. Други преступ био је пуцање из пушке у вароши, на панађуру или на сабору код цркве, без знања и допуштења власти. (Крстић-Мистрицеловић, 2009:414-415). Наведена решења представљају ране покушаје санкционисања противправног понашања на јавним окупљањима како би се спречило узнемиравање јавности и одржао ред. *Полицијска уредба* која је донета је 1850. године, представља операционализацију законика и њоме је ближе уређен начин спровођења поступка и кажњавања починилаца.

У наведеном периоду успостављају се и одређене руководне функције безбедносног менаџмента, схваћеног у савременом значењу тих појмова. Устроенијем управителства вароши Београда од 11.07.1860. године, прописује се организација, надлежност, одговорност и правила рада варошке управе (управителства), старешина квартова, полиције и жандармерије. На челу вароши налази се Управитељ који се стара о безбедности, одржавању унутрашњег мира и поретка. Као главни задатак истакнуто је да се мора старати, да се немири не изроде, него да се у самом зачетку угуше. Уколико до њих ипак дође и случају да „лепа средства“ не помогну, уколико са сопственим снагама не успе да успостави ред, неодложно ће се обратити војној управи ради помоћи.

Варош Београд је била подељена на шест одељења или квартова: варошки, дорћолски, палилулски, теразијски, сава-малски и врачарски. Организација руковођења варошком полицијом постоји на различитим нивоима: управник градске полиције (полицај-мајстор), управник кварта (полицај-квартал-мајстор), помоћник управника задужен за одређени ресор (ликтор), писар и униформисани пандур (Браковић, 2010).

Поред осталих задатака чл. 25, Устроенија прописано је да позорници, обилазећи и патролирајући ноћу и дању, обратe нарочиту пажњу на сокаке и она места где се веће гомиле људи стичу, при народним празницима, свечаностима, баловима и другим приликама. Ова одредба говори у прилог тези да су јавна места и јавна окупљања препозната и у то време као безбедносно интересантна, те је из тих разлога било покушаја уређења ове материје. У чл. 53, ст. 4, истог прописа у дужностима жандармерије, поред осталог предвиђено је и одржавање мира и поретка на свим пијацама вароши Београда, на славама и саборима грађанским, што такође указује на постојање, поред редовних и

специјализованих снага за одржавање реда на јавним окупљањима. У те сврхе чл. 38, предвиђено је и формирање Жандармерије за одржавање реда у вароши Београда, са 120 људи пешака и 15 коњаника.

Након формирања *Правитељствујушчег совјета Србског*, који има извршну власт са елементима данашње владе, са шест попечитељстава.<sup>55</sup> Унутрашње послове врше и о безбедности и заштити јавног реда и мира, брину се државни пандури, полицијски органи у градовима - полицијске дирекције и градски полицајци. Они представљају окосницу тадашњег система безбедности, у најширем смислу безбедности државе и грађана, задужени за одржавање реда, а у ужем смислу и за одржавања реда на јавним зборовима.

Законом о јавној безбедности<sup>56</sup> прописана су овлашћења министра унутрашњих дела, надлежност и организација система јавне безбедности. Министар се овлашћује да води врховни надзор и старање о безбедности. Он је предлагао Министарском Савету, да у случајевима нереда, појаве хајдучије, разбојништава, учесталих убистава, крађа и паљевина, предузимање мера и издавао је наредбе и упуте за повраћај реда и мира. О реду и миру, укључујући и обезбеђење јавних окупљања, старале су се полицијске и општинске власти, свака на свом подручју.

Органи који су непосредно одржавали безбедност били су: државна жандармерија,<sup>57</sup> окружна жандармерија која је распоређена по окрузима,<sup>58</sup> државни служитељи (пандури) и општински стражари.<sup>59</sup>

Исти закон је предвиђао да у случају када у једном округу, срезу или општини дође до великих нереда, који се не би могли сузбити наведеним органима, влада може употребити војску сталног кадра из најближе команде за гушење нереда. Поред тога, предвиђена је и могућност увећања броја окружних

---

<sup>55</sup> На скупштини старешина устанка, одржаном 10.01.1811. године, Попечитељство (Министарство) унутрашњих дела, постаје главни орган унутрашње безбедности и за првог попечитеља (министра) постављен је Јаков Ненадовић (Богдановић, 2002:18).

<sup>56</sup> Усвојен у Скупштини 31.01.1905. год. (Крстић, 2007).

<sup>57</sup> Формирана је на основу Закона о жандармерији, од 11.06.1884. г. (Браковић, 2010).

<sup>58</sup> Издржавала се општинским прирезом од 4,5% по уредби од 09.12.1898. г. *Ibid.*

<sup>59</sup> На основу Закона о општинама и Уредбе В. Бр. 2553 од 28.12.1861. г. *Ibid.*

жандара и начин њиховог финансирања, плаћањем одмах из државне касе. Увећана жандармерија је држана до престанка потребе, а у погледу опремања, права, дужности, дисциплине и одговорности изједначена је са жандармеријом сталног састава. Финансирање ових ванредних послова безбедности, нарочито када су у питању јавна окупљања, нису могла бити увек благовремено планирани па су вођени као „издаци по чл. 6. Закона о јавној безбедности.“

Интересантно је и ефикасно било и законско решење накнаде ових трошкова. Законом је било предвиђено да се накнада досуђује судском пресудом од криваца, који су ред нарушили, а по рачуну, који суду подноси иследна власт уз тужбу.

У Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца, наставља се нормативно регулисање поступања снага безбедности у вршењу унутрашњих или полицијских послова. Важно је издвојити неке одредбе које прилично јасно одређују позицију и улогу руководиоца у обезбеђењу јавних скупова. У Уредби о формацији, опреми, надлежностима, дужностима и настави жандармерије из 1919. године, чл. 46, прописано је да се једном распоређени официри и жандарми на сталне службе могу премештати само са важних и оправданих разлога. И тада је уочено да вршење послова безбедности захтева познавање места, прилика и људи, што одговара концепту рада полиције у локалној заједници и неким елементима савремене безбедносне процене.

Чланом 49. исте Уредбе, прописано је да при угушивању нереда, жандармеријски старешина добија од надлежне власти само задатак, а начин извршења удешава сам и одговоран је за то (Браковић, 2010). Из ове одредбе може се уочити прецизно одређена надлежност, добијени задатак као политичка или одлука власти и његово извршење и одговорност руководиоца. Према садашњим схватањима принципа стручности и професионализма, приликом реализације одлуке, руководиоца је био самосталан у избору начина извршења задатка, али и истовремено одговоран за начин извршења.

Анализирани ресурси и мере за одржавање реда, представљају прве елементе безбедносног менаџмента и организованог одговора државе на безбедносне ризике и претње на тадашњим јавним окупљањима.



### 2.4.1. Карактеристични историјски примери јавних окупљања

Јавна окупљања током 20. века имала су различит карактер. Различити догађаји су коришћени за политичке циљеве и манифестовали су се масовним јавним окупљањима. Нека од њих имала су рушилачки карактер и попримила су карактеристике кризне ситуације, која је била потпуно ван контроле. Нека окупљања су коришћена у функцији изазивања кризне ситуације или продубљивања постојеће. Издвојићемо и анализирати, по нашем мишљењу, карактеристичне случајеве:

*Случај 1.* Након атентата на аустријског надвојводу Фердинанда у Сарајеву, 28. јуна 1914. године, тог и наредних дана, дошло је да таласа насилних антисрпских демонстрација Хрвата и муслимана у многим градовима БиХ и Хрватске. Сматра се да су их организовали чланови хрватских политичких партија, пре свих Странке права, тзв. „Праваши“.<sup>60</sup> Према писању тадашње штампе власти још нису добиле упутства шта да предузимају, па је први талас нереди заустављен. „Хрватски дневник“ бр. 144 од 29.06.1914. године, пише да је те ноћи неколико хрватских вођа било код надбискупа Јосипа Штадлера и да су од свештеника добили упутства да раде шта хоће. Наредних дана окупљања су се претворила у погром Срба и њихове имовине. Највећи нереди забележени су у Сарајеву, где је у затварању улица учествовала полиција и војска. Редарство је покушавало да спречи нереди, али су демонстранти пробијали редарствене кордоне, пљачкали, палили, рушили објекте и куће Срба. Тамо где је покушавала да интервенише жандармерија, демонстранти би испред истурали слику убијеног надвојводе Фердинанда и органи реда су се пред њима повлачили. Иако је у томе учествовало од неколико стотина до више хиљада демонстраната, органи реда нису успели да спрече насиље.

*Случај 2.* Познати „Марш на Вашингтон за посао и слободу“, одржан је 28.8.1963. године, у организацији више покрета и удружења за грађанска права,

---

<sup>60</sup> Странка права се залагала за самосталност Хрватске са слоганом: „Ни под Беч ни под Пешту, него своји на својем!“ Преузето 12.04.2016. са <http://www.matica.hr/vijenac/479/%C5%BDivo%20Star%C4%8Devi%C4%87evo%20naslje%C4%91e/>

представника верских заједница, рабини, бискупи и свештеници, коме су присуствовали и познати филмски глумци, писци, музичари. Четворица организатора су били црнци, од којих је најпознатији свештеник Мартин Лутер Кинг млађи. Он је одржао историјски говор о будућности и једнаким правима црнаца и белаца у Америци. Процењује се да је у окупљању учествовало око 250.000 људи. Администрација Џона Кенедија очекивала је да ће окупљање прерасти у насиље и ангажоване су јаке полицијске снаге. Међутим и поред огромног броја учесника, у свом говору Кинг је истакао одлуку организатора да ће протести бити ненасилни и тако усмерио окупљање у мирном правцу.

*Случај 3.* Окупљања припадника хипи покрета, насталог 60-их година. Интересантан је због узнемирења јавности појавом нове контракултуре и масовних окупљања. Лето љубави (енг. Summer of Love) представља познат друштвени феномен који се збио током лета 1967. године, када се око 100.000 младих окупило у Хејт-Ешбурију, градској четврти Сан Франциска, стварајући атмосферу културне и политичке побуне. Иако су се припадници хипи покрета истовремено окупили и у Њујорку, Лос Анђелесу, Филадельфији, Сијетлу, Портланду, Вашингтону, Чикагу, Монреалу, Торонту, Ванкуверу и широм Европе, Сан Франциско је био епицентар хипи револуције. Ова окупљања неки аутори (Gitlin, 1993:215) описују као мешавину музике, психоактивних дрога, сексуалних слобода, креативног изражавања и политике.

Други важан догађај овог покрета је и Вудсток (енг. Woodstock) фестивал, који је одржан од 15. до 18.8.1969. године, у држави Њујорк. На њему су наступиле најпознатије групе и музичари: The Who, Jefferson Airplane, Grateful Dead, Canned Heat, Joan Baez, Janis Joplin, Joe Cocker, Jimi Hendrix и др. Према проценама, представљао је највеће јавно окупљање на коме су и поред бројних безбедносних ризика, слободног понашања окупљених, конзумирања алкохола и опојних дрога, масовности (присуствовало је око 500.000 људи) и организационих проблема (недостатак хране и мокрих чворова, неадекватног медицинског збрињавања и обезбеђења) забележени само мањи безбедносни проблеми (Farber & Bailey, 2001:257).

Поред адекватног организовања обезбеђења, некада и циљеви окупљања могу позитивно да утичу на понашање окупљених и више допринесу

безбедности. Иако је у основи ових окупљања била побуна против власти, она су и карактеристични примери мирних окупљања и ненасилног отпора. Изворе ненасилног отпора проналазимо и много раније, на пример у Гандијевом ненасилном цивилном отпору против неограничене војне власти Велике Британије у колонијалној Индији, тридесетих година XX века. Два кључна принципа Гандијевог покрета, који су садржавали и јавна окупљања, били су: принцип ненасиља (Ahimsa) и принцип истине (Satyagraha).<sup>61</sup>

Ненасилне акције могу у значајнијој мери да допринесу мирном одвијању окупљања. Један од карактеристичних примера је и српски покрет „Отпор“. Бивши активисти овог покрета, који је одиграо кључну улогу у свргавању Милошевићевог режима, основали су у Београду „Центар за примену ненасилних акција и стратегије“ (скр. КАНВАС). Центар се професионално бави „извозом мирних револуција“ и сарађује са организацијама широм света. Своја искуства су описали у књизи<sup>62</sup> о ненасилном деловању (Роровић et al. 2007). Као симбол отпора Милошевићевом режиму, коришћен је знак покрета „Отпор“ – стилизована песница црне боје. Сличан симбол уочаван је и на јавним окупљањима у Грузији, Венецуели, Кенији, Ирану, Египту. Из наведеног се може закључити да је њихово деловање усмерено и од стране организација које се залажу за „демократске промене“ у свету.

#### **2.4.2. Јавна окупљања у савременом свету**

Развојем демократије и инсистирањем на поштовању људских права и слобода, са једне и бројним противречностима са друге стране, савремени свет је у великој мери суочен и са све бројнијим случајевима окупљањима. Она се дешавају на свим континентима, како у развијеним тако и у нерезвијеним земљама, са различитим мотивима и циљевима.

---

<sup>61</sup> Преузето 23.04.2016. са [http://www.academia.edu/5386970/Gandijev\\_pokret\\_Nenasilje\\_i\\_sila\\_duha\\_kao\\_vi%C5%A1i\\_zakon](http://www.academia.edu/5386970/Gandijev_pokret_Nenasilje_i_sila_duha_kao_vi%C5%A1i_zakon)

<sup>62</sup> У књизи су разрађене теорија и пракса супротстављања недемократским режимима, који се ослањају на (зло)употребу полиције или војске. У већини случајева такви режими оправдавају репресију против противника власти тиме што су, рецимо, учесници јавних окупљања против власти први започели насиље.

Процес глобализације са свим својим предностима, а чини се и са превише недостатака, доводи и до глобализације феномена јавних окупљања. Савремени електронски медији и средства комуникације, омогућили су невероватно брзо ширење феномена окупљања, пре свих разних протеста, демонстрација и веома брзог преношења информација о тим дешавањима. Зато савремена окупљања карактерише боља организација, брза мобилизација учесника, трансфер искустава и усавршене методе и технике изазивања кризних ситуација.

Разни егзистенцијални проблеми, угроженост људи, мере које неке државе предузимају по различитим питањима, доводе до стварања конфликта и незадовољства и његовог јавног испољавања, које се манифестује масовним окупљањима. Често су генератори конфликта политичке странке и међусобна борба за власт, при чему се за то често користе и јавна окупљања. Некада се окупљања користе и симболички, да се покаже подршка коју политичка партија или коалиција уживају у народу.

Интересантно је и да социјално, економски и политички стабилне, земље са изграђеним институционалним одговором и капацитетима, нису у свим случајевима или у потпуности спремне на ризике и претње везане за јавна окупљања. Иако су некада савремена окупљања мала по броју учесника, на њима су забележени озбиљнији безбедносни проблеми.

Карактеристичан је случај који се догодио у Швајцарској. Према саопштењу швајцарске полиције, дана 12.12.2014. године, у центру Цириха, око 200 углавном маскираних људи, наоружаних металним шипкама и бацањем каменица, палећи аутомобиле, дрвеће и канте за смеће, сукобило се са полицијом. Локална полиција није била припремљена за окупљање и није имала капацитет да успостави ред, већ је то успела тек по пристизању додатних снага. Том приликом употребила је гумене метке, сузавац и водени топ.<sup>63</sup> Недостатак обавештајних података о организовању окупљања, намерама и понашању окупљених, представља велики безбедносни ризик и претњу. Показало се да је

---

<sup>63</sup> Преузето 18.11.2015. са <http://www.pravda.rs/2014/12/13/neredi-u-svajcarskoj-paljeni-automobili-drvece-i-kante-za-smece/>

готово немогуће имати у потпуности припремљен систем обезбеђења јавног окупљања или одржавања реда на њима, без обавештајних података.

У 2014. и 2015. години, као и почетком 2016. године, снимци и слике са великих окупљања, обилују све учесталијим изазивањем нереда и сукоба са полицијом, постали су готово свакодневна појава у медијским извештавањима. Улице и тргови градова у којима се јавна окупљања одржавају постају попршта великих сукоба и правих уличних борби. Ситуације које је, чини се, није уопште могуће усмеравати или контролисати, продуженог, вишемесечног трајања, уз коришћење разних средстава против полиције (молотовљевих коктела, мотки, камења, ватреног оружја) или пасивне одбране од стране окупљених (кацига, заштитних маски, изградње барикада, читавих импровизованих насеља од шатора и приручног материјала). При чему су последице по безбедност застрашујуће, а мере се десетинама погинулих, стотинама повређених или ухапшених, огромном материјалном штетом, узнемирењем јавности, доприносе дестабилизацији и урушавању основних функција државе, међу којима је и безбедност грађана.

Табела 3. Преглед карактеристичних случајева јавних окупљања 2013 – 2016. година (Израда аутора, 2016.)

Ред бр.	Држава, место окупљања	Време окупљања	Карактер, број окупљених, опис повода и циљ	Поступање државних органа и последице
1.	Украјина	29.11.2013.	Председник Виктор Јанукович одбио да потпише споразум о стабилизацији и придруживању са ЕУ, што је изазвало масовне демонстрације прозападно оријентисаних партија и грађана, у Кијеву на тргу Мајдан, грађани заузимају трг и постаљају шаторе.  Захтевају од владе да потпише споразум са ЕУ, од Јануковича да поднесе оставку и распише нове изборе. Опозиција тражи и ослобађање политичких затвореника међу којима је и бивша премијерка Јулија Тимошенко. Захтевају да се ванредни председнички избори одрже одмах.  Дуготрајна криза, прераста у насилне демонстрације употреба ватреног оружја у обрачунима, заузимање неколико владиних објеката, поприма сва обележја државног удара и	Више покушаја разбијања демонстрација и уклањања са улица уз употребу физичке снаге и средстава принуде, међусобна размена ватре између снага реда и окупљених, већи број погинулих преко 120 од чега око 75 учесника протеста и велики број рањених и повређених на обе стране.

			<p>грађанског рата.</p> <p>Власт у Украјини преузела је привремена проевропска влада. Уследио је референдум о припајању Крима Русији, проглашење независности и отцепљење Доњецка и Луганска. Рат између проруских и украјинских снага.</p>	
2.	Турска	28.05 до 23.06.2013.	<p>Демонстрације започеле као протест групе од око 50 грађана против рушења парка Гези, популарног окупљалишта становника Истанбула. Након пар дана прошириле на све веће градове (67) и прерасле у општи протест против политике владајуће Партије правде и развоја и самовоље турског премијера Рецепа Тајипа Ердогана.</p> <p>Протести су прерасли у побуну након што је полиција према групи у парку употребила сузавац и водене топове. У Истанбулу је на окупљањима учествовало више хиљада грађана.</p>	<p>У више наврата полиција је интервенисала употребљавајући силу, водене топове, сузавац, палице. Успела је да растрера демонстранте са трга и из парка, спречи неколико покушаја заузимања трга. У првих неколико дана протеста ухапшено је око 1700 грађана. Четири лица су смртно страдала, а неколико стотина је повређено.</p>
3.	Хонг Конг	28.09.2014.- 11.12.2014.	<p>Мирно окупљање, испред седишта владе, након хапшења 60 студената и припадника покрета грађанске непослушности и интервенције полиције, прерасло је у масовне насилне демонстрације, назване „кишобран револуција“</p> <p>Циљ већа демократска права, одржавање демократских избора планираних у 2017. години. Више стотина подигнутих шатора, маса окупљених блокирала аутопут и важније саобраћајнице. Изаван је потпуни колапс у саобраћају и већи нереди.</p>	<p>Полиција је више пута позивала окупљене да се разиђу и покушавала да растера демонстранте интервенцијама уз употребу средстава принуде, физичке снаге, палица, сузавца, 900 ухапшених, судски налог за деблокаду након које је уследила акција рашчишћавања.</p>
4.	Грчка	Фебруар - Јун 2015	<p>Серија окупљања, протеста и демонстрација, уз учешће од неколико хиљада до десетина хиљада грађана у Атини, на тргу Синтагма, испред парламента и у другим градовима, за против и останка Грчке у Евро зони, против мера штедње, против актуелне владе, против реформи социјалног система, против реформи пензијског система.</p> <p>Окупљања су комбинована са одржавањем штрајкова, као изразом незадовољства уз водећу улогу синдикалних удружења и неких опозиционих партија.</p>	<p>У више наврата је интервенисала полиција и употребом средстава принуде, сузавца, водених топова, растеривала демонстранте са улица или испред објеката.</p> <p>Више десетина грађана је ухапшено, а више десетина грађана је</p>

			Најављена као мирна окупљања, нека су попримила насилна и рушилачка обележја.	задобило повреде.
5.	Грчка	12.02.2016.	Окупљања против Ципрасових реформи, више хиљада пољопривредника са Крита, демонстрирало због најаве реформи у Грчкој, умањења пензија и повећање пореза и доприноса.  Гађање зграде Министарства пољопривреде парадајом, каменицама, сукоби са полицијом, запаљени контејнери.	Интервенисала полиција уз употребу силе, сузавца, спречила пољопривреднике да блокирају зграду министарства. Одлука команде полиције да се изведу резервне снаге, спречавања ескалације сукоба и кризе.
6.	24 европска града	06.02.2016.	Окупљања по неколико хиљада грађана у 24 европске престонице, демонстрације против Исламизације Европе, Највише окупљених у Пољској, Варшава 2000 и у Чешкој, Праг 4000. Носили транспаренте са прецртаном цамијом и брадатим духом из Аладинове лампе. Окупљања организовали немачки покрет Пегида, националистички народни покрет и Ултракатоличка свепољска омладина. Циљ да владе европских држава не прихватају избеглице из Сирије и других држава. Истовремено су одржавана контраокупљања противника исламофобије и антипегиде против фашизације Европе. Забележени су мањи инциденти.	Полиција раздвајала кордонима супротстављене групе, интервенисала у случајевима мањег нарушавања реда.
7.	Босна и Херцеговина, више градова	01.02.2016.	Поводом Светског дана хиџаба у више градова у БиХ одржане су мирне протестне шетње поводом одлуке Високог судског и тужилачког савета да забрани ношење верских обележја у правосудним институцијама. Транспаренти са натписима „Мој хиџаб моје право“.	Праћење стања, није било инцидента.

Из табеле 3. уочава се различитост циљева окупљања и слични узроци ових јавних окупљања, безбедносни ризици и реактивни одговор. Међутим, све је више окупљања које су последица незадовољства изазвана радом неких државних органа и њихових одлука. Она имају посебне безбедносне ризике и претње. При чему можемо да издвојимо два карактеристична модела. Први су јавна окупљања као последица незадовољства изазваног радом државних органа, којима је циљ указивање на одређени проблем, са елементима кризне

ситуације и други су јавна окупљања у функцији промене режима, са елементима праве неуправљиве кризе.

Иако су јавна окупљања у савременим условима постала једно од легалних демократских средстава за изношење другачијег мишљења и критике актуелне власти, задржала су атрибут извесне непожељности.

#### **2.4.2.1. Окупљања као последица незадовољства изазваног радом државних органа**

Последњих година, учесталија су јавна окупљања, која се догађају због испољавања незадовољства радом државних органа. Под државним органима подразумевамо у најширем смислу институције државе и њене представнике, који би требало да раде у интересу свих грађана. Све присутније је становиште да владе појединих држава или поједини државни функционери, све мање раде у интересу својих грађана, већ да су њихове владе или они појединачно, реализатори политике глобалних сила, светских центара моћи или мултинационалних компанија. Као најчешће замерке, могу се издвојити нетранспарентно финансирање политичких странака, спровођење јавних набавки, процеса приватизација, неуспешно вођење политике (тајним и штетним споразумима, уговорима, продајом државне имовине, прихватањем постављених захтева страних влада и међународних организација).

Таква стања су одувек мобилисала друштвено ангажоване појединце и групе, удружења грађана, невладине организације и политичке партије, да самостално, или под утицајем неких међународних фактора, на разне начине изразе незадовољство. У бројним случајевима, оно се огледало у организованим јавним окупљањима. Јавна окупљања, нарочито масовна, показала су се и као ефикасан начин или бар последње преостало средство грађанима да захтевају или остваре одређена права.

Иако смо пажњу фокусирали на незадовољство изазвано радом државних органа оно свакако укључује и појединце, доносиоце одлука. Изражавање незадовољства, у пракси има много шире поводе. Примери ових окупљања и њихови поводи су бројни и односе се на: доношење закона и подзаконских прописа, решења, пресуде судова у кривичним случајевима,



незадовољство изреченим казнама или чак ослобађајућим пресудама, извршења тешких кривичних дела, одлуке о рушењу стамбених и пословних објеката.

Током 2014. године, у САД догодила су се четири случаја у којима су полицајци (белци) на службеном задатку, употребили ватрено оружје и лишили живота четворицу афроамериканца. Ово је за последицу довело до масовних окупљања, у многим градовима широм САД. Окупљања су у медијским извештавањима окарактерисана и као расна, називајући их: немири, протести, демонстрације. Због интензитета, нереда и испољеног насиља, називани су и „експлозија расних немира у Америци“<sup>64</sup> чак и „расни рат“. Било је и мирних окупљања, али је већина окупљања потпуно измакла контроли, после одлуке да се не подигне оптужница против белог полицајца, који је у августу у Фергусону убио ненаоружаног црног тинејџера. Најкритичније је било у овом граду, где је интервенисала и национална гарда, због паљења зграда и аутомобила, имовинских деликата, великих сукоба са полицијом. Демонстрати су користили и паролу „Ово није Ирак, ово је Америка“, алудирајући на сузбијање окупљања силом. Илустративна је и изјава једног учесника: „Рекли смо им да без правде нема мира. Ми нисмо добили правду, зато они неће добити мир.“ Ова изјава, чини се јасно наговештава какву реакцију можемо очекивати у ситуацијама када постоји незадовољство због (не)рада или погрешне одлуке надлежних органа. Интересантно је и да су се окупљања и расни нeredи, догодили за време мандата америчког председника Барака Обаме.

У другим условима слични случајеви полицијске интервенције, и поред смртног страдања лица према коме се интервенише, не доводе до оваквог одговора. Организован или насилан одговор јавним окупљањима и изражавањем незадовољства, као у претходном случају, изостаје из више разлога. Први и најразумљивији је због адекватне реакције надлежних органа, а у Америци је случај и додатно оптерећен дугогодишњим расним проблемима.

Такође, догађају се и случајеви када се јавна окупљања злоупотребљавају или политизују у међустраничким трвењима. Обично су

---

<sup>64</sup> Преузето 19.12.2015. са <http://www.politika.rs/rubrike/Svet/Nemiri-u-Fergusonu-gore-radnje-pucase-na-vatrogasce.sr.html>

поред угрожавања безбедности таква окупљања имала и последице по живот и здравље људи, по материјална добра или углед. Некада су поред расне или политичке, имала верску, социјалну или националну конотацију.

#### **2.4.2.2. Окупљања у функцији промене режима**

Карактеристични случајеви јавних окупљања у функцији промене режима догађали су се и у нашој земљи. Неки од њих су посебно интересантни у безбедносном смислу, а нарочито као примери јавних окупљања са препознатљивим елементима кризне ситуације и могућности прерастања у кризу.

Случај познат као Студентске демонстрације 1968. године у Београду, почеле су у условима неколико година раније започете привредне реформе у СФР Југославији и таласу левичарских идеја и демонстрација које су одржаване широм Европе. Разлози за ове демонстрације у Европи били су: рат у Вијетнаму, трка у наоружању, економска криза, све већа друштвена неједнакост и побуна против ауторитета. На њима су забележени велики сукоби између полиције и левичарски настројене омладине. Реформу у СФРЈ је пратило затварање фирми, повећање броја незапослених, повећање цена, одлазак радника на привремени рад у иностранство. Непосредан повод био је сукоб бригадира и студената који нису могли да уђу на јавно снимање манифестације „Караван пријатељства ‘68“. Она је требала да се одржи у насељу омладинске радне акције, као јавно окупљање на отвореном простору. Због најаве кише, одражана је у сали Радничког универзитета на Новом Београду, о чему нико није обавестио студенте. Пошто за студенте није било места у сали дошло је до инцидента и масовне туче. Милиција је у покушају да успостави ред дошла у сукоб са студентима.

Инцидент се претворио у кризну ситуацију, јер је сутрадан неколико хиљада студената кренуло ка центру Београда да изрази протест, носећи пароле и слике председника Тита. На месту подвожњака испод пруге ка Земуну, постављен је кордон милиције. Милиција је добила наређење да студентима не дозволи пролаз ка центру града, по сваку цену. Након неуспешних преговора са студентима, уследила је жестока интервенција милиције уз употребу силе и ватреног оружја, са неколико погинулих и више рањених. Студенти су разбијени и потиснути према студентском граду. Тај догађај изазвао је општу

побуну на свим факултетима, студенти су ступили у штрајк, прекинута је настава, организоване су студентске страже, изнети су политички захтеви са левичарском конотацијом, отворене теме о проблемима у друштву. Милиција је блокирала факултете, употребљавала је силу према студентима, факултетима су искључивани телефони и струја. Након седам дана протеста, у телевизијском обраћању студентима, Тито је политичким говором преокренуо протест у своју корист, добио подршку студената и ситуација се наизглед нормализовала. Прогон вођа демонстрација је и потом настављен.<sup>65</sup> Ова окупљања и проистекли догађаји имали су све елементе кризне ситуације, уједно представљају и случај њеног релативно успешног политичког решавања и опоравка након кризне ситуације, односно изласка из потенцијалне наступајуће дубље кризе. Фактографски приказ студентских демонстрација и стања у тадашњем друштву описао је као непосредни учесник Живојин Павловић (Павловић, 1990).<sup>66</sup>

Случај познатог јавног окупљања „удружене опозиције“ предвођене Српским покретом обнове, одржаног 9. марта 1991. године, на Тргу Републике, у Београду, представља класичан пример побуне против власти, покушај промене режима масовним јавним окупљањем. Јавно окупљање против власти се у том контексту може посматрати и као ванинституционални облик политичке борбе. Захтеви су били смена генералног директора РТС, прозване „ТВ Бастиља“. Окупљање је било забрањено, а полиција је од јутарњих часова блокирала прилазе граду. Окупљених је према безбедносним проценама било око 100.000, док је према другима бројка била знатно увећана или смањена. Циљ окупљања била је промена система, демократизација и национална обнова државе. Након покушаја разбијања окупљања, организатор окупљања и један од лидера опозиције активно је учествовао у подизању тензије и управљању масом, командом „Јуриш!“ Након чега је уследио још масовнији сукоб грађана и полиције. У покушају разбијања масе, успостављања нарушеног реда и

---

<sup>65</sup> Преузето 22.04.2016. са <http://www.politika.rs/scc/clanak/41771/Cetiri-decenije-od-studentskog-protesta>

<sup>66</sup> О разлозима незадовољства стањем у друштву најбоље говори податак да је од догађаја до првог покушаја издавања књиге 1984. године, прошло преко 15 година, да је књига била забрањена, а да је сав расположиви тираж уништен. Преузето 22.04.2016. са <http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=635876>

употребе средстава принуде, физичке снаге, палице, сузавца, гумених метака, водених топова, коњице према окупљенима, повређено је неколико стотина грађана и полицајаца, а изгубљена су и два људска живота. Сукоби су се дешавали на више места у граду, а ради нормализације стања на улице Београда, у вечерњим часовима изведена је и војска са оклопним возилима, која су распоређена на кључним позицијама и објектима од виталног значаја. Хапшење лидера опозиције, изазвало је студентски протест, који су наредног дана заустављени од стране милиције на Бранковом мосту и спречени да дођу у центар града. Окупљања су трајала више дана, а кризна ситуација је делимично разрешена испуњавањем захтева, оставком челника РТС и министра унутрашњих послова.<sup>67</sup> Интересантна је спрега вођа окупљања из опозиције предвођене СПО, десничарских, четничких и криминалних група, тзв. „вождовачки клан“ и улога њихових припадника у нередима, а касније и у паравојним формацијама (Thomas, 1999:101). У свим сличним окупљањима, уочљива је ова потреба организатора за постојањем критичног језгра, односно оних који су спремни да више од већине осталих окупљених узму учешће у екстремним и насилним поступцима.

Већа јавна окупљања, као наставак демократских промена у нашој земљи, дешавала су се наредних девет година. Њихову генезу, прерастање од мирних окупљања до форме грађанске акције, коришћење ненасилних метода, симболику са једне и насилну реакцију режима са друге стране, исцрпно су описали Спасић и Павићевић (Spasić i Pavićević, 1997). Интересантан је био и најчешћи начин изражавања протеста шетњом градским улицама које детаљно описује и анализира Јансен (Jansen, 2001). Након низа интервенција од стране полиције, организатори окупљања су покушали да задрже грађане на тротоарима, како не би дали полицији повод за интервенцију. То није успело јер је природа окупљања била таква да је чин ходања улицама једноставно постао њихов неодвојиви део. Према неким ауторима (Ћипић, 1998), ова окупљања означавају стварање „културе протеста“, кроз грађански и студентски антирежимски покрет и континуитет окупљања и шетњи. Структуру окупљених

---

<sup>67</sup> Преузето 11.03.2016. са <http://www.telegraf.rs/vesti/politika/582323-9-mart-1991-milosevic-izveo-tenkove-na-narod-foto>

чиниле су углавном особе млађих и средњих година, образоване, претежно средњошколци, студенти и припадници средњег слоја становништва (Bobović, 1998). Она су резултирала тек 5. октобра 2000. године, испред скупштине СР Југославије, највећим масовним јавним окупљањем до тада. Демократске промене извршене су практично насилним путем, а поједини аутори (Savić, и ur. Spasić, 2001:12) увиђају проблем утврђивања њиховог карактера и различитог именовања (револуција, мирна револуција, демократска револуција, смена елита, пуч, преврат, грађанска побуна, морална побуна). Вредна је помена ауторска хроника о овом догађају која садржи веродостојне описе дешавања и сведочења непосредних учесника: политичара, демонстраната, полицајаца, војника (Vujošević i Radovanović, 2000).

Бројни услови и узроци су погодовали и допринели успеху окупљања: велико незадовољство грађана, политика председника Слободана Милошевића, начин вођења државе, распад претходне државе, грађански рат, санкције, бомбардовање од стране НАТО и непосредан повод, „изборна крађа“, које ћемо у наставку детаљније анализирати. Окупљање карактерише масовно учешће грађана, око 500.000, координиран долазак из више градова Србије и већи број окупљених спремних да примене насиље. И у овом случају карактеристичан је ослонац организатора демонстрација на криминалне групе, екстремне и навијачке групе. Такође, од значаја је била подршка и дела безбедносних служби и државних структура. Окупљање је, и поред покушаја спречавања доласка грађана из градова широм Србије, употребе сузавца и физичке силе, имало успех из неколико кључних група разлога. Прва и чини се најважнија, огледа се у условима у којима се дешавало, након бомбардовања СРЈ (агресије НАТО), дугогодишњих економских санкција, уништења привреде и инфраструктуре, необјективног медијског извештавања, великог незадовољства грађана стањем у држави, удруживање демократске опозиције, једном речју стекли су се изузетно повољни услови. Друго, постојао је „окидач“ - снажан непосредан повод, изборна крађа на савезним, председничким и локалним изборима одржаним 24. септембра 2000. године и заказивање другог круга избора. Трећа је значајна улога страног фактора, пре свих САД, која је ујединила разједињену опозицију, финансирала је, обучавала активисте, организовала деловање својих служби, невладиних организација и то не само

као изолованог догађаја, већ током читавог процеса од распада СФРЈ до данас. Четврто је, организованост и масовност, неколико стотина хиљада учесника окупљања и њихови поступци, напад и примена силе од стране одређеног окупљених према систему безбедности. Пето, условно речено, заказивање система обезбеђења јавног окупљања, односно стављање руководства и припадника полиције на страну грађана, постојање свести да се не употребљава превелика или непотребна сила према грађанима, иако су били испуњени законски услови. Део припадника система обезбеђења учинио је то и учи окупљања, учествујући активно у припремама са организаторима и пасивно током окупљања.<sup>68</sup>

Бројна окупљања у функцији промене режима забележена су широм света. Случај, познат као „Плишана револуција“, у Словачкој којом је окончан комунизам, отпочела је мирним студентским протестима 17.11.1989. године, у Прагу. Полиција је блокирала улице и претукла окупљене, након чега је уследио низ протестних окупљања, која су се претворила у народну побуну против репресивног режима у тадашњој Чехословачкој. У прилог окупљањима је ишло и што су почела седам дана после рушења Берлинског зида, као увода у велике промене у комунистичким земљама. Комунистичко руководство оборио је покрет чији је један од оснивача био дисидент Вацлав Хавел, касније изабран за председника. Револуција је названа „плишана“ због чињенице да је протекла без примене насиља и људских жртава.<sup>69</sup>

Афричко или арапско пролеће, познато је као случајеви промене и покушаја промене режима у афричким и арапским државама. Започета су великим јавним окупљањима присталица опозиције и разних покрета против актуелне власти, са основним захтевом за „демократску промену власти“,

---

<sup>68</sup> Полиција није пружала отпор народу који се диго, војска је остала у касарнама, а представници специјалних служби су показивали неочекивану лојалност. Зоран Ђинђић је о свему томе рекао овако: „Договорили смо се да они неће пуцати у народ, а и да полиција почне да пуца, свакако ће заштитити народ.“ После личног сусрета са Ђинђићем, Милорад Улемек Легија, командант Јединице за специјалне операције (ЈСО), заузео је неутралан став. Легија је добио гаранције за имунитет ЈСО и његове криминалне организације „Земунски клан“. ЈСО је била тесно повезана са том организацијом. Преузето 13.04.2016. са <http://vostok.rs/index.php?option=n&idnovost=17629>

<sup>69</sup> Преузето 13.04.2016. са <http://www.bbc.com/news/world-europe-30059011>

оставку вишедеценијских председника, поштовање људских права, демократизацију друштва, расписивање фер избора. Окупљања су прерасла у масовне nerede, производећи кризну ситуацију, а након њеног настанка, прерасли су у огромне кризе, оружане сукобе и грађанске ратове. Очигледно је да се у њима препознаје устаљен образац дешавања и да су били потпомогнути директним утицајем споља (САД и поједине европске државе). У основи изазивања наведених криза централно место заузима економски, односно финансијски ефекат, контрола над експлоатацијом стратешких сировина нафте и гаса, као и резерви у злату. Према расположивим подацима у случају Либије, један од узрока изазивања кризе је и понуда председника Гадафија, 2009. године, лидерима афричких земаља да се новчане трансакције врше у новој заједничкој валути независној од америчког долара.<sup>70</sup>

Случај Украјина, поред промене режима, има стратешки значај за САД и ЕУ. Представља својеврстан наставак хладног рата, нестанком источног блока, настављена је експанзија западног блока, који би уласком Украјине у ЕУ и чланством у НАТО пакту стигао до граница Русије. За САД су стратешка питања Украјине, Крима и Црноморске флоте, односно превласти над контролом Црног мора, а нарочито пространство територије и природна богатства Сибира. У вези тога бивша америчка државна секретарка Мадлен Олбрајт, изјавила да је “неправдано да Русија располаже толиким простором и толиким природним богатствима док друге земље у томе јако оскудевају. На просторима Сибира и руског Далеког истока, било би места за многе друге.”<sup>71</sup>

Почетак дешавања у Украјини, за која није у потпуности познато како су се одвијала, превазилази дискурс „обичног“ јавног окупљања. Окупљања и изазивање кризе, очигледан су наставак глобалне политике, коришћење специјалних метода, као на пример уличних протеста, њихова ескалација, прерастање у оружани сукоб који доводи, по правилу, до свргавања легалног руководства државе, постављање привремених органа и вођа, а затим се

---

<sup>70</sup> Преузето 13.04.2016. са <http://rs-lat.sputniknews.com/komentari/20160320/1104186485/Dedolarizacija-prica-o-Gadafijevom-zlatnom-dinaru-nije-gotova-a-zasto-je-ubijen.html>

<sup>71</sup> Преузето 30.04.2016. са <http://www.novosti.rs/vesti/planeta.299.html:222324-Amerika-merka-bлаго-ruskog-Sibira>

изнуђује расписивања избора, чиме се успоставља некаква демократска форма читавог процеса. По правилу, нова демократска руководства годинама пре тога имала су обезбеђену подршку.

Улога САД и ЕУ је доминантна у свим сферама стварања и управљања кризама, почетне фазе су јавна окупљања као припрема и у више случајева, опробан метод за продубљење и ескалацију сукоба, до оружане побуне и ратних дејстава. Под плаштом борбе за демократију, људска права или заштиту становништва од самовоље аутократских режима у одређеним државама, практично представља процес потчињавања тих земаља и народа, довођењем на власт одговарајуће владе.

Деловање и напредовање НАТО алијансе и земаља ЕУ према границама источне Европе, пре свих Русији као старом ривалу из блоковске поделе света, ширење сопственог утицаја у њима, у основи садржи економски геостратешки интерес и приближавање природним ресурсима Русије и Азије. Јавна окупљања се плодносно могу анализирати и као нови појавни облик или један део често примењених „савремених механизма разарања и потчињавања суверених земаља и народа“ (Милашиновић, 1998). При томе се врло често пласира теза о непоштовању људских права у тим земљама и самовлашће изабраног лидера. Из овога, али и више наведених примера можемо закључити и да јавна окупљања могу бити и злоупотребљена у циљу промене постојећег режима.

Такве промене су у истраживањима појединих аутора означене и као политички преврати (Парезановић, 2013). Они представљају специфичне друштвене процесе, чија је уобичајена манифестација могућа и путем јавних окупљања и протеста, односно испољавања грађанске непослушности, нелегалних штрајкова и демонстрација, грађанских нереда, везујући их за услове дуготрајне политичке и безбедносне кризе, са наглашеним утицајем спољашњег фактора.

Последњих година су окупљања противника глобализације, покрета против загађења планете, покрета зелених, специфична по масовности, распрострањености и третману према демонстрантима, у којима полиција најчешће интервенише према читавом скупу због нереда, настојећи да растера окупљене или управо интервенција изазове нереде већих размера. Масовна



окупљања се организују у земљама у којима се одржавају званични скупови тих организација (НАТО, Г8, Светске банке), а истовремено се окупљања организују и у другим градовима широм планете. Власти тих земаља предузимају најчешће реактивне мере, забране одржавања таквих окупљања и насилно спречавање одржавања, хапшење и растеривање учесника.

Последњи такав случај забележен је у Паризу 2015. године, поводом одржавања Конференције УН о климатским променама, када су забрањени сви скупови због проглашеног ванредног стања од терористичких претњи. И поред забране према АФП, више хиљада људи је, формирало људски ланац на путу на којем је било планирано да се одржи протестна шетња у циљу подршке заштити животне средине. Окупљање је било углавном мирно, док није дошло до сукоба са полицијом, која је више пута испалила сузавац на демонстранте како би их натерала да се разиђу.<sup>72</sup>

### **III КЛАСИФИКАЦИЈА ЈАВНИХ ОКУПЉАЊА**

#### **3.1. Проблеми класификације јавних окупљања**

Из напред изнетог се закључује да је појмовно одређење јавног окупљања проблематично, те се према томе, поставља и питање адекватне класификације јавних окупљања, методолошких и других тешкоћа приликом таквог систематизовања. Постављају се и бројна питања теоријске, али и практичне природе и неопходности такве класификације. По нашем мишљењу, свака класификација јавних окупљања би требало да испуњава неколико битних услова. Поред основног услова да класификација буде довољно потпуна и прецизна, као и да се подгрупе или типови јавних окупљања међусобно не преклапају, а најбитнији услов је да буде прагматична. Прагматична класификација нема примену искључиво у научне сврхе, већ има одређену употребну вредност у пракси. Примена у пракси значи и прихватање такве класификације од стране субјеката који учествују у јавном окупљању (организатора, полиције, приватног обезбеђења), али и јавности, а нарочито је

---

<sup>72</sup> Преузето 28.01.2016. са <http://www.bktvnews.com/un-o-klimatskim-promenama-svetski-lideri-o-ogranicenju-zagrevanja-planete/>

важно и да је усвоје и медији. Наведени субјекти би прихватањем и устаљивањем одређених појмова одмах уочили о каквом се окупљању ради у конкретном случају. Тиме би њихова међусобна комуникација била знатно прецизнија, али и олакшано планирање и организовање система обезбеђења јавних окупљања.

Проблем поделе јавних окупљања постоји и поред чињенице да је подела, у неким случајевима, извршена у законским текстовима. Већ је поменуто да у новом домаћем Закону о јавном окупљању, разликујемо две групе окупљања. У Хрватском закону,<sup>73</sup> јавна окупљања су подељена у три групе.

Прву групу чине: мирна окупљања и просвједи (прев. аут. протести), ради јавног изражавања и промицања (прев. аут. промовисања) политичких, социјалних и националних уверења и циљева. Друга група окупљања су јавне приредбе, односно свако окупљање ради остваривања прихода у оквиру регистроване делатности. С обзиром на очекивани број учесника или карактер јавна приредба захтева предузимање посебних мера обезбеђења. Трећу групу чине, други облици окупљања којима је сврха остваривање економских, верских, културних, спортских, забавних и других интереса. Подела окупљања на ове три групе у хрватском закону чини се на први поглед практичнијом. Међутим, нејасно је зашто се користи назив приредба. Јавна приредба може да има и сврху остваривања, на пример забавних или спортских интереса, па није у потпуности јасан критеријум по коме је класификација извршена.

Једно од питања које се неминовно намеће приликом покушаја било какве класификације окупљања је ниво општости, као и критеријуми које треба узети у обзир том приликом. У наставку рада бавићемо се претежно безбедносним аспектима класификације јавних окупљања.

---

<sup>73</sup> Закон о јавном окупљању. Народне новине br. 128/99, 90/05, 139/05, 150/05, 82/11 i 78/12. Преузето 19.09.2015. са <http://www.zakon.hr/z/444/Zakon-o-javnom-okupljanju>

### 3.1.1. Безбедносни аспекти класификације јавних окупљања

У литератури нема много покушаја да се изврши класификација јавних окупљања. Поједини аутори у својим радовима (Стајић и Стевановић, 1995) користе синтагму грађанска окупљања. Они не класификују окупљања, већ облике нарушавања јавног реда и мира на њима. Предлажу два основна облика нарушавања јавног реда и мира, први у мањем обиму (појединачни или спорадични случајеви и грађанска непослушност) и други у већем обиму (нелегални штрајкови, нелегалне демонстрације, грађански нереди и оружана побуна). Из овакве основне поделе, изводе исцрпну класификацију по различитим критеријумима, али се она односи првенствено на грађанске нереди, односно већ нарушено стање јавног реда и мира на њима, дакле на немирна (насилна) окупљања.

Из наведеног произилази да би у безбедносном смислу, најопштија подела јавних окупљања на *мирна* и *немирна*, била сасвим адекватна. Под мирним окупљањима подразумевају се окупљања на којима или у вези којих, не долази до ремећења реда и мира, односно нема безбедносних проблема, а супротно њима, немирна окупљања карактерише нарушавање реда и мира у мањем или већем обиму, односно постоје безбедносни проблеми. Безбедносни проблеми на јавним окупљањима често се називају и инциденти, док озбиљније инциденте или веће безбедносне проблеме можемо означити и као кризне ситуације.

Слично њима, користећи назив „грађанска окупљања“, неки аутори (Баровић, 2009:7), јавна окупљања посматрају као друштвене догађаје, који иако су мирни или ненасилни, можемо одредити и као ванредне ситуације или у случају ескалације као кризне ситуације. О окупљањима као ванредној или кризној ситуацији више ћемо дискутовати у делу који обрађује кризни менаџмент јавних окупљања. Појмове попут демонстрација, протеста, митинга, штрајкова, маршева и парада,<sup>74</sup> сматрају подврстама грађанских окупљања или обликом испољавања, не улазећи при томе у њихову законитост.

---

<sup>74</sup> Преузето 12.05.2015. са <http://krize.medijststudije.org/2009/12/23/gradanska-okupljanja-izbliza/>

Законски оквир као могући критеријум класификације јавних окупљања може усмерити поделу окупљања на: законита (легална) и незаконита (нелегална) окупљања. Под законитим окупљањима подразумевају се јавна окупљања код којих је у потпуности поштована законска процедура (пријавивање окупљања или обавештавање надлежног органа, предузимање свих законских мера приликом организације окупљања, законито понашање учесника окупљања). Супротно њима, незаконита окупљања подразумева била окупљања код којих није делимично или у потпуности поштована законска процедура или је циљ окупљања, понашање окупљених, појединаца или групе на окупљању у супротности са важећим прописима. Незаконита окупљања (енг. Unlawful Assembly), према Мозлијевом и Вајтлијевом Правном речнику (Mozley and Whiteley, 1904:328), подразумевају три и више лица, која чине незаконит акт или под таквим околностима да изазивају страх код људи. Иако прилично уопштено и делом непотпуно, овакво дефинисање је и даље актуелно, јер упућује на незаконито деловање групе и ефекат који њихово понашање оставља на друге људе.

Оваква подела је оправдана са аспекта легализма, али је све присутније размишљање да јавна окупљања која нису пријављена, а протекну мирно и без икаквих безбедносних проблема, такође можемо окарактерисати као законита. Чак и случајевима када се већина окупљених понаша у складу са прописима, а само поједини учесници окупљања или мање групе крше прописе, окупљање се може сматрати законитим, а у извесном смислу и мирним. Надлежне службе би требало да предузимају законске мере само према прекршиоцима на јавном окупљању, а не према читавом скупу. Наведено је у складу са међународним стандардима, али и са принципом сразмерности. Нарочито је интересантна и једна од бројних препорука Венецијанске комисије,<sup>75</sup> која сугерише да се окупљања третирају као законита, чак и уколико је организатор пропустио законску обавезу да о окупљању обавести надлежни орган или пријави окупљање.

---

<sup>75</sup> Европска Комисија за демократију путем права, Мишљење ОЕБС-ОДИХР број 597/2010 бр. FOA – SERB/165/2010, CDL (2010) 101 и Мишљење бр. 769/2014. CDL-AD (2014) 024.

У безбедносном смислу ово је такође прихватљиво, уколико је окупљање мирно, односно понашање учесника не доведе до нарушавања реда или кризне ситуације. Поставља се питање да ли ће пракса легализовања непоступања по важећим прописима, учврстити демократију или можда бити контрапродуктивна и довести до злоупотребе уживања права и слободе окупљања.

Поред наведене поделе, са аспекта безбедности, најзначајнија би била подела према степену безбедносних ризика и претњи,<sup>76</sup> које јавна окупљања могу имати. Према критеријуму вероватноће испољавања ризика и остваривања претњи, јавна окупљања можемо класификовати на:

- *Неризична*,<sup>77</sup> на којима не постоје безбедносни ризици и претње.
- *Нискоризична*, на којима су безбедносни ризици и претње, ниске или веома мале.
- *Ризична*, постоји одређен степен безбедносних ризика и претњи и
- *Високоризична*, постоји повећан или висок степен безбедносних ризика и претњи.

Према овом критеријуму поделе, често се подразумева и остваривање претње односно наступање последице које могу изазвати таква окупљања, што је донекле погрешно. Према постојећим сазнањима одређена јавна окупљања можемо сматрати нискоризичним, међутим услед неких непланираних или непредвиђених околности и догађаја, чак и мале вероватноће испољавања претње, на њима могу наступити теже, а некада и катастрофалне последице.

---

<sup>76</sup> Постоје различита схватања ових појмова. „Ризик се састоји од три компоненте: 1) потенцијала или вероватноће да се претња испољи, 2) рањивости у случају да се претња испољи и 3) утицаја испољене претње. Безбедносни ризик повезан са претњом је једнак производу вероватноће испољавања претње, рањивости у односу на претњу и утицаја испољене претње.“ (Young, 2010:10).

<sup>77</sup> Никада не треба потпуно искључити постојање ризика или остварење неке претње, тако да потпуно неризична јавна окупљања у пракси заправо и не постоје. Нпр. У последње време развојем избегличке кризе, деловања ИСИС, изузетно је актуелна претња извршења терористичког акта на јавним окупљањима.

У страниј теоријској литератури срећу се различити називи за окупљања, (енг. *Assembling, Gathering, Event*), а постоје и тенденције да се таква дешавања уопштено називају јавни догађаји.

Према њиховој важности и величини, поједини аутори праве одговарајућу скалу и врше поделу догађаја на локалне, главне, халмарк и мега догађаје. Локални догађаји (енг. *Local Events*) се везују за окупљања у локалној заједници, са малим бројем учесника. Главни догађаји (енг. *Major Events*), према њиховој скали и интересовању медија, су у стању да привуку значајан број посетилаца, имају медијску покривеност и економску корист (Bowdin, 2011:18). Главни, догађаји могу бити једнократни или догађаји који се понављају, а представљају појаве ограниченог временског трајања. Они се одржавају, пре свега, за побољшање профитабилности у кратком року и/или дугорочно. Такви догађаји се ослањају на њихов „успех, јединственост, статус или значај за остваривање интереса и привлачење пажње“ (Ritchie, 1984:2).

Мега догађаји (*Mega events*), су међународни догађаји попут Олимпијских игара (Lynn Van der Wagen, 2007). „Мега-догађаји су они који због величине или значаја, подижу на изузетно висок ниво туризам, извештавање медија, престиж или економске ефекте за домаћина, заједницу или околину“ (Гетз 1997:6).

Халмарк догађаји (енг. *Hallmark Events*) се односе на догађаје који се идентификују са духом или етосом неког места, града или регије и постају синоним за име места или по коме оно постаје познато или препознатљиво (Bowdin, et al. 2007:17).

Поред наведених, неки аутори (Allen et al, 2002; 2011; Goldblatt, 2008) често користе и назив специјални догађаји (енг. *Special Events*). Иако се у погледу карактера или циљева одржавања, броја окупљених, пажње јавности могу сврстати и у неки од претходних назива, појмом специјални догађај, чини се да је појачан значај и посебност неког окупљања. Као и наведени, и специјални догађаји по садржају могу бити: политички, спортски, културни, забавни, музички или уже одређеног садржаја: рок концерт, додела филмских или позорнишних награда и разна друга. Код нас се под појмом специјални догађај, могу сврстати музички фестивал ЕХИТ на Петроварадинској тврђави у

Новом Саду, Сабор трубача у Гучи, Гитаријада у Зајечару. По тим догађајима наведена места су препознатљива и ван граница Србије. Уочава се да наведена подела догађаја није базирана на безбедносној компоненти. Она је више комерцијалне природе, али тиме није умањен и њен безбедносни значај, чак напротив, подразумева међународну сарадњу служби безбедности.

Аналогно наведеној подели и називима, према важности или значају који имају, јавна окупљања можемо класификовати и на следећи начин:

- *Локална*, од значаја су за одређену територијалну област, локалну заједницу, групу грађана,

- *Државна*, од интереса и значаја за одређену државу (окупљања поводом државног празника) и

- *Међународна*, у којима учествују представници више држава (међународни скупови, светска, континентална првенства, олимпијске игре).

Према величини или према броју учесника јавног окупљања, јавна окупљања можемо поделити и на:

- Мала окупљања, на којима је број окупљених од 20 до 500<sup>78</sup>

- средња, број окупљених од 500 до 5.000

- велика 5.000 до 50.000 окупљених и

- масовна окупљања, преко 50.000 окупљених.

Подела окупљања која као критеријум има величину - број окупљених је прилично дискутабилна, али је примењива за конкретну државу и њене специфичности. У вишемилионским државама или градовима са великим бројем становника, потпуно је другачије поимање величине окупљања. За планирање система безбедности, број учесника окупљања је од нарочите важности. Планирање броја припадника одређених служби, редарске или

---

<sup>78</sup> Класификација према броју окупљених је специфична за сваку државу и њене особености. У неким земљама (БиХ, Хрватска, Република Српска, од 2016. године и Србија), законом о окупљањима је прописан минималан број учесника (Mitrović, 2012). Према њима, јавно окупљање је оно на коме је присутно више од 20 окупљених.

приватног обезбеђења, полиције, врши се најчешће у складу са очекиваним бројем окупљених и њиховим понашањем.

Поред величине и броја окупљених интересантна је и структура, односно припадност окупљених. Према структури или припадности учесника, окупљања могу бити: ученичка, студентска, радничка, грађанска, страначка, верска, расна и полна. Иако претходна подела може подразумевати разне врсте припадности, састав окупљених никада није у потпуности хомоген, већ се посматра према претежном или већинском броју учесника.

У Министарству унутрашњих послова Републике Србије (МУП РС) уобичајено је да се за јавна окупљања користи термин јавни скуп. МУП РС месечно, квартално и на годишњем нивоу прати проблематику јавних скупова по територијалном принципу (27 подручних полицијских управа и збирно за подручје Републике Србије). Податке о њима објављује у Статистичким прегледима стања у области јавне безбедности. Поред података о броју учесника јавних скупова, броју пријављених, непријављених, забрањених и прекинутих скупова, МУП прати и по врсти окупљања.

Подела по врстама је веома практична, али и донекле поједностављена јер су према њој, јавни скупови подељени на: политичке, верске, културне, спортске и остале јавне скупове. При чему није најјасније који су критеријуми узети у обзир приликом овакве поделе. Да ли је у питању превасходно карактер или циљ окупљања? Поставља се и питање, шта се подразумева под појмом остали скупови, којих има у нешто већем броју. Интересантно је и да се јавна окупљања која се организују ради заштите или остваривање права грађана не појављују издвојено у статистичким прегледима. Можемо да закључимо да су поред сајмова, вашара, окупљања чланова разних удружења грађана и окупљања ради заштите или остваривања права, садржана у осталим јавним скуповима.

Као квантитативна илустрација броја учесника на окупљањима и учесталости јавних окупљања, односно заступљености, према наведеној подели и доступним статистичким подацима, може послужити и Табела 4. И поред тога што су подаци добијени од поузданог извора, они нису сасвим поуздани. Број евидентираних скупова укупно и по врстама, у упоредном прегледу за два



периода у две године, мења се са сваким достављеним кварталним или годишњим извештајем. Такође, резултат збира скупова по врстама и укупно приказан број скупова математички није увек тачан.

Табела 4. Јавни скупови у Републици Србији (Извор: Израда аутора, према подацима МУП, 2015.)

Година	Број одржаних	Политички	%	Верски	%	Културни	%	Спортски	%	Остали	%
2010	58166	1044	1,79	739	1,27	3357	5,77	44982	77,33	8026	13,80
2011	58835	1595	2,71	738	1,25	3087	5,25	45446	77,24	8416	14,30
2012	60615	2109	3,48	674	1,11	2897	4,78	47081	77,67	7846	12,94
2013	62649	692	1,10	716	1,14	3156	5,04	50571	80,72	7493	11,96
2014	62164	1347	2,16	617	0,99	2631	4,23	50477	81,19	7161	11,51
Укуп.	302429	6787	2,24	3484	1,16	15128	5,00	238557	78,8	38942	12,8

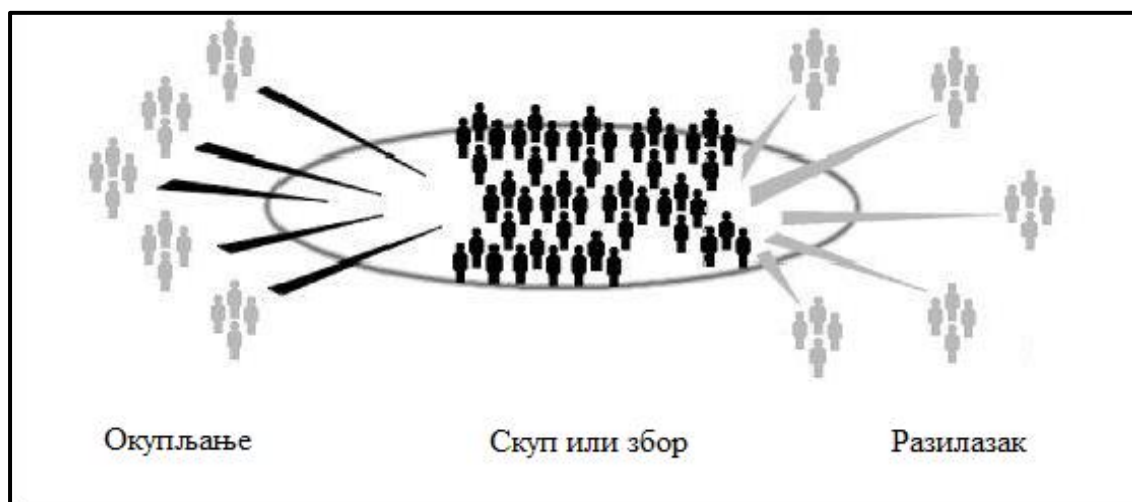
Према доступним подацима и подели на наведене врсте, можемо закључити да је, на територији Републике Србије, у претходних пет година, у просеку, дневно одржано око 165 јавних окупљања. Најбројнија су спортска окупљања која у укупној структури чине 78,8 % свих јавних окупљања. Због њихових специфичности, бројности и учесталости на њима је присутно и највише безбедносних проблема. Поред тога на безбедносне проблеме највише утиче присуство и деловање екстремних навијачких група, о чему ће у раду касније бити више речи.

### 3.2. Специфичности, узроци, поводи и циљеви јавних окупљања

Приликом дефинисања појма окупљања утврдили смо да су основне карактеристике јавних окупљања њихов привремени карактер, затим да су по правилу увек организована, те да имају одређени циљ и да се њима изражава став о неком питању или шаље одређена порука ради остварења циља.

Специфичности одређеног окупљања, увек су у каузалном односу са узроцима, поводима и циљевима окупљања. Како узроци, поводи и циљеви окупљања могу бити веома различити, у предложеним врстама окупљања биће нешто детаљније објашњени.

Окупљање, односно сам чин формирања скупа, гомиле, (енг. Crowd Development), можемо приказати кроз три основна елемента, као на слици 1, (Hunsicker, 2011:41): окупљање (енг. Assembling), скуп или збор (енг. Gathering) и разилазак (енг. Dispersing).



Слика 1. Формирање скупа према Хансикеру (Hunsicker, 2011:41)

Свако јавно окупљање можемо посматрати кроз бројне активности које условно можемо поделити на оне *пре*, *за време* и *након* одржавања окупљања. Ове активности се начелно одвијају у три специфичне фазе: прва је *припремна* фаза, која садржи претходну организацију и сам чин окупљања, односно долазак учесника на одређено место. Друга је фаза *реализације* или одржавање јавног окупљања, извођење програма, садржаја или слање поруке, представљање циља окупљања, и трећа је *завршна* фаза, разилазак окупљених или одлазак са места окупљања. За безбедносни менаџмент овај процес је много сложенији од представљеног поједностављеног шематског приказа окупљања, формирања скупа и разиласка окупљених.

Скуп настаје од мноштва појединаца, мањих или већих група, које се привремено окупљају у одређено време, на одређеном простору. Те мање групе обично чине познаници, пријатељи, чланови породица, комшије или

припадници локалне заједнице, односно лица која се међусобно познају, деле заједничка уверења и ставове, што уједно представља и разлог за окупљање. Различите невладине и друге организације, политичке партије, удружења грађана, друштвене групе и покрети, такође могу организовати сопствена окупљања или учествовати на окупљањима која нису организовали. Поред наведених, окупљањима могу да присуствују и међусобно потпуно непознати појединци, случајни пролазници, и/или мање или веће организоване групе. Поред јавног присуства окупљању, појединци и групе се могу инфилтрирати у скуп са различитим циљевима. Безбедносно најинтересантнији су они појединци и групе чији је циљ ометање одржавања окупљања, стварање нереда или угрожавања безбедности на други начин.

Узроци, поводи и циљеви окупљања су вишеструки и како је већ речено, често су међусобно веома тесно повезани или условљени. Иако се узроци и поводи могу учинити као слични појмови, нужно је разматрати их у њиховој међузависности и међусобном утицају, а користимо их да означимо стање које претходи неком догађају. Када су у питању јавна окупљања, могуће је између њих направити и прилично прецизну разлику.

Под узроцима неке појаве подразумевамо читав низ претходних процеса или догађаја. Често се као синоним, помиње и термин услов, којим се непосредније описују стања у којима може доћи до настанка неке појаве. Услови у разматрањима, претходе узроцима и представљају социјално, политичко, културно и безбедносно окружење или „плодно тло“ за настанак узрока. У случају јавних окупљања, услови представљају општију категорију, знатно шире подручје: друштвено, политичко, културно, верско, заједничке вредности неког друштва, морал, уверења и ставове друштвене заједнице или групе.

Поједини аутори одређено стање, ситуацију или догађај, који могу довести до испољавања претње обухватају појмом „безбедносни изазов“ (Broder, 2006:3). Према томе, свако јавно окупљање представља у извесном смислу безбедносни изазов, односно може да постане и „извор“ угрожавања безбедности или да доведе до испољавања претње. Под појмом извор угрожавања безбедности неки аутори подразумевају „исходиште неке будуће

појаве“, претњу поистовећују са обликом, односно „конкретним начинима испољавања угрожавања“ (Стајић, 2013:52). Да би се претња остварила, односно постојало угрожавање безбедности јавног окупљања, неопходно је испољавање деловања од стране носилаца угрожавања.

Наведена схватања су прихватљива за анализу услова, узрока и повода који доводе до организовања окупљања, као и до угрожавања безбедности јавних окупљања. Чини се прикладним анализирати узроке, који могу да доведу до окупљања и поводе, као конкретне догађаје или окидаче, након којих се окупљање и догоди. При томе је за безбедносни менаџмент од важности и познавање услова у којима се читав овај процес одвија, јер окупљања која имају за циљ остваривање права у најширем смислу, по правилу, нису увек изоловани или само појединачни догађаји.

Актуелни услови, у вези са окупљањима, могу се поделити на макро и микро услове. Карактеристични макро услови су: униполарност света или нестанак блоковске поделе света, са једне и покушаји доминације НАТО пакта, са друге стране, глобализација, монополистичке тежње, наводна демократизација и свргавање вишедеценијских режима у функцији неоколонијалистичких и економских интереса западног света и глобалне светске силе САД, наметање нових вредности и стандарда, који воде губљењу идентитета и свеукупне зависности, економском, моралном, социјалном, психолошком осиромашењу и уништењу појединих држава, па чак и нестанку мањих народа.

Микро услови се могу посматрати тројако: прво, као услови на нивоу конкретне државе – *државни*, друго, као услови неког њеног региона - *регионални*, и треће, микро услови као специфични услови локалне заједнице, односно мањег дела територије, дела града или насеља - *локални*. Микро услови могу настати и као последица макро услова или бити у непосредној вези са њима или настати и независно, некада и без очигледног или директног утицаја макро услова. Могу се манифестовати, али и пратити кроз показатеље који утичу и на појаву и учесталост одређених облика окупљања. Ти показатељи могу бити: безперспективност, криминал, корупција, незапосленост,

угрожаваће слобода и права грађана, пад животног стандарда, незадовољство изазвано радом или поступком органа власти или јавним политикама.

Најопштије посматрано сви узроци јавних окупљања могу да буду позитивно или негативно одређени. Овакав приступ може да има и субјективну компоненту, јер када је у питању окупљање против представника власти, оно је са гледишта организатора и учесника окупљања, по правилу, са позитивним предзнаком, док власт начелно према свим таквим окупљањима, најчешће има негативан однос. Ово је нарочито препознатљиво у нашем друштву, у коме владајућа партија, по правилу, за окупљања на којима се критикује њен рад, сматра да га иницирају или организују противници власти (поистовећујући се са државом) или опозициона(е) партије. Познавање ширег друштвеног и социјалног контекста, као и различитих узрока, важно је за успостављање аналитичког оквира. При томе шири друштвени и социјални контекст представља *посредне* поводе за окупљања. Од важности је и посматрање, препознавање и предвиђање могућности настанка и испољавања неких појединачних или изолованих догађаја, који могу да постану *непосредни* повод за јавно окупљање, са конкретним циљем.

Циљеви јавних окупљања могу да буду веома различити, па је поделу циљева могуће извршити на више начина. У безбедносном смислу, какав год да је циљ окупљања, поставља се основно питање, да ли је циљ организатора и окупљених да одрже мирно окупљање или је циљ изазивање нереда, насиља, угрожавања безбедности. Иако их није могуће све навести, најопштији циљеви мирних окупљања могу бити: подршка, противљење, промоција, упозорење, одбрана права.

Поједини аутори, схватање ових међузависности, услове, узроке и поводе окупљања називају општим називом разлози, што је донекле и прихватљиво приликом анализе ризика и претњи. Они сматрају да су најчешћи разлози за окупљања: економске тешкоће, социјална правда, етничке разлике, примедбе на рад влада појединих држава, светских институција или организација и политичко незадовољство.

Суштинска разлика између разлога и повода је у томе што повод за јавно окупљање можемо схватити и као конкретан догађај који је утицао на

реакцију окупљањем, непосредно након што се догодио или је постао познат јавности. Тежиште интересовања смо овде свесно усмерили на окупљања која немају спортски или културно-забавни циљ. Када говоримо о разлозима и поводима окупљања, не искључујемо у потпуности могући утицај на безбедносну ситуацију и њено манифестовање и на поменута окупљања.

Праћење безбедносне ситуације, значи и прикупљање сазнања и уочавање специфичних повода који могу резултирати изненадним окупљањима. Поводи за изненадно јавно окупљање, поред раније поменутих могу бити и следећи: пресуда суда, одлука државног службеника или органа, организације, одлука или поступак друге државе, извршење тешког кривичног дела, чиме се листа не исцрпљује.

У безбедносном смислу изненадно јавно окупљање специфично је из више разлога. Најважнији разлог представља фактор време, односно недостатак времена за припрему, планирање и организовање. Из овог фактора и у вези са њим, произилазе и остали разлози: недовољно правовремених и проверених информација о намерама одржавања, месту одржавања, току окупљања, саставу, бројности и циљу окупљених. То доводи и до проблема у свим осталим фазама безбедносног менаџмента, планирања и организовања система обезбеђења јавног окупљања (изостанак одговарајуће припреме, немогућност адекватне процене, могућност ангажовања само тренутно расположивих снага и средстава, извесност кризне ситуације).

Поред анализираних безбедносних аспеката класификације окупљања, након сагледаних специфичности, узрока, повода и циљева окупљања, издвојићемо према нашем мишљењу безбедносно прихватљиву поделу јавних окупљања према критеријумима:

- месту одржавања,
- динамици окупљања,
- циљу окупљања,
- узроку окупљања,
- поводу окупљања и
- садржају окупљања.

### **3.3. Подела јавних окупљања према месту одржавања**

У претходном излагању расправљали смо о проблемима класификације окупљања и неким специфичностима, а појашњени су и појмови јавно место и место примерено за јавно окупљање, односно место окупљања. Расправљајући у претходном делу рада о проблемима класификације, предложено је и неколико начина поделе окупљања и сва су она чини се задовољавајућа. Међутим, обзиром да су приказане и неке специфичности, узроци, поводи и циљеви окупљања, намеће се потреба да се подела окупљања изврши у односу на још неке битне критеријуме, од којих зависи и организовање система обезбеђења јавних окупљања.

Имајући у виду наведене појмове, у односу на место одржавања јавног окупања, можемо разликовати две основне врсте јавних окупљања:

- окупљања на отвореном простору и
- окупљања у затвореном простору.

И једна и друга окупљања, имају своје специфичности, које могу представљати истовремено и олакшавајуће, али и отежавајуће околности за функционисање система обезбеђења јавних окупљања.

#### **3.3.1. Јавна окупљања на отвореном простору**

Под отвореним простором подразумевамо у најширем смислу сва места која се налазе ван грађевинских објеката и на којима се могу одржавати јавна окупљања. Места за одржавање јавних окупљања на отвореном простору могу бити: улице, паркови, тргови, простори око зграда и објеката. Окупљања на отвореном простору подлежу обавези организатора да пријави таква окупљања надлежним властима најкасније пет дана пре времена одређеног за почетак одржавања окупљања.

Поред тога, организатор је дужан да ангажује редарску службу и обезбеди одржавање мирног окупљања на начин да се онемогући избијање насиља и недоличног понашања. То значи, да предузме законом прописане мере, организује одговарајуће обезбеђење и да у сарадњи са надлежним државним органима, пре свих са полицијом, предузме мере за безбедно одржавање окупљања.

Окупљања на отвореном простору су сложенија у односу на окупљања у затвореном простору, у првом реду по могућности окупљања знатно већег броја присутних и изложености већем броју фактора који утичу на безбедност окупљања. У првом реду, изложеност и угрожавање безбедности окупљања на отвореном простору, везана је за време, временске прилике и елементарне непогоде. Међутим, одржавање и једних и других, често може бити подједнако угрожено или може доћи до угрожавања безбедности на различите друге начине (нарушавање реда, насиље, тероризам). Због тога, у безбедносном смислу, није могуће аргументи тврдити да су окупљања на отвореном простору ризичнија од окупљања у затвореном простору или обрнуто.

### **3.3.2. Јавна окупљања у затвореном простору**

Затворен простор као место одржавања јавних окупљања можемо прецизније одредити ако затворени простор дефинишемо као објекат, део објекта или простор унутар грађевинских објекта. Најчешће су то сале, хале, тржни центри, дворане, холови, домови. Обзиром да окупљања у затвореном простору не подлежу обавези пријављивања, поставља се питање да ли је осим организатора, још неко одговоран за безбедност окупљања, као и које и какве мере безбедности треба предузимати. Када је у питању право на слободу окупљања, потпуно је јасно да организовање јавних окупљања у затвореном простору није потребно пријавити надлежном органу.

Интересантно је и питање везано за праксу појединих организатора јавних окупљања у затвореном простору, да и поред законске регулативе која не предвиђа пријављивање таквих окупљања, иста пријављују надлежним органима. Пре свега то чине политичке партије, неке невладине организације, установе, удружења и други организатори окупљања, који због специфичности окупљања: теме, садржаја, одређене категорије учесника или циља окупљања, сматрају да може доћи до инцидента или угрожавања безбедности окупљања, те је то често опредељујући разлог за пријављивање окупљања.

Наведена окупљања су безбедносно врло специфична, међутим за разлику од њих и други облици окупљања у затвореном простору, попут спортских, музичких и догађаја са великим бројем учесника, захтевају и предузимање комплексних мера и организовање система обезбеђења са



учешћем више субјеката. Иако се одржавају у затвореном простору, управо због безбедносних разлога и она се пријављују надлежном органу или се о њиховом одржавању обавештава надлежни орган и организује се њихово обезбеђење.

#### **3.4. Подела јавних окупљања према динамици одржавања**

Када разматрамо динамику одржавања као критеријум поделе јавних окупљања, неминовно се намеће логична подела на окупљања на месту и у кретању (у покрету, покретна окупљања). При томе се првенствено има у виду већина учесника окупљања, односно да ли се они покрећу или не. Први облик представљају окупљања на једном месту, непокретна или статична окупљања која карактерише активност учесника окупљања без напуштања првобитне локације на којој је окупљање започето, као и за све време његовог трајања.

Други облик, окупљања у покрету, покретна окупљања, скупови у покрету су они који се одвијају непрекинутим кретањем од места почетка окупљања до места завршетка окупљања. У неким случајевима ова места могу бити иста, дакле почетна и завршна тачка су исто место, али и сасвим различита места. Међутим, овде можемо да поставимо питање да ли је покретно окупљање, и оно које се одвија са прекинутим кретањем, успутним стајањем или задржавањем на делу трасе којом се окупљени крећу. Такве прекиде кретања или заустављање, стајање на месту, са неким дешавањем на месту заустављања, а затим настављањем кретања можемо да назовемо и комбинованим окупљањем. Интересантно је да је претходни Закон о окупљању грађана, прописивао да се јавни скуп у покрету (чл. 2. ст 3. на простору на коме се одвија јавни саобраћај) може одвијати само непрекинутим кретањем, осим на месту поласка и завршетка.

Међутим, у пракси се често одржавају и окупљања која се одржавају прекинутим кретањем и задржавањем на одређеним местима на траси кретања, испред неких објеката. У зависности од више различитих фактора: места задржавања, намера и понашања окупљених, активности противника окупљања, заустављање и покретање скупа, може увећати безбедносне ризике и отежати контролу масе и обезбеђење таквог окупљања. Законом о јавном окупљању, ово ограничење је отклоњено, тако да се окупљање у покрету може одвијати

кретањем и заустављањем кретања окупљених на одређеним местима између места поласка и места завршетка кретања.

Окупљања у покрету се најчешће одвијају кретањем пешице, као шетње, маршеви или поворке, а специфична су окупљања у покрету коришћењем моторних или неких других превозних средстава (бицикла, мотоцикла, аутомобила, пољопривредних машина). Нарочито, безбедносно интересантна могу да буду окупљања већег броја лица моторним возилима, попут окупљања таксиста, који са више стотина возила могу да зауставе саобраћај и блокирају градске улице или путеве.<sup>79</sup> Такође, окупљања земљорадника и кретање пољопривредним машинама, тракторима могу да угрозе безбедност саобраћаја, при вожњи градским улицама или блокирањем путева, раскрсница или објеката. Последњих година су заступљена и окупљања мотоциклиста, тзв.мотоскупови. Они се повезују, често и неоправдано, и са међународним мотоциклистичким бандама.<sup>80</sup> Деловање мотобанди или њихово учешће у окупљањима може да увећа ризике, због извршења разних кривичних дела, поседовања и употребе оружја, али и због конзумирања алкохола и коришћења наркотика.

#### **3.4.1. Јавна окупљања на месту - митинзи**

Уобичејено је да се за јавна окупљања на једном месту најчешће користи појам *митинг*. Корен појма настао је од глагола енг. Meet, са значењем срести, сусрести, састати се или именице енг. Meeting са вишеструким значењем, која најчешће означава састанак, сусрет, скуп, седницу, збор, јавни народни збор, заседање, састајање.

---

<sup>79</sup> Протестна вожња таксиста од ТЦ „Ушће“, центром Београда и аутопутем према аеродрому Никола Тесла, са преко 100 возила, довела је до великог застоја у саобраћају. Разлог је неиздавање дозвола за обављање такси делатности. Преузето 23.02.2016. са [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2016&mm=02&dd=22&nav\\_category=12&nav\\_id=1099588](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2016&mm=02&dd=22&nav_category=12&nav_id=1099588)

<sup>80</sup> Најпознатије мотобанде су са подручја САД (енг. Hells Angels, Outlaws, Mongols, Warlocks, Pagans, Bandidos, Sons of Silence, Vagos), али се њихово деловање измешта и у Европу. Најчешће се ради о врло насилним моторизованим криминалним групама, чији се припадници баве крађама, трговином дрогама и оружјем, отмицама, прањем новца, убиствима. Преузето 14.02.2016. са <http://www.complex.com/sports/2014/06/10-most-dangerous-motorcycle-gangs-in-america/hells-angels>

Термин митинг употребљен у контексту слободе јавног окупљања према Гошу (Ghosh, 1993:18) означава „састанак одржан у циљу дискусије о питањима од јавног интереса или изражавања ставова о таквим стварима“. Јавни митинг према истом аутору означава „састанак на јавном месту или неком његовом делу, где је дозвољено присуство, без обзира да ли се оно плаћа или на неки други начин“.

Уочава се да митинг означава активност и дешавање на једном одређеном месту. Дакле реч је најчешће о претежно статичном дешавању, односно дешавању везаном за одређени простор или место на коме се одвија окупљање. Митинг такође уобичајено укључује и обраћање окупљенима, једног или више говорника, постављање бине за ту сврху или се говорник обраћа са погодног места, коришћење озвучења, мање конфронтирајући ниво расположења говорника и окупљених. У суштини митинзи имају организацију одржавања која доприноси да они протекну, углавном, без инцидента.

Појам митинг се често поистовећује са појмом протест (енг. Protest), а понекад се у страниј литератури користе и термини (енг. Remonstrance, Remonstratio) са значењем опомена, приговор на одређени догађај, ситуацију или стање и појаву у друштву, политици. Протест се може изразити појединачним изјавама или јавним окупљањем људи. Међутим, поставља се питање шта је онда митинг подршке, који у основи нема елементе протеста већ потпуно супротно, организован је ради пружања подршке некоме или нечему. Подела јавних окупљања према циљу, на окупљања *подршке* и *противљења*, као општија, обрађена у наставку рада, донекле појашњава ову недоумицу.

#### **3.4.2. Јавна окупљања у покрету - демонстрације**

Често коришћен појам демонстрације, води порекло од лат. *Demonstrare*, са значењем показивати, доказивати, излагати, тумачити и видно испољавати расположење, односно лат. *Demonstratio*, са значењем јавно испољавање расположења појединаца или гомиле.

Неки наши аутори појам демонстрације етимолошки повезују и са народом (грч. *Demos*). Таква веза и поред присуства људи, као једној од најбитнијих карактеристика окупљања, суштински је погрешна. Чини се да је

исправније у том контексту повезати га са термином јавно, односно да припада људима, локалној заједници или народу. Вероватно је овакво везивање са појмом народ настало делом и због познате синтагме „дешавање народа“ из наше блиске историје (Lekić, et al. 2009).<sup>81</sup> Поред тога, када је у питању јавност окупљања, као синоним за демонстрације, појављује се и синтагма улични протести, како би се означило најчешће место одржавања и најчешћи разлог демонстрација.

Иако је могуће испољавати расположење и на једном месту, у пракси се појам демонстације најчешће користи да означи комплексан облик јавних окупљања које има одређену динамику. Динамика се најчешће испољава кретањем учесника главним улицама градова, уз истовремено ношење транспарената, узвикивање парола, скандирање, певање, коришћење механичких и других извора буке. Стварање буке и кретање имају за циљ да привуку пажњу јавности и дуж трасе кретања учесника окупљања. Често се на тај начин иницирају случајни пролазници и посматрачи, поред којих демонстранти пролазе, да им се евентуално прикључе, чиме се број учесника може увећати.

Историчар Ерик Хобсбаум (Hobsbawm, 2003:73) сматра да је учешће у масовним демонстрацијама, активност која комбинује телесно искуство и интензивне емоције највишег степена. За разлику од неких телесних искустава, која су индивидуални чин, демонстрације су по својој природи колективне, а могу да трају сатима и подразумевају неку физичку акцију: марширање, скандирање, певање. Ово необично поређење, чини се да нема потпуно поуздано чињенично утемељење, међутим непобитно је да заједничко учешће у окупљању доводи до интеграције појединаца у маси, учвршћује њихове међусобне везе које могу бити израз и суштина колективног искуства.

---

<sup>81</sup> Прва књига у Србији у којој је на основу докумената и сведочења политичких актера описан период назван „дешавање народа“, као синоним за бројна окупљања - митинге присталица СПС и Слободана Милошевића. Често је коришћена и синтагма „догађање народа“. Настала је по изјави из говора књижевника Милована Витезовића, на митингу, одржаном у Београду, дана 19.11.1988. године: „Поштовани народе, наша историја ће ову годину запамтити као годину у којој нам се догодио народ.“

Таква окупљања могу бити ненасилна, али и због снажног емотивног набоја, у комбинацији са неким другим факторима (политички, економски, верски и етнички), мање или више насилна. Неки аутори (Гафиновић, 2012:232) наводе да је између демонстрација (ирелевантно је да ли су илегалне или легалне) и грађанских нереда, схваћених као неоружаног облика унутрашњег угрожавања безбедности државе и грађана, танка линија раздвајања. Односно да су демонстрације заправо једна од најчешћих форми испољавања грађанских нереда (Стајић, 1995), док их неки аутори повезују и са масовним политичким насиљем, које претходи немирима и устанцима (Симеуновић, 1989:118-119).

Из ових гледишта уочавају се тешкоће и мултидисциплинарност појмовног одређења јавних окупљања и демонстрација. Иако је за безбедносни менаџмент јавног окупљања веома битно да ли је окупљање легално или није, можемо да закључимо да демонстрације могу да доведу до угрожавања безбедности у случајевима када окупљени – демонстранти, изгубе контролу над својим понашањем или када њихово понашање буде инструментализовано. И поред изузетака, односно постојања и мирних демонстрација, неки аутори према интензитету тако и врше поделу демонстрација на мирне и немирне (Стајић и сар., 2006:114), у пракси су оне углавном повезане са испољавањем насиља и угрожавањем безбедности.

Поред појма демонстрације у употреби су често и појмови, шетња и/или марш. Они недвосмислено означавају јавно окупљање у покрету. Да би се појачало њихово значење, често се користи синтагма протестни марш и протестна шетња. Користе се и ради ублажавања појма демонстрације, некада у културолошком смислу, а често као политичка или медијска одредница.

Приликом пријављивања јавних окупљања, односно обавештавања надлежног органа, организатори често користе различите појмове за врсту или облик окупљања који организују и пријављују. У нашој држави није прописан и не постоји јединствен или општеприхваћен образац пријаве јавног окупљања,<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> У неким државама постоји прописан образац за пријаву јавног окупљања, што представља добру праксу јер у већини случајева пријава садржи све податке потребне безбедносном менаџменту за организовање и предузимање потребних мера. У појединим случајевима, у Србији такође можемо пронаћи образац пријаве, самоиницијативно сачињен од стране полицијских службеника у

те је и то један од могућих разлога зашто се јавна окупљања и другачије називају.

### **3.4.3. Комбинована јавна окупљања**

Комбинована јавна окупљања представљају сложенији облик окупљања од митинга и демонстрација, јер као што и сам назив сугерише чине комбинацију више облика окупљања. Могу се одржавати на једном месту као митинг, затим наставити померањем или кретањем, као скуп у покрету или демонстрације. Могу започети на једном месту, а завршити се на неком другом, а могуће је да почну на једном месту, наставе се кретањем и повратком на место почетка окупљања. У одређеном смислу комбинована окупљања се могу поистоветити и са окупљањима према критеријуму динамике. Ова окупљања могу имати и друге елементе нпр. перформанса, па би одговарајући назив могао да буде и сложена окупљања, јер могу да се састоје и од више елемената других врста окупљања. Као облик сложеног окупљања можемо издвојити и једну безбедносно специфичну категорију када се више скупова одржава истовремено у непосредној близини или на више локација, чак и у различитим градовима. Појаву истовремених окупљања, у различитим градовима у Србији, осим Београда, неки аутори (Mihajlović S. и ur. Spasić i Subotić, 2001:65) називају „деметрополизација“ окупљања. Таква окупљања изискују ангажовање знатно више снага и средстава, али и виши ниво планирања, организовања, координације и управљања, приликом ангажовања система обезбеђења јавних окупљања, истовремено на више локација.

*Истовремени скупови* су два или више окупљана у приближно истом или блиском времену, чије се трајање временски поклапа, а по месту на коме се одржавају су најчешће у непосредној близини или се учесници могу видети или чути. Због тога, са безбедносног аспекта заслужују нарочиту пажњу. Када се пријаве два или више „неповезаних“ скупова на истом месту и у исто време, требало би да одржавање сваког од њих буде омогућено и обезбеђено на најбољи могући начин. Забрана јавног окупљања само на основу чињенице да се

два или више скупова одржавају у исто време и на истом месту, вероватно ће представљати несразмеран одговор, уколико се оба или више скупова могу одвијати на безбедносно прихватљив начин. Опште начело забране дискриминације захтева и да се мирни скупови у сличним условима не суочавају са различитим нивоима ограничења. Међутим, оваква окупљања могу представљати безбедносно ризичне догађаје. Сложенија су за реализовање како за организаторе, тако и за обезбеђење окупљања. Уколико између окупљених, на истовременим скуповима, постоји одређени степен антагонизма, неслагања по неком питању или супротност циљева, изражена нетрпељивост, што се по правилу и дешава, онда они могу попримити елементе међусобно супротстављених скупова, одосно контраскупова.

*Контрамитинг* или *контрадемонстрације*, представљају посебне облике истовремених окупљања (*контраокупљање*, *контраскуп*), у којима учесници једног окупљања желе да изразе своје противљење ставовима које износе или које заступају учесници другог окупљања. Право на контрамитинг или контрадемонстрације, такође не би требало да обухвата спречавање других да остваре своје право на јавно окупљање. Оваква окупљања можемо појмовно да одредимо и као *повезана окупљања*, која су још сложенија за организацију и безбедносни менаџмент. Акцент треба ставити на позитивну обавезу државе да заштити и омогући свако мирно окупљање. Специфично је што учесници ових окупљања могу међусобно да се виде и чују, у мери у којој је то могуће или безбедносно прихватљиво, а то подразумева ангажовање адекватних снага (полицијских, приватног обезбеђења) и других ресурса ради омогућавања одржавања истовремених или повезаних скупова.

Венецијанска комисија у својим препорукама посебно истиче важност омогућавања истовремених окупљања, имајући у виду и додатне тешкоће са којима се може суочити безбедносни менаџмент јавних окупљања. У неким случајевима безбедносни ризици таквих окупљања могу бити изузетно високи, те се поставља оправдано питање процене ризика и последица, у крајњој линији и доношења одлуке о њиховом одржавању или евентуалној забрани. Овде у пуној мери долазимо и до повезаности безбедносног и политичког питања, одлучивања о одржавању или забрани одређеног окупљања и доносиоца одлуке о томе. Међутим, по питању одржавања контрамитинга и полиције неких

западних земаља, суочене су и са одлуком о забрани одржавања таквих скупова и са политичким утицајем на одлуку.

### 3.5. Јавна окупљања у односу на циљ одржавања

Важно је уочити да свако јавно окупљање има свој циљ, који према законском одређењу мора бити потпуно отворен, видљив, саопштен и јаван. Чини се да свако јавно окупљање поред саопштеног циља може да има и сопствени циљ.

Могуће је и да циљ окупљања буде затворен или прикривен, односно да окупљање буде пријављено са једним циљем, али да у некој фази, пре или за време окупљања дође и до промене циља окупљања. На пример, јавно окупљање које има социјални или политички циљ, може да прерасте у окупљање са националистичким или сепаратистичким циљем. Такође, је могуће и да се циљ окупљања промени и због неког спољашњег утицаја. У складу са променом циља окупљања, извесно је да може доћи и до промене садржаја окупљања или промене у понашању окупљених, реакције која даље може довести и до безбедносних проблема или кризних ситуација.

Јавна окупљања се у односу на циљ, према томе могу у најширем смислу одредити као јавна окупљања *подршке* (некоме или нечему, слагања, одобравања, прихватања) или *противљења - протеста* тзв. протестна окупљања (против некога или нечега, неслагања, неодобравања, неприхватања). Ова подела је са аспекта безбедности чини се и најважнија, мада се циљ окупљања, као критеријум поделе, овим у потпуности не исцрпљује. Можемо говорити и о економским, научним, политичким, верским, спортским, културним, хуманитарним и забавним циљевима других облика окупљања, којима је законом одређена сврха, а не циљ, односно остваривање неког од наведених и других интереса.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Закон о јавном окупљању, чл. 3, као циљеве окупљања наводи: државне, политичке, социјалне, националне, као и изражавање, остваривање и промовисање других слобода и права. У закону је уместо циљева окупљања, за друге облика окупљања, коришћен појам сврха окупљања и остваривање верских, културних, спортских, забавних и других интереса



Једна од карактеристика окупљања је и његова амбивалентност. Она подразумева да свако окупљање истовремено може садржати елементе и за и против, односно и подршке и противљења. Амбивалентност може бити стварна, реална или прикривена, латентна, а проблем представља њено уочавање, препознавање или предвиђање могућег начина испољавања. Због тога је и безбедносна процена, или процена ризика везана за развој догађаја на јавним окупљањима, којима је циљ подршка, а исто тако и противљење често врло проблематична.

### **3.5.1. Јавна окупљања подршке**

Окупљања подршке (слагања), по правилу, имају мањи безбедносни ризик, окупљени се најчешће и већином понашају прихватљиво, не нарушавају јавни ред, поштују прописе и упутства службених и других лица. Као карактеристична окупљања подршке, можемо издвојити из различитих других врста окупљања: политичка, као скуп подршке неком лидеру или партији, политици и одлукама одређене партије, окупљања подршке у вези са битним политичким, националним или неким другим питањем од јавног интереса, окупљања подршке спортској репрезентацији, клубу или такмичару због оствареног успеха на спортском такмичењу или утакмици.

Иако се ради о мирнијим облицима окупљања, у пракси се догађало да појединци и групе, окупљања подршке искористе и за нарушавање јавног реда и извршење кривичних дела.<sup>84</sup>

Код окупљања подршке углавном нема конфронтације, постоји добро расположење већине учесника, чак и извесна доза еуфорије, која у комбинацији са конзумирањем алкохола и коришћењем пиротехничких средстава на месту окупљања, може да представља изванредан ризик за окупљене и пролазнике.

Један од специфичних начина изражавања подршке представља и вожња моторних возилима градским улицама. Код таквог начина подршке, окупљени се налазе на улицама и тротоарима, а током вожње возилима, седе на

---

<sup>84</sup> Преузето 15.08.2015. са <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/31421/Kosovo-za-patike-Video>

хаубама, крововима или на вратима возила са спуштеним прозорским стаклима, доводећи себе и друге учеснике у опасност.

### **3.5.2. Јавна окупљања противљења**

Окупљања противљења (протеста) представљају сложеније безбедносне појаве, јер подразумевају веће безбедносне ризике и претње, од окупљања подршке. Наиме, на окупљањима противљења, окупљени су израженије агресивнијег понашања. У већем броју случајева, долази до нарушавања јавног реда и мира, у мањем или већем обиму, угрожавања безбедности, вршења кривичних дела, избијања насиља и испољавања незадовољства на друге начине (уништење или оштећење имовине, гађање предметима). У немогућности да искажу противљење непосредно и према извору незадовољства, учесници окупљања то често чине посредно, према припадницима система обезбеђења јавног окупљања.

Анализирајући радове теоретичара који описују друштвене покрете (Павловић, 2006:103), користећи се аналогijом можемо закључити да јавна окупљања противљења или протеста, имају следећа обележја: колективна акција, добровољност и отвореност, масовност, став према друштвеној промени, израз друштвеног конфликта, интересна основа, незадовољене потребе, јавност деловања, спонтаност, дифузност, еластичност и друштвена значајност проблема.

За јавна окупљања противљења, уобичајено се користи термин протест или протестно окупљање. У законским решењима неких држава,<sup>85</sup> јавна окупљања су подељена на мирна окупљања и просвједи, јавне приредбе и друге облике окупљања.

### **3.6. Јавна окупљања у односу на узрок**

Како је већ речено, узроци окупљања могу бити веома различити, а тешкоћу представља и њихова прецизнија подела. Покушаћемо да представимо

---

<sup>85</sup> Закон о јавном окупљању Републике Хрватске, под просвједима (прев. аут. протестима) се подразумева свако организовано окупљање више од 20 људи, које се одржава ради јавног изражавања и промицања (прев. аут. промовисања) политичких, социјалних и националних уверења и циљева. *Narodne novine* br. 128/99, 90/05, 139/05, 150/05, 82/11 и 78/12.

окупљања чији основни узрок проналазимо у незадовољству радом надлежних државних институција, у најширем смислу. Ова окупљања су безбедносно најзначајнија јер представљају кризне ситуације, којима се угрожава функционисање основних функција државе, локалне самоуправе и институција. Један од разлога је и тај што окупљања чији су узроци наведена незадовољства, могу да прерасту у случајеве неуправљиве кризе, са свим њеним карактеристикама.

Забележени су случајеви окупљања ради изражавања незадовољства изазваних радом или одлукама надлежних институција, органа управе, министарстава, владе, скуштине и председника државе.

Неки од узрока су били следећи: доношење неких законских и подзаконских прописа, неуспешних приватизација, чланства у међународним организацијама, (против приступања НАТО пакту), хапшења због изручења Хашком трибуналу, откупне цене пољопривредних производа, цена услуга у такси превозу, издавање дозвола за рад, смањења пензија и плата, промена услова студирања.

Узрок окупљања директно утиче и на структуру и број окупљених, па су могућа окупљања припадника одређених друштвених слојева, најчешће средњих и нижих, као и окупљања специфичних категорија и занимања (студената, радника, таксиста, ратних ветерана, пољопривредника, новинара и пензионера).

Намеће се и питање да ли су окупљања због незадовољства радом неких државних органа посебне врсте окупљања или само специфични облици јавних окупљања противљења, митинга или демонстрација, па се окупљања одржавају на оним местима која представљају извориште узрока окупљања.

Неки аутори, окупљања попут демонстрација, бојкота и радничких штрајкова, називају и „ненасилним формама директне акције“ (Fay, 2007; 2011:444). Од препознатљивих појавних облика, који садрже некакву форму директне акције, у нашој пракси, издвојићемо и размотрити по нашем мишљењу, неколико карактеристичних.

### 3.6.1. Окупљања испред циљних објеката

Обично се испољавање незадовољства, изражавање протеста јавним окупљањем и слање поруке властима, организује управо испред објеката, зграда или просторија у којима се налази седиште државних органа или служби, чијим радом, односно радом њиховог руководства или поступањем, окупљени нису задовољни. Окупљени при томе истичу одређене захтеве и сматрају да су те институције надлежне или одговорне за решавање проблема због кога се окупљају испред њихових седишта. Најчешће су ова окупљања ненасилна, али проблем представља ометање нормалног функционисања и дужина њиховог трајања. Протоком времена, ситуација може да ескалира и да дође до мањих или већих инцидената, сукоба између запослених и окупљених.

Облик изражавања незадовољства јавним окупљањем испред објеката који представљају узрок незадовољства у страниј литератури, назива се пикетинг (енг. Picketing)<sup>86</sup>. Назив потиче од енглеске речи пикет (енг. Picket), која се користи са више значења: поставити, стражарити, оградити. Међутим, најчешће означава стајање или „парадирање“ у близини пословних или владиних канцеларија обично са елементима протеста, ношењем транспарената или истицање захтева у радним споровима или неслагања са јавним политикама (анти глобалисти, противници абортуса, противници загађења животне средине). Иако је загарантовано право на слободу окупљања и говора, у појединим случајевима пикетинг може бити ограничен (предузимањем мера самоиницијативно или по налогу суда) како би се спречили физички сукоби, блокирање улаза у објекте или друге претње по безбедност.

### 3.6.2. Блокирање јавних објеката

Блокирање јавних објеката може да проистекне из претходног облика окупљања, када се окупљени испред циљаних објеката и установа, задржавају у њиховој близини и пикетинг прерасте у блокаду објеката или да се окупљање унапред припреми као блокада јавних објеката. Блокирање објеката се врши

---

<sup>86</sup> West's Encyclopedia of American Law, edition 2. (2008). Преузето 20.09.2015. са <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Picketing>

најчешће запоседањем околног простора или улица око циљаних јавних објеката, стајањем, седењем, лежањем окупљених, недозвољавањем приступа улазима и излазима из објекта. Некада са мање или више насилним поступцима. Овакав облик окупљања се у иностраној литератури назива *sit in* (енг. Sit-in).<sup>87</sup>

Учесници у оваковом протесту, обично заузимају најчешће седећи положај на месту и својим телима блокирају пролазак. Место окупљања, могу бити улице, тргови, а најчешће се везују за државне или друге објекте: владе, министарстава, организација или корпорација. Окупљени остају на том месту док не буду удаљени, обично применом силе, хапшењем или постизањем договора, односно испуњења њихових захтева.

Блокирање јавних објеката представља веома успешан облик протеста јер изазивају поремећај у раду блокираних објеката, а присуство и седење на улици, изазива поремећај у функционисању саобраћаја и привлачи велику пажњу јавности. Поред објеката и улица у њиховој близини дешавале су се и блокаде ауто-путева и других саобраћајница, железничких пруга и речних токова.

Ова окупљања су обично ненасилна. Због дужине трајања блокаде, нарушавања јавног реда, немогућности нормалног функционисања блокираног места или неког другог разлога, полиција је у неким случајевима приморана да уклони учеснике окупљања. Понекад је то могуће учинити разговором, постизањем договора или преговорима, а у неким случајевима једино је могуће физичким уклањањем окупљених са блокираног простора или применом силе и средстава принуде. Изношење учесника или употреба средстава принуде према окупљенима, често изазива симпатије јавности према њима, а револт према полицији, што може бити и контрапродуктивно.

### **3.6.3. Улазак и боравак у јавним објектима**

Блокирање јавних објеката најчешће се наставља уласком окупљених у објекте и боравком у њима. Улазак у објекте може бити изведен мирним путем, када окупљени или део скупа, ненасилно уђе и остане у одређеном објекту.

---

<sup>87</sup> Преузето 14.03.2015. са [http://research.omicsgroup.org/index.php/Sit-in#Civil\\_rights\\_movement](http://research.omicsgroup.org/index.php/Sit-in#Civil_rights_movement)

Уколико објекти имају безбедносну заштиту, може доћи и до мањег или већег сукоба са припадницима обезбеђења или полицијом.

Окупљени обично заузимају одговарајућу просторију, канцеларију руководиоца органа, салу или ходник. Остају у објекту до испуњења захтева или до решавања одређене ситуације, постизања договора, потписивања споразума. Разлози за такву акцију најчешће су игнорисање окупљених и њихових захтева, непримање делегације или представника окупљених на разговоре, одуговлачење са почетком решавања проблема или једноставно због незаинтересованости надлежних за решавање њихових проблема.

Након уласка у објект и краћег или дужег боравка у њему, обично долази до интензивирања разговора са надлежнима и проналазка одговарајућег решења. Када проналазак решења није могућ или у разговорима не уследи договор, прибегава се интервенцији приватног обезбеђења објекта или полиције у циљу спречавања ометања рада, удаљавања лица из објекта или изношења применом физичке снаге и/или средстава принуде.

### **3.7. Јавна окупљања у односу на повод**

Повод у безбедносном смислу представља конкретан догађај који је покретач или окидач за окупљање, односно који најнепосредније утиче или доводи до окупљања. Поводи за окупљања могу бити врло различити, а могу се у сагледати и у претходним поделама окупљања, односно манифестовати подршком или противљењем, митинзима или демонстрацијама. Када говоримо о поводу, какав год он био, стваран или само искоришћен за окупљање, позадина окупљања може бити сасвим другачија.

У промишљању претежно безбедносних импликација везаних за повод, у том смислу, можемо издвојити два карактеристична облика окупљања. Први је перформанс, а други, спонтано окупљање. Оба ова облика и поред извесних сличности, намећу специфичне захтеве организацији обезбеђења. Прво, због снажне поруке коју шаљу и ефеката које поруке могу да изазову и друго, због изненадног дешавања, високог степена неизвесности у погледу трајања, бројности и начина понашања окупљених, даљих намера, изазивања и испољавања реакције.

### 3.7.1. Перформанс

Термин перформанс потиче од енг. Performance, са значењем представа, извођење, представљање. Иако се најчешће користи у уметности (Janson, 1962), као форма акционе уметности, последњих неколико година приликом пријављивања јавних окупљања, организатори поједина окупљања управо пријављују и изводе као перформанс, дајући им при томе одговарајући назив. Термин је прихваћен и често коришћен и у медијском извештавању.

Перформанс подразумева окупљања мањег броја лица - учесника, од свега неколико до пар десетина. Окупљање се обично дешава испред неког јавног објекта или на одређеним јавним местима, улица, раскрсница, трг. Одржавање перформанса карактерише најчешће краће време трајања, унапред осмишљен и припремљен програм. Овакав програм може садржати различите елементе: позоришне представе, скича, карикатуре, пантомиме, фотографије, музике и других, који је ограничен само маштом и луцидношћу перформера, лица која изводе перформанс или лица која учествују у њему. Перформанс може имати за циљ и да својим програмом поред скретања пажње, слања поруке, активно укључи у дешавање и случајне пролазнике и посматраче. Увећањем броја присутних и у зависности од њихове реакције, понашања осталих учесника, може доћи и до настанка безбедносних проблема.

Ради се често о начину представљања неког проблема на посебан, духовит начин са очигледном, видљивом или скривеном, али већини грађана, врло јасном поруком, критиком јавне личности или власти уопште, неких њихових одлука или конкретних поступака.<sup>88</sup> Перформанси се поред пријављеног, организују и одржавају и као окупљања без претходне пријаве, као реакција на одређени догађај, па поред увећања броја присутних, њихово теже предвидиво понашање, такође може представљати безбедносни проблем.

---

<sup>88</sup> Карактеристичан је и случај перформанса, под називом „10 диплома“, одржан 09.12.2014. године, у Београду, испред зграде Председништва Републике Србије, окупљањем око 200 грађана, предвођених др Војиславом Шешељем. Они су симболично покушали да уруче десет диплома Председнику Републике Србије Томиславу Николићу. Преузето дана 16.4.2016. са <http://www.vesti.rs/Tomislav-Nikoli%C4%87/Performans-radikala-ispred-Predsednistva-Deset-diploma-za-Nikolica.html>

За изненадне и кратке перформансе у страниј литератури појављује се и појам флеш-моб (енг. Flash mob).<sup>89</sup> Он означава изненадно и наизглед спонтано окупљање људи у одређеном јавном простору и извођење кратког перформанса с ефектном поруком, након чега се окупљени људи разилазе као да се ништа није догодило.

Случај - флеш моба, под називом „#центрирај\_књига“, одржан је 13.10.2014. године, поводом обележавања 124. рођендана градске библиотеке, око 50 учесника, окупило се у центру Суботице, код Сунчаног сата, тачно у 12 сати, отворили су донете књиге и читали их 5 минута, након чега су се мирно разишли.<sup>90</sup>

### 3.7.2. Спонтана окупљања

Поред бројних препорука за унапређење прописа о јавним окупљањима, постоји и настојање на међународном плану, да се окупљања која се организују изненада због одређеног конкретног повода, уведу у законски оквир кроз институт спонтаног окупљања.

Према томе, *спонтано окупљање* би означавало свако мирно окупљање које нема организатора, односно организатор није одмах познат, коме приступ има свако, ради изражавања мишљења или става о питањима од јавног или општег интереса, као непосредна реакција на одређени догађај.

Овде је, чини се значајно нагласити да је специфична карактеристика спонтаног окупљања управо непосредна реакција на догађај. Слање поруке протеклом времена потребног за пријављивање и организовање окупљања ослабило би његов значај. Због тога је важно да се окупљањем порука пренесе одмах, непосредно након конкретног догађаја. Треба имати у виду и могућност евентуалне злоупотребе института спонтаног окупљања. Она би се могла састојати у организовању окупљања без претходне пријаве, учесталим избегавањем пријављивања окупљања, али управо конкретан догађај подразумева постојање конкретног повода за непосредну реакцију окупљањем.

---

<sup>89</sup> Преузето 14.02.2016. са <http://www.merriam-webster.com/dictionary/flash%20mob>

<sup>90</sup> Преузето дана 15.12.2015. са <http://www.subotica.info/2014/10/10/centrirajknjiga>



Уколико нема непосредног повода, по предложеној дефиницији, таква окупљања не бисмо ни могли подвести под појам спонтана. Поред тога, организатор окупљања би био унапред познат и такви поступци не би могли да се понављају учесталије.

Обзиром да представља окупљање које се одржава као одговор, реакцију на догађај или неку ситуацију, карактеристично за спонтано окупљање је и да није могуће испунити формалне законске услове и да званично не постоји организатор таквог окупљања. Спонтани скупови се често дешавају и за време трајања догађаја који их је подстакао или непосредно после његовог завршетка. За спонтана окупљања је карактеристично да се одржавају управо у том временском оквиру, јер би одлагање почетка њиховог одржавања, односно најаве, ослабило или обесмислило поруку која треба да буде послата или пренета у што краћем временском интервалу.

Иако термин „спонтани“ не искључује у потпуности постојање организатора, спонтана окупљања могу бити организована и без познатог организатора, или није могуће одмах идентификовати организатора. Прави спонтани скупови могу настати када се група људи окупи на јавном месту без претходног оглашавања или позивања. То је често резултат неког општепознатог сазнања или информације о одређеном догађају (посета страног председника неке државе, победа клуба, репрезентације на неком такмичењу) или која се проширила на неки начин (преко друштвених мрежа или медија). Број учесника могу увећати пролазници који одлуче да се придруже скупу, мада је могуће, када окупљање започне, мобилисати људе путем различитих средстава за брзу комуникацију (телефон, СМС порука, усмено, интернет). Таква комуникација не би требало да се тумачи као доказ претходне организације, мада суштински она то може да буде. У безбедносном смислу је веома важно питање, ко су заправо организатори и учесници спонтаног окупљања и какве су њихове намере и понашање окупљених.

Када је законом прописана претходна пријава или обавештење о јавном окупљању, потребно је и експлицитно предвидети и изузетке од обавезе пријављивања или обавештавања у случајевима када је претходна пријава неизводљива. Такав изузетак се обично примењује само у случајевима када није

могуће испунити рок предвиђен законом. Власти би требало увек да заштите и омогуће одржавање сваког спонтаног окупљања, све док је обухваћен дефиницијом мирног окупљања.

Спонтана окупљања могу имати извешан безбедносни ризик, према више елемената: први је временски, представља недостак времена за планирање, други је организациони, који захтева припрему адекватног система обезбеђења јавних окупљања, нарочито у случајевима који превазилазе могућности редовних снага и трећи, који обухвата мере које се предузимају због избора места на коме се одржава спонтано окупљање, састав учесника, могућност шире или масовније реакције, односно бројности окупљених, њихових намера и најважнији безбедносни елемент је испољено понашање учесника.

Случајеви спонтаног окупљања, поред ризика, могу имати и шири значај. Попут специфичних случајева окупљања припадника једне националности у мешовитим националним срединама, окупљања припадника и симпатизера мањинских или маргинализованих друштвених група, неких раније изражених међусобних сукоба и нетрпељивости, поред безбедносне компоненте, такви случајеви могу да постану и врло осетљива медијска или политичка тема.<sup>91</sup>

Закон о јавним окупљањима не дефинише спонтано окупљање, али посредно у чл. 13, ст. 1, у навођењу окупљања која се не пријављују предвиђа у тач. 4) и спонтана мирна окупљања, без организатора, као непосредну реакцију на одређени догађај, након тог догађаја, који се одржавају на отвореном или у затвореном простору, ради изражавања мишљења и ставова поводом насталог догађаја. Истовремено, закон прецизира и да се спонтаним мирним окупљањем из ст. 1, тач. 4. овог члана, не сматра окупљање на које позива физичко или правно лице које је, у складу са одредбама овог закона, организатор окупљања.

---

<sup>91</sup> Дана 11.06.2010. године, око 22,00 часа, у месту Јабука, код Панчева, дошло је до спонтаног окупљања, око 500 житеља наведеног насељеног места, због убиства покојног мал. ДС кога је лишио живота припадник ромске националне мањине. Окупљање је настављено протестном шетњом и изражавањем незадовољства и нетрпељивости према становницима ромског насеља, каменовања ромских кућа и могућности интензивирања сукоба, који је спречен адекватном интервенцијом полиције. Преузето 12.02.2016. са [http://www.rtv.rs/sr\\_lat/hronika/ubistvo-mladica-uzbur-kalo-zlu-krv-u-jabuci\\_195211.html](http://www.rtv.rs/sr_lat/hronika/ubistvo-mladica-uzbur-kalo-zlu-krv-u-jabuci_195211.html)

Одређењем спонтаног окупљања, као мирног окупљања без постојања организатора, у значајној мери се умањује и могућност злоупотребе права на окупљање. Остаје да се види, како ће се у пракси тумачити могући позиви на спонтано окупљање од стране појединаца или договор између њих и осталих заинтересованих да учествују у спонтаном окупљању.

### **3.8. Јавна окупљања у односу на садржај**

Посебно значајан са аспекта безбедности је садржај јавног окупљања. Под садржајем окупљања подразумевамо све оно што јавно окупљање разликује од другог окупљања. Поделу у односу на садржај, можемо схватити и као неку од претходних класификација, као на пример у односу на циљ, који такође, чини битну карактеристику окупљања.

У раду ћемо према садржају диференцирати, у безбедносном смислу, пет најинтересантнијих и најзаступљенијих садржаја јавних окупљања. То су социјални, политички, културно-забавни, спортски и верски. Садржај утиче и на структуру или састав учесника окупљања, што додатно потврђује оправданост такве класификације.

У теоријским разматрањима и изучавању менаџмента, све чешће се и у научним радовима употребљава појам *ивент* (енг. Event), са значењем догађај. Он се користи као синоним за различита дешавања и окупљања већег броја људи. Тако Реј, Вотерс и Рашид (Raj, Waters & Rashid, 2008:13) изучавају догађаје као посебну или условно, ширу категорију јавних окупљања. Они предлажу типологију којом догађаје, према њиховом садржају, деле на: религијске, културне, музичке, корпоративне, спортске, комерцијалне, политичке и приватне.

Садржај наведене категоризације проширен је у односу на јавна окупљања, увођењем типова корпоративног и приватног догађаја, који не морају бити и јавни. Они су најчешће затвореног типа, односно не захтевају увек ангажовање државних служби безбедности, затим није прописана обавеза организатора да њихово одржавање пријављује надлежним органима, нарочито се то не односи на приватне догађаје попут свадби, рођенданских и сличних прослава, погребца. Уочава се да у оваквој подели долази и до одређених преклапања. Наиме музички, културни или спортски догађаји, по

садржају истовремено могу бити и комерцијалног типа, а културни догађаји по својој садржини могу бити истовремено и музички догађаји. Приликом наведеног одређења извесне тешкоће и недостатке, могу да представљају и комерцијални догађаји. Наиме, културни, музички и спортски догађаји, могу бити истовремено и комерцијални, уколико постоји финансијски ефекат. Међутим, они могу бити и некомерцијални, односно организују се без накнаде или са накнадом која ће бити употребљена у добротворне сврхе, те у том случају можемо говорити и о хуманитарним догађајима.

### **3.8.1. Социјална окупљања**

Под појмом социјална окупљања, подразумевамо окупљања која се организују као реакција на социјалне услове или социјални положај. Окупљањима се најчешће шаље порука о социјалној дискриминацији и захтева побољшање социјалног статуса. Постављају се врло често и конкретни захтеви, чија је суштина социјална правда. У неким случајевима могу бити и људска права и грађанске слободе, а догађало се да имају и политичке примесе.

Социјалним окупљањима се указује на бројне проблеме, од којих ћемо поменути најчешће: незапосленост, тежак материјални положај, вишемесечна или вишегодишња дуговања на име неисплаћених плата, неуплаћивање доприноса за пензијско-инвалидско и здравствено осигурање, повезивање радног стажа, поништење приватизације, поштовање потписаних колективних уговора и укидање јавних кухиња. Социјалним окупљањима се често скреће и пажња и на незаконите облике понашања, који су у надлежности тужилаштва, полиције и судова.

Најчешће су се ова окупљања одржавала ради изражавања протеста због неког од наведених разлога. Организатори су били најчешће синдикалне организације и у њима су учествовали претежно радници. Већи број ових окупљања започео је као штрајк у предузећима, а након тога долазило је до напуштања круга и изласка и изражавања протеста испред предузећа, а затим до организованог одласка или организовања скупова испред локалних институција. Окупљања су се, затим најчешће одвијала испред зграде Владе, Агенције за приватизацију и других институција. Поједина окупљања су се испољавала

протестном шетњом, окупљањем испред циљаних објеката, њиховом блокадом или уласком и боравком у њима.

Интересантан је случај познатих вишегодишњих окупљања радника „Индустије котрљајућих лежајева“ – ИКЛ из Београда, једине која се на овим просторима бавила њиховом производњом. Они су годинама одржавали окупљања и указивали на злоупотребе током приватизације, стечаја и продаје фирме. Бизнисмен З. Ћ. је са још три особе, као одговорна лица у предузећима, недавно је осуђен због прибављања противправне имовинске користи од преко 700 милиона динара себи и другом правном лицу. На месту фабрике која је добро пословала, сада се гради пословно стамбени комплекс. Радници годинама не примају плату, нису им уплаћени доприноси за пензијско и здравствено осигурање, а 750 их је добило отказ још 2005. године. И поред обећања власти да ће се наћи решење за њихове проблеме, радници ИКЛ-а и у 2016. години, настављају са окупљањима и траже своја права и испуњење обећања.<sup>92</sup>

Социјална окупљања су некада била знатно масовнија, јер су иза њих стајали моћни раднички синдикати и удружења. Она се и сада одржавају, али са знатно мањим бројем учесника. Нека социјална окупљања имају и традиционални карактер, попут радничких првوماјских окупљања. Иако традиционална и ова окупљања су у појединим државама, праћена нередима и сукобима са полицијом.

### **3.8.2. Политичка окупљања**

Под политичким окупљањима подразумевамо окупљања чији су организатори најчешће политички ангажовани појединци, политичке партије или покрети. Некада је за одређење садржаја окупљања као политичког, битна и политичка порука или политички циљ окупљања, иако окупљени не морају да буду и припадници политичких партија или покрета.

Навијачке и екстремне друштвене групе се често појављују у улози преносиоца политичких порука на јавним окупљањима при чему заступају и

---

<sup>92</sup> Преузето 05.04.2016. са <http://www.novosti.rs/vesti/beograd.74.html:598618-Radnici-IKL-a-u-protestnoj-setnji-centrom-Beograda>

одређене политичке ставове. Поставља се питање, да ли ови учесници постају самосвесни и артикулишу своје ставове, односно ставове шире друштвене заједнице, или ипак поступају по нечијем налогу.

Предизборни митинзи имају посебне специфичности. Периодично се дешавају и интензивирају током предизборних активности политичких партија. Одржавају се у различитим градовима и на различитим местима, у затвореном и на отвореном простору. Карактеристична су и по организованом доласку одређеног броја учесника из других градова и места. На тај начин се демонстрира бројност грађана који подржавају идеју или програм партије организатора окупљања. У највећем броју случајева, претежно се ради о члановима и симпатизерима странке, којима је то и „партијски задатак.“<sup>93</sup>

Поред организације система обезбеђења јавног окупљања и то је један од разлога зашто на њима нема већих безбедносних проблема. На њима су могући мањи инциденти од стране неистомишљеника, па некада у зависности од више фактора, могу бити и веома ризична.

Политичке странке, на пословима обезбеђења и одржавања реда сопствених окупљања додатно су ангажовала и активисте и чланове странке тзв. „страначко обезбеђење“. То је у неким случајевима представљало и проблем за систем обезбеђења јавних окупљања, јер ова лица нису била обучена за обављање ових послова.

### **3.8.3. Културно-забавна окупљања**

Културно-забавна окупљања подразумевају широк дијапазон различитих облика окупљања културно-забавног карактера (музички концерти, карневали, фестивали, сајмови). Иако су безбедносно релативно мање интересантна са аспекта угрожавања безбедности, није у потпуности искључена могућност да на њима дође и до озбиљнијих случајева угрожавања безбедности.

---

<sup>93</sup> Узнемирење јавности изазвала је сумња да поједини страначки руководиоци, чак и уз претње отказима, запослене приморавају да одлазе и учествују на страначким окупљањима. Преузето 19.04.2016. са <http://rs.n1info.com/a152702/Vesti/Nemoguc-izbor-Otkaz-ili-dokaz-lojalnosti.html>

Културно-забавна окупљања, које се уобичајено одржавају у затвореном простору, а у пракси се често и не подразумева да се ради о јавним окупљањима, (представе: биоскопске, позоришне, уметничке: балет, опера, изложбе). Иако се чини да нису облици јавних окупљања или нису препозната као ризична, заслужују одређен третман. Ову тезу потврђују и подаци о угрожавању безбедности терористичким нападима, у добро познатом случају у биоскопу „20. Октобар“ у Београду<sup>94</sup> или у већ поменутих случајевима у позоришту „Дубровка“ у Москви или „Батаклан“ у Паризу. Намеће се потреба постојања одговарајућег начина обезбеђења и предузимања појединих проактивних мера.

Уметничке изложбе са великим бројем заинтересованих посетилаца, чување, транспорт, излагање вредних уметничких дела носе са собом одређени безбедносни ризик у погледу могућности оштећења или отуђења тих предмета, те је такође потребно добро планирање и организовање система безбедности<sup>95</sup> У неким од поменутих случајева број заинтересованих превазилази предвиђања и масовни долазак на место одржавања културно-забавних окупљања може да створи нове ризике (гурање, притисак окупљених на улазима у објекат, повређивање).

Безбедносно специфична су и традиционална окупљања, прославе неких празника, нарочито дочек Нове године на градским трговима. Она су постала врло актуелна последњих година и по масовности представљају и најмасовнија јавна окупљања.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Терористички напада догодио се и у СФРЈ, постављањем бомбе у биоскопу „20. Октобар“ у центру Београда 13. јула 1968. године. Напад је организовала усташка организација „Хрватско револуционарно братство“. Извршилац Миљенко Хрчач, по пресуди Окружног суда у Београду осуђен је и стрељан у Централном затвору у Београду. У терористичком нападу је погинула једна, а тешко повређено 85 особа. Преузето 19.04.2016. са [http://www.novosti.rs/dodatni\\_sadržaj/clanci.119.html:579339-Raako-u-bioskopu-20-oktobar](http://www.novosti.rs/dodatni_sadržaj/clanci.119.html:579339-Raako-u-bioskopu-20-oktobar)

<sup>95</sup> Изложба графика Хенри Мура, одржана, 2014. године, у Народном музеју у Београду, захтевала је припреме и организацију обезбеђења, тежиште на безбедности имовине и поред великог броја посетилаца, акценат је био на физичкој и техничкој заштити изложбеног простора и приликом транспорта.

<sup>96</sup> У већим светским градовима на јавним окупљањима дочека Нове године, број окупљених се креће и од неколико стотина хиљада и преко милион грађана. Дочеку Нове 2015. године, на улицама Мелбурна присуствовало је око 500.000, а у Сиднеју око 1,6 милиона грађана, У

Иако је толеранција присутних на таквим окупљањима на вишем нивоу, на безбедност негативно могу утицати неки други фактори, попут конзумирања алкохола и опојних средстава, коришћење пиротехничких средстава, извршење разних деликата. Њих карактеришу појединачни случајеви нарушавања јавног реда, најчешће туче, које доводе углавном до лакших повреда, али се повремено догађају и озбиљнији инциденти. Карактеристичан случај је и догађај на фестивалу пива - Бир фесту, у Београду 2011. године, када је један извршилац ножем нанео повреде осморици посетилаца.<sup>97</sup>

Организовање обезбеђења оваквих скупова је прилично сложено из више разлога. Поред поменутог конзумирања алкохола и опојних средстава, коришћења пиротехничких средстава, најважнији су могућност приступа на место окупљања без икакве или недовољне претходне контроле, велики број присутних, дуге временско трајање, велики простор дешавања са доста осетљивих места или објеката, одвијање у условима слабије видљивости, најчешће ноћу, или недовољног осветљења.

Највећи ризик може да представља неконтролисано кретање већег броја људи. Покретање могу да проузрокују неки спољашњи или унутрашњи утицаји које некада није могуће проценити и предвидети, па тако ни планирати реактивни одговор.<sup>98</sup> По правилу, највећи ризик по безбедност је покретање због настанка панике, а као реакција дешава се неконтролисан покушај напуштања места окупљања, што може да има озбиљне последице, најчешће по живот и здравље људи.

#### **3.8.4. Спортска окупљања**

Иако се спортска окупљања под одређеним условима, могу сврстати и у окупљања забавног садржаја, због безбедносних ризика и претњи на њима и у

---

Сиднеју је додатно ангажовано око 3000 полицајаца ради одржавања реда. Преузето 15.05.2015. са [http://www.b92.net/putovanja/vesti.php?yyyy=2014&mm=12&dd=31&nav\\_id=942628](http://www.b92.net/putovanja/vesti.php?yyyy=2014&mm=12&dd=31&nav_id=942628)

<sup>97</sup> Преузето 17.04.2016. са <http://www.blic.rs/vesti/hronika/mladic-izbo-osam-posetilaca-bir-festa-koncerti-uz-pojasano-obezbedenje/lg23epm>

<sup>98</sup> У Кини, у центру Шангаја, на дочеку Нове 2015. године, 35 људи је погинуло и 42 повређено, услед „људског стампеда“ који је настао, када су са трећег спрата једне зграде бачене новчанице у масу. Преузето 15.05.2015. са <http://www.blic.rs/vesti/svet/tragedija-na-docekunajmanje-35-mrtvih-desetine-povredjenih-u-stravicnom-stampedu/80lkvhd>



вези са њима, заслужују посебан третман. У прилог томе говори и њихова бројност. Спортска окупљања чине преко 75% свих јавних окупљања код нас, а слична је ситуација и у другим земљама. Међу њима се нарочито издвајају фудбалске утакмице које имају највише безбедносних ризика и претњи.

Под спортским окупљањима подразумевају се спортске приредбе и манифестације у оквиру разних спортова или спортских дисциплина, које непосредно прате гледаоци на месту одржавања, на отвореном или у затвореном простору (утакмице, турнири, сусрети, првенства, игре).

Према Закону о спорту,<sup>99</sup> спортска приредба јесте одређени, плански припремљен и спроведен, временски ограничен спортски догађај, за који постоји јавни интерес и на којем учествује више спортиста.

По месту или територији одржавања, спортска окупљања могу бити: *локална* (општинска, међуопштинска, градска), *државна* (на подручју једне државе), *регионална* (Медитеранске игре, Првенство Балкана), *континентална* (Првенство Јужне Америке) и *глобална* (светска првенства, Олимпијске игре).

Спортска окупљања се могу поделити и на *домаћа* (у којима су учесници из једне државе) и *међународна*, (учесници су из различитих држава), а према нивоу такмичења могу бити између спортских клубова и спортских репрезентација.

Законом о спорту, у чл. 163 предвиђена су велика међународна спортска такмичења. Нека од њих су олимпијске и параолимпијске игре, светска и европска првенства, медитеранске игре, универзијаде, светски купови и финални турнири светске лиге, зимски и летњи Олимпијски фестивал младих Европе.

На спортска окупљања, организацију и безбедност поред Закона о јавном окупљању, примењује се више законских и подзаконских прописа, а постоје и бројни подзаконски прописи и правила одговарајућих спортских асоцијација која ближе уређују одређена питања (државних, европских и светских). За наш рад поред законских прописа, важни су, правилници о начину

---

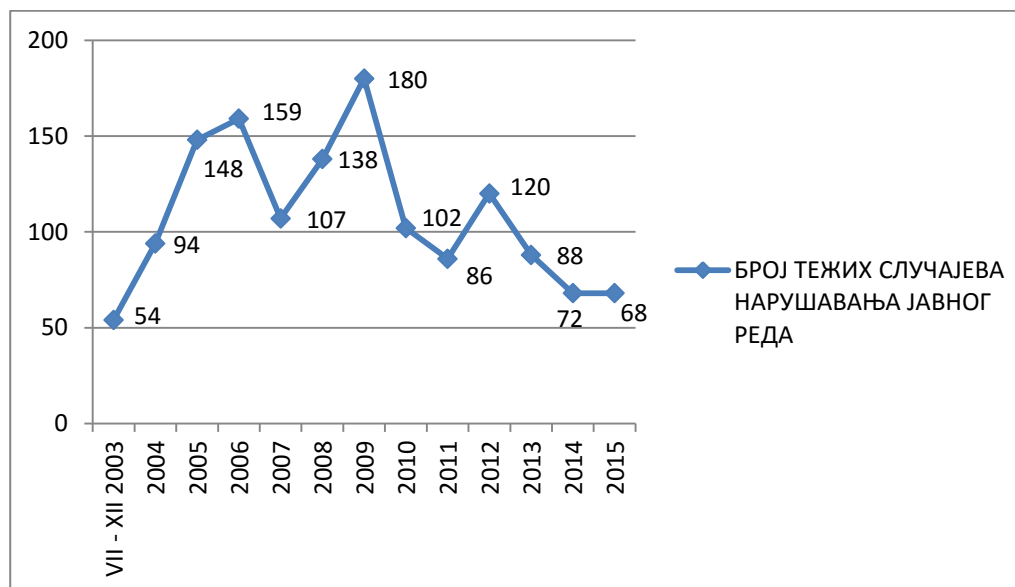
<sup>99</sup> *Службени гласник РС*. бр. 7/16

организовања спортских такмичења, правилима и пропозицијама такмичења и безбедности.

У Републици Србији је у протеклих 11 година (од доношења Закона о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама, 2003. год.) годишње просечно одржано око 53.500 јавних окупљања, међу којима 75% чине спортска окупљања, односно спортске приредбе (годишње 40.505). Од 2003. године перманентно је присутан тренд повећања броја одржаних спортских окупљања, тако да је 2013. године одржано преко 50% спортских окупљања више у односу на 2003. годину.

Озбиљније нарушавање јавног реда на спортским приредбама евидентирано је у 1.416 случајева или у просеку 108 случајева годишње. Највише тежих случајева нарушавања јавног реда, Графикон 1., регистровано је 2009. године (180), а најмање 2014. (72) и 2015. године (68).

Графикон 1. Број тежих случајева нарушавања јавног реда на спортским приредбама (Извор: Израда аутора, према подацима МУП, 2016.)

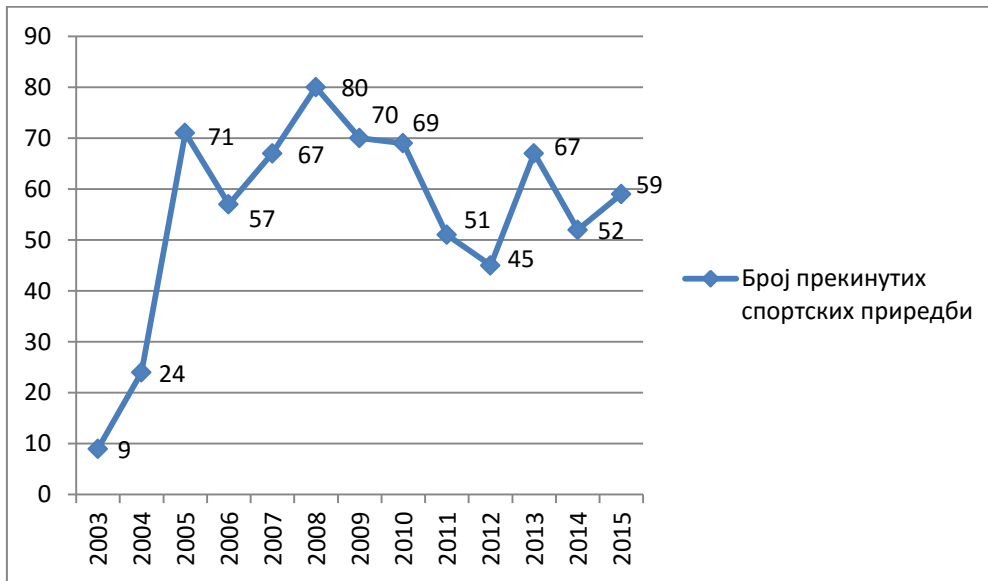


Случајеви тежих облика нарушавања јавног реда на спортским приредбама значајније су смањени у цикличним периодима 2007. године (- 32%), 2011. године (- 43%) и од 2013 до сада су у константном паду.

У периоду од јуна 2003. до 2015. године, у сукобима у вези спортских окупљања и међусобним обрачунима 13 лица је изгубило живот, а 1.629 је повређено. Од наведеног броја, четвртину повређених чине полицијски службеници. Приликом извршавања службених задатака обезбеђења спортских окупљања повређено их је 420. Највећи број повређивања пре, за време и након одигравања утакмица догодио се на подручју Београда (више од 50% повређених лица), а по броју повређених издвајају се Нови Сад и Нови Пазар.

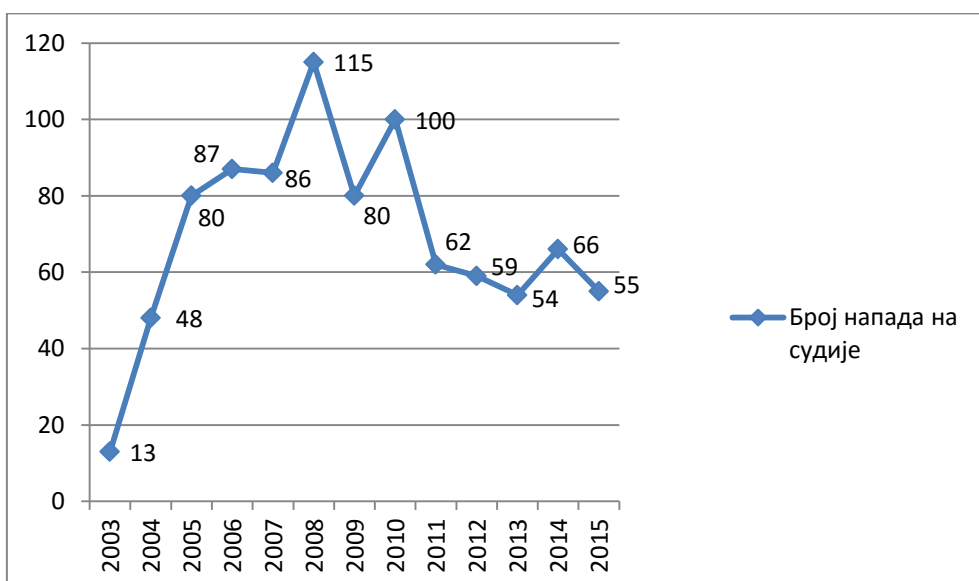
Због нарушавања јавног реда прекинуто је 610 спортских приредби или просечно 55 годишње. Број прекинутих спортских приредби, приказаних у Графикону 2, има позитивну тенденцију присутну од 2008. године. Међутим, изузетак представља 2013. година, у којој је број прекинутих утакмица повећан за скоро 50% у односу на претходну годину.

Графикон 2. Број прекинутих спортских приредби (Извор: Израда аутора, према подацима МУП, 2016.)



Регистрована су и 784 физичка напада на судије или око 70 годишње. Највећи број напада на спортске судије, Графикон 3, и прекинутих спортских приредби услед нарушавања јавног реда забележен је 2008. године, с тим што је од 2010. године, са изузетком 2014. године, присутан тренд смањења броја напада на судије.

Графикон 3. Број напада на спортске судије (Извор: Израда аутора, према подацима МУП, 2016.)



У посматраном периоду оштећено је 507 возила и 183 спортска објекта. У инцидентима за време одржавања Европског првенства у рукомету за мушкарце 2012. године, на ширем подручју Новог Сада, оштећено је 40 возила. У истом периоду евидентирано је и пет намерно изазваних пожара на аутомобилима, хрватских регистарских ознака. Извршиоци су идентификовани и против истих су поднете кривичне пријаве због извршеног кривичног дела изазивање опште опасности.

Само током 2013. године на подручју Београда, у 30 случајева хулигани су оштетили 26 аутобуса, три трамваја и један тролејбус, тако што су најчешће ломили седишта и стакла на прозорима и вратима, валидаторе, делове плафона, а на мањем броју су поломили бранике и ветробранска стакла.

Наведени подаци говоре у прилог тези да и поред највеће учесталости, спортска окупљања имају највећи безбедносни ризик, са најтежим последицама. Са друге стране и систем обезбеђења спортских окупљања је најкомплекснији и нешто прецизније законски дефинисан. Међутим, и поред тога, очигледно је да су одговор и мере које се предузимају неадекватне.

### **3.8.5. Верска окупљања**

Према чл. 5 Закона о црквама и верским заједницама,<sup>100</sup> грађани имају право на слободу удруживања и јавног окупљања ради испољавања верских убеђења, у складу са Уставом и законом. Према томе верска окупљања се могу дефинисати као јавна окупљања грађана ради испољавања верских уверења. Такође, према чл. 31, истог Закона, цркве и верске заједнице обављају богослужење, верске обреде и остале верске делатности у храмовима, другим зградама и просторима у њиховом власништву или у изнајмљеним просторима. Богослужење, верски обреди и остале верске делатности могу се обављати и на јавним местима, односно отвореним просторима, као и на местима везаним за значајне историјске догађаје или личности, у складу са законом. Значајно је напоменути да се и на верска окупљања примењују и одредбе прописа о јавном окупљању грађана.

---

<sup>100</sup> *Службени гласник РС*, бр. 36/06.

Према томе верска окупљања се могу одржавати у затвореном простору, најчешће у верским објектима - храмовима (цркве, синагоге, џамије) и у непосредној близини верских објеката или на другим јавним местима у затвореном простору (сале, хале) или на отвореном простору (улице, тргови, паркови).

Верска окупљања по правилу су мање ризична са аспекта безбедности организовања и одржавања, али у појединим државама или приликом одређених верских окупљања, безбедносни ризици за њихово одржавање су повећани, а некада врло високи. Карактеристичан случај представља окупљање верника у Меки, Саудиска Арабија, тзв. хаџилук. Одлазак на хаџилуку у Меку, једном у животу, обичај је и обавеза сваког муслиманског верника који је то у могућности. На хаџилуку учествује преко 2 милиона ходочасника, за обезбеђење се ангажује преко 100.000 припадника полиције. И поред тога, скоро сваке године догађали су се озбиљни инциденти са трагичним последицама. Тако је било и 24.09.2015. године, кад су се две велике групе ходочасника судариле на раскрсници у Мани, на уском путу који води ка Џамарату, где ходочасници симболично каменују ђавола. Тада је дошло до општег метежа – људског стампеда, гурања, гушења и гажења, током чега је према званичном саопштењу владе Саудијске Арабије, погинуло 717, а повређено 805 људи.<sup>101</sup> Нешто касније, званично је саопштено да је биланс несреће 769 погинулих, међутим сумње и даље изазива број објављених фотографија погинулих (1100).<sup>102</sup> Размере трагедије су и поред тога велике иако се врше припреме и ангажују велике снаге за обезбеђење. Очигледно се намеће закључак да присуство и кретање огромног број људи није могуће контролисати на досадашњи начин.

Специфично и сложено је и одржавање и заштита верских окупљања у мултиконфесионалним срединама. У њима, окупљања верника једне верске заједнице могу да изазову реакцију припадника друге верске заједнице

---

<sup>101</sup>Преузето 30.09.2015. са <http://www.blic.rs/Vesti/Svet/593034/NOVA-TRAGEDIJA-U-MEKI-Najm-anje-717-mrtvih-i-805-povredjenih-u-stampehu-hodocasnika>

<sup>102</sup>Преузето 05.10.2015. са <http://www.blic.rs/Vesti/Svet/594104/Novi-bilans-Oko-1100-zrtava-stampe-da-u-Saudijskoj-Arabiji>

(мањинска верска заједница на просторима доминантно већинске или међусобно супротстављене верске заједнице). Таква реакција се најчешће огледа у вербалном или физичком насиљу према учесницима окупљања припадника друге верске заједнице.

Некада су ризична и верска окупљања припадника исте верске заједнице, нарочито када унутар верске заједнице постоје различите струје или поделе по неком основу. Карактеристичан случај догодио се дана 06.03.2008. године, у Тутину, код главне џамије, на окупљању поводом постављања камена темеља за изградњу зграде медресе (верске школе). Том приликом дошло је сукоба у коме је учествовало око 100 верника, пуцања из ватреног оружја и рањавања једног учесника окупљања, а већи сукоб је спречила је полиција, која је интервенисала упозоравајућим пуцањем у ваздух и привела више лица.<sup>103</sup>

### **3.9. Нови појавни облик јавних окупљања - сајбер простор**

Развитком науке и применом нових технологија дошло је и до драстичних промена у могућностима и начинима организовања и одржавања јавних окупљања. Рачунарском технологијом и њеном применом људи су добили могућност да поред осталог и јавно изразе своје мишљење или изнесу неки свој став по неком питању. Изражавање мишљења и изношење става о нечему, као битан елемент окупљања постиже се без присуства у „стварном свету“, већ се оно одвија у виртуелном тзв. сајбер простору. Сајбер простор је отворио огромне могућности преношења информација, великом брзином у реалном времену, готово тренутно на глобалном нивоу, са огромним бројем учесника. Створени су и већ неко време егзистирају нови облици слободе окупљања и слободе изражавања у сајбер простору.

Иако идентитет учесника таквог окупљања није унапред познат, што је такође битна карактеристика јавног окупљања, они могу бити анонимни или познати под псеудонимом - „ник нејм“ (енг. Nick name) или са својим правим или лажним идентитетом. Генерално ради се најчешће о младим,

---

<sup>103</sup>Преузето 12.04.2016. са <http://www.politika.rs/rubrike/Drustvo/Sukob-vernika-oko-temelja-medrese. sr.html>

високообразованим и особама којима су доступна информатичка средства и опрема.

### **3.10. Нове технологије у функцији организовања јавних окупљања**

Са аспекта безбедности интересантно је питање коришћења нових технологија за мобилизацију људи и организацију јавних окупљања. Колико оне олакшавају комуникацију и омогућавају службама укљученим у заштиту јавних окупљања да ефикасније извршавају своје задатке, могу створити и извесне безбедносне проблеме. Ови проблеми могу бити изражени у свим фазама јавног окупљања, а нарочито могу да буду проблематична изненадна или ненајављена окупљања. У таквим ситуацијама и коришћењем нових технологија, преношење поруке и одзив учесника вишеструко увећава број присутних на окупљању у кратком временском и интервалу.

Како смо већ поменули неке безбедносне ризике спонтаних окупљања, која су повезана са неким конкретним поводом, овде се нећемо посебно задржавати на безбедносним ризицима, јер су веома слични. Издвојићемо, према нашем мишљењу, две најзначајније технологије.

#### **3.10.1. Мобилна телефонија**

Применом различитих сервиса који се налазе у понудама оператера мобилне телефоније или софтверима мобилних телефона и уређаја, могуће је на више начина, у релативно кратком временском периоду иницирати и организовати окупљање већег броја људи. Организовање окупљања путем технологије мобилне телефоније, може бити примењиво на пријављена јавна окупљања, али исто тако и на непријављена и спонтана.

Реализује се позивањем или слањем поруке (СМС, ММС), коришћењем мобилног или WiFi интернета путем одговарајућих апликација (Viber, WhatsApp, Skype) да се одређени корисници мобилне телефоније у одређено време, на одређеном месту окупе ради изражавања неког става или реакције на неки догађај.

При томе, можемо разликовати неколико ситуација или фаза организације окупљања путем мобилне телефоније:



а) организовање од стране једног корисника, који слањем поруке или позивањем бројева мобилних телефона познатих корисника организује окупљање;

б) организовање од стране више корисника који слањем поруке или позивањем бројева мобилних телефона њима познатих корисника организују окупљање;

в) циркуларно организовање, након позивања од стране једног или више корисника, позвани корисници сваки понаособ слањем поруке или позивањем бројева мобилних телефона њима познатих корисника.

Обично се од корисника коме је прослеђена порука или упућен позив захтева да проследи поруку или упути позив према више корисника, тако да практично геометријском прогресијом долази до размене поруке или позива, што може да резултира великим бројем окупљених.

Поред немогућности процене бројности окупљених, специфичност оваквог начина организовања окупљања су и брзина, којом је могуће у краћем временском периоду окупити заинтересоване, релативна тајност организовања и анонимност потенцијалних учесника.

### **3.10.2. Интернет и друштвене мреже**

Интернет (world wide web) и друштвене мреже (Facebook, Twitter), с једне стране пружају могућност да се људи окупљају и размењују ставове и мишљења на напуштајући простор у којем користе уређај (десктоп рачунар) за приступ интернету, а са друге чинећи то уз скоро неограничену покретљивост широм света, такође користећи предности нових технологија и уређаја (лап-топ, таблет, мобилни смарт телефон).

Као савремени медији, интернет и друштвене мреже скоро су у потпуности нецензурисани и нису хијерархијски организовани. То подразумева да су сви учесници равноправни у изношењу својих ставова и идеја. Ако се око неке теме или идеје „окупи“ довољан број корисника, она постаје актуелна и за кратко време може имати милионски аудиторјум. Стварајући на тај начин нову димензију окупљања, које представља истовремено и простор или место окупљања, али и својеврстан нови облик скупа.

Учестали су случајеви најаве и позива за јавна окупљања у тзв. реалном свету, путем друштвених мрежа, на глобалном нивоу. Познати су примери тзв. Фејсбук окупљања у нашем окружењу, против власти у Хрватској и Црној Гори,<sup>104</sup> а у Србији ради подршке народу Јапана после катастрофалног земљотреса и цунамија.<sup>105</sup>

Професор социологије Ратко Божовић објашњавајући феномен окупљања преко Фејсбука, савршено уочава да се они који су били на дистанци, међу мноштвом пријатеља на Фејсбуку, сада држе за једну идеју и за оријентацију и постају блиски. Он то назива „колективна варијанта која је најпре била посредована, али сада има живу пулсацију и релевантну друштвеност“.<sup>106</sup> Обележја таквих јавних окупљања могу се поистоветити са колективитетом, а жива пулсација са јавним изношењем става, док релевантна друштвеност долази нарочито до изражаја када се окупљање заиста и догоди, као у наведеним случајевима, резултирајући одређеним бројем окупљених.

Међутим релевантна друштвеност таквих окупљања је донекле спорна јер се ради о виртуелној заједници. Велики број њених корисника даје подршку некој идеји на интернету, али је мањи број оних који су спремни да изразе протест директно у јавности, на окупљању у стварном свету.

Професор комуникологије Радојковић, због тога и оцењује да је за сада поред поверења, поузданости и проверљивости информација друштвених мрежа и интернета уопште, највећа слабост Фејсбука је немогућност да се виртуалне иницијативе преточе у акцију.<sup>107</sup> Што се односи и на сва „он лајн“ (енг. On-line)

---

<sup>104</sup> Фејсбук група „Уличним протестима против мафије“ позвала је незадовољно становништво, без обзира на веру, нацију и политичку опредељеност, да се 30. марта 2011. године у 18,30 часова, окупи испред зграде Владе у Подгорици, одакле ће кренути у протестну шетњу. И поред забране, протести су одржавани током више наредних месеци. Преузето 14.04.2016. са [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2011&mm=03&dd=14&nav\\_id=498999](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2011&mm=03&dd=14&nav_id=498999)

<sup>105</sup> Фејсбук група је организовала јавно окупљање коме је присуствовало око 1000 учесника. Преузето 11.04.2016. са <http://www.novosti.rs/vesti/beograd.74.html:323491-Beograd-Skup-podrske-Japanu>

<sup>106</sup> Преузето 21.12.2015. са [http://www.rtv.rs/sr\\_lat/drustvo/fenomen-okupljanja-za-proteste-preko-fejsbuka\\_245818.html](http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/fenomen-okupljanja-za-proteste-preko-fejsbuka_245818.html)

<sup>107</sup> Преузето 11.12.2015. са <http://www.politika.rs/rubrike/spektar/zivot-i-stil/Sastanak-na-Fejsu-moderan-fenomen-za-moderne-ljude.sr.html>

окупљања. Наведено захтева и евентуално редефинисање поимања окупљања прописаних законима о окупљању.

Интернет и друштвене мреже можемо посматрати и као вентил преко кога се нагомилане фрустрације људи могу усмеравати и истовремено празнити. Остављајући јавно свима доступно и видљиво своје коментаре и износећи своја мишљења и ставове, донекле се губи или бар ублажава потреба људи да се јавно окупљају, као у прошлости. То сигуно не значи да јавних окупљања у досада познатим облицима, неће бити, али је извесно да ће у будућности интернет остати или постати, у још већој мери, централно место „јавних“ окупљања.

Могућности прикупљања и коришћења података са интернета и друштвених мрежа, чине да оне представљају и ризницу обавештајних података. За њих су изузетно заинтересоване обавештајне и безбедносне службе, а надзор друштвених медија све више постаје суштински важан да би се пратили политички покрети, кризе, епидемије, несреће и глобални трендови уопште.<sup>108</sup>

С друге стране, представници власти појединих земаља уочавају потенцијалну опасност и од виртуелних окупљања нарочито на друштвеним мрежама. Поједине земље чак усвајају законе којима забрањују рад неких друштвених мрежа. Према подацима невладине организације Кућа слободе (енг. Freedom House), чак 24 државе су увеле нове законе или правила којима, од маја 2012. године, ограничавају он-лајн изражавање.<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup>Преузето 19.04.2016. са <http://www.politika.rs/scc/clanak/353353/Spektar/Digitalni-svet/CIA-siri-ripke-po-drustvenim-mrezama>

<sup>109</sup>Рецеп Тајип Ердоган, турски премијер (од 2014. председник) уз сагласност парламента, увео је нови закон о цензури, који Влади Турске олакшава процес забране садржаја на интернет порталима - такође, употреба друштвене мреже Twitter широм земље је ограничена. Преузето 07.08.2015. са <http://www.pobjeda.me/2014/03/23/drugi-pisu-guardian-opasne-erdoganove-internetske-igre/#.U-NJc-OSxZh> и преузето 07.03.2016. са <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/mar/23/erdogan-turkey-twitter-ban-failure-shows-power-of-internet>

## **IV ПРОБЛЕМИ ОРГАНИЗАЦИЈЕ ЈАВНИХ ОКУПЉАЊА, ПОТЕНЦИЈАЛНИ ОБЛИЦИ И НОСИОЦИ УГРОЖАВАЊА БЕЗБЕДНОСТИ**

### **4.1. Проблеми организације јавних окупљања**

Иако се свакодневно дешавају у свим земљама света, због различитих услова, повода, са различитим захтевима и циљевима, разна окупљања нису уобичајена (редовна) стања. Ако кризу дефинишемо као фазу нереда у наизглед нормалном развоју неког система, јавно окупљање људи, може да представља неодложну претњу коју неко мора да реши. Првенствено мислимо на она јавна окупљања којима је циљ остваривање права, изношење става, изражавање незадовољства, а свесно у другом плану, остављамо јавна окупљања која имају други циљ или садржај.

Да је од стране надлежних било више слуха или обраћања пажње на сигнале раног упозорења, до јавних окупљања, нарочито оних којима се указује на проблеме или остварују нека права, често не би уопште ни долазило. У неким државама случајеви који су почели јавним окупљањима и протестима, претварали су се у масовне nerede, прерастали у револуције, борбу између присталица диктаторског и демократског режима. Као и код сваке кризне ситуације и приликом јавног окупљања, постоји претња по вредности које могу бити угрожене. У првом реду то је безбедност, односно основне вредности: живот, здравље, имовина и углед.

Неизвесност, као једна од карактеристика окупљања, огледа се у непознаници, шта све могу окупљени да учине током окупљања и шта може да се догоди окупљенима. На ову неизвесност утиче више фактора: са једне стране, непозната структура окупљених, њихов циљ, понашање и намере, а са друге, организација и систем безбедности окупљања.

Неодложност решавања проблема, као једна од суштинских проактивних мера, често превазилази безбедносни аспект. Решавање ових проблема подразумева и политичку одговорност, схватање суштине проблема, покушаје решавања и изналажења краткорочних или дугорочних решења, разговоре и преговоре.

Ризик неуспешности је инхерентна особина која произилази из било ког организационог система током времена (Perrow 1984; Turner & Pidgeon, 1997). При чему се ризик неуспешности, како га посматрају Пероу, Тарнер, може односити на друштвени систем и на организацију система обезбеђења јавних окупљања.

Интересантно је и питање неуспешности или система обезбеђења у ситуацијама масовних окупљања. Окупљања којима је прибављен одређени легитимитет, на пример у случајевима насилног мењања уставног поретка, започињу масовним јавним окупљањем. Организатори и окупљени, као страна која се противправно или нелегално понашала, променом поретка постаје носилац нове власти. Менаџмент безбедности који је „заказао“ тада (п)остаје део система безбедности нове власти. Неминовно или по правилу, долази и до „преиспитивања“ места и улоге појединаца, а нарочито руководиоца у таквим догађајима. Чешће је то само погодно изабран моменат да се кроз неку врсту „политичке подобности“ промени и руководство система безбедности, а често су ти разлози и потпуно непрофесионалне природе.

Да бисмо идентификовали проблеме организације јавних окупљања и функционисања безбедносног менаџмента, спроведено је квалитативно истраживање. Поред метода анализе садржаја, студије случаја, за испитивање ставова менаџера безбедности и других заинтересованих субјеката у организацији јавних окупљања коришћена је метода индивидуалног дубинског неструктурисаног интервјуа.

Метода дубинског интервјуа одабрана је због сложености тематике и релативно скромног броја могућих испитаника, који су задовољавали кључне критеријуме: да истовремено поседују и теоријска знања о предмету истраживања и непосредно практично искуство у организовању и обезбеђењу јавних окупљања.

Због личних својстава испитаника, њиховог непосредног учешћа у испитиваним случајевима, постигнуто је сагледавање ширег контекста догађаја, па се његова примена показала адекватнијом од осталих техника и типова интервјуа.

Дубински интервју вођен је са 32 испитаника: 18 руководиоца полиције, 7 представника организатора јавних окупљања и 7 представника правних лица приватног обезбеђења.

Ставови испитаника добијени на овај начин презентовани су у наставку истраживања, по целинама на које се односио дубински интервју: Улога и задатак организатора, Процена (безбедност, угроженост, ризици и последице), Управљање, координација и контрола, Реактивни безбедносни менаџмент, Интерактивна веза безбедносног и кризног менаџмента, Модел безбедносног и кризног менаџмента јавних окупљања, Начин организовања јавног окупљања и Законски предуслови модела.

#### **4.1.1. Улога и задатак организатора**

У улози организатора јавног окупљања се појављују: појединци, групе, покрети, удружења грађана, синдикалне организације, политичке странке, невладине организације, предузетници, агенције, предузећа, државне институције или чак држава. Уочава се да је дијапазон организатора јавних окупљања прилично широк. Различити организатори окупљања поседују и различиту организациону структуру. Она је често неадекватна и нема капацитете за одговарајућу организацију јавног окупљања. Безбедносна компонента у организационој структури организатора недостаје или је најчешће скромна. Она се огледа у различитом нивоу „безбедносне културе“ организатора. Организатори јавних окупљања често не познају у довољној мери своје законске обавезе у погледу безбедности одржавања јавног окупљања. Организатори формирају или ангажују редарску службу којој препуштају у потпуности старање о обезбеђењу окупљања и одржавању реда. У тим случајевима не прецизирају њихове обавезе и задатке или пропуштају да врше контролу. Некада је разлог томе нестручност организатора или непостојање свести о потреби вршења контроле рада редарске службе и координације мера безбедности са другим учесницима.

Поред законских обавеза у погледу остваривања сарадње са полицијом, организовања редарске службе, ангажовања хитне медицинске помоћи, противпожарне заштите, организатор остварује контакт и координира

активности и са учесницима окупљања и са другим заинтересованим субјектима, који нису део система организације окупљања.

Контакт и координација подразумевају одржавање припремних састанака, размену информација током свих фаза организације и одржавања окупљања, консултације у вези са доношењем одлука које могу имати утицај на безбедност и међусобно обавештавање о таквим одлукама.

#### **4.1.2. Обавезни учесници у организацији јавних окупљања**

Поред сазивача, по новом закону, организатора окупљања, који у складу са законским одредбама предузима одговарајуће мере за обезбеђење и одржавање реда на окупљању, постоји обавеза надлежних државних органа да у оквиру своје надлежности учествују у заштити окупљања.

Организатор окупљања, у својој организацијској структури може да има сопствене безбедносне ресурсе. Најчешће је то особа (тим) за безбедност. Неки организатори окупљања, попут спортских савеза и клубова, у својој организацији имају безбедносне ресурсе, а то су најчешће комисије за безбедност или комесари за безбедност. У том случају, они су први обавезни учесник у организацији безбедности јавног окупљања.

Приватно обезбеђење је други обавезан учесник организације јавног окупљања. У складу са законима (Закон о јавном окупљању, Закон о приватном обезбеђењу и Закон о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама), за обезбеђење окупљања и одржавање реда на јавном окупљању, редарску службу је у обавези је да ангажује организатор окупљања.

Организатор је дужан да поред ангажовања редарске службе, обезбеди одржавање мирног окупљања на начин да се онемогући избијање насиља и недоличног понашања учесника током, трајања окупљања, као и приликом доласка и одласка учесника скупа са места окупљања. У ранијем излагању анализирана је ова спорна одредба, а сада ћемо пажњу усмерити на чл. 11, ст. 1, тач. 3. Закона о јавном окупљању којим је организатор дужан и да „води и надзире окупљање и организује и усмерава рад редара“, што ће у пракси представљати врло често проблем.

Уколико организатор окупљања нема сопствене безбедносне ресурсе, поред редарске службе, ангажује, одређује или поверава послове организовања и усмеравања рада редара, стручном лицу, најчешће из ангажованог правног лица за послове приватног обезбеђења.

Задатак тог лица је да пружи стручну помоћ организатору, врши послове планирања, координације, надзора и контроле ангажовања и рада редарске службе и заинтересованих субјеката. Предност је за наведене послове ангажовати стручно лице из неког другог правног лица за приватно обезбеђење или експерта из области безбедности, који има и потребно практично искуство у вршењу ових послова и поседује одговарајуће лиценце и референце. Позитивно искуство које потврђује потребу постојања овог лица, представљају функције комесара за безбедност спотских савеза и клубова.

У чл. 10 претходног Закона о полицији<sup>110</sup> прописани су полицијски послови: безбедносна заштита живота, права, слобода и личног интегритета лица, као и подршка владавини права, безбедносна заштита имовине, одржавање јавног реда и обезбеђење одређених јавних скупова и други полицијски послови.

У новом Закону о полицији,<sup>111</sup> у чл. 30, прописани су полицијски послови, на нешто другачији начин. Тако су неки од њих: тач. 1. превенција криминала и унапређење безбедности у заједници, тач. 6. одржавање јавног реда, спречавање насиља на спортским приредбама, пружање помоћи у извршењима у складу са посебним законима, и тач. 8. обезбеђивање одређених јавних скупова, личности, органа, објеката и простора.

Наведени полицијски послови, представљају посредан основ за учешће полиције у обезбеђењу јавних окупљања, док обезбеђење одређених јавних скупова, представља непосредан основ. Новим Законом о полицији препознат је значај послова „одржавање јавног реда и спречавање насиља на спортским приредбама“, чиме су они издвојени у засебну тачку.

---

<sup>110</sup> *Службени гласник РС*. бр.101/05, 63/09 - одлука УС и 92/11

<sup>111</sup> *Службени гласник РС*. бр. 6/16



Међутим, ни старим, а ни новим законом, није прецизирано шта се подразумева под синтагмом „одређени јавни скупови“, односно на које се скупове односи нити су они одређени неким другим прописом.

Законом о јавном окупљању у чл. 9, ст 1, предвиђено је да послове заштите безбедности људи и имовине, безбедности Републике Србије, заштите јавног здравља, морала, заштите права других и друге послове који се односе на одржавање окупљања обавља Министарство унутрашњих послова и други надлежни органи. Овом одредбом је учињен покушај да се изврши разграничење надлежности у погледу заштите безбедности између организатора, МУП-а и других надлежних органа. Међутим, чини се да је и овим решењем остављен простор за одређене нејасноће или различита тумачења. Наиме, нејасно је шта се подразумева под другим пословима који се односе на одржавање окупљања, а које обавља МУП и други надлежни органи.

У чл. 9, ст. 2, прописано је да комуналне услуге везане за одржавање јавног окупљања обезбеђује надлежни орган локалне самоуправе. И овде постоје нека отворена питања. Да ли су комуналне услуге обавеза организатора? У ком обиму се услуге пружају и под којим условима? За која јавна окупљања трошкове комуналних услуга сноси организатор, а за која надлежни орган или локална самоуправа?

#### **4.1.3. Заинтересовани субјекти**

У страној литератури (Mitroff, 1983; Stoner & Freeman, 1995) се под заинтересованим субјектима или заинтересованим странама *стејколдерима* (енг. Stakeholders), подразумевају појединци или групе који утичу или могу да утичу на циљеве организације. Ови аутори заинтересоване стране, према (Hill & Stewart, 2007: 122-123) деле на спољашње који не морају стриктно бити део организације и унутрашње који су најчешће део неке организације.

Аналогно томе, под заинтересованим субјектима можемо да подразумевамо све појединачне учеснике или групе, делове подсистема који директно или индиректно учествују или доприносе успешнијој организацији јавних окупљања. Неки од њих могу бити у потпуности или непрекидно

укључени у организацију окупљања, док се други могу појављивати у одређеним фазама припреме, планирања и реализације јавног окупљања.

За систем безбедности јавних окупљања њихова бројност, обим укључености у организацију окупљања, одговорност, интереси и циљеви најчешће могу да доведу до безбедносних проблема. У већем броју случајева проблем се огледа у неусаглашености одлука, (између организатора, менаџера безбедности, приватног обезбеђења и полиције са заинтересованим субјектима) и доследне примена предвиђених безбедносних правила. Због тога је важно да постоји стална размена информација и координација између овлашћених представника заинтересованих субјеката, организатора и руководиоца система обезбеђења јавног окупљања.

Нешто више о заинтересованим субјектима биће речено у делу рада у коме разматрамо различите зоне одговорности. Ово се чини у методолошком смислу погоднијим приступом, како бисмо целовитије сагледали комплексност организације система обезбеђења јавног окупљања.

#### **4.2. Потенцијални носиоци угрожавања безбедности јавних окупљања**

За безбедносни менаџмент питање потенцијалних носилаца угрожавања безбедности јавних окупљања, представља један од приоритета. Носиоце угрожавања безбедности јавних окупљања могуће је разматрати као унутрашње (ендогене) и спољашње (егзогене).

Унутрашњи носиоци угрожавања могу бити и носиоци организације окупљања и безбедносног менаџмента, односно система обезбеђења окупљања. Сопствене снаге и средства, њихова обученост, употреба, примарно представљају предност, а секундарно имају или могу да покажу и одређене слабости: непостојање процедура, пропусти у процедурама или предузимању односно непредузимању мера.

Спољашњи носиоци угрожавања често могу да делују на јавно окупљање ван контроле система безбедности, са могућношћу делимичне или потпуне контроле, што би представљало крајњи, мада и тешко остварив циљ.

Шире познавање контекста неког окупљања, као и тренутак у коме се окупљање дешава, утиче и на предвиђање тока догађаја. На могућност предвиђања понашања окупљених утиче садржај окупљања, односно структура учесника и присуство спољшњих носилаца угрожавања, које ћемо детаљније размотрити у наставку рада.

#### **4.2.1. Организатор**

Организатор (сазивач) је лице, правно или физичко, које сазива односно организује јавно окупљање и прописима је учињен одговорним за одржавање реда на јавном окупљању. Одржавање реда на окупљању и обезбеђење окупљања чини се да постојећим законским решењима нису довољно јасно и прецизно разграничене. Поједини организатори немају свест о значају безбедности или једноставно очекују да је питање безбедности окупљања у надлежности полиције.

Када разматрамо дијапазон организатора јавних окупљања увиђамо да је прилично разнолик. У улози организатора јавног окупљања се појављују: појединци, групе и удружења грађана, синдикалне организације, политичке странке, невладине организације, организације цивилног друштва, предузетници, агенције, правна лица, државне институције или чак држава. Некада су то и наднационалне или стране организације. Листа поменутих организатора јавних окупљања, овим набрајањем није исцрпљена. Важно је уочити да они поседују различиту организацију, средстава и могућности, а исто тако и различито схватање безбедности и ниво безбедносне културе. Ови елементи се директно одражавају на безбедносни менаџмент који „у ширем смислу, подразумева одлучивање о безбедносним циљевима организационог система, о начинима и средствима да се избегну неповољни утицаји који долазе из самог окружења или самог организационог система, или да се њихов штетан утицај смањи“ (Драгишић, 2007:14).

У улози организатора често се појављују и различити друштвени покрети које посебно апострофирамо.<sup>112</sup> За безбедносни менаџмент управо организовање окупљања од стране различитих друштвених покрета може да представља већи безбедносни ризик, у првом реду због постојања посебног облика унутрашње организације, масовности, начина и облика деловања и циљева. Циљеви ових покрета су често у супротности са постојећим стањем које желе да промене, па су често њихове активности усмерене и против актуелне власти. У таквим условима тешко је остварити потпуно искрену сарадњу са организатором. Организатори су склони да властити интерес поставе испред безбедности. Став организатора окупљања је да је окупљање и оно што су они замислили да реализују на њему увек на првом месту, при чему неки износе став да су свесни да такав поступак може да доведе до безбедносних проблема, али о последицама размишљају тек уколико до њих дође. Ово је посебно изражено код организатора спорских окупљања, нарочито појединих фудбалских клубова. Представници клубова организатора утакмица схватају да екстремне навијачке групе могу да угрозе безбедност одржавања утакмице, али да без њиховог навијања не могу да остваре повољнији спортски резултат, да су они једноставно саставни део те манифестације.

Несхватање потребе укључења безбедносних структура, сопствених ако их организатор има или ангажованих, као и државних, надлежних за обезбеђење окупљања, доводи до тога да организатор окупљања постане носилац угрожавања безбедности. У неким случајевима, организатор то може постати и необавештавањем надлежних о намери одржавања окупљања, одржавањем окупљања на опасним местима, избегавањем сарадње, предузимањем активности без претходне размене информација или консултација са представницима система обезбеђења јавног окупљања (редарска служба, полиција). Нарочито о питањима која директно или индиректно могу да утичу

---

<sup>112</sup> Током историје хипи, феминистички, еколошки, студентски, раднички, антиглобалистички и многи други покрети своје деловање базирали су на одржавању јавних окупљања. Некада се изражавање протеста одвијало мирним облицима окупљања, а често је на њима долазило и до примене насиља или отворених сукоба са полицијом.

на безбедност, увећање ризика, што може довести до настајања кризних ситуација и угрожавања безбедности јавног окупљања и учесника.

Како је већ поменуто, светски стандард је да власти, у најширем смислу речи, омогуће одржавање мирних окупљања, увек када год је то могуће и на свим местима. Организатора би требало растеретити непотребних обавеза, има мишљења и чак у погледу организовања редарске службе и непотребних трошкова обезбеђења. Намеће се закључак да се наведено односи само на мирна јавна окупљања, која имају за циљ остваривање људских права. Ова права су гарантована уставом и законом и требало би да их штити држава, док за сва остала окупљања остаје обавеза организатора да организује или ангажује одговарајуће обезбеђење.

Поставља се питање шта је одговарајуће обезбеђење и ко процењује да ли је оно одговарајуће. Лиценцирање припадника приватног обезбеђења и увођење стандарда квалитета услуга требало би да олакша организаторима решавање бројних питања обезбеђења и одржавања реда на јавном окупљању, као и избор правног лица за пружање ових услуга.

#### **4.2.2. Учесници**

Индивидуално понашање учесника, њихове индивидуалне психофизичке карактеристике, стања која могу утицати на понашање окупљених, а посебно различити облици девијантних понашања (Шпадијер - Цинић, 1988), конзумирање алкохола, коришћење психоактивних супстанци - дрога, све то може негативно утицати на безбедност окупљања јер услед појачане агресивности може да дође до конфликтних ситуација.

Недовољна безбедносна култура окупљених, како да се понашају на окупљању, шта је дозвољено понашање, а шта није, утиче на безбедност окупљања и на предузимање мера и активнију улогу припадника полиције и редарске службе.

Већина испитаника, као битне услове за инциденте на окупљању наводи: циљ окупљања, бројност окупљених, постојање језгра које ће започети инцидент и „критичну масу“, односно довољан број учесника окупљања, који су спремни да започну инцидент. Да ли ће се на јавном окупљању догодити

инциденти, исто тако већина испитаника сматра да то у највећој мери зависи од намере окупљених и/или организатора.

Екстремне групе и појединци најчешће нису део организације мирног окупљања, међутим они се појављују на окупљању као унутрашњи носиоци угрожавања, делују изнутра, међу осталим учесницима окупљања или као спољашњи носиоци, угрожавају окупљање и учеснике окупљања делујући споља.

Често то чине и ради сопствене промоције или напросто вођени сопственим разлозима и мотивима, а некада су њихова понашања потпуно лишена смисла. Поред тога, екстремне групе и појединце могу да ангажују и користе за своје циљеве противници неког јавног окупљања.

Некада их и организатор због сопственог циља или „вишег интереса“ свесно позива, организује или инструише њихово деловање у одређеном правцу или прећутно дозвољава њихово присуство и толерише незаконито понашање. У оба случаја се догађа да организатор нема могућности да у потпуности, или у потребној мери утиче на њихове поступке и понашање, те долази до мањих или већих безбедносних проблема.

Поред тога, иако је тешко потврдити такве тезе, у неким случајевима, појављују се изјаве да власт организује и користи групе насилника, како би на окупљањима нарушиле ред и испровоцирале интервенцију полиције, односно довеле до прекида окупљања или разбијања скупа. Последњи такав случај поменут је у вези са протестима против режима у Црној Гори.<sup>113</sup>

#### **4.2.3. Заинтересовани субјекти**

У зависности од врсте окупљања у организацији окупљања поред организатора могу се појавити и бројни заинтересовани субјекти који организатору помажу у реализацији окупљања.

Заинтересовани субјекти могу бити део организационе структуре организатора или део неке друге организације која организатору пружа

---

<sup>113</sup>Преузето 02.11.2015. са <http://fakti.org/serbian-point/njegosevi-srbi/pogledajte- napadaci-na-policiju-u-podgorici-izasl-sa-fantomkama-iz-sedista-milove-partije>

одређену услугу или подршку. Најчешће су то правна лица или предузетници, које се баве пружањем услуга или логистиком. У зависности од циља окупљања, односе се на транспорт, продају улазница, маркетинг, односе са јавношћу, информатичке услуге, смештај и волонтирање.

Њихови пропусти којима утичу на угрожавање безбедности најчешће се огледају у предузимању активности које спроводе самостално, без сарадње и уважавања безбедносних ризика дефинисаних од стране система обезбеђења јавних окупљања. Овакав приступ и недостатак комуникације са системом обезбеђења јавних окупљања, неминовно посредно или непосредно доводи до угрожавања безбедности.

Они се превасходно труде да обаве свој део посла, а да при томе не обраћају у довољној мери пажњу на захтеве безбедности. Непридржавање безбедносних правила и процедура, договорених и усаглашених активности, сврстава их у значајније потенцијалне носиоце угрожавања безбедности. Осим тога ради се углавном о младим људима, неприпремљеним за рад у великим групама, у присуству великог броја људи и са специфичним захтевима које намеће организација јавних окупљања и систем обезбеђења јавних окупљања.

У случајевима, када се јасно и прецизно дефинишу њихова улога и задаци, оствари потпуна координација са организатором и руководиоцем система обезбеђења јавног окупљања, ризици се знатно умањују.

#### **4.3. Екстремне групе и облици угрожавања безбедности јавних окупљања**

Облици угрожавања безбедности се у теоријским разматрањима различито схватају и класификују. Најопштија подела подразумева, спољашње (ендогене) и унутрашње (егзогене) облике угрожавања безбедности. Они се даље могу поделити и на: оружане и неоружане. Тежиште интересовања задржаћемо на оним облицима са којима су најешће суочене безбедносне службе приликом одржавања јавних окупљања, али ћемо размотрити и неке нове појавне облике и могућност њиховог испољавања.

За организовање јавних окупљања од суштинске је важности безбедносна процена, она захтева и анализу различитих појавних облика

угрожавања безбедности: нарушавање јавног реда, вршење деликата (лакших и тежих прекршаја и кривичних дела), вандализам, nerede, хулиганизам, насиље, тероризам, техничке акциденте и природне непогоде. Безбедносни менаџмент мора да познаје, препознаје и предвиди потенцијане облике угрожавања, без обзира на вероватноћу да ће се десити и последица које они могу да изазову, а кризни менаџмент да предвиди или процени ову вероватноћу и у складу са њом пружи адекватан одговор.

Безбедност јавних окупљања може бити угрожена на различите начине и они се, такође, могу сврстати у најширем смислу на спољашње и унутрашње облике угрожавања безбедности. Окупљање може бити угрожено деловањем према учесницима и окупљању, спољашњим утицајима. Спољашњи утицај може бити посредан и непосредан. Посредно спољашње угрожавање може се одвијати у склопу деловања страних безбедносно-обавештајних система према одређеној држави. У склопу таквог посредног деловања, специјалним ратом<sup>114</sup> који укључује и изазивање унутрашњих немира и криза, субверзије, терористичке акте, могу се непосредно применити и на јавна окупљања.

Непосредно спољашње угрожавање безбедности јавних окупљања често је резултат деловања екстремних група и појединаца који у неким случајевима нису учесници јавног окупљања. Стварање кризних ситуација, изазивање унутрашњих немира, грађански nerede и изазивање већих криза, наставак су деловања ових група и угрожавања безбедности у ширем смислу.

#### **4.3.1. Деловање екстремних група и појединаца**

При покушају да разматрамо облике угрожавања безбедности јавних окупљања, чини се методолошки исправно да носиоце угрожавања безбедности екстремне групе и појединце, односно њихово деловање на јавним окупљањима, посматрамо, као примарне носиоце угрожавања безбедности.

---

<sup>114</sup>Иако термин делује анахроно, он у безбедносном смислу не губи на актуелности. Њиме се вешто манипулише, под плаштом демократских стандарда и подршке владавини права. Према потреби пружа се подршка нпр. јавним окупљањима - протестима опозиције против актуелне власти.



Екстремне групе чине припадници екстремних навијачких група, десничарских организација, неформалних удружења, а у свету су то и припадници различитих покрета, анархисти, неонацисти или неофашисти.

У зависности од сазнања о намерама њиховог присуства, понашања и деловања на јавном окупљању у великој мери зависи и организација окупљања и безбедносни менаџмент. Интересанто је да се ове групе појављују на различитим врстама окупљања, спортским, политичким и користе их за сопствену промоцију или пропагирање идеја, али због екстремнијих ставова најчешће изазивају сукобе са полицијом и nerede.

Поред њих, маргинализоване друштвене групе, такође се могу појавити као носиоци угрожавања безбедности јавних окупљања на два начина. Први је да организују јавна окупљања и тиме „изазову“ реакцију већинске групе, или други, да буду организатори окупљања, а истовремено и/или носиоци нарушавања реда. Побуна уселеника у Француској 2005. године, карактеристичан је пример случаја у коме су маргинализовани имигранти из бивших француских колонија, у предграђима француских градова организовали јавна окупљања која су попримила рушалички карактер и прерасла у велике nerede који су трајали неколико седмица, у којима је запаљено је око 300 зграда и 10.000 аутомобила, док је 130 полицајаца и учесника повређено.<sup>115</sup>

Понашања група и појединаца, која могу утицати на безбедност јавних окупљања, према облицима испољавања можемо поделити на следећа:

---

<sup>115</sup> Непосредни повод за окупљање је био погибија два малолетника који су бежећи од полиције настрадали у трафостаници. Услови и узроци који су довели до ескалације насиља трају деценијама, али се готово ништа није предузимало на решавању нагомиланих проблема: незапослености, едукације, смањења криминала у четвртима у којима имигранти живе. Поред тога присутна је и криза идентитета потомака имиграната. Рођени су у Француској, њени су држављани, али је не доживљавају као своју државу, због боје коже, културе, вероисповести, а нису везани ни за земљу порекла. У нередима је запаљено 300 зграда и 10.000 аутомобила, а повређено преко 300 полицајаца и демонстраната. Преузето 02.02.2016. са <http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=433150>.

Слична окупљања и нереди поновили су се и 2010. године, у Греноблу, када је након разбојништва у касину полиција лишила живота извршиоца афричког порекла. Преузето 02.02.2016. са <http://www.svevesti.com/a178465-neredi-u-francuskoj-tekst-i-video>

- *вербално* (које обухвата говор, певање, скандирање, узвикивање парола, и не означава истовремено и нарушавање реда, али може до њега довести псовањем, вређањем, недоличним изјавама, позивом на предузимање незаконитих активности);

- *гестовно* (гестикулитрањем се могу изазвати присутни на окупљању или други, непристојним, увредљивим покретима, показивањем делова тела, опонашањем непристојних радњи);

- *бацањем предмета* (личних: метални новац, упаљачи, оловке; приручних: камен, комади дрвета, флаше; забрањених: пиротехничка средства, мотке);

- *упадом на место одржавања окупљања* или у неки његов део, (рестриктивни простор, терен, бину, одређене просторије);

- *вандализам*, који се манифестује намерним оштећењем или уништењем имовине;

- *хулиганизам*, као специфичан облик насилног понашања повезан са екстремним навијачким групама и

- *физичко насиље*, гурање, ударање, шутирање, туча, напади коришћењем приручних средстава (камен, цигла, контејнер), оруђа (чекић, полуга), хладног оружја (секира, мачета, нож, боксер, палица) и/или ватреног (полуаутоматског и аутоматског, пиштоља, револвера, пушака), са наношењем повреда или лишењем живота.

Угрожавања безбедности јавних окупљања екстремне групе и појединци могу извршити на бројне начине и путем различитих појавних облика. Иако је њихов дијапазон прилично широк, тежиште пажње усмерићемо, према нашем мишљењу на четири следећа специфична облика:

- изазивање националне, расне и верске мржње и нетрпељивости,
- недолично понашање,
- насиље и
- терористичке активности.

#### **4.3.1.1. Изазивање националне, расне и верске мржње и нетрпељивости**

Издавањем изазивања националне, верске и расне мржње и нетрпељивости указаћемо на изузетну важност и присутност угрожавања безбедности јавних окупљања на овај начин, који постаје и њихов чест садржај. Обзиром да скоро не постоје безконфликтне државе, са потпуно компактним, једнонационалним становништвом, или у коме нема расне, верске и неке друге различитости, оваквих случајева има у великом броју.

У свету, као и када је у питању простор држава бивше Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ), постоји нераскидива веза нарочито национализма, верске мржње и нетрпељивости са политиком. Коришћење екстремних и навијачких група на јавним окупљањима, у политичке сврхе догађа се свуда у свету и није нова и неуобичајена појава. Да су одређене групе идеалне за политички ангажман показали су и бројни случајеви у СФРЈ. Политичари су од увек преко успеха спортиста, присуствовању спортским окупљањима, учешћем у церемонијалним отварањима спортских догађаја, уручењем медаља или на друге начине, покушавали да утичу и на своју популарност.

Посебно су карактеристична, поред раније поменутих и два догађаја из 1990. године, која превазилазе оквире насиља, јер је у њима снажна националистичка и истовремено политичка примеса. Случајеви представљају и примере како је могуће манипулисати масом у постизању политичког циља,<sup>116</sup> инструменталним насиљем.

---

<sup>116</sup>Иако нису прави узроци избијања ратних сукоба, јавна окупљања су у више наврата биле увод у грађанске и међудржавне ратове, попут примера СФРЈ. Познат је и „фудбалски рат“ између Ел Салвадора и Хондураса, који је избио 1969. године. Узрок рата био је политичке природе и због изражене националне нетрпељивости према Салвадорцима, који су емигрирали у Хондурас, доласком на власт генерала Освалда Лопеза и националистичке владе у Хондурасу. Нереди су избили за време јавног окупљања - фудбалске утакмице између Ел Салвадора и Хондураса, игране у квалификацијама за Светско првенство у фудбалу 1970. године. Након чега су прерасли у оружани сукоб – рат, који је трајао пет дана и однео неколико хиљада људских живота.

Таквих примера има много, али ћемо ради илустрације издвојити пар карактеристичних случајева, који и протоком година не губе много на актуелности. У Сплиту на стадиону „Пољуд“ за време утакмице „Хајдук“ - „Партизан“, домаћи навијачи јавно спаљују државну заставу СФРЈ, а 13.05.1990. године у Загребу на стадиону „Максимир“ током одигравања утакмице „Динамо“ - „Црвена Звезда“ долази до сукоба навијача на трибинама и туче на терену, што посредством медија посматра цела тадашња СФРЈ. Призори попут гађања поломљеним столицама, општа туча на терену и трибинама између навијача из Србије и Хрватске, напад на полицајца на обезбеђењу скупа од стране играча хрватског клуба, постају синоним распада СФРЈ.<sup>117</sup> Према неким ауторима (Михајловић, 1997), овај догађај представља и симболично увод у почетак грађанског рата.

Посебно је забрињавајућа чињеница да се спортска окупљања користе од стране екстремних појединаца и група за изазивање националне и верске мржње и нетрпељивости. На ово указују бројни сукоби између навијача са подручја Новог Пазара и других градова у Србији.

Навијачи ФК „Рад“ и ФК „Нови Пазар“ сукобили су се у Новом Пазару (06.03.2004.), када је повређено 19 припадника полиције и 22 навијача. Сукобу је претходило скандирање паролама „Пазар, Санџак, никад Србија, уби, уби, уби четника“ и „Прва ми је и последња жеља да закољем Војводу Шешеља“. У овом случају вербално насиље прераста у физичко, прво гађањем каменицама навијача Новог Пазара и редара, а затим пробијањем кордона полиције и међусобном тучом. Полиција је том приликом привела више десетина изгредника (Мисић, 2010:126).

Такође је слично било и током одигравања фудбалске између екипа ФК „Нови Пазар“ из Новог Пазара и ФК „Јавор“ из Ивањице, (16.03.2005. године). Поред тога, до испољавања националне, расне и верске мржње и нетрпељивости дошло је на стадиону ФК „Рад“ у Београду (18.10.2006.године), за време

---

<sup>117</sup>Фудбалер ФК „Динамо“ Звонимир Бобан, на терену удара ногом полицајца, након чега настаје масовно нарушавање реда и сукоб навијача. Туче су настављене и у граду, до касно у ноћ, оштећен је већи број објеката и превозних средстава, повређено 59 навијача и 79 полицајаца, а материјална штета је процењена на око 300.000 ДЕМ.

одигравања утакмице између ФК „Рад“ и ФК „Нови Пазар“. У оба случаја, групе навијача узвикивале су пароле „Нож, жица, Сребреница“ и „Србија Србима, напоље са Турцима“ (Мисић, 2010:126).

Дана 14. октобра 2006. године, на стадиону у Чачку, у 15-ом минуту утакмице између ФК „Борац“ и ФК „Вождовац, навијачи ФК „Борац“ из Чачка, из навијачке групе „Чете“, под белим капуљачама „Кју клукс клана“ на главама, истакли су претходно припремљен транспарент, на коме су тамнопутом играчу ФК „Борац“, Мајк Тамвањери (Mike Temwanjera) из Зимбабвеа поручили: „Одлази одавде јер овде те нико не воли“ и развили заставу Југа Америке (Конфедерације) из времена америчког грађанског рата, која симболизује мржњу према црној раси, дижући десну руку у нацистички поздрав, скандирали су: „Зиг-хајл“ (живела победа), „нигер аут“ (нигер напоље). На више упозерења да престану са таквим понашањем, нису се обазирали. Утакмица је прекинута на десетак минута, а полиција је испразнила трибину и привела 36 навијача. (31 пунолетан и 5 малолетних). Против идентификованих њих 27, поднета је кривична пријава, због кривичног дела из чл. 317. КЗ Републике Србије, Изазивање националне, расне и верске мржње и нетрпељивости. Поступак пред судом још није окончан правоснажном пресудом.<sup>118</sup>

Дана 08.03.2008. године, након завршене утакмице између ФК „Борац“ и ФК „Бежанија“, у непосредној близини стадиона, када се враћао са утакмице, нападнут је, Опоку Соломон из Гане, са привременим боравком у Чачку, играч на проби, од стране групе од пет навијача „Чете“. Исти су га физички злостављали, ударили рукама и ногама у пределу главе и тела и вређали на националној и расној основи. Против истих је одређено задржавање до 48 часова и поднета кривична пријава КУ-197/08 због кривичног дела из чл. 317 КЗ Републике Србије Изазивање националне, расне и верске мржње и нетрпељивости. Окружни суд у Чачку је у овом случају показао ефикасност и пресудом К-60/08 од 23.09.2009. године, осудио је свих пет навијача затворским казнама. Изречене казне су у трајању од једне године и шест месеци, једне

---

<sup>118</sup> Преузето 13.03.2016. са <http://www.politika.rs/scc/clanak/43773/Optuzeno-26-navijaca-Borca>

године и два месеца, једне године, десет месеци и шест месеци (Мисић, 2010:125).

Анализовани случајеви показују са једне стране, на неодговарајуће мере предузете приликом уласка навијача на стадион, затим површан преглед навијача и њихових навијачких транспарената, и на крају благо почетно реаговање службених лица на стадиону и трајање поступка од непуне 4 године и поред прибављених доказа и снимака, чини се предугим за овако драстичне облике понашања. Важно је истаћи и чињеницу да су у наведеним случајевима учесници и појединци припадници навијачких група, познати и као присталице или припадници неформалне друштвене групе скинхед, са добро познатом и израженом мржњом према другим расама.

С друге стране, последице и штета која је нанета држави на међународном плану, појављивањем навијача са маскама расистичке организације Кју Клуks Клана, у Србији, у XXI веку, немерљива је. Због тога је важно овакве случајеве ефикасно спречавати и санкционисати. Не прејудуцирајући одлуке судова, у свим сличним случајевима, спроведени поступци би требало да буду хитни, а казне демотивишуће по починиоце.

#### **4.3.1.2. Недолично понашање**

Појам недолично понашање прилично је дискутабилан и уведен је 2003. године у домаће законске прописе усвајањем Закона о спречавању насиља на спортским приредбама, као специфичној врсти јавних окупљања. Шта се подразумева под понашањем, а шта заправо представља недолично понашање? У одређењу појма недоличног понашања специфичне групе која учествује на јавним окупљањима, навијача чини се важним прво разграничити појам навијања, односно понашања које није недолично. Шта се сматра пристојним или уобичајеним понашањем на јавном окупљању, а шта недоличним понашањем? Тешкоћу при ближе одређењу представљају и различити приступи у дефинисању самог појма понашања људи. Шта онда подразумевамо под понашањем? Науке које се баве изучавањем понашања етнологија, психологија и етика, имају различита схватања о природи, пореклу и начинима понашања. Овде ћемо свесно изоставити утицај групе и понашање у маси, о чему ће детаљније бити речи касније. Не улазећи у расправу о томе, прихватићемо, по угледу на

енглески израз „Behaviour“, односно понашање које означава владање над собом и својим деловањем, док супротно, енг. Misbehaviour, означава недолично понашање. У најопштијем смислу понашање се дефинише и као „трајна активност усмерена ка остваривању многих и различитих циљева“ (Рот и Радоњић, 2007).

Један од циљева окупљања је и показивање заинтересованости и пружање подршке групи и њеном деловању. Подршка може бити вербална, гестовна, симболичка и на други начин, али којом се не прети и не повређује, физички или психички, супротна страна или друга лица, односно поштују и уважавају људска осећања, интегритет и достојанство.

Понашање супротно од овако доста широко постављеног, одређења, означавало би недолично понашање. Са аспекта безбедности, недолично понашање могуће је одредити као сваки поступак којим се ремети или који доприноси ремећењу реда, мира или безбедности људи и имовине, које за последицу нема наношење повреда, оштећење или уништење имовине. Односно то је свако понашање којим се вређа јавни ред, морал и осећања другог, те наступају блаже последице. Ипак, може се чинити прихватљивијим, по узору на европску регулативу, прихваћену и у нашем законодавству, да појмове насиље и недолично понашање у контексту јавних окупљања не треба стриктно раздвајати (Мисић, 2010:57).

#### **4.3.1.3. Насиље**

У приступима одређењу појма насиља уопште, најчешћи су биолошки приступ, који склоност ка насиљу тумачи урођеним, филогенетским својством човека, психолошки приступ који насиље сагледава као одговор на осујећеност и фрустрацију због немогућности задовољења мотива и разрешења конфликта личности и социолошки који праве узроке насиља проналази у друштвеним противречностима и социјалном окружењу.

Ако се превазиђу бројне тешкоће и сложеност самог одређења појма насиља и прихвате различити приступи његовог одређивања присутни у савременој науци, појам насиља је могуће одредити као „незаконито коришћење физичке снаге, екстремни облик агресије нелегитимном или неоправданом употребом физичке или психичке силе“ (Ђераговић, 1984:25). Приметно је да се у

дефинисању тежиште налази у елементу легитимности односно оправданости, не улазећи у узроке насилног поступка. Нешто је шире одређење које обухвата и мотивацију за насиље: “Задовољење побуда мржње према другој особи, дело учињено са намером да се та особа повреди и спроводи се против њене воље, са очекивањем да ће то понашање бити успешно“ (Le Unes & Nation, 1989). У дефиницијама насиља често се употребљава и спорна намера да се друга особа повреди. Проблем постојања намере при одређењу неког појма, па и насиља, увек је дискутабилно. Готово никада или са сигурношћу не можемо тврдити какве су нечије намере, ма како био очигледан поступак неке особе.

Тери и Џексон (Terry & Jackson, 1985:27-37) су дефинисали насиље као „понашање које изазива повреде и које нема директне везе са такмичарским циљевима у спорту и због тога се повезује са инцидентима неконтролисане агресије ван спортских правила, а не као такмичарско понашање у оквиру правила и граница.“ Схватајући навијаче као учеснике или као део такмичења, које се одвија под одређеним правилима, може се аналогично прихватити да се и навијачи морају понашати у духу тих правила, али и правила или реда који се односи и на све учеснике сваког јавног окупљања.

Слично гледишту о постојању инструменталне и непријатељске агресије, неки аутори наводе да насиље екстремних и навијачких група, постоји у два вида и разликују „инструментално насиље“, ради постизања неког другог циља и „експресивно“ насиље или насилно понашање које нема неки посебан циљ, односно, само је себи циљ. Понашање насилника или хулигана на јавним окупљањима је у ствари мешавина, насиља као инструмента и експресивног насиља. (Dunning, et al. 1988:236). При томе поједини истраживачи (Armstrong & Harris, 1991; Armstrong, 1998) тврде да је насиље више симболичко. Према њима, хулигани на јавним окупљањима нису посебно насилни, већ да је њихов примарни циљ („навијачког тврдог језгра“) да понизе супротну страну. Такво гледиште додатно компликују одређење појма насиља, али и појачава могућност уопштавања, у погледу дефинисања „стварног“ насиља и оног које се у литератури назива „симболичко“ или „ритуално“. Коришћењем ових појмова, неки аутори избегавају расправу о проблематичним подручјима, као што су политичка опредељења и политика, што би расправу о насиљу извело из фокуса.



За насиље на јавним окупљањима често се користе и термини вандализам и хулиганизам, да би се објаснили специфични облици понашања наведених друштвених група (Мисић и Мандић, 2014:192). Њихово деловање на јавним окупљањима управо се своди на примену најразличитијих облика насиља, вербалног и физичког.

Случај познат као „Паљење Бајракли џамије“<sup>119</sup> у Београду, у ноћи између 17. и 18. марта 2004. године, у окупљању и нередима који су у избили након насиља над Србима и српским црквама и манастирима на Косову и Метохији. У Београду је у вечерњим сатима, почело спонтано окупљање грађана, око 22,00 часа на углу ул Кнеза Милоша и Немањине, било их је око 4000 и око 100 такси возила. Окупљенима су се обраћали Велимир Илић, Светлана Ражнатовић, Кристијан Голубовић и други. Тада је група од око 200 млађих лица, кренула према згради амбасаде САД, гађала каменицама објекат, али су се угледавши полицију вратили у масу. Касније је група од око 400 лица, кренула ка центру града, а уз пут се број увећавао. Око 23,50 часова, група броји око 800 до 1000 лица. Знатно су агресивнијег понашања, лица прекривених шаловима, са капуљачама, нападају полицајце који су обезбеђивали џамију, каменицама, коцкама, бакљама, запаљено је више аутомобила. Око 00,30 часова, успевају да пробију полицијски кордон, у коме је повређено 24 полицајца, од којих су двојца задобила тешке телесне повреде, преврну, демолирају и запале више возила, разбију прозоре и запале џамију. Након тога не дозвољавају припадницима ватрогасно-спасилачке јединице да возилом приђу и угасе пожар. Током ноћи, на више места у граду изазивају nerede, разбијају излоге. Покушај напада на амбасаде САД и Албаније, жандармерија спречава уз употребу хемјских средстава.

Анализирајући наведени догађај уочава се изузетна сложеност проблематике јавних окупљања, организација система безбедности, безбедносног и кризног менаџмента, а постављају се бројна и још увек недовољно разјашњена питања. Да ли је окупљање било спонтано или

---

<sup>119</sup> Коришћени подаци из више различитих извора, интернет, бројчани подаци МУП-а и белешке аутора. Преузето 13.02.2016. са <http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=372998>

организовано? Ко стоји иза организације окупљања? Ко је усмерио, иначе у почетку мирно спонтано окупљање испред Владе Србије, према објекту цамије, а касније и према амбасадама САД и Албаније? Ко је организовао рушилачке нереде и учествовао у нападима на полицију, паљењу и оштећењу паркираних возила и верског објекта и амбасада, као и друге имовине? Како и зашто паљење није могло да буде спречено?

Случај има све елементе кризне ситуације, која је у одређеном трајању попримила и обележја кризе. На њему се могу плодно анализирати различити аспекти међузависности, почев од услова, узрока и повода, организације и функционисања система безбедности и реаговања у кризној ситуацији. Тежиште пажње усмерићемо на следећи аналитички оквир:

- изостанак обавештајних података и других сазнања о окупљању (тога дана одржано је редовно коло фудбалских утакмица, након потпуног разиласка навијача није било података о даљим активностима навијачких група, појавили се касније, између 20,00 и масовније око 22,00 часа),

- безбедносна процена, намере и структура учесника, (екстремне и насилне навијачке групе фудбалских клубова, припадници екстремних, тзв. „патриотских“ и десничарских организација),

- формирање штаба у ГСУП Београд, организовање и позивање додатних снага, обезбеђење важнијих објеката, одбијање напада на полицијски кордон без употребе принуде, да би заштитили своје животе полицајци су били принуђени да испаљују гумене метке,

- одобрена и наређена употреба хемијских средстава од стране руководства МУП, уследила је тек касније, односно након повређивања већег броја полицајаца, пробијања кордона и када је цамија већ запаљена,

- руковођење и доношење одлуке у кризној ситуацији, надлежност у погледу доношења одлуке о употреби средстава принуде на лицу места,

- немогућност ангажовања већег броја полицајаца (задржана је комплетна дневна смена која је радила цео дан и придружен део људства из нове ноћне смене) и непостојање могућности избора јединица за обезбеђење, снага за интервенцију, неадекватна јединица за такву врсту задатака и интензитет

напада (комбиновање компактне јединице из Полицијске бригаде, са окупљеним људством из полицијских станица, део без заштитне опреме),

- захтев за ангажовање жандармерије, првобитно негативан, није било могуће добити испомоћ жандармерије, да би након паљења цамије, одобрено ангажовање и две јединице са по 50 припадника, стигле су из Новог Сада и благовремено спречила напад на амбасаде, уз претходно одобрену употребу средстава принуде изузев ватреног оружја (од стране министра и начелника РЈБ),

- одлука о употреби средстава принуде и поред испуњености законских услова је изостала, односно донета је са закашњењем,

- отежана комуникација са руководиоцем на лицу места, нетачно извештавање са места догађаја (извештавање је било без употребе силе, а на снимцима укључења са лица места бивше БК ТВ, уочава се испањивање гумених метака из пушака),

- наређење за употребу силе добијено је после више указивања да без употребе силе није могуће заштити полицајце и објекте, али је уследило тек након повређивања 24 полицајца и паљења цамије,

- одговорност за догађаје (утврђивање одговорности svelo се само на поједине руководиоце полиције ГСУП-а, било је ванпроцедурално и завршило се премештајима на друга, нижа радна места одређених старешина, без образложења или утврђене конкретне одговорности, а касније су уследиле и смене готово свих руководилаца организационих јединица и уместо најављене декриминализације и деполитизације у потпуности је политизовано распоређивање руководилаца у МУП.<sup>120</sup>

- анализа догађаја није извршена како би се извукле одређене поуке о пропустима и поступању у будућим сличним дешавањима,

---

<sup>120</sup>За прва три месеца свог мандата, министар полиције Драган Јочић, сменио је или оставио нераспоређено више стотина „неподобних“ кадрова и тако остао упамћен по највећој чистки која је од 2000. године спроведена у полицији. Преузето 16.02.2015. са <http://www.nin.co.rs/pages/article.php?id=53430>

- објекат џамије је након тога непрекидно физички обезбеђиван годинама од стране полиције без икакве нове процене о угрожености,

- разматрано је формирање неких нових јединица или реорганизација специјалних јединица (радни назив „Српски витезови“) <sup>121</sup> која би се користила за већа нарушавања јавног реда, борбу против тероризма, али суштина је да без одговарајућих обавештајних података, безбедносне процене, одлуке, руковођења, обуке и опреме, са свим уоченим мањкавостима или сплетом околности, не могу извршити адекватно задатаке, <sup>122</sup>

- указивање помоћи повређенима, спречавање ширења пожара, рашчишћавање улица и тротоара, интервенције на другим локацијама током ноћи,

- идентификација непосредних извршилаца и обезбеђење доказа, али је изостало проналажење налогодаваца,

- процесуирање и пресуда у неразумно дугом временском року, (после девет година), казне су више стимулативне него што имају сврху кажњавања, многи оптужени су ослобођени, за паљење џамије нико није осуђен већ за учествовање у групи која је нанела повреде полицајцима, <sup>123</sup>

---

<sup>121</sup>Преузето 16.02.2015. са <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/hronika/aktuelno.291.html:160874-Vitezovi-preko-beretke>

<sup>122</sup>Наведено је и потврђено у каснијим случајевима насиља и нарушавања реда, 21.02.2008. године, велике манифестације народног беса против подршке независности Косова од стране западних земаља, резултирајући губитком једног живота, 212 повређених, паљењем амбасада САД и Хрватске, демолирањем више амбасада, обијањем око 100 продавница и киоска, рушењем 20 аутобуских станица, разбијањем и/или паљењем бројних аутомобила, уништењем или оштећењем контејнера за смеће, саобраћајних знакова.

<sup>123</sup>На првобитној оптужници је било 20 особа, али је Тужилаштво у завршници процеса одустало од кривичног гоњења десеторице и прецизирало оптужницу. Милош Радисављевић Кими један је од вођа навијача Партизана, који је издржао казну због претњи новинарки Бранкици Станковић (ТВ Б92 – емисија „Инсајдер“). У његову одбрану је током суђења за паљење Бајракли џамије стао и београдски муфтија Мухамед Јусуфспахић, тврдећи да је Радисављевић спречавао напад на џамију, па је и правни заступник Исламске заједнице у Србији тражио од суда да га ослободи кривице. Преузето 17.04.2016. са [http://www.kontrapress.com/clanak.php? Rub=Politika&url=Presuda-za-Bajrakli-dzamiyu-vetar-uledja-huliganima](http://www.kontrapress.com/clanak.php?Rub=Politika&url=Presuda-za-Bajrakli-dzamiyu-vetar-uledja-huliganima)

- прикупљање и недостатак доказа, снимци нису били довољно квалитетни, неки сведоци су бранили поједине оптужене, тврдећи да су спречавали паљење и спашавали људе из цамије,<sup>124</sup>

- насилно деловања припадника ових група и појединаца у ранијем периоду, (поједини оптужени већ имали условне осуде, један због убиства) непоступање судова и непостојање осуђујућих пресуда за претходно извршена кривична дела,

- кривични и прекршајни прогон као и донете пресуде, показују да је на примерима вођа екстремних навијачких група правосудни систем затајио (Мисић, 2010:115-116),

- истовремена окупљања на више локација у Београду, (испред владе, део испред РТС, Мек Доналдса) и истовремено на подручју Србије, у свим већим градовима (нереди у Новом Саду и Нишу, паљење цамије у Нишу, разбијање излога и напади на објекте у власништву лица албанске националности,

- недозвољавање ватрогасним возилима да приђу и гасе пожар на цамији,

- апсолутан приоритет у односу на имовину били су људски животи.

У овој краћој анализи случаја (потпуна анализа заслужује посебно истраживање), недостају детаљнији описи, индивидуални ставова учесника, њихова виђења целокупног догађаја и ситуација које су претходиле, дешавале се паралелно или су уследиле након догађаја.

Међутим, и овако успостављени аналитички оквир, иако изнет таксативно, врло је погодан, за анализу комплексности случаја. Ово окупљање иако има поједина обележја грађанских нереди, по својој суштини није типичан грађански неред. Наиме, окупљени су изразили незадовољство нападом на полицију и више различитих објеката, (цамије, амбасада, објеката страних власника, али и имовину, објекте и возила грађана Србије). Овакво понашање

---

<sup>124</sup>Преузето 20.02.2016. са [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=07&dd=17&nav\\_id=733215](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=07&dd=17&nav_id=733215)

представља нарушавање јавног реда и мира у већем обиму, али би се пре могло закључити да радило о инструменталном насиљу.

Оно се огледало у понашању окупљених и њиховој спремности да изазову насиље, делују насилно при чему нису прекидали напад до остварења постављеног циља, паљења верског објекта и уништења или оштећења других објекта или имовине. Међутим, у овом случају се радило о специфичној ситуацији, мотивима и структури окупљених, у којој су преобладавали припадници екстремних навијачких група.

Можемо закључити да је на овакав развој ситуације утицало више повезаних фактора. Безбедносни менаџмент је спроведен са евидентним изостанком обавештајних података о окупљању, структури и могућем понашању окупљених. Предвиђањем се могло закључити да ће до нарушавања јавног реда и мира доћи, али не и његов обим и интензитет. Следећи битан недостатак у организовању обезбеђења представљао је и изостанак адекватног одговора - реактивног кризног менаџмента на кризну ситуацију, нарочито у почетној фази. Он се огледао у уздржавању од употребе средстава принуде, доношењу одлуке о томе, као и неодговарајућим снагама за реактивни одговор - одбијање напада и интервенцију. Под неодговарајућим снагама, не треба схватити само број полицијских службеника, већ првенствено врсту јединице, односно њену намену и компактност. Полицијски службеници који су непосредно обезбеђивали објекат били су мешовитог састава: делом из Полицијске бригаде, а делом из полицијских станица од којих је део био у редовним униформама и без заштитне опреме. И поред интензитета напада, испадања из строја бројних повређених полицајаца, до одређеног момента заједнички су успевали да одрже поредак, али је под притиском масе, непрестаног гађања разним предметима (коцка, камење, бакље) поредак разбијен и нису успели да спрече насилан долазак до објекта цамије и њено паљење. Доласком адекватних и опремљених снага, јединица Жандармерије, намењених за интервенције у случајевима нарушавања јавног ред и мира у већем обиму и реактивни одговор је постао ефикаснији.

Када је у питању примена насиља и политизација неких случајева јавних окупљања и њихових последица, карактеристичан је пример изазивања нереда

21.02.2008. године, у Београду, приликом одржавања митинга „Косово је Србија“, које је организовала држава - Министарство за Косово и Метохију. Окупљање је требало да представља „велику манифестацију народног беса“ против самопроглашења независности Косова и признавања од стране западних држава. Митинг је почео као мирано окупљање на коме је говорило више политичара и других јавних личности, да би се на путу ка Храму Светог Саве, где је требало да се одржи молебан, од главне масе одвојио део од неколико стотина људи и отпочео nerede, који су резултирали губитком једног живота, 212 повређених, паљењем амбасада САД, Хрватске, демолирањем више амбасада држава које су признале независност Косова, објеката Мек Доналдса, обијањем око 100 продавница и киосака, крађама (снимак крађе из продавница - „Косово за патике“)<sup>125</sup>, рушењем 20 аутобуских станица, разбијањем и/или паљењем бројних аутомобила, уништењем или оштећењем контејнера за смеће, саобраћајних знакова.

Поставља се питање зашто је дозвољено групи која се одвојила да приђе амбасадама које се обавезно штите приликом таквих окупљања, поучени ранијим искуствима. Како и зашто се догодило да објекти нису адекватно заштићени, односно да ли се полиција повукла са обезбеђења амбасада по нечијем налогу, ко је то одлучио, ко је пренео одлуку? Да ли се у овом случају радило о политичком налогу? То су нека од бројних питања која ће се разматрати и пред надлежним судовима.

У анализи овог случаја интересантно је поменути и учешће у нередима истих екстремних навијачких група, припадника десничарских организација и покрета, као и приликом одржавања других окупљања, на којима је долазило до инцидената и кризних ситуација. Издвајање наведене групе из масе и непредузимање никаквих мера према њима. Дужина времена трајања напада на амбасаде, разбијања и демолирања без предузимања реактивних мера, а затим након одлуке о интервенцији, релативно брзо је успостављен ред и спречено даље уништавање имовине.

---

<sup>125</sup> Преузето 14.04.2016. са <http://www.blic.rs/vesti/politika/kosovo-za-patike-video/hkbn72x>

Следећу „необичну“ чињеницу представљају, као и у ранијим таквим случајевима процесуирања, изречене условне казне деветорици оптужених, у трајању од пет до десет месеци. Процесуирање руководиоца полиције који су били укључени у обезбеђење окупљања, чини се, изнуђеним на инсистирање ошећених страних земаља (безбедност амбасада страних држава загарантована је и у рату). У овом случају, требало би и да се утврди да ли је професионалност полиције и неких њених руководиоца злоупотребљена политичким захтевима. На овом примеру, не улазећи у потпунију анализу, уочава се комплексност и испреплетана мрежа утицаја и функционисања система обезбеђења јавног окупљања.

#### 4.3.1.4. Терористичке активности

Иако терористичке активности можемо сврстати у облик угрожавања безбедности јавних окупљања чији су носиоци најчешће екстремне терористичке групе, због њиховог значаја са аспекта угрожавања безбедности и последица, посебно ћемо их размотрити. Не упуштајући се у овом раду у детаљније дефинисање самог појма тероризма, као асиметричне претње (Blank, 2003)<sup>126</sup> и његових битних карактеристика, прихватићемо из анализираних дефиниција, елементе који се у њима најчешће понављају. Према Шмиду и Јонгману (Schmid, Jongman, 2005:5-6), најчешће понављани елементи у дефиницијама тероризма су: 1) насиље, сила (83,5%), 2) политички (65%), 3) страх (51%), 4) претње (47%), 5) психолошки ефекти и очекиване реакције (41,5%), 6) диференцијација мета - жртва (37,5%), 7) смишљена, планирана, организована акција (32%), 8) метод борбе, стратегија, тактика (30,5%), 9) публицитет и насумични карактер (21%). При томе, без намере да овај сложени феномен поједноставимо или уопштимо, анализираћемо аспекте који су по нашем мишљењу од значаја за безбедносни менаџмент јавних окупљања.

Да ли и зашто јавно окупљање може бити потенцијална мета терористичког напада? Остављајући по страни насиље и политичку

---

<sup>126</sup> Асиметричне претње представљају оне код којих се користи неспремност или слабост субјекта безбедности и рањивост референтног објекта како би се нанела штета и надоместила велика разлика у односу снага (Ejdus, 2010:38).



мотивисаност, као значајне елементе, присуство већег броја људи на једном месту, увек може да представља потенцијалну мету за терористички напад из неколико разлога.

Врло је важно уочити да су мете терористичког напада увек вешто планиране (изабране), а да су истовремено њихове жртве насумичне, односно најчешће су то цивили. Робертсон (Robertson, 2007:7) прецизно уочава, да су недужни цивили и грађани, у ствари симболичне мете терористичких аката. Поред грађана, на окупљањима је често присутна и нека позната личност из јавног, политичког, културног живота, што је у тесној вези са психолошким ефектима и очекиваним реакцијама на терористички акт.

Следећи фактор је и публицитет, јер поред масовног присуства људи и познатих личности, на месту окупљања присутни су и медији, камермани, новинари, извештачи, а често се врши и директан телевизијски пренос таквих догађаја, што представља повољне услове за терористичку акцију. Јавност окупљања може за тероризам, посматран и као акт комуникације, послужити и за остваривање снажног утицаја на аудиторијум путем медија са двоструким циљем, први, ради стварања страха, ширења панике, а други, ради стицања и придобијања истомишљеника.

И поред присуства и ангажовања бројних представника система обезбеђења јавног окупљања, предузимања мера заштите, читав безбедносни менаџмент јавног окупљања може се показати као прилично неефикасан и нефункционалан. Карактеристичан пример ове тврдње је случај Бостонског маратона, одржан 15.05.2013. године, када се догодио терористички напад, у непосредној близини циља маратона, у центру Бостона, САД.<sup>127</sup> Од последица експлозије две експлозивне направе у размаку од 12 секунди, три лица су погинула, а 183 је повређено.<sup>128</sup> За напад су осумњичени браћа Џохар и Тамерлан Царнајев, пореклом из Чеченије. Џохан Царнајев ухапшен је нешто касније истог дана, а Тамерлан Царнајев је убијен у окршају са полицијом 19.

---

<sup>127</sup>Преузето 15.03.2016. са <http://www.nydailynews.com/news/national/injury-toll-rises-marathon-mass-acre-article-1.1319080>

<sup>128</sup>Преузето 15.03.2016. са <http://edition.cnn.com/2013/04/15/us/boston-marathon-explosions/index.html>

априла 2013. године. На улицама Бостона, маратон је посматрало десетине хиљада људи. Тренутак прве експлозије поклапао се са пристизањем првих такмичара на циљ.

У изјави владиног званичника, речено је да није било веродостојних претњи пре почетка маратона. И поред организованог система обезбеђења маратона, присуством представника организатора маратона и полицајаца на циљу, физичким покривањем трасе и видео надзором, дошло је до безбедносних пропуста са трагичним последицама.

Посматрањем објављених снимака видео надзора и камера Ројтерса (Reuters) које су снимале маратон,<sup>129</sup> уочава се већи број полицајаца (флуоресцентно зелени прслуци) и приватног обезбеђења и организатора (жуте јакне), распоређених дуж трасе маратона. Већина њих налази се унутар заштитних ограда, окренути су леђима публици, али посматрају маратонце и не прате дешавања у публици. Не уочавају се припадници приватног обезбеђења и полиције у публици или иза ње, односно иза конструкције монтираних трибина.

Оператери видео надзора, иако је постојала могућност посматрања у реалном времену, тек након експлозија успевају да у врло кратком року, пронађу тренутак остављања ранчева са експлозивним направама у публици испод трибина. ФБИ је преузео вођство у истрази и успео је да врло брзо идентификује починиоце. Приликом хапшења једног од извршилаца дошло је до размене ватре у којој је смртно страдао и један полицајац.

На овом случају могуће је сагледати могуће недостатке, односно пропусте безбедносног менаџмента у припреми маратона, организацији, предузимању и координацији мера, али и прилично ефикасну реакцију, дакле елементе реактивног кризног менаџмента, након настајања кризне ситуације, ублажавања и отклањања последица. Исто тако потврђена је и важност неких елемената безбедносне процене и предузетих мера, односно теза да противдиверзиони преглед и контролу треба предузимати константно, пре за

---

<sup>129</sup>Преузето 15.03.2016. са <http://www.reuters.com/video/2013/04/15/reuters-tv-video-shows-moment-of-deadly-explosion-a?videoId=242254641&videoChannel=117849>

време и након окупљања, без обзира на малу могућност или извесност остварења претње.

Најновији случај у Паризу, у петак 13.11.2015. године, серија од седам синхронизованих терористичких напада захтева исцрпну анализу, која у овом раду неће бити потпуна, али треба нагласити, до сада познате важне елементе. У успостављеном контексту случаја издвојили смо следеће: водећу улогу Француске, у коалицији са САД, у бомбардовању Сирије и Либије, избегличку кризу и масован долазак миграната у земље ЕУ, кризу идентитета младе генерације исељеника са афричког континета и њихову перспективу у европским државама, објављивање „сатиричних“ карикатура пророка Мухамеда у часопису Шарли Ебдо (Charlie hebdo), након чега је уследила реакција, извршен терористички акт и убиство уредника и новинара редакције, наставак објављивања таквих карикатура на којима раде преживели чланови редакције часописа, нове карикатуре, попут тела утопљеног дечака избеглице, дан и датум извршења терористичких аката,<sup>130</sup> места извршења напада, (главни град, јавна места и јавна окупљања) угоститељски објекти, национални стадион (Stade de France), утакмица између Француске и Немачке на којој присуствује 80.000 гледалаца и председник државе Франсоа Оланд, за европско првенство у фудбалу 2016. године домаћин је Француска, позоришна дворана Bataclan, у којој је одржан концерт америчке рок групе Орлови мртвог метала (енг. Eagles of Death Metal), према наводима у медија, уз повике: „Ово је за Сирију!“ (енг. This is for Siria!) и „Алах је велики!“ (Allahu Akbar!).<sup>131</sup> Сви ови елементи препуни су специфичне симболике.

Наведено потврђује тезу да су јавна места и јавна окупљања потенцијална мета тероризма и да ће она то бити и у будућности. Такође, треба уочити могуће пропусте у функционисању безбедносног и кризног менаџмента. Може се констатовати да је у првом реду затајила обавештајна активност

---

<sup>130</sup> Дана 13.11.1095. године (пре тачно 920 година), на црквеном сабору у Клермону, Француска, папа Урбан II, позвао је црквене великодостојнике и световне владаре на верски рат против племена турака Селџука које је заузело Свету земљу, чиме је почела епоха крсташких ратова. Преузето 14.11.2015. са <http://abrasmedia.info/content/dogodilo-se-na-dana%C5%A1nji-dan-13-11>

<sup>131</sup> Преузето дана 16.11.2015. године са <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3317960/They-cutting-one-one-Terrifying-Facebook-posts-man-trapped-INSIDE-theatre-Paris-terrorists-taken-100-hostages.html>

надлежних безбедносних служби, јер ово није био први терористички напад у Француској. Поставља се питање да ли је постојала безбедносна процена угрожености државе, према којој би се прилагођавале и безбедносне процене конкретних јавних окупљања и предузимале додатне мере. Наиме, приликом „чек контроле“ на улазима стадиона, откривен је и спречен улазак терористе опасаног експлозивом, али је и поред тога, исти активиран у самоубилачком нападу у непосредној близини стадиона уз људске жртве. Готово је сигурно да је број жртава неупоредиво мањи, него да се експлозија догодила на трибинама стадиона. У том случају, од последица експлозије, али и због настанка панике у покушају да напусти стадион, страдало би далеко више људи. Такав приказ који би се одиграо пред председником државе, бројним гледаоцима и у директном ТВ преносу, имао би и неупоредиво јачи психолошки ефекат.

Упоредна анализа мера обезбеђења ова два јавна окупљања - утакмице и музичког концерта и спровођења мера безбедности, такође отвара бројна питања. Очигледно је да је систем обезбеђења спортског окупљања био комплетнији (контрола лица приликом уласка на стадион и друге предузете мере), у односу на мере обезбеђења музичког концерта. То је очигледно и допринело различитим ефектима и последицама терористичких напада.

Иако је скоро немогуће предвидети или спречити самоубилачки напад, контрола приступа објекту и спољашње обезбеђење концертне хале, очигледно је затајило. Ово наводи на закључак да се окупљањима мора посветити подједнака пажња, односно планирати и применити опште и посебне мере.

У овом случају уочавамо и нераскидиву везу између безбедносног и кризног менаџмента. Можемо констатовати да је безбедносни менаџмент у проактивном смислу и предузетим мерама затајио. Мере кризног менаџмента, после наступања кризне ситуације, састојале су се у пребацивању гледалаца са трибина на терен и задржавања до неутралисања претње и успостављања реда у граду, задржавању репрезентације Немачке, током ноћи на стадиону (претходно је била лажна дојава бомбе у хотелу у коме су били смештени), помоћ бројним повређенима, противтерористичка акција, ослобађање талаца и друге мере спроводене су у складу са насталом ситуацијом и могућностима релативно

организовано и успешно. Непознато је остало да ли су и у којој мери оне биле планиране.

Још једном је потврђена теза да се терористичке активности, морају узети у обзир у планирању сваког јавног окупљања у будућности. Још значајнијим, чини се што овакве ситуације покрећу и преиспитивање улоге и задатака безбедносног менаџмента јавних окупљања, при чему се у ширем смислу, поред анализе ризика, морају узети у обзир и последице, без обзира на вероватноћу остварења ризика. Да ли је процењена вероватноћа остварења терористичке претње, да ли је процена остварења била мала, она се ипак остварила, са неприхватљивим последицама. Мала вероватноћа остварења претње и предузимање безбедносних мера, правила и процедура, никада се не сме доводити у питање, јер су последице катастрофалне, што се показало и у овом случају. Број жртава је застрашујући, 129 убијених, 352 рањена од чега 99 тешко, од чега су у позоришту „Батаклан“, тројца терориста убила око 80 људи.

Наведена искуства других земаља недвосмислено указују на чињеницу да су јавна окупљања препозната и на међународном плану, као догађаји на којима је потребно обезбедити висок ниво безбедности, како у погледу одржавања јавног реда и мира, тако и са аспекта предузимања мера против свих облика угрожавања безбедности, са посебним акцентом на спречавање терористичких активности.

#### **4.4. Природне непогоде и техничко-технолошки извори угрожавања безбедности јавног окупљања**

У овом раду се нећемо задржавати на поделама или класификацији природних непогода и техничко технолошких извора угрожавања безбедности јавних окупљања. Сложићемо се да су они разноврсни и делују на читаву човекову околину, па је одбрана од њих регулисана и посебним прописима. Пажњу ћемо усмерити на њихов значај и неке специфичности, уколико се догоде у време и на месту одржавања јавног окупљања, нарочито масовних окупљања.

На отвореном простору, удар грома, изненадна олуја, град, провала облака и друге елементарне непогоде, поред последица које могу да изазову својим дејством, представљају и додатну опасност за окупљене. Број

повређених и настрадалих се може знатно увећати због концентрације људи на месту окупљања, али и због панике и покушаја да напусте место окупљања у таквим ситуацијама.

Поред тога на исход могу да утичу и превелики број окупљених за простор на коме се окупљање одвија, премали број евакуационих излаза или њихова пропусна моћ, непостајање адекватног плана евакуације, или немогућности да се план евакуације реализује (организација излажења, увжбаности особља, понашања и сарадње окупљених).

Карактеристичан случај, догодио се на традиционалном јавном окупљању (енг. Indiana State Fair), који се одржава током августа у Индијани, САД. Дана 13.08.2011. године, пре концерта групе „Sugarland“ , почео је да дува јак олујни ветар. Привремена кровна конструкција бине, под ударима ветра се срушила и пала на окупљене испред бине, при чему је 7 особа погинуло и 58 повређено.<sup>132</sup> Током истраге појавило се више спорних елемената, који су довели до трагичног догађаја: неадекватна конструкција статички прорачун и начин постављања, учешће око 30 фирми у реализацији концерта, недовољна координација, процена временских услова, превелики број људи непосредно испред бине, који нису могли брзо да напусте угрожени простор, непостојања формалног протокола за одлагање или отказивање концерта. И оно што је кључна теза нашег истраживања, није било јасно ко је имао овлашћење за доношење одлуке у вези одржавања концерта. Цео случај се плодносно може анализирати и због постојања везе безбедносног и кризног менаџмента. Иако нису били предвиђени ризици и последице, успешно је функционисао реактивни кризни менаџмент, односно отклањање последица. Наиме, сви теже повређени збринути су и пребачени у болнице у року од 80 минута.

На окупљањима у затвореном простору, иако су заштићенија од елементарних непогода, опасност прети најчешће од техничко-технолошких извора у комбинацији са људским фактором и то од: пожара, експлозија, хаварија, урушавања трибина, удара електричне струје, коришћења пиротехнике. У тим случајевима долази до повређивања или губитка људских живота,

---

<sup>132</sup> Преузето 15.04.2016. са <http://www.wthr.com/category/218408/indiana-state-fair-tragedy>

непосредно од деловања наведених извора или посредно, због реакције окупљених, неконтролисаног покретања масе, покушаја напуштања угроженог простора, који може да резултира падовима са трибина, на степеништима, притискања, гажења, угушења. Најчешће се теже последице и догађају због заједничког дејства непосредно извора угрожавања и посредно реакције на догађај.

Карактеристичан случај забележен је 29.10.2015. године, у клубу „Colectiv“, у Букурешту, за време одржавања рок концерта, коме је присуствовало око 300 лица. За сценске ефекте коришћена је и пиротехника, којом је изазван пожар и експлозија, у којима је 32 лица изгубило живот, а 200 је повређено.<sup>133</sup> Овај догађај је био повод за вишедневне протесте у Букурешту и другим већим градовима у Румунији. Због оптужби за корупцију и тражења промена премијер је поднео оставку.<sup>134</sup> Случај показује све елементе кризне ситуације, која потом прераста у кризу власти. Интересантан је и по више одредница: последицама, изазивању реакције новим окупљањима, у суштини безбедносно питање се прелило на политички терен, адекватност обезбеђења, примена проактивних и реактивних мера, улоге кризног менаџмента. Иако је окупљање било релативно мало, око 300 окупљених, последице су биле катастрофалне. Погинула су или подлегла повредама 32 лица, што представља 10% учесника окупљања, а преко 200 повређених или 67% окупљених. Последице кризне ситуације захтевале су комплексан одговор. Снаге и средства нису била унапред планирана, али и поред тога на лицу места ангажовано је око 60 амбулантних и ватрогасних возила, ради збрињавања повређених и отклањања последица.

---

<sup>133</sup>Преузето дана 15.02.2016. са <http://www.blic.rs/vesti/svet/uzas-u-bukurestu-u-eksploziji-u-klubustradalo-27-mladih-povredeno-180/telhyvq>

<sup>134</sup>Након овог догађаја, неколико дана узастопно, око 7000 младих демонстрирало је у Букурешту, и у другим већим градовима, тражећи промене, због страдања младих и корупције политичара. Премијер Виктор Понта, претходно оптужен за корупцију, под притиском окупљених због трагичног догађаја поднео је оставку. Преузето 15.02.2016. са <http://www.blic.rs/vesti/svet/nove-demonstracije-u-bukurestu-treci-dan-za-redom/701fm8y>

## **V БЕЗБЕДНОСНИ МЕНАѢМЕНТ ЈАВНИХ ОКУПЉАЊА**

### **5.1. Безбедносни менаѢмент у функцији јавних окупљања**

Како смо у претходном поглављу описали и сагледали организацију јавних окупљања, у наставку, нешто више пажње ћемо посветити безбедносном менаѢменту јавних окупљања и његовим најважнијим елементима.

Важна специфичност јавних окупљања је њихов привремени карактер. Јавно окупљање има одређено временско трајање од неколико минута, часова, дана, у ређим случајевима и неколико месеци. Јавна окупљања могу да се понављају у одређеним временским интервалима, тако да поред привременог, могу имати и периодични карактер.

Поједини елементи организације јавних окупљања и безбедносног менаѢмента су стални, постоје и функционишу независно од одржавања окупљања, док су други повремени, формирају се у случају потребе, ради организације конкретног окупљања и активно функционишу у периодима припрема и одржавања окупљања. Субјекти система безбедности извршавају редовне послове из своје надлежности. За обезбеђење јавног окупљања формирају се од елемената органа и служби безбедности, у зависности од процене за конкретно окупљање. На овај начин чине интегрални део система обезбеђења јавног окупљања, односно његовог безбедносног менаѢмента. Ова специфичност изускује знатно виши ниво планирања и организације, као и адекватан избор елемената и одговарајућу припрему система обезбеђења јавног окупљања.

Према томе, организаторе јавних окупљања можемо поделити у две групе. Прву групу чине они организатори који имају одређен степен организације рада и функционисања, док у другу групу спадају они који немају такву организацију, или се она успоставља непосредно пре или током самог окупљања.

Носиоци послова организације окупљања су различити и као организатори се појављују: појединци, физичка лица или више њих, групе и удружења грађана, синдикалне организације, политичке странке, невладине организације, предузетници, агенције, правна лица, државне институције или држава. Све су ово формални начини организовања окупљања, док условно



речено, неформално организовање реализују најчешће појединци, односно групе, које немају организацију или се она успоставља непосредно пре или током спонтаног окупљања.

Организатори окупљања поседују различит ниво „безбедносне културе“ (Стајић и сар. 2009) и схватања безбедности јавног окупљања. То се директно одражава на безбедносни менаџмент који „у ширем смислу, подразумева одлучивање о безбедносним циљевима организационог система, о начинима и средствима да се избегну неповољни утицаји који долазе из самог окружења или самог организационог система, или да се њихов штетан утицај смањи“ (Драгишић, 2007:14). Из наведеног одређења уочљиво је да се безбедносни менаџмент односи и на део одговора на инциденте или кризне ситуације и смањење њиховог утицаја, што можемо схватити и као елементе кризног менаџмента. Такође односи се у првом реду на организациони систем и да „одговорности које организација има према окружењу у погледу безбедности, пресудно утичу на безбедносни менаџмент“ (Драгишић, 2007:14). С обзиром на одговорност такве привремене организације, значајно је размотрити како она утиче на безбедносни менаџмент.

Организација је према мишљењу Левита, Дила и Ејринга (Leavitt, Dill, & Eyring, 1978) „структурирана институција, а уколико није структурирана она само представља гомилу људи“. С обзиром да организација јавних окупљања, по правилу, подразумева учешће више разноврсних система или подсистема, иако су сталног, привременог или повремениг карактера, они морају да функционишу као самосталне, али не и изоловане целине. Наведена повезаност је потребна у циљу заштите од различитих облика угрожавања безбедности и бољег организовања јавног окупљања и система безбедности. Обзиром да организација према Деслеровом (Dessler, 2005:190) одређењу превасходно подразумева „људе који поседују специјалистичка знања, а чија координација доприноси постизању циља“, у организацији и безбедносном менаџменту јавних окупљања, основни циљ је организовати и омогућити безбедно одржавање јавног окупљања. То могу успешно учинити искључиво особе које поседују теоретска и практична знања и способности.

У организацији обезбеђења окупљања, у складу са законима, обавезно учествују министарство надлежно за унутрашње послове, са својим унутрашњим организационим јединицама (полиција опште надлежности из подручне полицијске управе, криминалистичка полиција, саобраћајна полиција, Интервентне јединице полиције – ИЈП и Жандармерија), друге државне безбедносне службе, (Безбедносно информативна агенција - БИА, Војна обавештајна агенција - ВОА, Војна безбедносна агенција - ВБА), ватрогасно-спасилачке јединице и приватна безбедност (коју ангажује организатор) и хитна медицинска помоћ (коју ангажује организатор само за спортска окупљања).

Како је већ поменуто, систем обезбеђења јавног окупљања, паралелно, с једне стране, спроводи организатор, менаџер или менаџмент безбедности организатора окупљања, а са друге стране надлежни државни органи.

Уколико организатор нема менаџера безбедности, што је код јавних окупљања и најчешћи случај, послове обезбеђења јавног окупљања у пракси преузима организатор уколико је физичко лице, односно особа из организационе структуре организатора или организатор ангажује менаџера безбедности из других безбедносних структура. Остали заинтересовани субјекти, у зависности од окупљања (акредитације, волонтери, смештај, транспорт, кард-сервис, техничка служба, логистика, медији) са својим организационим системима, учествују у организацији и посредно у систему обезбеђења јавног окупљања.

Поред организационих елемената безбедносног менаџмента, одговарајуће организационе структуре и људских и материјалних ресурса, следећи важан елемент су делатности или активности. Оне подразумевају све поступке које организациона структура предузима у циљу реализације безбедног одржавања окупљања, па ћемо елементе безбедносног менаџмента у наставку сагледати.

#### **5.1.1. Елементи безбедносног менаџмента јавних окупљања**

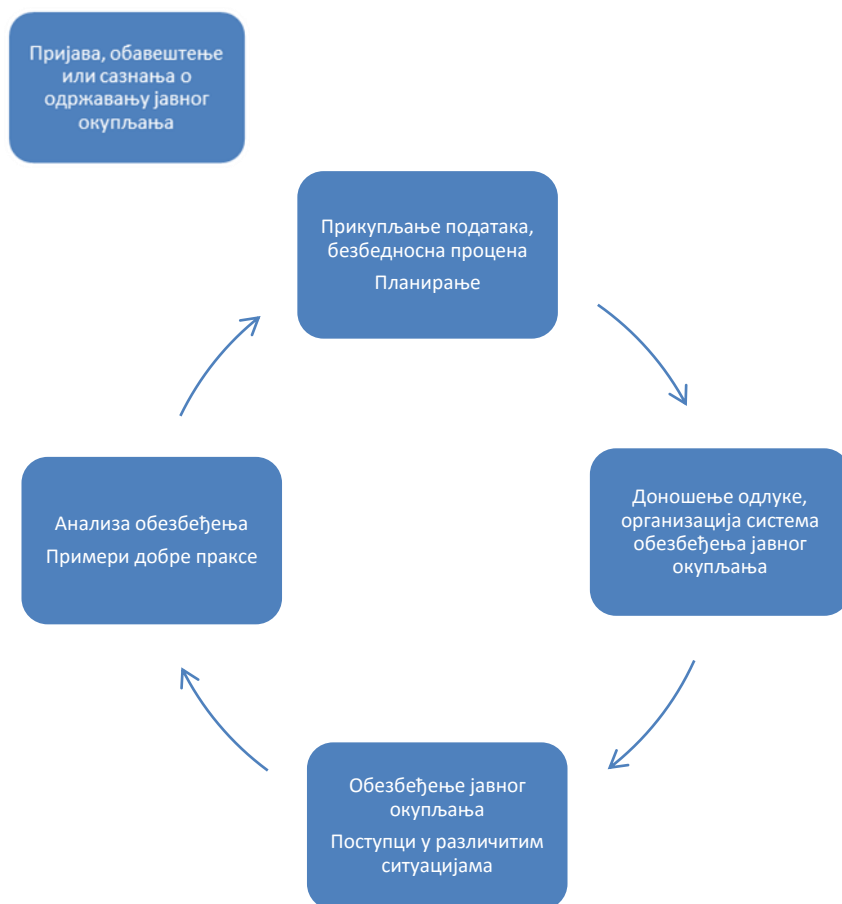
Дискусију о елементима безбедносног менаџмента јавних окупљања неизоставно треба отпочети након уочавања и сагледавања свих целина организације окупљања, система и подсистема, људских ресурса и њихових

делатности и активности у извршењу конкретних задатака везаних за обезбеђење одржавања јавног окупљања.

Делатности и активности, можемо анализирати према логичном следу или циклусу организовања јавног окупљања, приказаног на Шеми 1, након добијања сазнања о намери организовања окупљања од стране организатора или другим путем.

Безбедносни менаџмент у функцији јавног окупљања спроводе истовремено организатор са својим организационим и безбедносним елементима (менаџер безбедности, редарска служба, заинтересовани субјекти) и одређени елементи система безбедности (МУП, безбедносне агенције).

У првом реду, потребно је прикупити све релевантне информације и сазнања о јавном окупљању. Најчешће се у првом реду мисли на податке на основу којих је могуће сачинити одговарајућу процену. Процена би требало да обухвата општу процену безбедности одржавања окупљања, процену угрожености односно, ко или шта може угрозити безбедност, који су идентификовани ризици и претње по одржавање окупљања, могућности остварења претње и последице које могу да настану на окупљању или у вези са окупљањем.



Шема 1. Делатности и активности - циклус организовања јавног окупљања (Израда аутора, 2016.)

Након тога, приступа се доношењу одлуке о обезбеђењу јавног окупљања, врши се планирање људских ресурса, снага и средстава, као и начина извршења обезбеђења окупљања. Током реализације окупљања, али и током целог процеса, врши се управљање пројектованим системом обезбеђења окупљања, координација и контрола реализације планираних мера и по потреби се систем обезбеђења јавног окупљања допуњује или надограђује, анализом и применом примера добре праксе или поступања у одређеним ситуацијама.

#### 5.1.1.1. Процена (безбедност, угроженост, ризици и последице)

Кључни елемент сваке људске делатности је вршење одређених процена. Од правилне процене зависи и успешност вршења неког посла. Процена подразумева мисаони процес у коме се на основу одређених сазнања, података и информација сагледава просторно и временски извршење неког

посла, затим утицај фактора који представљају ризике или који могу да доведу до ометања или спречавања његовог извршења.

Неки аутори процену дефинишу и као „документ вишег степена обраде података“ (Милосављевић, 2012:143). Процена најчешће јесте писани документ којим се идентификују опасности, извори и облици угрожавања, могући ефекти и последице, процена угрожености-ризика, сагледавање снага, средстава и превентивних мера за одговор на опасности.

У области безбедности и безбедносном менаџменту у уобичајеној је употреби синтагма безбедносна процена. У теоријским разматрањима нема јединственог става о томе шта је безбедносна процена и који су њени елементи.

Безбедносна процена, према Драгишићу (Драгишић, 2007:47), представља први и основни корак у планирању безбедносних мера и постављању организационе структуре. Безбедносна процена нам даје слику безбедносне ситуације, указује на главне безбедносне проблеме, а на основу ње се прописују безбедносне мере, процедуре и сачињавају планови. Према домаћају он разликује опште, посебне и *ad hoc* безбедносне процене. При чему за *ad hoc* процену наводи да их најчешће доносе нижи руководиоци, на пример полицијски старешина у вези са обезбеђењем неког скупа. Ово је делимично прихватљиво и односи се на случајеве окупљања се мањим бројем учесника или нискоризичним окупљањима, али и као процена за доношење одлуке у случају инцидента на јавном окупљању. Међутим, за окупљања са великим бројем окупљених или окупљања повећаног ризика, израђује се посебна безбедносна процена. О чему ћемо нешто више рећи у делу рада који разматра доношење одлука.

Неки аутори (Стајић, 2005:30) процену схватају као мисаону активност, којом је на основу претходне анализе, могуће предвидети развој безбедносних ситуација или догађаја у будућности. Процена безбедносне ситуације, може бити схваћена и као резултат праћења, предвиђања (процењивања) могућег развоја безбедносне ситуације и најбољег избора при одлучивању, поводом конкретне безбедносне појаве или догађаја (Стевановић, 2012:83).

Уочљиво је да поменута гледишта дефинисања безбедносне процене имају сличне елементе који садрже: праћење, анализу, предвиђање, процењивање, одлучивање и планирање безбедносних ситуација или догађаја у садашњости и/или будућности.

Из ових схватања могуће је закључити да је безбедносна процена јавног окупљања свестрано и темељито сагледавање и проучавање свих података и информација везаних за јавно окупљање, фактора који могу негативно да утичу на безбедност окупљања, извора (носилаца), облика, начина и могућности (вероватноће) угрожавања окупљања, снага и средстава, мера и поступака, којима се наведени утицаји у потпуности спречавају, умањују, отклањају или се последице доводе у прихватљиве оквире.

Елементи безбедносне процене се могу сврстати у четири основне групе:

- 1) процена времена,
- 2) процена простора,
- 3) процена сопствене организације, снага, средстава, могућности и предности и
- 4) процена окупљених, противника окупљања или стране која угрожава безбедност окупљања, њене организације, средстава и могућности.

Сви ови елементи се морају узети у обзир приликом планирања сваког јавног окупљања, а важно их је посматрати као целину. Основни елементи се не морају обавезно јасно разграничити, али би требало разумети њихов међусобни утицај или узрочно-последичну везу.

1.) Време одржавања јавног окупљања се анализира са више аспеката:

а) време као временски интервал (час и минут) почетка и завршетка окупљања, односно доба дана, у коме се окупљање одржава, да ли су то дневни, вечерњи или ноћни часови. Већи безбедносни ризик могу имати окупљања током вечерњих или ноћних часова. У том случају потребно је обезбедити и одговарајућу опрему и средства за рад у условима слабије видљивости.

б) време као период године или годишње доба, односно актуелни метеоролошки услови (олујни ветар, киша, снег, велика врућина) такође могу имати одређене безбедносне ризике. Рецимо, током зиме, леденице које висе на објектима изнад места одржавања окупљања могу представљати опасност за учеснике окупљања. Гађање грудвама снега може довести до повређивања учесника, али и до изазивања мањих и већих инцидената, озбиљнијих сукоба, затим дуго излагање хладноћи, може довести до промрзлина. Летњи период и велике врућине могу довести до дехидрације, сунчанице, колапса и других здравствених проблема, што захтева ангажовање већег броја екипа хитне помоћи. Наведени временски услови једнако делују и на припаднике система безбедности, што треба имати у виду приликом планирања средстава, опреме, ангажовања људства уз могућности одмора, замене током рада.

ц) време може бити посматрано и у контексту стања у друштву, економског, политичког или неких дешавања или догађаја који би могли да утичу на безбедност јавног окупљања.

2.) Место или простор одржавања окупљања, може да садржи више различитих елемената који могу представљати безбедносне ризике. Да ли се окупљање одржава у отвореном или затвореном простору – објекту? Да ли је место намењено за одржавање окупљања, односно да ли испуњава услове за одржавање окупљања у погледу безбедности? Уколико се ради о наменским објектима они поред одговарајуће инфраструктуре, морају имати грађевинску и употребну дозволу. Потпуно је недопустиво да се јавна окупљања одржавају у објектима који немају употребну дозволу и одговарајућу лиценцу о испуњености услова за одржавање јавних окупљања.

Место одржавања окупљања, поред тога, требало би да испуњава најбитније услове:

- *доступност*, да има могућност неометаног приласка или брзог разиласка, нарочито у случају пражњења објекта или места одржавања окупљања - хитне евакуације окупљених,

- *капацитет* места окупљање, који мора бити одговарајући, односно већи од очекиваног максималног броја окупљених,

- *уређеност* места окупљања подразумева више елемената, од којих ћемо поменути најважније: неометано кретање или приступ садржајима, да ли на простору окупљања постоје неке препреке које би отежавале комуникацију или ограничавале и непотребно каналисале кретање, што може довести до застоја у кретању, непотребног гомилања учесника или стварања тзв. „чепова“, где под притиском масе, приликом гурања или наглог покретања, може доћи до појаве панике и повређивања учесника. Да ли на месту окупљања или у његовој близини постоје предмети и средства којима се може угрозити безбедност, грађевински, отпадни и други материјал. Да ли постоје конструктивне слабости одређеног дела простора или објекта, на пример стајање већег броја људи на вентилационим решеткама или монтажним трибинама, може да доведе до колапса истих, пропадања учесника и повређивања.

За кризни менаџмент јавних окупљања и примену мере евакуације, у случају инцидента или кризне ситуације, од посебне је важности да место јавног окупљања испуњава услове у погледу: специфичне пропусне моћи и брзине евакуације.

- специфична пропусна моћ (СПМ), показује број људи који може да прође кроз пролаз или излаз одређене ширине у току једног минута. Тако за пролаз ширине 0,9 м, СПМ је 48-62 особе/м.мин, за 1,4 м, СПМ је 78-90 особа/м.мин и за 1,8 м СПМ је 98-108 особа/м.мин.<sup>135</sup>

- брзина евакуације (имати у виду да се здраве особе, по хоризонталној површини, крећу брзином 1,5 м/с, покретни уз помоћ у кретању 0,8 м/с, лица са штакама 0,57 м/с, у електричним колицима 0,89 м/с и обичним колицима 0,69 м/с (Бабић, 2012:27-28).

3.) Сопствене снаге, средства, организација, управљање и координација окупљањем и системом обезбеђења представљају следећи битан фактор. Показало се да је једно од најчешће примењених решења формирање

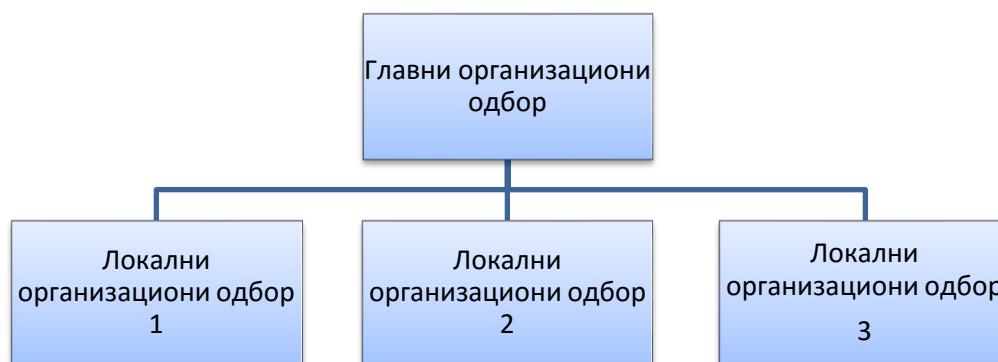
---

<sup>135</sup>Предвиђена према Закону о заштити од пожара, може се применити у случају потребе за евакуацијом места окупљања и услед других инцидента или кризних ситуација, али у том случају на СПМ утичу и други фактори.



одговарајућег тима - организационог тела (радна група, организациони одбор, организациони комитет).

Уколико се окупљање одржава истовремено на више места или на више удаљених локација, целисходно је успоставити организацију управљања окупљањем на централном нивоу, формирањем главног (извршног) тима (радне групе, организационог одбора, организационог комитета), и/или потребног броја локалних тимова (радних група, организационих одбора, комитета), приказаних на шеми 2.



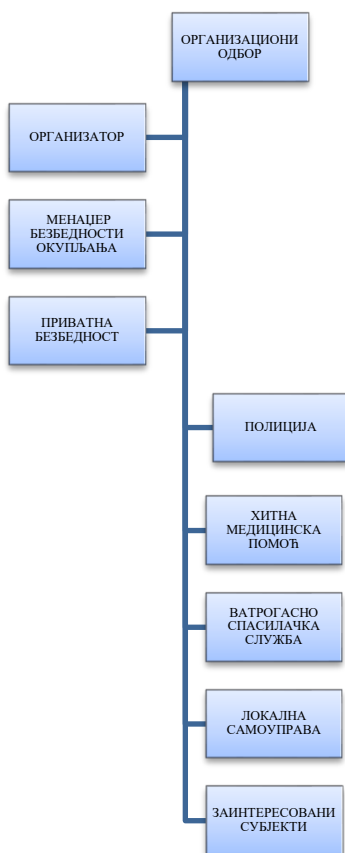
Шема 2. Модел организације управљања јавним окупљањем на централном и локалном нивоу (Израда аутора, 2015.)

Структура главног (извршног) тима и локалних тимова варирају у зависности од врсте, величине и значаја јавног окупљања, безбедносних ризика и претњи. Главни тим може бити организован у ужем или ширем саставу. У главном (извршном) тиму се обавезно налазе представници: организатора, приватног обезбеђења, полиције, хитне медицинске помоћи и ватрогасно спасилачке службе, што представља ужи састав или обавезне учеснике у организацији окупљања.

У ужем саставу се може налазити и менаџер безбедности окупљања, уколико он постоји у организационој структури организатора или ако буде ангажован за потребе организације јавног окупљања.

У ширем саставу могу се налазити и представници локалне самоуправе, по месту одржавања окупљања и представници заинтересованих субјеката. Представници заинтересованих субјеката представљају уједно и делатности или

зоне одговорности. Њих може бити свега неколико, али када су у питању велика, масовна окупљања, њихов број је знатно већи.



Шема 3. Модел организационе структуре јавног окупљања (Израда аутора, 2015.)

У зависности од врсте, величине и значаја окупљања и ризика, према неким ауторима, може се идентификовати знатно већи број зона одговорности (Connors, 2007:7). Начелно су то људски ресурси, правна питања, комуникације, обавештајне и теренске операције, безбедност објката, транспорт (саобраћај), тактичка подршка, против-пожарна заштита, хитна медицинска помоћ и болничке услуге, обрада прекршилаца, акредитације, односи са медијима, обука, буџет и логистика, комуналне услуге и евалуација.

У последње време поред набројаних, актуелне зоне одговорности могу се проширити и на безбедност ваздушног простора, критичне инфраструктуре, опасне материје (оружје за масовно уништење), кризни менаџмент - управљање ризиком и ублажавање последица и сајбер - безбедност.

У саставу ових тела, сем организатора, приватне безбедности, државних безбедносних служби и агенција, по правилу, морају да се налазе представници свих релевантних страна и по зонама одговорности.

4.) Окупљени, противници окупљања или страна која угрожава безбедност окупљања, њихова организација, средстава и могућности, посматраћемо и сагледаћемо под општим називом, носиоци угрожавања безбедности окупљања. Њих представљају поједници и групе, мање или веће, неорганизоване или организоване, неформалне или формалне. које могу да угрозе безбедност окупљања на разне начине и различитим средствима.

Понашање окупљених посматрамо истовремено и као средства и као поступке која носиоци угрожавања безбедности најчешће примењују на јавним окупљањима. У најопштијем смислу, она се могу поделити на: *ненасилна* и *насилна*.

Ненасилна средства могу бити гестовна, вербална, вербални напади или недолично понашање и поступци:

- *гестовна* - постављање или ношење транспарената,

- *вербална* - узвикивање парола, звиждање, певање, скандирање,

-*вербални напади* - *недолично понашање*: псовање, вређање, омаловажавање,

- *поступци* - стајање, седење, лежање на месту окупљања, држање за предмете, неудаљавање по наредби, блокада места или објеката телима и на друге начине и заузеће јавних површина.

Насилна средства и поступци, најчешће се испољавају као: физички напади, напади приручним средствима, гађање разним предметима, каменице, флаше, молотовљеви коктели, напади оруђима и оружјем, хладним и ватреним, коришћење пиротехнике, експлозива.

Број окупљених се може предвиђати, пре одржавања окупљања, у припремној фази и процењивати, пре и за време трајања окупљања. Пре окупљања, може се вршити на основу процене организатора о очекиваном броју присутних, на основу просечног броја окупљених на претходно одржаним окупљањима те врсте, или конкретног организатора или поређењем са сличним

окупљањима по циљу, коришћењем података о неким ранијим окупљањима. Ова процена је битна због планирања ангажовања потребних снага и процене да ли је место окупљања довољног капацитета за пријављено окупљање, односно очекивани број окупљених.

Процена броја окупљених за време трајања окупљања може се извршити на више начина, визуелно, рачунањем или комбиновано. Визуелно се врши посматрањем окупљених и слободном проценом њиховог броја, рачунањем средње вредности на основу визуелне (слободне) процене више лица (представник организатора, полиције, приватног обезбеђења) која процењују број окупљених, процентом попуњености простора или бројем улазница/пропусница (бројем регистрованих улазака у одређени простор). Једна од поузданијих техника за утврђивање броја окупљених на отвореном простору, састоји се у рачунању, упоређивању (дељењу) површине простора (Пп) на коме се окупљени налазе израженог у  $m^2$  и броја окупљених (Бо) по  $1m^2$ . Може се изразити формулом:

$$\text{Бок} = \text{Пп} / \text{Бо}$$

Број окупљених (Бо) по  $1m^2$  може да буде максимално 4-5 у случајевима када су окупљени густо приљубљени, у летњем периоду или у лаганијој гардероби, обично је то случај испред бине, у самом центру или језгру окупљених. Просечан број окупљених по  $1 m^2$  најчешће је 2 - 3, а по ободу места окупљања је мањи, најчешће 0,5 - 2.

Утврђивање броја окупљених важно је и због брзине евакуације, аналогно примењене на места јавног окупљања. Оптимална брзина евакуације постиже се густином од 2 лица/ $m^2$ , при томе треба имати у виду да је брзина кретања људи у групи 1,2 м/с, ако је густина групе мања од 1 лица на  $2m^2$ . Ако по квадратном метру има између 0,5 и 4 лица, брзина кретања је између 1,2 м/с и 0 м/с, а у густини 4 - 5 лица по квадратном метру кретање је веома успорено (Бабић, 2012:28).

Наведени поступак није у потпуности прецизан, али знатно може да олакша и поткрепи визуелну процену броја окупљених. На пример, у Београду, на Тргу Републике, на простору предвиђеном за јавна окупљања, код Споменика кнезу Михаилу, који је површине 5300  $m^2$ , може се окупити око

15.000 грађана, а на целокупном простору, који је површине 16.000 м<sup>2</sup> може се сместити око 50.000 грађана. Извештаји о стотину хиљада окупљених на наведеном простору не могу бити објективни, јер то физички није могуће.

Процена и утврђивање броја окупљених у затвореним просторима или просторима где постоје нумерисана седишта, нумерација улазница или електронска контрола и регистрација уласка, не представља већи проблем за лица која процењују број окупљених, али у оба случаја за процену је потребно одговарајуће искуство.

Поред бројности окупљених врло је важна и структура окупљених. Каква је структура окупљених и ко чини већину (радници, студенти, навијачи, жене), да ли је маса окупљених хомогена или хетерогена, према неким својствима узраст, пол.

Најзначајније и најтеже за процену је очекивано или предвидиво понашање окупљених. Додатни фактори који отежавају процену, а могу да утичу на понашање окупљених су коришћење алкохола, опојних средства или психоактивних супстанци, нарочито ако их користе присутна малолетна лица. Познато је да особе под утицајем алкохола и опојних средстава могу да буду знатно агресивније и да је њихово понашање често у супротности од уобичајеног или нормалног понашања. Такав ефекат се још снажније испољава под утицајем других особа у маси окупљених.

Када су у питању ресурси, идентификован је проблем нерационалног ангажовања снага за обезбеђење јавних окупљања, у односу на безбедносну процену и ризике. Поставља се питање колико је потребно људи и средстава, да би се обезбедило неко јавно окупљање. Иако се чини као једноставно питање, на одговор утиче прилично велики број елемената, а некада није могуће предвидети и све оне ризике који би могли да доведу до угрожавања безбедности.

Уместо реалне процене, заступљенија је пракса „превентивног предвиђања“ и ангажовања знатно већег броја припадника полиције, док је број припадника приватног обезбеђења, по правилу некада и мањи од потребног броја. Разлози су бројни, а када је у питању полиција, као најчешћи одговор испитаници износе тврдње да се то чини услед недовољне, непотпуне или

неодговарајуће процене угрожености или стварног ризика, због устаљених навика, одсуства менаџерских вештина и одговорности. Када је у питању одговорност, део испитаника је мишљења да је таква пракса прихваћена из ранијег периода и не разматрају могућности да је мењају. Мањи број испитаника износи став да су ангажовањем већег броја људи, односно додатних снага за обезбеђење окупљања, предупредили инциденте, а уколико до инцидента ипак дође, да су предузели потребне мере и да због тога одговорност није њихова. Када је у питању ангажовање редарске службе, према наводима већине испитаника, мањи број њених припадника се ангажује најчешће због мера штедње организатора.

Догађаји у блиској прошлости, када је за поједина јавна окупљања и поред ангажовања великог броја полицајаца и припадника приватног обезбеђења, дошло до угрожавања безбедности намеће бројна питања. Да ли је битнија бројност припадника обезбеђења или обученост, тактика поступања и вештина комуникације, опремљеност техничким и другим средствима. Наравно да се на ово питање не може дати универзалан одговор, а већина испитаника сматра да је суштина у вештини проналажења склада између реалних могућности, потреба и стварног ризика.

У неким европским државама и САД рад полиције вођен је обавештајним подацима (енг. Intelligence Led Policing - ILP)<sup>136</sup>. Такав концепт рада полиције приликом припрема и обезбеђења јавних окупљања мора бити заснован на реалној безбедносној процени. При томе, најважнији елемент процене представљају обавештајни подаци који се односе на евентуалне изворе, односно носиоце и облике угрожавања безбедности.

Број окупљених, односно њихова структура и понашање (очекивано и стварно) представљају три, чини се, најбитнија елемента у безбедносној процени. Иако се могу посматрати и као независне варијабле, јер свака посебно има одређену важност, тек анализирани у међузависности дају одговоре на питања планирања организације система обезбеђења јавног окупљања, специјалности и броја извршилаца, врсте и начина њиховог ангажовања.

---

<sup>136</sup> Преузето 15.04.2016. са <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/bja/210681.pdf>

Бројност окупљених не мора бити пресудна за ангажовање великог броја припадника приватног обезбеђења или полицајаца за одржавање реда и обезбеђење. Окупљања са великим бројем окупљених адекватно могу бити обезбеђени и са малим бројем редара и полицајаца. Слично је и са структуром окупљених, јер окупљања нпр. младих на неком великом концерту забавне или народне музике могу да прођу без проблема, док окупљање младих на неком другом окупљању попут концерта панк групе или спортског, може бити проблематично. Тако долазимо и до трећег врло важног елемента, процене њиховог понашања на окупљању. Некада се припадници исте групе или њена већина неће понашати истоветно и изазвати nerede на окупљању, док ће у другом случају урадити супротно и изазвати неред. Наведено и јесте најпроблематичнији део безбедносне процене и у тесној је вези са обавештајним радом и сазнањима о намерама учесника окупљања, односно прецизније вођама и њиховим следбеницима на јавним окупљањима.

Прихватљиве последице неких догађаја, подразумевају ситуације у којима и поред предузетих бројних проактивних мера није могуће да се окупљање оконча без инцидената или да до њих ипак дође под одређеним утицајима. Овде се може поставити питање које је проактивне мере оправдано предузети и да ли увек предузети одређене мере и које. Одговор није тако једноставан и зависи од више фактора, али мора бити дефинисан проценом и одлуком. На пример, не смемо пропустити да извршимо контрадиверзиони преглед места одржавања окупљања, а у неким случајевима и окупљених. Без обзира на малу вероватноћу и могућност остваривања терористичке претње или сличног догађаја коришћењем оружја, минско-експлозивних и других средстава јер се њима може угрозити безбедност, живот или здравље више особа на окупљању, а такве последице нису прихватљиве.

#### **5.1.1.2. Доношење одлуке, планирање и организовање**

Када је у питању доношење одлуке о обезбеђењу јавног окупљања, можемо разликовати *основну одлуку* којом се приступа процесу планирања и организовања система обезбеђења јавног окупљања. Ова одлука је након планирања преточена у писани документ или план обезбеђења. Садржи основну

замисао о начину извршења задатка, снагама и средствима, конкретне задатке и начин поступања у различитим ситуацијама.

Одлуку или више њих, током самог извршења задатка доносе надлежни руководиоци самостално у оперативном поступању или у хијерархијском, односно у ланцу руковођења и командовања, у складу са новонасталом ситуацијом.

Код нас је присутна пракса формирања једног или неколико штабова на разним нивоима, у којима постоје руководиоци штабова, али није довољно јасно прецизирано ко је руководилац целокупног обезбеђења и ко доноси коначну одлуку о предузимању мера, ко одлучује у хитним случајевима и кризним ситуацијама. Чак и када је он формално одређен постоји доста проблема које ћемо у наставку рада анализирати.

Начин доношења одлуке претходно се утврђује као и начин на који ће се спровести обезбеђење окупљања. Различити припадници организације која се бави обезбеђењем јавног окупљања могу имати слична, али и различита размишљања о томе како поступити у конкретној ситуацији. Један од уочених механизма доношења одлука, је и појава коју неки аутори описују као „групно мишљење“ (Hart, 1994; Stern & Sundelius, 1994:102). У доношењу одлуке у систему обезбеђења јавних окупљања, уочава се проблем повезан са групним мишљењем. Иако оно може имати предности, према неким ауторима (Brown, 2000), који рад у групи називају и мождана олуја (eng. Brainstorming), догађа се да „брејнсторминг“ у групама производи мање идеја него еквивалентан број појединаца који раде у изолацији, а затим на основу својих идеја на доношењу одлуке раде заједно. Овај проблем долази до изражаја и у безбедносном менаџменту јавних окупљања, јер се мишљење о конкретној ситуацији најчешће формира у складу са мишљењем или одлуком хијерархијски претпостављеног руководиоца.

Поједини аутори (Epli, et al. 2012) проучавајући процес доношења одлука истичу значај праксе засноване на искуству, квалитетних студија и анализе, евалуације онога што функционише или не функционише и интеграције стечених знања у праксу. Поред тога, врло је важно уочити значај обавештајних података и информација за доношење одлуке и сачињавање безбедносне процене. Подаци



и информације морају да буду довољно проверене и поуздане. Међутим, у пракси проблем може да представља и недостатак информација, расположивих или недовољно проверених и поузданих података.

Испитаници се слажу у ставу да се одлука често доноси без ових података и најчешће се заснива на некој врсти слободне процене, под којом подразумевају предвиђање. Досадашња искуства потврђују став да се приликом планирања мера за обезбеђење појединих јавних окупљања и броја ангажованих полицајаца, због недостатка поузданих података, често и претерује или долази до несразмерног безбедносног одговора.

Инсистирање на слободи окупљања, истовремено обезбеђујући остваривање тог права некој мањинској групи, може да доведе и до поменутог несразмерног безбедносног одговора. Карактеристични случајеви су одржавања тзв. Параде поноса. Да би се одржала геј парада и шетња трансродних особа 2015. године у Београду, примењена је употреба респектабилних полицијских снага. Оне су извршиле блокаду места окупљања, ужег и ширег простора одржавања параде и трасе кретања учесника. У тако блокираном, ужем и ширем прстену, станарима зграда није било дозвољено паркирање моторних возила, напуштање зграда, а у случају напуштања зграде повратак је био могућ тек након завршетка окупљања. У блокирану - штићену зону није било могуће слободно приступити, возилима, пешице или се у истој кретати. На тај начин су онемогућена и ускраћена права већине, право на слободу кретања, право на слободу мишљења и изражавања.

Поставља се питање да ли су мере безбедности биле претеране или су биле неопходне. Биланс предузетих безбедносних мера је око 70 ухапшених противника одржавања параде, а ангажовано је око 6000 полицајаца, велики број возила, службених коња, паса, оклопних возила, запречних ограда. Трошкови обезбеђења прилично су се разликовали. У медијима се појављивала цифра од 1,5 милиона евра, премијер је изнео податак око 800.000 евра, а МУП је навео да је за обезбеђење ангажовано 6.150 полицајаца и потрошено око 37,5 милиона динара, односно око 305.000 евра.<sup>137</sup> Овај случај можемо посматрати и као пример

---

<sup>137</sup>Преузето 19.04.2016. са <http://www.informer.rs/vesti/drustvo/52410/CRNI-PLACAMO-parada-godine-gradjane-Srbije-kostala-vise-evra>

„секуритизације“ (Драгишић, 2010) и анализирати одржавање геј параде и њено обезбеђење, као безбедносни проблем и као питање вредности које се штите. При томе се покрећу и бројна питања која поред безбедносних, могу имати политичке и идеолошке импликације, односно представљати простор за манипулације.

Један од проблема представља и преузимање или избегавање преузимања одговорности за организацију и руковођење организацијом окупљања и нарочито осетљиво питање је руковођење системом обезбеђења јавног окупљања. Сваки елемент система и организације окупљања има одређен делокруг рада и одговорности, али остаје недоречено ко је лице које доноси коначну одлуку. Чини се да је то кључни елемент и поставља се питање зашто се прецизно не одреди лице одговорно за доношење одлуке и руковођење. У случајевима када је решавање овог питања крајње једноставно, због бројних могућности или из делимично необјашњивих разлога немамо и доносиоца одлуке.

Више примера и анализираних случајева, као и ставова већине испитаника, потврђују тезу да је потребно именовати руководиоца система обезбеђења јавног окупљања. Руководилац мора бити укључен од почетка активности на организацији окупљања, планирању припрема и изради планова, одлука и спровођењу одлуке.

Брзина у доношењу одлуке и преношење одлуке на реализацију подразумева хитно раговање уз претходно сагледавање свих елемената, међутим у кризним ситуацијама није могуће одугловачење са проценом и доношењем одлуке. Из тих разлога потребно је предвидети начин поступања у конкретним случајевима, започињања инцидента или кризне ситуације.

Доношење одлуке од стране руководиоца који се налази непосредно на месту дешавања треба да представља правило. Оно подразумева да се руководиоца налази на за то погодном месту. То је место које му омогућује непосредан увид у целокупну ситуацију. Уколико се руководиоца не налази на таквом месту, једно од могућих решења је и да има посредан, минимум визуелни увид у ситуацију у реалном времену путем система видео надзора.

Сачињавање плана обезбеђења јавног окупљања представља логичан след формализовања донете одлуке. Основни елементи плана нису прописани и

план је потребно прилагодити врсти окупљања. Важно је уочити да се за обезбеђење јавног окупљања сачињавају практично два посебна плана. Један план сачињава организатор окупљања, односно менаџер безбедности или менаџмент безбедности организатора окупљања (ако постоји). Уколико организатор нема овај ресурс, у пракси се дешава да се сачињавање овог плана повери неком стручном лицу или одговорном лицу приватног обезбеђења, односно редарске службе. Начелно, овај План обезбеђења (пре, за време и након окупљања), у зависности од врсте и степена ризичности окупљања, требало би да садржи:

- основне податке о окупљању (датум, време почетка и трајања, место одржавања),
- безбедносну процену (основне елементе: очекиван број присутних, капацитет места окупљања, отварање улаза или време приступа месту окупљања, ангажовање редарске службе, број редара),
- мере које предузима организатор окупљања,
- распоред редарске службе са конкретним задацима редара на позицијама,
- поступке у различитим ситуацијама,
- заједничке одредбе,
- податке о одговорном лицу редарске службе, вођи и организатору окупљања и бројеве контакт телефона.

Други план обезбеђења јавног окупљања сачињава полиција у складу са подацима добијеним од организатора, односно менаџера безбедности организатора, других заинтересованих субјеката и из сопствених извора.

План се сачињава у писаном облику и начелно садржи:

- безбедносну процену, са свим подацима и информацијама о окупљању, времену, месту, трајању, учесницима, њихову структуру, процену понашања окупљених,
- ангажовање снага и средстава,

- распоред јединица и конкретне задатке по врстама обезбеђења и намени (физичко, саобраћајно, оперативно, противдиверзионо, дубинско, интервентне снаге, снаге за привођење, резерва),

- одлука односно начин извршења обезбеђења, опште и посебне задатке јединица и учесника на конкретним местима, уколико се задаци током обезбеђења и распоред ангажованих јединица мењају, задаци могу бити груписани на задатке пре, за време и након завршетка окупљања и

- начин поступања у одређеним ситуацијама (требало да предвидети могуће инциденте или кризне ситуације и начин поступања приликом њиховог наступања).

Поступци који се предузимају у циљу спречавања угрожавања безбедности јавних окупљања, уобичајено се називају *безбедносне мере*. Целисходно је и да безбедносне мере, односно начин поступања у одређеним ситуацијама буду разрађене и чине саставни део плана.

У иностраној литератури, поједини аутори (Devlin, 2007) сугеришу израду планова који се односе на реаговање и поступке у одређеним ситуацијама и називају их план одговора на инциденте (енг. The Incident Response Plan). Такви планови могу бити примењиви у планирању безбедносних мера и одговора на инциденте на јавним окупљањима.

### **5.1.1.3. Управљање, координација и контрола**

Појам управљање у савременом менаџменту, користи се уместо појмова руковођење и командовање, који су примеренији традиционалним војним и полицијским структурама. Руковођење у полицији одвија се на начин како функционише и полицијска служба, *линијски*, односно *функционално*, и *територијално*, према организацији, начелима и расподела послова у оквиру Министарства унутрашњих послова. Линијски се руковођење остварује преко: Дирекције полиције, Управе полиције, Одељења полиције, Полицијске станице, Одсека полиције (односно *функционално*: полиција опште надлежности, саобраћајна полиција, гранична полиција, криминалистичка полиција), а *територијално*, према територијалној надлежности за обављање полицијских

послова, одговарајућа организациона јединица на одређеној територији (подручна полицијска управа, полицијска станица, полицијско одељење).

Неки аутори (Mooney, Reiley, 1939), у овом контексту кроз јединство командовања, снажног извршног вођења и хијерархијског ланца командовања, увиђају и значај координације.

*Координација* као појам означава усклађивање, складно функционисање више делова неке целине. Координација је присутна у свим фазама организације окупљања. Два најважнија питања која се намећу у организацији јавног окупљања, а односе се и на функционисање система обезбеђења јавног окупљања су: централизација и координација. Централизацијом са једне и координацијом, са друге стране, остварила би се интеграција система обезбеђења окупљања, организатора окупљања и осталих заинтересованих субјеката. У том контексту се под интеграцијом може означити степен у коме различити организациони делови система раде на остварењу истог циља, односно безбедности јавног окупљања. Да би координација била ефикасна, потребна је континуирана размена безбедносних информација преко одговарајућег канала, који мора бити познат свим деловима организације и стално отворен за међусобну комуникацију, али и комуникацију према спољашњем свету.

Управо на интегрисаном координираном приступу треба да се темељи безбедносни менаџмент јавних окупљања. Координација на јавним окупљањима реализује се кроз:

а) координацију унутар делова система обезбеђења и других укључених у јавно окупљање: организатор, полиција, приватно обезбеђење, ватрогасно-спасилачке јединице, хитна помоћ,

б) међусистемску (међуагенцијску) координацију и

в) координацију са окупљенима или њиховим представницима.

Ова последња категорија представља посебан безбедносни проблем, јер сам организатор и систем обезбеђења јавног окупљања, не могу увек и ефикасно да координирају активности организатора или понашање окупљених. Када се то чини преко њихових представника, заступника, вођа, често се услед

немогућности координације примењују неки од облика комуникације, разговори, преговори, договори.

Координација се одвија и унутар сваког од делова овог система, као вертикална (различити хијерархијски нивои), хоризонтална (исти хијерархијски нивои), и латерална (бочна). Због разлике у организацији и ставовима припадника различитих организационих делова, уочава се да координација заузима врло значајно место и без ње би практично било немогуће усагласити постојеће разлике. Организатора окупљања првенствено интересују циљеви окупљања. У зависности од врсте и циља окупљања, дешава се да је за поједине организаторе безбедност од другостепеног значаја. Неки испитаници - већином организатори окупљања, безбедност сматрају важном, али су мишљења да су државни органи носиоци или по питању безбедности, одговорнији за безбедност окупљања од организатора. То мишљење образлажу на више начина, попут следећих: безбедност није основна делатност организатора, редарска служба тешко излази на крај са проблемима, полиција је једино способна да се супротстави и избори са проблематичним учесницима окупљања.

Приликом организације окупљања код којих је организатор у обавези да финансира обезбеђење и одржавање реда (спортске приредбе, музички концерти, културне манифестације), постоје и тенденције да се финансијске уштеде постигну и смањењем трошкова обезбеђења и одржавања реда. У неким случајевима ангажује се минималан или недовољан број припадника редарске службе, не примењују се у потпуности неке од мера или изостаје вршење надзора, усмеравања и контроле рада свих субјеката, а посебно приватног обезбеђења, од стране организатора или одговорног лица . Некада организатор нема стручно лице које може да врши такву врсту надзора, усмеравања и контроле, или га не ангажује.

За спортска окупљања законом је прописана обавеза полиције да врши надзор над радом редарске службе - приватног обезбеђења. За остала окупљања полиција учествује у обезбеђењу, али и поред тога догађају се безбедносни пропусти. Поставља се логично питање, како су могући пропусти организатора, ако државни орган учествује у обезбеђењу или је дужан да врши надзор над радом редарске службе и налаже организатору предузимање одређених мера.

Очигледно је да постоје и одређени недостаци и пропусти у доследној примени законских прописа, који могу да проузрокују инциденте и кризне ситуације. То намеће и потребу да се у безбедносном менаџменту јавних окупљања, планирају и додатни одговори на такве ситуације.

## 5.2. Кризни менаџмент у функцији јавних окупљања

Зашто је интересно питање и дискусија о кризном менаџменту примењеном на јавна окупљања? Иако се могу догађати релативно често или свакодневно, јавна окупљања нису уобичајена појава. Јавна окупљања представљају ситуације које одударaju од нормалних и устаљених животних токова и на известан начин их ремеће. Ремећење тих токова може бити условно посматрано као *прихватљиво*, које не изазива негативну реакцију шире јавности и *неприхватљиво*, када у већој мери подразумева реакцију јавности и потребу да реагују (интервенишу) и надлежне службе. Први облик ремећења уобичајених токова, најчешће се огледа у отежном одвијању саобраћаја, кретању пешака или возила због заузимања јавног простора на месту окупљања. Ово ремећење може да резултира краћим застојима у одвијању саобраћаја, затим стварање буке, комуналног нереда или понашања која представљају блаже кршење прописа. Само присуство већег броја људи на неком месту у одређено време, потенцијално представља и известан безбедносни ризик.

Дешава се да иако слична окупљања, по величини, односно броју окупљених, месту, разлозима или циљу одржавања, могу довести до различитих безбедносних проблема. Уколико се ради о окупљању незадовољних грађана, неких друштвених група или покрета, безбедносни ризици се и додатно увећавају. Таква окупљања могу довести и до обиљнијих случајева угрожавања безбедности, тежих кршења прописа, који резултирају кризним ситуацијама или настанком криза. У последње време број таквих случајева се приметно увећава, те се чини оправданим да поред безбедносног менаџмента у организацији и систему безбедности јавних окупљања размотримо и место и улогу кризног менаџмента.

### 5.2.1. Препознавање кризне ситуације - сигнали раног упозорења

Неки аутори (Voin, et al. 2010:26) препознавање и уочавање сигнала раног упозорења у наступању кризе, аналогно доводе у везу са фазом инкубације неке болести. Слично првим симптомима болести, уколико се први сигнали упозорења не детектују и приступи одговарајућем третману, криза постаје неизбежна.

У ширем смислу, јавна окупљања могу да послуже и као сигнали раног упозорења надлазеће кризне ситуације или кризе. Неки аутори наводе три степена у покушају да се идентификује потенцијална криза: рани наговештај, рана спознаја и рано упозорење (Кешетовић и Корајлић. 2008:159). Они се аналогно могу применити и на свако јавно окупљање којим се изражава незадовољство или протест, јер могу да представљају својеврстан сигнал раног упозорења. Протестна окупљања су одговор или реакција, у најопштијем смислу, на неки проблем или скретање пажње на њега. Свакако је и сама намера одржавања неког окупљања сигуран знак да постоји неки проблем. Проблем некада може бити и сасвим мали или наизглед небитан, али је он за неку групу, удружење или заједницу, од довољне важности да доведе и до организовања окупљања.

У ужем смислу, у оквиру одређеног јавног окупљања, праћењем понашања окупљених током одржавања окупљања, такође се могу уочити сигнали раног упозорења. Мањи инциденти или кризне ситуације на окупљањима могу да буду и увод у већи неред, хаос или кризе. Потврда ове тезе, може се пронаћи у последњих неколико година на великом броју случајева јавних окупљања широм света. Оно што забрињава је што је на њима долазило и до испољавања различитих облика претњи по безбедност, са тежим последицама.

Пошто се јавним окупљањем увек шаље нека порука, изражавање незадовољства грађана јавним окупљањем не треба схватити искључиво као „проблем“ за који је првенствено надлежна полиција. За представнике јавне власти окупљања грађана су сигуран индикатор насталог, постојећег или тињајућег проблема, коме треба посветити одговарајућу пажњу и неодложно га решавати.



Необраћање пажње, занемаривање, минимизирање, одлагање и непредузимање активности у циљу решавања проблема, могу довести до ескалације или радикализације начина испољавања незадовољства. Штета и последице због тога могу бити далеко озбиљније, него што то на први поглед изгледа. Непознавање или недовољно познавање ширег контекста окупљања, дакле различитих услова, повода и циљева, такође може искључити из разматрања неки значајан елемент.

Основно правило је не блокирати сигнале. Може се догодити да блокирање сигнала буде несвесно, односно да руководиоци не пропознају потенцијалне ризике и претње у њиховој почетној фази. Сигнали могу бити блокирани и свесним прикривањем – прво, када неки од делова система или његов представник, руководиоца сматра да не треба стварати непотребну тензију и пропушта да размени информације са другим деловима система или другим представницима, руководиоцима, и друго када уопште нема сазнања, информација (извештаја) о догађајима. Иако у оба случаја може доћи до последица, ово правило се првенствено односи на намерно блокирање сигнала. Наведено се може манифестовати неизвештавањем о догађајима и променама на терену (могући случај: уочавање лица која могу да угрозе окупљање, десничарске, хулиганске, насилне групе и њихов долазак на место окупљања, започињање вербалних напада, провокације, мањи инциденти, могу довести до мањих нереда, што усложњава ситуацију и повећава опасност од прерастања у веће нереде). Овде је често присутна грешка у игнорисању знакова раног упозорења и „олако држање“ да мањи инциденти не могу да произведу веће безбедносне проблеме или утичу на њихову ескалацију.

Проблем у препознавању кризне ситуације такође може да изазове и краткотрајни прекид или нестанак комуникације између делова организације. У савременим условима она добија још шире димензије, јер како уочавају неки аутори (Coombs, 2007) обухвата и друштвене медије, сајтове друштвених мрежа и компјутерске комуникације. Преношење погрешне или недовољно прецизне информације, исто као и претходни случајеви, такође може битно да утиче на организацију јавног окупљања и допринесе испољавању претњи или настајању штете.

### **5.2.2. Одговор на кризу - управљање кризом (контролисање, умањење и ублажавање последица)**

Када говоримо о кризама на јавним окупљањима, превасходно мислимо на инциденте или кризне ситуације које могу довести до тежих облика нарушавања јавног реда и мира, уништења и оштећења имовине, повређивања и губитака људских живота, односно оне ситуације када јавно окупљање прети да прерасте у неуправљиву кризу.

Да би постојао адекватан одговор на кризну ситуацију на јавном окупљању или да би се кризном ситуацијом управљало, или на њу утицало контролисањем, умањењењем и ублажавањем последица, неопходна је што је могуће квалитетнија безбедносна процена, о чему је у ранијем излагању већ било речи. Мањкавости безбедносних процена, у пракси се свODE управо на неодговарајући део безбедносне процене у одговору на питање „шта ако...“. Под одговором на ово питање подразумевамо све предвиђене, непредвиђене или новонастале кризне или ризичне ситуације, које могу утицати на безбедност или довести до штетних последица.

Поједини аутори (Seeger, et al., 2003) посебну пажњу придају времену за одговор у случају кризне ситуације. Време за реаговање у случајевима почетка инцидента или кризне ситуације на јавном окупљању је најчешће веома кратко.

Извесни недостаци безбедносног менаџмента, иако укључују безбедносну процену, немају увек дефинисане одговоре на кризне ситуације. Они се могу надоместити применом неких од бројних метода, техника и оруђа за идентификацију и процену ризика и последица (Keković i sar., 2011). Основна је грешка што се оне у пракси ретко примењују, чак ни када је у питању израда безбедносне процене.

Један од разлога је и квантификација ризика јавних окупљања, који се веома тешко могу изразити бројчаним вредностима. За разлику од угрожавања код којих постоје прецизно одређени нумерички еквиваленти опасности (нпр. максимално дозвољена концентрација угљен-моноксида, смртна доза за људе настаје удисањем ваздуха у концентрацији 0,1 - 0,2%, ако изложеност траје 30

минута), постоје уређаји за детектовање и прецизно мерење, као и формуле за њихово израчунавање.

Методе и технике за процену ризика су бројне, а за процену ризика јавних окупљања, у већини случајева, требало би применити више њих или их применити комбиновано. Неке од прихватљивијих метода могу бити: листа провере или „чек листа“, делфи техника и анализа сценарија. У таквим случајевима разматра се и процењује свака појединачна идентификована претња и могућност, односно вероватноћа њеног настанка, а такође и последице које може да изазове.

У процени ризика од посебне је важности и перцепција ризика. Како поједини делови организације, нарочито руководиоци тих делова и руководилац система обезбеђења јавног окупљања схватају понашање окупљених, поступке и ситуације, које могу да доведу до угрожавања безбедности и како се односе према ризику. Перцепција ризика је подједнако важна и током планирања и у фази одржавања окупљања. Дешавају се и ситуације када се одређеним ризицима придаје превелики значај, а који нема чињенично утемељење. То је, чини се, мање опасно од минимизирања ризика, али једнако неодговарајуће стање за систем безбедности јавних окупљања.

Како би ефикасније контролисали, умањили или ублажили последице кризних ситуација на јавним окупљањима, препоручљиво је да поред планова постоје тзв. *чек листе* или *контролне листе* (енг. Check list). Оне би требале да садрже идентификоване претње, које могу угрозити окупљање – учеснике, штету која може настати, одговарајуће мере којима се спречава или умањује испољавање сваке појединачне претње, настајање штете и отклањају последице. Поред процене ризика могу се користити и као листе провере планираних мера.

У одговору на кризну ситуацију требало би предвидети и план за условно назван, најгори сценарио. План за најгори сценарио подразумева предвиђање догађаја, инцидената и кризних ситуација које угрожавају безбедност окупљања и могу да имају најтеже последице. Такав план би требало да садржи детаљно разрађене поступке за такве случајеве. То могу да буду претња експлозивном направом, извршење тешког кривичног дела, убиство, терористички напад, насилничко понашање веће групе или масовно.

### **5.2.3. Опоравак - отклањање последица кризне ситуације**

Подразумева све мере и активности које организатор и сви други заинтересовани субјекти укључени у организацију и одржавање окупљања предузимају како би се што пре отклониле последице настале кризне ситуације.

У зависности од окупљања и насталих последица, могу бити *хитне* мере које се предузимају одмах и *дугорочне* или *континуиране* мере које се предузимају у наступајућем периоду.

Хитне мере се некада преклапају и са одговором на кризну ситуацију. Њих би требало да предузме организатор и систем обезбеђења јавних окупљања, али ако оне у одређеним ситуацијама због последица превазилазе и њихове могућности, потребна је помоћ шире друштвене заједнице.

Хитне мере се у првом реду односе на људске ресурсе, заштиту живота и здравља људи и могу бити: спасавање, евакуација са угроженог места, пружање хитне медицинске помоћи повређенима, спречавање и ограничење наступања тежих последица и укључивање нових снага. Дугорочне мере се најчешће односе на имовину, поправке оштећења, рашчишћавање и враћање у првобитно или нормално стање имовине и угледа. Дугорочне мере подразумевају и друге активности којима би се спречиле сличне појаве у будућности.

### **5.3. Проактивни безбедносни менаџмент**

Смисао проактивног безбедносног менаџмента јавних окупљања подразумева активно предузимање безбедносних и других мера које могу допринети предупређењу настанка ризика, инцидента и кризних ситуација. Практично је веома тешко направити јасну разлику између мера безбедносног менаџмента јавних окупљања, кризног менаџмента и мера проактивног менаџмента.

Редовно вршење полицијских послова усмерено је и на прикупљање информација о намерама одржавања јавних окупљања, праћење безбедносне ситуације, појава и догађаја, а нарочито оних којима се угрожава безбедност уопште и безбедност јавних окупљања.

Прикупљање података и контрола лица, појединаца или припадника екстремних група, која могу угрозити безбедност окупљања, представља континуирану делатност. Иако је континуирана, она може да се интензивира на основу сазнања о могућности одржавања конкретног јавног окупљања и сазнања о заинтересованости и намерама појединаца и екстремних група.

Тада је могуће обезбедити и ванредно ангажовање одређених служби ради прикупљања информација о могућностима угрожавања безбедности јавних окупљања и њиховим носиоцима. Такође је то могуће учинити и у међународној полицијској сарадњи када су у питању велика међународна окупљања.

Мере се могу заснивати на искуствима из претходних сличних ситуација обезбеђења јавних окупљања, процени и предвиђању могућности понављања сличних или појави нових облика и начина угрожавања безбедности на јавним окупљима. Безбедност окупљања може имати изнова нове појавне облике за које систем безбедности није припремљен.

Карактеристичан пример је и први случај угрожавања безбедности коришћењем дрона<sup>138</sup> на јавном окупљању. Проактивне мере састојале би се у предвиђању периметра или зоне сигурности до које не дозволити улазак и летове дрона и сличних летелица. У случају појављивања дрона у близини зоне сигурности, реактивна мера би подразумевала спречавање његовог уласка у зону сигурности, неутралисање или уништење.

На овом примеру могуће је анализирати ризике и последице које је изазвао или могао да изазове такав догађај. Да је уместо провокације заставом тзв. Велике Албаније, циљ био терористички напад на стадиону, на коме је поред бројне публике, био присутан и председник државе и друге штићене личности, последице би биле неприхватљиве. Међутим и провокација, након које је дошло до озбиљног инцидента показује одсуство обавештајних података, спремности на брзу реакцију на новонасталу ситуацију и одговор на инцидент или кризну ситуацију. Неовлашћени улазак дела навијача у сектор терен,

---

<sup>138</sup>Случај надлетања дрона са заставом тзв. Велике Албаније, на спортском окупљању, утакмици Србија-Албанија, у Београду, који је довео до већег инцидента. Преузето 19.02.2016. са <http://mondo.rs/a736285/Sport/Fudbal/Prekinut-mec-Srbija-Albanija.html>

физички напад на играче албанске екипе, показују спорост у реакцијама и редарске службе и полиције. Због тога је важно да поред превентивних мера постоји и спреман реактивни одговор и начин поступања у конкретној ситуацији. Редарска служба и припадници полиције били су распоређени према трибинама, са задатком да не дозволе прескакање ограда и приступ на терен. Ако већ није спречено коришћење дрона, ускакање навијача у терен дешавало се и раније и свакако је требало да буде очекивано и енергичније спречено.

Контрола приступа месту окупљања подразумева поделу подручја места одржавања окупљања. Најчешће су то долазни правци и место одржавања окупљања. Место одржавања окупљања може се поделити на шири или ужи део. Практично решење је и подела на више концентричних прстенова око ширег места окупљања, а уже место окупљања може се такође поделити на мање целине, сегменте, секторе или подсекторе. За сваки прстен или сегмент, потребно је планирати мере које се на њему предузимају и разрадити задатке свих учесника у организацији окупљања и систему обезбеђења за различите догађаје и сценарије.

Уколико је планирано обраћање говорника, извођење програма или наступ на културно забавним, музичким и другим окупљањима, обавезно се додатно обезбеђује простор око централне бине и сама бина.

Мере код јавних окупљања у затвореном простору обухватају најчешће: физичко-техничко обезбеђење, коришћењем ограда за каналисање кретања и усмеравање окупљених ка улазима, односно излазима, недозвољавање приступа, затим преглед лица и ствари, надзор над понашањем окупљених, одржавање реда и по потреби упозоравање и удаљавање.

Код јавних окупљања на отвореном простору, затварање проласка, усмеравање кретања у одређеном - жељеном правцу или пресецање кретања окупљених може се најчешће извршити на неколико начина: постављањем људства (распоред, поредак - кордон), формацијским средствима (заштитна ограда - баријера, специјално возило са заштитном оградом) или импровизованим средствима (моторним возилом, тракама).

Организатор обезбеђује да месту окупљања приступе лица која позива, али је приступ начелно дозвољен свима. Уколико је потребно, за одређена

окупљања приступ месту окупљања и режим кретања на месту окупљања регулише се израдом одговарајућих акредитација. Режим акредитација, подразумева да приступ месту окупљања имају само она лица која поседују одговарајућу акредитацију. Место одржавања окупљања се дели на зоне, које се нумеришу и бројчано означавају на акредитацијама. Приступ у одређене зоне дозвољен је само кориснику акредитације у складу са унапред дозвољеним зонама. Акредитације могу бити персонализоване, са фотографијама лица коме су издате и неперсонализоване, са нумерацијом корисника који се смењују. Основно безбедносно правило је да већина акредитација буде персонализована, да што мањи број акредитација има приступ свим зонама, да се успоставе хијерархијски приступи важним зонама, да број акредитација буде у складу са стварним потребама, да сви учесници буду акредитовани, да се врши контрола улаза и излаза акредитације са евидентирањем сваког уласка и изласка. Тиме се умањује могућност евентуалне злоупотребе акредитација и директно утиче на повећање безбедности.

Спровођење мере недозвољавања уласка и приступа окупљању лицима која могу угрозити безбедност, представља проблем за приватно обезбеђење и полицију, јер често није могуће предвидети да ли се ради о таквим лицима. Недозвољавање приступа јавним окупљањима, може се сматрати и повредом права на слободу кретања и окупљања. Мера се заснива на правилној процени редарске службе или полиције, али би за њих повољнија ситуација била, уколико би за лица постојале већ изречене мере безбедности или заштитне мере забране присуствовања јавним окупљањима или иступања на њима. Слична је ситуација и са лицима под утицајем алкохола или психоактивних супстанци. Недозвољавање приступа, своди се на процену, иако законска обавеза постоји не примењује се доследно и нема прописаног начина утврђивања таквог стања.

Спољашњи прстен или предконтрола подразумева претходну проверу испуњености услова за присуство на окупљању (провера поседовања одговарајуће улазнице, позивнице или доказа о својству учесника). Дозвољавањем проласка до места окупљања или у унутрашњи прстен, само лицима која испуњавају услове, значајно се утиче на безбедност и непотребно ангажовање снага или интервенције унутар заштићеног прстена. Уколико је предконтрола довољно удаљена од самог места окупљања или унутрашњег

прстена, умањује се ризик за већину учесника окупљања од безбедносних претњи, попут насилног уласка, физичког или оружаног напада, односно у најгорем сценарију, терористичких аката.

Систем обавештавања са одговарајућим натписима, стрелицама, ознакама зона приступа, информације о позицијама хитне помоћи, полиције, приватног обезбеђења, олакшава сналажење на месту одржавања окупљања чиме доприноси и бољој организацији и безбедности. Корисно практично решење представљало би и упутство о правилима понашања на окупљању, забрани уношења предмета који нису дозвољени. Ово обавештење би требало да буде одштампано на полеђини позивнице или улазнице.

Различита обавештења или упозорења се могу давати и путем разгласа. То може да учини званични спикер путем озвучења, читајући текст (по потреби и на неком од светских језика) припремљен за одређене ситуације. Аутоматско активирање аларма у случају опасности или пожара, нарочито у затвореном простору, може да створи панику, која се може предупредити давањем јасних упутстава, обраћањем мирним тоном, обучених службеника обезбеђења, организатора и полиције.

Евакуација у случају кризних ситуација подразумева организовано и планско напуштање места окупљања. Може се вршити из објекта или отвореног простора - места одржавања окупљања, по захтеву полиције, у случају нарушавања јавног реда и мира у веће обиму, избијања насиља или неке друге опасности по учеснике окупљања, у случају дојаве о постављању експлозивне направе, пожара, експлозије и временских непогода.

Претходним дефинисањем одређених правила и процедура, решавају се и нека евентуално спорна питања. Да ли ће се обавезно вршити евакуација у случају дојаве постављања експлозивне направе, уколико је претходно извршен противдиверзиони преглед? Одлука о поступању у том случају може да буде процедурална, односно предвиђена основном одлуком и планом, а такође и може бити заснована на тренутној процени у конкретном случају. Да ли ће одлука бити саопштена, да ли ће се извршити евакуација или извршити додатни преглед критичних места, само су нека од питања која треба разрешити приликом организације окупљања. Приликом евакуације од значаја је обученост



особља да изврши евакуацију у што је могуће већем реду, предвиђеним правацима и излазима за случај опасности.

Усмеравање окупљених подразумева контролисано кретање учесника у одређеном правцу или одређеном трасом. Усмеравање је могуће извршити постављањем службеника обезбеђења или полиције, на евакуационе излазе или правце са задатком да пружају информације о правцу кретања, показивањем праваца или постављањем усмеравајућих табли или знакова. То се може чинити применом овлашћења, упозорењем или наређењем, постављањем препрека, возилима за запречавање или употребом јединица полиције и применом тактичких поступака (распоредом на одређеним местима, кордонима) и коначно у одређеним ситауацијама, када то није могуће на други начин или другим средствима, ради успостављања већ нарушеног реда, интервенцијом (усмеравање, потискивање) и/или употребом одговарајућих средстава принуде (физичка снага, хемијска средства).

Контрола уласка у објекат или место одржавања окупљања - ужи прстен, подразумева последњу контролу, приликом које се врши преглед. Визуелни преглед представља додатни проблем као законско решење у прописима о приватном обезбеђењу. Прецизирањем прегледа термином визуелни, искључена је могућност вршења спољашњег прегледа, додиривањем делова тела или одеће. У случајевима неких јавних окупљања, попут спортских и прегледа одређених категорија посетилаца, овим правилом се знатно отежава рад приватног обезбеђења и онемогућава проналажење забрањених предмета (у складу са прописима или по одлуци система обезбеђења јавног окупљања).

Наведено може имати директан утицај на безбедност, јер пропуст приликом таквог прегледа, за последицу може имати уношење забрањених предмета на место одржавања окупљања, продужити време трајања прегледа и створити гужве приликом уласка на место одржавања јавног окупљања.

За јавно окупљање, поред предмета и средстава чије је ношење или уношење на место окупљања законом забрањено (ватрено оружје, пиротехника, алкохол, дроге), потребно је прецизирати и сачинити списак предмети који нису дозвољени за уношење на место одржавања одређеног окупљања (бочице, флашице, упаљачи, метални новац) и поступак са таквим предметима.

Проналазак, задржавање и привремено одузимање предмета врши редарска служба уз издавање потврде о привременом одузимању предмета или обавештавање полиције о пронађеним предметима који су забрањени. Предмети мање вредности чије уношење није дозвољено, могу се претходно одбацити у обезбеђене контејнере.

Коришћењем техничких средстава (метал детектора, рендген уређаја, противдиверзионих врата), метални новац и други метални предмети као извор безбедносних проблема, могу се ефикасно елиминисати пре уласка у штићени простор.

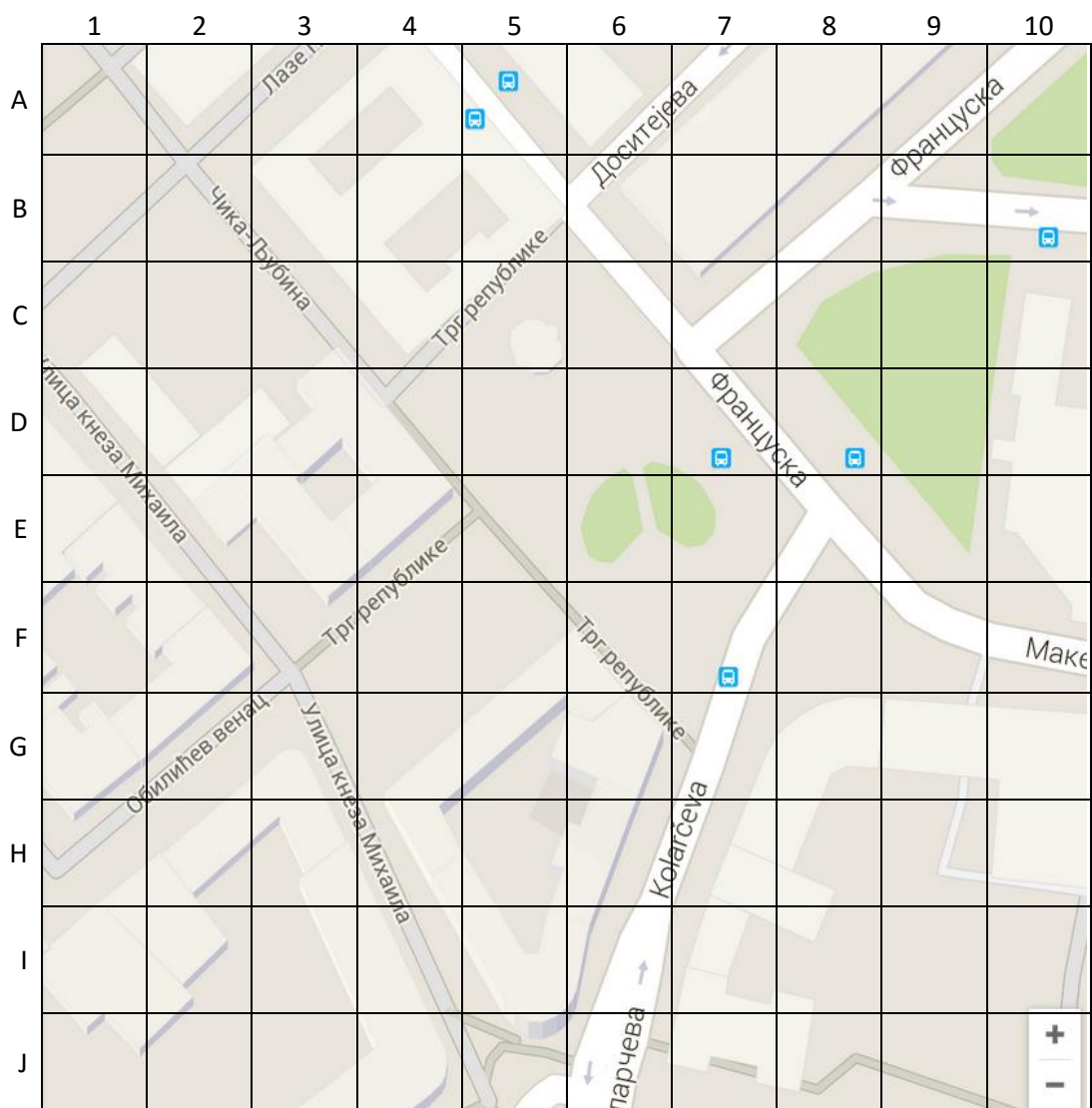
Предност је постојање или коришћење видео надзора места окупљања. Контролни центар у који се сливају снимци сигурносних камера, омогућава непосредан увид у стање на месту окупљања, бележење и чување снимљеног материјала. У случају инцидента или кризне ситуације могу се успешно користити за управљање, координацију и контролу, а касније и за идентификацију лица и доказивање у поступку.

Одржавање везе обавља се на предвиђеном главном, радном и резервним радио-каналима. Планом предвидети службе и учеснике у обезбеђењу јавног окупљања који функционишу на предвиђеним радио-каналима. Поред радио везе може се користити и мобилна телефоније, разговорник, кодирање догађаја, места и наређења бројчаним ознакама, а уколико је потребно могуће је заштити разговоре коришћењем тзв. „скремблованих“ радио уређаја.

Користан може да буде и План кодирања места одржавања окупљања. Место одржавања окупљања може се поделити на подсекторе са кодираним координатним системом и разним могућностима комбиновања и означавања позиција: словно, нумеричко, словно – нумеричко (А1, Б1, Ц1), одређеним појмовима уместо словно нумеричких ознака (Слика 2).

Иако постоје технолошки напредније методе утврђивања тачне позиције (GPS - Global Positioning System, GIS-Geographic Information System), за потребе обезбеђења јавног окупљања, најчешће је довољан и сврсисходан предложени или сличан план места окупљања и прилазних праваца. Некада је потребно да

место окупљања буде обухваћено прецизнијом поделом, па је план могуће прилагодити таквом захтеву.



Слика 2. План кодирања места одржавања окупљања (Извор: Израда аутора, 2015.)

Оваквим или сличним моделом плана кодирања постиже се прецизније информисање, извештавање, координација и олакшано сналажење на месту одржавања окупљања. Нарочито је корисно у хитним случајевима, у зони окупљања или маси окупљених, када треба указати на неке појаве или догађаје, сумњиво понашање или предмет, почетак кризне ситуације.

#### 5.4. Реактивни безбедносни менаџмент

Под реактивним безбедносним менаџментом у контексту јавних окупљања подразумевамо првенствено мере које се предузимају након испољавања неког проблема, инцидента, односно настанка кризне ситуације са циљем умањења или елиминисања последица.

Реаговање на мања нарушавања реда или неке бенигније ситуације, може у одређеним случајевима да има и проактивни карактер, односно да одврати друге (већину) да не крше прописе или се не понашају противправно. Исто тако, под одређеним условима, реактивни менаџмент може да изазове и потпуно супротан ефекат и да покрене више окупљених да се придруже прекршиоцима у таквом понашању или да изазову масовнију реакцију учесника окупљања. Ова реакција се најчешће испољава према припадницима система обезбеђења окупљања или имовини (напади на приватно обезбеђење или полицију, оштећење или уништавање ствари).

Реактивни менаџмент подразумева и капацитете система обезбеђења јавног окупљања, првенствено људске и материјалне ресурсе, мере и поступке који имају за циљ да спрече ескалацију или учествују у одлагању, ублажавању или отклањању последица.

Ресурси реактивног менаџмента су у првом реду припадници редарске службе - интервентни тимови, намењени да на месту окупљања реагују на почетне инциденте. Поред присуства и кретања на месту окупљања, могу да делују и проактивно, уочавајући могуће изворе угрожавања безбедности. Они могу да реагују, након непосредног уочавања могућег извора угрожавања безбедности или инцидента, самоиницијативно или у координацији са руководиоцем и/или након упућивања на интервенцију од стране руководиоца.

Следећу групу ресурса реактивног менаџмента чине јединице државног система безбедности: интервентне јединице полиције, хитне медицинске помоћи, Жандармерије и Сектора за ванредне ситуације - ватрогасно спасилачке јединице.

Јачање капацитета снага за интервенцију на успостављању нарушеног јавног реда, насиља, терористичких напада или угрожавања окупљања на друге

начине, подразумева и различите тактике употребе интервентних јединица, коришћење савремених средстава и опреме.

Испитаници већином износе став о потреби спровођења проактивних мера у смислу превентивног деловања, али такође увиђају и потребу да се у неким ситуацијама поступа реактивно и приступи интервенцији, нарочито у случајевима успостављања реда или заштита живота. Свесни су и опасности које могу имати интервенције. Оне се огледају у додатном компликовању ситуације и у неким случајевима уместо смиривања, долази до ескалације сукоба. И поред тога, у одређеним случајевима интервенција је неопходна, али она мора бити одлучна и ограничена на меру којом се постиже резултат.

Илустративни пример је случај у Винчи, када је у периоду од 09. 05. до 12.05.2014. године, извршена вишедневна двадесетчетворочасовна блокада улаза у депонију Винча, на којој се одлаже смеће са подручја града Београда. Блокаду су извршили становници насеља Винча, изражавајући незадовољство изградњом далековода у насељу, код хотела „Радмиловац“. У мирној блокади учествовао је мали број грађана (смењивало се просечно њих 30-40, а највише до 200). Процењено је да их не треба спречавати у изражавању протеста. Разговоре са њима водили су представници полиције и локалне самоуправе. Захтев окупљених био је да им се пружи гаранције да се далековод неће градити кроз њихово насеље. Неколико дана није било омогућено камионима да улазе на депонију и истоварају прикупљено смеће из контејнера са подручја града. У том периоду у читавом граду дошло је до гомилања већих количина смећа око контејнера, што је представљало еколошки проблем, ширио се непријатан мирис и претило је кризном ситуацијом, изазивањем и ширењем заразних болести. Да би се то спречило полиција је приступила интервенцији и уз минималну употребу принуде (физичка снага и потискивање), обезбеђено је функционисање депоније.

Описани случај може се анализирати и посматрати као веза између безбедносног и кризног менаџмента, а такође представља и пример међузависности проактивног и реактивног менаџмента. У конкретном случају реактивна мера нижег нивоа, представља проактивну меру вишег нивоа, којом се спречава кризна ситуације, односно њено ескалирање.

## 5.5. Интерактивна веза безбедносног и кризног менаџмента

Теоријско утемељење везе безбедносног и кризног менаџмента полази од схватања неких аутора да безбедносни менаџмент обухвата „све оно што може утицати на функционисање организације, њену профитабилност или виталност“, укључујући и „управљање кризама и планирање за ванредне ситуације“ (Borodzicz, 2005:50). Овакво широко схватање безбедносног менаџмента наводи на закључак да је кризни менаџмент његов интегрални део, јер обухвата управљање кризама и планирање за ванредне ситуације.

Почент и Митроф (Pauchant, Mitroff, 1992) анализирају и описују кризу, као динамичан процес, који има свој почетак и постоји могућност контролисања таквог процеса. Они сугеришу на стратегијском нивоу, интерактивни кризни менаџмент са пет фаза, који интегрише проактивни и реактивни кризни менаџмент са по две фазе. То подразумева да проактивни кризни менаџмент има фазе: „детекције сигнала“ (енг. Signal Detection) и „припреме“ (енг. Preparation), а реактивни кризни менаџмент, фазе: „задржавања/ограничења штете“ (енг. Containment/Damage Limitation) и „опоравак“ (енг. Recovery). Пета је фаза „учења“ (енг. Learning) која може да се примени након фаза проактивног менаџмента, током кризе или након фазе опоравка реактивног кризног менаџмента. Фазу учења на основу искустава из кризних ситуација, увиђају као везу између наведених фаза проактивног и реактивног кризног менаџмента и схватају је као интерактивни кризни менаџмент. Све ове фазе могу се сагледати и применити у организацији јавног окупљања и организовању система обезбеђења јавних окупљања. Ако јавна окупљања посматрамо као феномен, који укључује и постојање инцидената и кризних ситуација, онда оне могу имати и тенденцију прерастања у кризу.

У том контексту, можемо аналогично да закључимо да фаза детекције сигнала одговара прикупљању података о окупљању и безбедносној процени, а фаза припреме, одговара доношењу одлуке, планирању и организовању. Фазе задржавања или ограничења штете које се састоје од примене одређених безбедносних мера, одговарају координацији и управљању, предузимању проактивних и реактивних мера, а фаза опоравка, условно контроли и

сагледавању како су мере реализоване, анализи ефикасности система обезбеђења и извлачењу поука, представљено на Шеми 4.



Шема 4. Интерактивна веза безбедносног и кризног менаџмента  
(Израда аутора, 2016)

Сличан приступ проналазимо и код Крандала, Парнела и Спилана (Crandall, Parnell & Spillan, 2010) који сугеришу два модела кризног менаџмента „реактивни модел“ који садржи „предкризни стадијум, стадијум кризе, стадијум одбране и посткризни стадијум“ и „проактивни модел“ који поред наведених, у оквиру предкризног стадијума укључује и „стадијум припреме, са анализом рањивости, планирањем кризе и припремама за кризу“, што делимично одговара и функцијама безбедносног менаџмента.

Код поменутих аутора такође налазимо на извесну повезаност безбедносног и кризног менаџмента. Иако говоре само о кризном менаџменту, у суштини безбедносни менаџмент обухвата и проактивни кризни менаџмент, а једним делом и реактивни. Њихова веза се огледа нарочито у фазама „детекције сигнала“ (енг. Signal Detection) и „припреме“ (енг. Preparation). Ове фазе, које Почент и Митроф (Pauchant, Mitroff, 1992) схватају као проактивни кризни менаџмент, садржане су и у функцијама безбедносног менаџмента, као више категорије: планирања, организовања, координације, вођења и контроле (Драгишић, 2007). Функције безбедносног менаџмента су, чини се, најизраженије у фазама планирања и организовања јавног окупљања. У безбедносном менаџменту јавних окупљања, прожимају се и кроз све остале фазе, током координације, вођења и контроле, јер заправо нема јасног завршетка неке од фаза до окончања окупљања, односно разиласка окупљених. Чак и тада се тај процес може наставити питањем: шта је следећи корак организатора окупљања? То нас враћа на фазу детекције нових сигнала и припреме за наредно окупљање или неку следећу кризну ситуацију.

Проактивни модел кризног менаџмента (Crandall, Parnell & Spillan, 2010), такође представља безбедносни менаџмент у фазама планирања и организовања, што можемо схватити, посматрати и испитивати и као њихову међусобну условљеност. Међутим, изван, условно речено, недостатак безбедносног менаџмента огледа се у делу одговора на кризну ситуацију, задржавања -ограничења штете и опоравка након кризне ситуације. Ове мањкавости безбедносног менаџмента, ефикасно могу допунити мере из фазе реактивног кризног менаџмента.

Према томе, функције безбедносног менаџмента, а нарочито примењене мере безбедности јавних окупљања, могу се схватити и као предуслов функционисања кризног менаџмента, у фазама проактивног кризног менаџмента. Мере безбедности које би се планирале и евентуално активирале у случају настанка инцидента или кризне ситуације, представљају фазе реактивног кризног менаџмента, задржавања/ограничења штете и опоравка, те се у организацији и реализацији јавног окупљања кризни менаџмент може схватити и применити и као апликација безбедносног менаџмента.



Инсистирање на вези безбедносног и кризног менаџмента јавних окупљања, поред теоријског, има и своје прагматично утемељење. Бројни су случајеви у којима се анализирањем одређених правилности и понављањима инцидената и кризних ситуација, као и њиховом ескалацијом, могу извући закључци који потврђују потребу и неопходност укључења кризног менаџмента у све фазе окупљања: пре, за време и након окупљања, као и постојања њихове међусобне везе.

У безбедносном менаџменту Мандић (2015:232) пре функције планирања сугерише процену (безбедности, угрожености, ризика и последица) и доношење одлуке, што представља незаобилазне категорије обезбеђења јавних окупљања. Процена ризика и последица, могу се посматрати и као елементи кризног менаџмента, а доношење одлуке, која би требало да садржи и одговор на инциденте или кризне ситуације, може се схватити и као функција безбедносног менаџмента, али и као проактивни и реактивни кризни менаџмент. Када говоримо о процени безбедности и угрожености, намеће се и питање презентације резултата процене и доношење одлуке. Резултати процене представљају закључке извршене анализе безбедности, угрожености, ризика и евентуалних последица по одржавање јавног окупљања. Донета одлука, заснована на процени, требало би да понуди предлоге и конкретна решења, за отклањање и умањење идентификованих ризика и претњи, односно мере за ублажавање или отклањање последица, које наступе на јавним окупљањима. У истом контексту треба размотрити и питања задржавања и ограничења штете и опоравка након кризне ситуације, што ефикасно допуњују фазе реактивног кризног менаџмента. Према томе, можемо закључити да овако схваћени, безбедносни и кризни менаџмент имају заједничке елементе.

Други аутори још од 70-их година, говоре о проблемском менаџменту (енг. Issue Management) или решавању проблема насталих у процесима менаџмента, при чему је појам проблем дефинисан на различите начине. Основна дефиниција, под проблемом подразумева „догађај који тражи решење“ (Chase, 1984:38). На овом теоријском концепту, нешто касније и настаје дисциплина препознатљива као савремени кризни менаџмент (Fink, 1986). Безбедносни проблеми, инциденти или кризне ситуације, на јавним окупљањима и у вези су

њима, представљају практично и теоријско упориште интегрисања кризног менаџмента у безбедносни менаџмент јавних окупљања.

Већина испитаника, представника полиције и приватног обезбеђења, који се баве одржавањем реда или обезбеђењем јавних окупљања, не препознаје кризни менаџмент као екстерни, засебан део или неку засебну функцију, већ га схвата као меру безбедности или део безбедносног менаџмента. То практично значи да се због функционалности и оперативности, у обезбеђењу јавних окупљања планирају и мере кризног менаџмента, односно ресурси и начини поступања у кризним ситуацијама, као интегрални део безбедносног менаџмента. Посебан део проблема представља активирање и реализација ових мера, о чему ћемо више говорити у наставку излагања.

Циљеви организатора и система обезбеђења јавног окупљања, у неким случајевима могу да буду и супротстављени, што утиче на успостављање адекватне организационе структуре, али доводи у питање планирање ,координацију и управљање. Поред тога, може да створи и нове проблеме, додатне безбедносне ризике и кризну ситуацију која изискује примену мера проактивног и реактивног кризног менаџмента.

И поред тога, изванредан недостатак безбедносног менаџмента огледа се у делу одговора на инциденте, а нарочито на кризне ситуације на јавним окупљањима. Иако је у теоријским становиштима безбедносног менаџмента присутно гледиште да се поред безбедносне процене, разматрају и питања процене ризика и штете која може настати, овом питању се према изјавама већине испитаника не поклања довољна пажња приликом припрема, односно ово се питање више разматра након настанка таквих дешавања, дакле реактивно, уместо претходно, проактивно.

Иако се има у виду и настанак разних непредвиђених ситуација, запажа се да у неким случајева неадекватно поступање такође доприноси настанку кризних ситуација. Неадекватно поступање може се испољити на више начина, као пасивно: пропуштање предузимања одговарајућих мера у свим фазама окупљања, нереаговање на мање инциденте, чекање на смиривање ситуације саме од себе, одлагање реакције, изостанак одлуке за деловање и као активно: непотребна, нетактична, претерана реакција или прекомерна употреба силе.

Испитаници полиције износе став да проблем представља непостојање јасно дефинисане улоге појединих руководилаца и њихова надлежност за доношење одлука или предузимање мера. Тако на пример, ако говоримо о ангажовању Интервентне јединице полиције или Жандармерије на подручју једне полицијске управе, иако је по Закону о полицији за стање на територији подручне полицијске управе одговоран и надлежан њен начелник, он није надређен припадницима ИЈП или јединици Жандармерије и не може да издаје наређења руководиоцима јединица које се ангажују на подручју полицијске управе. У штабу, који се по правилу формира за сва већа јавна окупљања, налази се и представник ИЈП или Жандармерије. Проблем је што ни они не могу да донесу одлуку самостално, већ о предузимању мера одлучује надлежни руководилац ИЈП или Жандармерије.

Наиме, за сва јавна окупљања функционисање безбедносног менаџмента и припрема се врши у складу са безбедносном проценом. Када су у питању велика или масовна јавна окупљања, безбедносна процена, поред условно речено, чињеничног дела, често мора да се бави и могућностима или предвиђањем будућих догађаја.

Обзиром да кризне ситуације на јавним окупљањима настају због утицаја различитих фактора, они често могу да остану латентни или тешко предвидиви. Постоје и ситуације у којима их је могуће и предвидети, али не и начин њиховог испољавања или интензитет, те и поред предвиђања, реакција може да изостане, да не буде правовремена или да не буде адекватна.

Веза безбедносног и кризног менаџмента, се може посматрати у неколико варијација, у теоријском смислу, али и она може бити и прилично прагматична:

*а) примарна заступљеност безбедносног менаџмента*

Подразумева предузимање мера које претходе догађају, проактивне мере које ће допринети умањењу и искључењу могућих ризика и настајања штетних последица. Оне се претежно односе на планирање свих фаза окупљања, ангажовање потребних снага и средстава, успостављање организационе структуре, избор искусног и квалитетног руководиоца, доношење одлука базираних на процени, координацију спровођења и контролу планираних мера.

Планирају се и поједине реактивне мере, али делимично или потпуно изостају мере за поступање у случају инцидената или у кризним ситуацијама, за спречавање, умањење или за отклањање последица (Шема 5).



Шема 5. Примарна заступљеност безбедносног менаџмента (Израда аутора, 2016)

*б) примарна заступљеност кризног менаџмента*

Подразумева планирање претежно реактивног одговора на инциденте или кризну ситуацију. Ако искључимо безбедносни менаџмент и покушамо да одговор на конкретну ситуацију буде само у домену кризног менаџмента, долазимо до низа теоријских и практичних проблема. Иако у пракси такве ситуације могу да постоје, нема много чињеница у прилог оправданост таквог приступа. Многи случајеви потврђују тезу о неуправљивости кризних ситуација и криза, које започињу на масовним јавним окупљањима. Овде не треба имати у виду само интервенцију или реакцију на кризну ситуацију, у неком конкретном случају. Обзиром да свака кризна ситуација има свој „животни циклус“, важно је предвидети и начин отклањања последица кризне ситуације (прву помоћ, евакуацију и збрињавање повређених, санацију места окупљања, мере за отклањање штете).

Оправдано је користити овај приступ када се проценом дође до закључка да ће и поред предузимања проактивних мера, односно примарне заступљености безбедносног менаџмента, доћи са већим степеном поузданости до инцидента, кризних ситуација или наступања штетних последица, односно када је до кризе већ дошло и могућ је само реактиван одговор (Шема 6).



Шема 6. Примарна заступљеност кризног менаџмента (Израда аутора, 2016)

*в) балансиран однос безбедносног и кризног менаџмент*

Балансиран однос безбедносног и кризног менаџмента представља скоро идеално и најпожељније решење. Он подразумева предузимање планираних проактивних мера или у потпуности спроведен безбедносни менаџмент, а предвиђа и све потребне елементе кризног менаџмента, који би требало да представљају допуну безбедносног менаџмента. Допуна би се састојала у реакцији на непредвиђене догађаје, као и на новонастале кризне ситуације, односно евентуалне пропусте безбедносног менаџмента (Шема 7).



Шема 7. Балансиран однос безбедносног и кризног менаџмента (Израда аутора, 2016)

### 5.5.1. Модел безбедносног и кризног менаџмента јавних окупљања

Из истраживања услова, узрока, повода и циљева јавних окупљања, долазимо до закључка да је на организацију и систем обезбеђења јавног окупљања примереније применити проактивни модел. Он подразумева безбедносни менаџмент са одговарајућом организацијом и спровођење планираних проактивних мера. И поред њихове примене, ипак могу настати и неке непредвиђене околности и догађаји којима се угрожава безбедност и наступају последице. Како безбедносним менаџментом није увек могуће остварити потпуну контролу над свим варијаблама, неопходно је и планирати и припремити одговарајуће реактивне мере на безбедносне проблеме, инциденте или кризне ситуације.

Како се до сада показало, у организацији јавног окупљања и систему обезбеђења јавног окупљања идентификовани су извесни недостаци. Специфичност безбедносних и осталих елемената организационе структуре, захтева прецизну, благовремену, потпуну и сталну комуникацију између делова организације, размену и усаглашавање информација, на основу којих је могуће имати сталну контролу над ситуацијом и доносити одговарајуће одлуке. Ово намеће интегрисан систем управљања, свих организационих делова, односно мултиагенцијски приступ. Такав приступ захтева координацију и контролу

спровођења планираних или договорених активности, сталну размену информација, међусобно обавештавање и хијерерхијско извештавање о реализацији појединих активности, променама и настанку нових ситуација које могу утицати на безбедност јавног окупљања.

У успостављеном моделу безбедносног и кризног менаџмента јавних окупљања наглашена је улога преговарања. Веома је важна улога полицијског службеника за преговоре. На тај начин се успоставља партнерски однос између организатора, учесника окупљања и полиције. Његов задатак је да обезбеди везу између полиције и организатора и других учесника у окупљању, правовременом разменом информацијама.

Такав модел решавања потенцијалних кризних ситуација, у иностраној литератури се назива енг. *Negotiated Management Model*, (Mc Phail et al., 1998), са значењем „модел управљања преговарањем“. Примењен у систему обезбеђења јавних окупљања, може се одредити и као модел базиран на договарању и преговарању, који је у зависности од ситуације углавном усмерен ка организатору, вођи окупљања или учесницима окупљања.

Једна од тактика која се примењује у систему обезбеђења јавних окупљања је у првом реду неескалациона или „пријатељски начин рада полиције“ (енг. *Friendly Policing*). Пријатељски приступ се заснива на стварању узајамног поверења између организатора, вође, учесника окупљања, представника заинтересованих субјеката и руководиоца система обезбеђења јавног окупљања.

Посебан проблем за јавна окупљања којима је циљ остваривање права, може да представља присуство полицијских снага у интервентним (маскирним) униформама, са заштитном опремом (шлем, заштитна маска, штит, заштитни прслук) или опремом за разбијање масе, у близини места окупљања, чак и када се ради о случајевима мирних окупљања. У пракси је ова појава доста честа, а испитаници је оправдавају тактиком поступања или као превентивном мером, која не мора бити тако схваћена. Поједини испитаници полиције, се слажу у ставу да само присуство и покрети тако опремљених снага, број њихов припадника, некада изазива појединце или групе у маси окупљених или непотребно иритира учеснике окупљања. Неки испитаници такве поступке

називају и „демонстрација силе“ или „превентивно деловање“, које би требало да одврати од могућег нарушавања реда. Међутим, нису сигурни да ли и у којој мери демонстрација силе доприноси смањењу тензија. И поред таквих сазнања, изостаје разматрање или спровођење истраживања, у циљу изналажења одговарајуће тактике поступања.

Иако не нужно и једина, неескалациони тактика и приступ би требали да буду доминантни када су у питању јавна окупљања. Њих проналазимо и у безбедносном менаџменту више западних демократија са одређеним модификацијама (Шведска, САД, Немачка). Шведска полиција примењује неескалациони приступ и тактику дијалога (енг. Dialogue Police), која је интегрисана у специјалне полицијске тактике поступања полиције Шведске (Holgersson, 2010).

Наведене тактике се заправо често примењују и у нашој пракси. Испитаници их не познају као безбедносна правила или полицијске тактике, већ су оне произашле као производ практичног поступања и дугогодишњег искуства. Међутим, већина испитаника истиче да је чест проблем код оваквих приступа: недовољно разумевање, недостатак поверења између представника система обезбеђења и организатора, вође или учесника окупљања. Он функционише када се између организатора и руководиоца полиције успостави однос поверења и уважавања. Некада, полиција или приватно обезбеђење својим чврстим ставовима или стереотипима према учесницима окупљања доприносе ескалацији, а некада то чине и сами организатори или учесници окупљања својом неспремношћу за сарадњу или непопустљивошћу.

Дешава се и да различити делови организације система обезбеђења јавног окупљања, па и делови истог организационог система, нпр. полиције, према мишљењу испитаника имају неслагања по појединим питањима или предузимању одређених мера. Поред тога, испитаници у већини износе и став да је поред предузимања проактивних мера безбедности, потребно адекватније планирати и поступање у кризним ситуацијама.

Већина испитаника припадника организатора и редарске службе, као и мањи број испитаника полиције, износи став да само у случају потребе за предузимањем реактивних мера, најчешће интервенције у случају нарушавања



јавног реда и мира у већем обиму на јавним окупљањима, треба да спроводе интервентне јединице полиције односно жандармерија. Поједини испитаници сматрају да би наведене јединице требало да се појаве само непосредно пре евентуалне интервенције. Наводе и да је у неким ситуацијама и само њихово присуство или појављивање контрапродуктивно јер доводи до подизања тензије. У појединим случајевима су њихове реакције претеране и несразмерне у односу на ситуацију или пружени отпор<sup>139</sup>.

За мирна јавна окупљања, полиција би требало да усвоји тактику или правила поступања која се базирају на благом, толерантном, селективном, флексибилном, пропорционалном и професионалном приступу обезбеђењу јавног окупљања и односу према окупљенима.

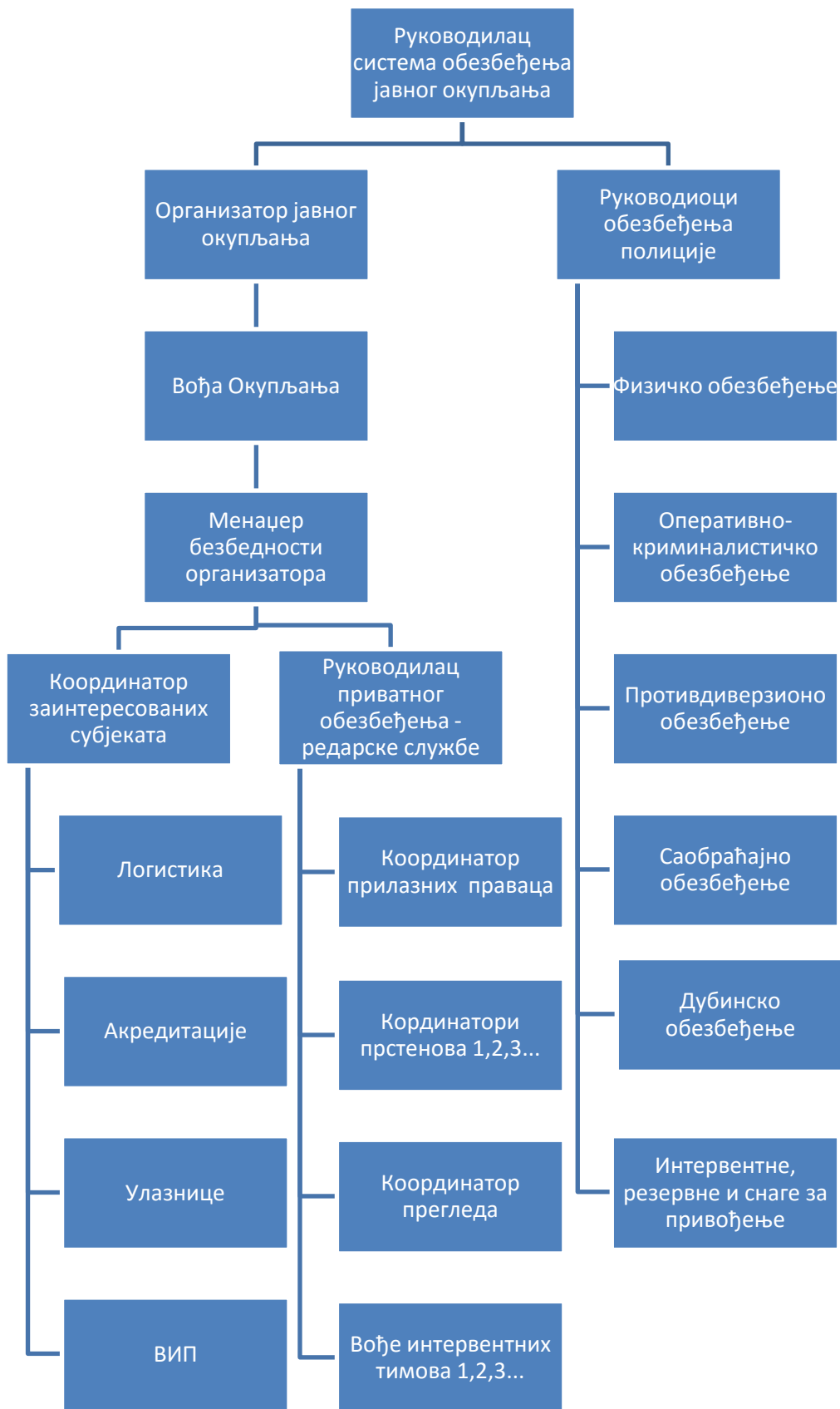
Уважавајући закључке досадашње анализе и резултате истраживања, однос безбедносног и кризног менаџмента јавних окупљања - систем обезбеђења јавног окупљања, начелно би обухватао организационе елементе, представљене на шеми 8. У предложеном, учачава се већи број разних група послова односно, више делатности и нешто сложенија организациона структура.

У предложеној структури учачавају се елементи безбедносног и кризног менаџмента, односно интегрисане су снаге за проактивно деловање и рективни одговор. Успостављањем функције руководиоца система обезбеђења, када су у питању одлуке о питањима безбедности, поједноставило би се функционисање односно у првом реду координација, управљање и контрола система обезбеђења јавног окупљања.

Постојање руководиоца система обезбеђења и одлуке у погледу безбедности не би требале да представљају истовремено и ограничавајући фактор у погледу омогућавања одржавања окупљања. Због тога је значајно да се са организатором развија однос поверења и разумевања безбедносних мера, које треба да буду реалне и примерене ситуацији.

---

<sup>139</sup>Еклатантан пример је случај употребе средстава принуде и реакција припадника Жандармерије према више лица током обезбеђења Параде поноса, у Београду 2014. године. Преузето 12.05.2015. са <http://www.vesti-online.com/Vesti/Srbija/437583/Vucicev-cuvar-pistoljem-na-zandarme>



Шема 8. Систем обезбеђења јавног окупљања (Израда аутора, 2016)

### 5.5.1.1. Начин организовања јавног окупљања

У досадашњим покушајима нормативног уређења материје јавног окупљања препознати су главни носиоци и активности организације јавног окупљања, међутим законом није јасно дефинисана њихова међусобна улога и одговорности. У првом реду, јер није извршена одговарајућа подела окупљања или логична подела окупљања, била би на окупљања која имају за циљ остваривање људских права или (окупљања чија је безбедност у надлежности државе и њених органа) и других облика окупљања (на којима би за обезбеђење и одржавање реда били одговорни организатори и приватно обезбеђење).

Најзначајнији недостатак организовања окупљања и система безбедности, представља одсуство руководиоца - лица које доноси одлуке са аспекта безбедности јавног окупљања и непостојање прецизних безбедносних правила или пропуста у њиховом спровођењу.

У дубинским интервјуима - ставови испитаника о досадашњем уређењу ове материје су различити, али је већином њихов став јединствен да коначну одлуку о конкретној безбедносној или кризној ситуацији мора да донесе једно лице. Готово сви испитаници се слажу у ставу да коначну одлуку у случају инцидента или кризне ситуације, мора да донесе руководилац полиције задужен за безбедност јавног окупљања. Поједини представници организатора износили су став да би коначну одлуку требало да донесу организатори, односно руководилац приватног обезбеђења, уз консултације са руководиоцем полиције, образлажући овај став, као вид ограничења права на окупљање.

Формирање штабова је постало правило када су у питању окупљања за која је процењено да су повећаног ризика. Штаб може бити различитог састава и бројности, а како је већ речено и различитих зона одговорности. Начелно је састављен од представника свих организационих делова који учествују у одређеном окупљању. И поред мањкавости, постоје и одређене предности штабова. Непрекидно је у функцији до завршетка свих активности везаних за јавно окупљање и сви релевантни представници организације и служби налазе се на једном месту. То знатно олакшава континуирано спровођење свих фаза безбедносног менаџмента, планирање и праћење спровођења планираних мера, управљање, координацију и контролу. При чему је најзначајнија предност

размена информација и координација. Међутим, у таквој ситуацији са више представника, може да буде спорна надлежност одређене агенције или да дође до извесних преклапања надлежности. Проблем у функционисању штаба представља надлежност појединих представника и посебно, њихов капацитет за процену новонасталих ситуација и мера које треба предузети. Уколико оне нису претходно дефинисане, преношење тренутног стања надређеном продужава време до доношења одлуке. Решење би било делегирање појединих овлашћења која би представницима омогућила самостално доношење одређених одлука.

Спорно питање разграничења надлежности и руковођења може се успешно решити закључивањем међуагенцијског споразума или меморандума о разумевању. Такав документ договарају и потписују руководиоци или овлашћени представници свих агенција укључених у организацију окупљања. Једноставније и ефикасније решење представљало би прецизно законско разграничење надлежности и одређивање руководиоца система обезбеђења јавног окупљања.

Посебно је значајно да се и у случају настанка кризне ситуације, јасно зна место и улога свих у делу одговора на кризну ситуацију. Проблеми постају нешто израженији у делу отклањања последица кризне ситуације, управо због присуства представника различитих служби и директног преношења донетих одлука.

Штабови поред наведеног имају и одређене објективне недостатке. Они су израженији уколико се штабови не налазе на месту одржавања окупљања, што је био чест случај у пракси. Уколико штабови немају директан увид у ситуацију на месту окупљања, могу да добијају извештаје са места окупљања који су непотпуни, не одговарају стварној ситуацији или пристижу са закашњењем.

Испитаници се углавном слажу у ставу да су консултације са штабом или менаџментом јавног окупљања који укључује више представника различитих служби потребне, чак у бројним ситуацијама и неопходне. Такође, слажу се и у ставу да предлоге представника сваког посебног дела менаџмента јавног окупљања, треба узети у разматрање приликом доношења коначне одлуке о одређеном поступању. Међутим, проблем представља временски оквир

за одлучивање који у појединим ситуацијама није дужи од неколико секунди. Процена и правилна одлука мора бити донета изузетно брзо и тада нема довољно времена за обимне консултације или разматрање бројних предлога или могућности. Ово подразумева да доносилац одлуке мора да оствари непосредан увид у ситуацију на месту окупљања, односно да буде лично присутан на месту окупљања или са кога има преглед места окупљања. Сигурно је да је лично присуство и непосредно опажање знатно поузданије, али уколико се догађај одвија на великом простору или на више различитих локација, када није могуће остварити непосредан увид или обезбедити лично присуство, значајно је да са лица места постоји правовремена, потпуна и тачна информација о дешавањима.

Овде у пуној мери долазе до изражаја професионална - стручна, али и лична својства личности лидера, доносиоца одлуке, искуство у претходним ситуацијама обезбеђења јавних окупљања, непосредно учешће у претходним сличним догађајима, обученост за доношење одлука у кризним ситуацијама. Психолошки профил руководиоца је веома важно својство. До изражаја тада долазе сталоженост, прибраност и контрола стреса. У стресној ситуацији, важна је и његова способност да евентуални стрес не пренесе на сараднике. Испитаници наглашавају важност претходног искуства доносиоца одлука у ранијим сличним кризним ситуацијама, али сматрају да изврстан проблем представља недостатак обуке руководиоца и одговарајући тренинг. Обука се при томе односи на све нивое руковођења, условно подељене на: стратегијски, оперативни и тактички (Мандић, 2015:231). Поједини руководиоци готово да немају никакво искуство у раду на тактичком и оперативном нивоу, а налазе се на стратешким позицијама и од њих се очекује доношење таквих одлука, што може да представља озбиљан проблем.

Већина испитаника износи став да није имала такву врсту обуке. Део њих истиче да се пракса искључиво заснива на сопственом вишегодишњем искуству, стеченом кроз учешће на пословима обезбеђења јавних скупова. Неки изјављују да се у њиховом случају ради и о посредном искуству, пренетом кроз процес рада од старијих и искуснијих руководиоца и међусобним контактима са њима и разменом мишљења.

Испитаници већином износе став да је прихватљивије предвидети правила и процедуре поступања у случајевима кризних ситуација, нарушавања јавног реда у већем обиму, употребу пиротехничких средстава, пожара, терористичког напада и других случајева, у сачињеном плану обезбеђења окупљања. Ове мере је потребно планирати и разрадити у зависности од конкретне ситуације, врсте, места, циља окупљања, ризика и претњи, носилаца и облика угрожавања безбедности. Предузимање мера према успостављеним правилима, знатно би допринело умањењу импровизација или доношењу погрешних одлука, уз увиђање реалности да није могуће све ситуације предвидети и детаљно разрадити, већ углавном у начелним оквирима.

#### **5.5.1.2. Законски предуслови система обезбеђења јавног окупљања**

Законско регулисање материје јавних окупљања представља значајну основу за функционисање система обезбеђења, јер досадашња законска решења дају полазиште за поступање у организацији јавних окупљања. Међутим оно је постављено на такав начин да у потпуности и није прецизно одређена надлежност и одговорност појединих субјеката у организацији: организатора, полиције, и приватног обезбеђења.

Услед неадекватног законског и ближег подзаконског уређења, остају отворена бројна питања, поред осталих, ко је и како дужан да обезбеди одговарајуће службе, шта је дужност државе када су у питању јавна окупљања чији је циљ остваривање људских права и других јавних окупљања. Ако је позитивна улога државе да омогући и заштити право на слободу мирног окупљања у демократском друштву, тада би и за наведене послове и читаву организацију, дакле за целокупан систем безбедности јавног окупљања, требала би да буде надлежна и одговорна држава и њени органи, односно у првом реду полиција.

Известан проблем представља и недостатак подзаконских аката, одговарајућих правилника којима би била ближе уређена питања организације јавних окупљања, организација система обезбеђења, писаних упутстава који предвиђају правила и процедуре за поступање и којих би требало да се придржавају сви субјекти.

Иако нису законски довољно јасно дефинисана и подељена, мање су спорни други облици окупљања, културно-забавна, музичка, спортска или окупљања којима је сврха остваривање интереса - прихода. Њихови организатори би требало да ангажују и финасирају и безбедносни менаџмент, односно део система обезбеђења јавног окупљања који није у надлежности полиције. Управо се овде појављују одређени проблеми, а основно је питање разграничења надлежности безбедносног менаџмента организатора, приватног обезбеђења и полиције.

Испитаници из различитих области износе и делимично супротстављене ставове у погледу предузимања мера безбедности, питања надлежности или предузимања појединих мера. Организатори јавних окупљања износе став, да у првом реду проблем представља избор и ангажовање стручног лица, менаџера безбедности и правног лица за организацију физичког обезбеђења и одржавања реда на јавном окупљању.

Део испитаника је мишљења да би постојање подзаконског прописа или писаног упутства разрешило евентуалне неусаглашености у поступању појединих субјеката и безбедносног менаџмента. Други део њих, сматра да није могуће прописима регулисати у потпуности ова питања, већ да је потребно у складу са проценом, приликом сачињавања плана обезбеђења окупљања, јасно прецизирати улогу, задатке и одговорности свих субјеката у организацији и систему обезбеђења окупљања.

### **5.5.1.3. Дефинисање улога и задатака учесника у организацији јавних окупљања**

Улога и задаци учесника у организацији јавних окупљања морају бити довољно јасно предвиђени законским решењима. Иако је став већине испитаника да су законом довољно прецизно одређена улога и задаци најважнијих учесника, у пракси долази до извесних проблема. Организатори нису у довољној мери упознати са законским обавезама или у случајевима када су упознати, на безбедност окупљања гледају више као на нужност, него стварну потребу. Некада имају недоумице у погледу предузимања мера, тешко мењају стечене навике, приступају организацији скоро искључиво вођени разлозима и циљу окупљања. Представници полиције и редарске службе су

сагласни у ставу да безбедносни менаџмент не треба посматрати издвојено или парцијално, односно на стриктну поделу послова између организатора, полиције и приватног обезбеђења. Ово поткрепљују тврдњом да се задаци често допуњују или преклапају, мислећи првенствено на обезбеђење и одржавање реда на окупљању. Међутим, тада долази и до извесних неспоразума, јер поједини представници система обезбеђења имају своја виђења и тумачења шта је посао полиције, а шта приватног обезбеђења, односно редарске службе.

Улоге и задаци учесника у организацији јавних окупљања се могу анализирати у три сегмента или фазе: први сегмент, пре одржавања окупљања или припремна фаза, други, за време трајања окупљања или фаза одржавања окупљања и трећи, након одржавања окупљања или фаза разиласка.

#### **5.5.1.3.1. Улога и задаци локалне самоуправе**

У неким државама препозната је улога државне власти или локалне самоуправе у организацији и безбедносном менаџменту јавних окупљања. Одлука о одржавању окупљања или забрани одржавања често није у надлежности полиције, већ управо о томе одлучује локална самоуправа, представник државе на локалном или регионалном нивоу, а коначну одлуку о одржавању, односно забрани окупљања доносе надлежни судови.

У Краљевини Шпанији постоји посебан закон о јавним окупљањима, (*Derecho de Reunion, Ley Organica 9/1983*), који је на снази од 1983. године. Законом нису дефинисана места која су предвиђена за одржавање јавних окупљања. Организатор окупљања је у обавези да 10 дана пре одржавања поднесе пријаву јавног окупљања представнику државне управе на Регионалном нивоу. Он у року од четири дана одлучује о пријави, а након добијања одговора, уколико није задовољан одлуком, организатор има рок од четири дана за подношење жалбе надлежном суду, који решава жалбу у року од два дана. Тиме је обезбеђена судска заштита пре почетка одржавања окупљања.

У Шпанији се одлука о забрани уредно пријављеног јавног скупа веома ретко доноси, из разлога поштовања Уставом из 1978. године, загарантованог права на окупљање. Окупљања су углавном протестна, организују их десничарске организације због тешке економске ситуације, а највише је спортских окупљања. У случајевима одржавања високо - ризичних скупова,



након извршене безбедносне процене, уколико се утврди да постоје безбедносни ризици, организатору се налаже да скуп одржи на другој локацији. Након извршених безбедносних процена и прикупљених информација преко Управе за информације (организационо припада Државној полицијској управи, као једна од пет Управа у седишту), Одељење које се налази у оквиру Националне јединице за интервенције доноси одлуку о броју припадника и јединици која ће се ангажовати за обезбеђење окупљања. Ангажовање интервентних јединица сталног састава обезбеђује висок ниво обучености, мобилности и опремљености, и што је још важније, гарантује органску и функционалну надлежност у руковођењу.

У Француској на локалном нивоу, јавни функционер или *префект* (fr. Préfet), представља централни орган власти на локалном нивоу. Префекти руководе и локалном полицијом, па према томе одлучују и о питањима безбедности. У организацији јавних окупљања, непосредно одлучују о предузимању мера безбедности или о евентуалној забрани одржавања окупљања.

Слична ситуација је и у Италији, на локалном нивоу постоји државни службеник *квестор* (lat. Quaestor) чије постојање датира још из времена Римског царства. Око 420 године п.н.е. квестори су били задужени за државна и војна питања. Сада је у Италији квестор, високи полицијски службеник, еквивалент француском префекту, са сличним овлашћењима. Иста је ситуација и када су у питању јавна окупљања.

Из страних искустава, приметно је да се одржавање окупљања изузетно ретко доводи у питање и о забрани не одлучује полиција. Евентуалне појединачне акте локалних и регионалних самоуправа којима се забрањују окупљања, надлежни судови у скоро свим случајевима стављају ван снаге и одобравају одржавање окупљања.

Посматрајући целокупну организацију окупљања и анализирајући везу између организатора, система обезбеђења јавног окупљања и локалне самоуправе, њену улогу, пре, за време и након одржавања окупљања, можемо свести на:

- праћење безбедности на подручју за које је образована јединица локалне самоуправе, догађаја и појава због којих може доћи до јавног окупљања,

- благовремено реаговање на појаву раних сигнала упозорења о могућности одржавања јавног окупљања, са акцентом на потенцијална изражавања незадовољства на подручју локалне заједнице (одређени захтеви, иницијативе, петиције, жалбе грађана, нерешавање или одуговлачење решавања захтева, испољавање неких облика незадовољства у школама, предузећима, месним или мањинским заједницама, насељима, штрајкови),

- укључивање и координацију рада надлежних органа локалне самоуправе у решавању захтева или указивање надлежним органима на републичком нивоу на такве ситуације,

- превазилажење спорова или конфликта у локалној заједници, установама, школама, правним лицима,

- омогућавање организације јавних окупљања и пружање одређених комуналних услуга, организација јавног превоза и евентуалне измена режима саобраћаја,

- заједнички рад са организатором и надлежним службама које су ангажоване на реализацији одржавања и обезбеђења окупљања,

- медијску подршку и информисање грађана и

- решавање других питања која су у надлежности локалне самоуправе, а могу бити у директној или индиректној вези са јавним окупљањем.

#### **5.5.1.3.2. Улога и задаци министарства унутрашњих послова**

Надлежност министарства унутрашњих послова, организација и послови прописани су законом и подзаконским актима. У најопштијем смислу основна улога је остваривање унутрашње безбедности или прецизније, јавне безбедности. Кроз обављање својих редовних послова и задатака организационе јединице МУП предузимају мере и радње, примењују овлашћења на начин да се сваком лицу обезбеди једнака заштита безбедности, права и слобода, примени закон и подржи владавину права.

Према томе најважнији задаци су безбедносна заштита живота, права, слобода, безбедносна заштита имовине, спречавање извршења кривичних дела и прекршаја, одржавање јавног реда и мира и безбедност саобраћаја.

Један од задатака, односно законска обавеза, полиције је и обезбеђивање одређених јавних скупова, личности, органа, објеката и простора (Чл. 30. Закона о полицији). Међутим из овакве одребе није могуће са сигурношћу тврдити на које се „одређене јавне скупове“ она односи, што је био случај и у претходном Закону о полицији.

Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова<sup>140</sup>, као што се из назива може закључити, утврђује се унутрашње уређење, односно унутрашње организационе јединице и делокруг њиховог рада.

На основу обављених интервјуа са руководиоцима полиције, као и посматрањем јединица које учествују у обезбеђењу јавних окупљања, односно натписа на униформама њихових припадника, можемо закључити да у полицији Србије постоји одређена расподела надлежности јединица за одржавање реда на јавним окупљањима. Уочава се да неризична јавна окупљања и окупљања са мањим бројем учесника, обезбеђује углавном самостално полиција опште надлежности из подручних полицијских управа и полицијских станица, док обезбеђења окупљања повећаног ризика (масовна окупљања и спортска окупљања повећаног ризика) врше јединице Жандармерије и Интервентне јединице полиције - ИЈП, а на подручју ПУ за град Београд и Полицијска бригада.

Жандармерија и Полицијска бригада су јединице сталног састава, опремљене појединачном и колективном опремом, возилима и другим средствима за обезбеђење јавних окупљања. Интервентне јединице полиције нису сталног састава, већ их чине припадници полиције из ПУ и ПС који обављају редовне послове, а окупљају се и ангажују за обезбеђење јавних окупљања према потреби. Припадници ИЈП периодично имају обуку за

---

<sup>140</sup> Правилник има ознаку тајности „строго поверљиво“ па у раду не може бити коришћен.

извршење задатака обезбеђења јавних окупљања, али ове јединице нису у потребној мери увежбане, оперативне и опремљене. Ради се више о јединицама за реактивно деловање, односно успостављање нарушеног јавног реда и мира. Однос према мирним окупљањима, односно када нема нарушавања јавног реда и мира је неадекватан. Један од разлога је што припадници ових јединице нису обучени за неескалациони приступ и мирно решавање ситуација кроз дијалог и преговарање.

Страна искуства говоре у прилог потреби постојања посебних или специјализованих јединица за обезбеђење јавних окупљања које су сталног састава. У организационој структури Министарства унутрашњих послова Краљевине Шпаније, приметно је да постоји високи степен децентрализације. Локалним полицијским управама и Цивилном гардом (шп. Guardia de civila) која обавља полицијске послове у градовима до 25.000 становника, руководи шеф Регионалне управе, којег поставља Влада Краљевине Шпаније. Обезбеђење ризичних јавних окупљања врше посебно организоване, опремљене и обучене Интервентне јединице полиције Шпаније (шп. Las Unidades de Intervención Policial - UIP). Распоређене су у 12 центара по шпанским покрајинама, али се не поклапају са административном поделом територије, већ према безбедносној проблематици. Изузетно су мобилне и опремљене савременим средствима са ослоном на одличну покретљивост и употребу хемијских средстава.

У Француској такође постоје посебне полицијске и војне снаге за обезбеђење јавних окупљања. Интервентна јединица полиције (фр. Compagnies républicaines de sécurité - CRS), броји око 13.000 припадника, распоређених у 7 центара. Поред ње, ангажује се и Жандармерија (фр. Gendarmerie), која у свом саставу има специјализоване јединице за интервенције (фр. Groupe d'Intervention de la Gendarmerie Nationale - GIGN), мобилне јединице жандармерије за успостављање масовно нарушеног реда на јавним окупљањима (фр. Gendarmerie Mobile – GM). Један од важнијих задатака ових јединица је и обезбеђење догађаја попут високоризичних јавних окупљања. Посебно су обучене и

опремљене за гушење побуна, демонстрација и интервенције на успостављању масовног нарушавања јавног реда и мира.<sup>141</sup>

Можемо да закључимо да иако постоји извесна подела надлежности ових јединица које се баве обезбеђењем окупљања, њихови задаци и тактика поступања нису, чини се, увек адекватни па се појављују проблеми у функционисању обезбеђења.

У првом реду, мишљења смо да је то проблем суштинског изостанка дефинисања руководиоца целокупног обезбеђења. Да ли би он требало да буде руководиоца подручне полицијске управе (Полицијске станице) на чијој се територији одржава окупљање или руководиоца из јединице из које је већина ангажованих за обезбеђење окупљања?

Испитаници наводе да руководиоци и припадници неких организационих јединица, немају адекватно полицијско искуство у обезбеђењу јавних окупљања. У ситуацијама мирних окупљања, став им је често недовољно прилагођен ситуацији или конфронтирајући. Своје поступање и однос према учесницима окупљања, образлажу наменом својих јединица, односно да су њихове јединице намењене за обезбеђење окупљања повећаног ризика, интервенције када је нарушен ред у већем обиму, да су обучени да задатке извршавају као целина и да поступају искључиво по наређењима претпостављеног. То јесте тачно, али за обезбеђење окупљања често је потребан претходно коректан, неескалациони приступ, а у неким случајевима и у оквиру својих надлежности и одређен ниво самоиницијативе.

#### **5.5.1.3.3. Улога и задаци приватне безбедности**

Улога и задаци приватне безбедности у систему безбедности јавних окупљања до 2013. године, у Србији, били су делимично уређени само одредбама претходног Закона о окупљању грађана. Поменути закон предвиђао

---

<sup>141</sup>Француска има један од најбољих европских центара за обуку - Национални центар за обуку жандармерије (фр. Centre national d'entraînement des forces de gendarmerie). Јединице жандармерије имају на сваке 2 године, 10 дана обуку за контролу масе и разбијање демонстрација у граду направљеном у оквиру центра. Преузето 13.03.2016. са <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/cegn/Autres-pages/Centres/Centre-national-d-entrainement-des-forces-de-gendarmerie-CNEFG>

је обавезу сазивача скупа да организује одговарајућу редарску службу за одржавање реда на јавном скупу.

Међутим конкретизација обавеза у подзаконским прописима или у погледу одређених процедура за поступање редарске службе и одржавања реда је потпуно изостала. Њихов рад се ослањао искључиво на праксу и искуства менаџера безбедности у правним лицима за обезбеђење.

Чињеница да Закон о приватном обезбеђењу<sup>142</sup> није био донет већ дуги низ година, те да је то учињено тек крајем 2013. године, представљало је огроман проблем и у безбедносном менаџменту јавних окупљања. У глави 3. овог закона наведени су послови приватног обезбеђења, а у чл. 6 прописано је да поред осталих „послове одржавања реда на јавним скуповима, спортским приредбама и другим местима окупљања грађана у делу који није у надлежности Министарства унутрашњих послова“ врши редарска служба. Овом одредбом је постављен правни основ за поступање редарске службе на јавним окупљањима, али и проширен укључивањем и других места где се грађани окупљају. Друга места у смислу овог закона, не морају бити јавна места, те би се одредба односила и на приватна окупљања или окупљања која су затворена за јавност.

Иако је Законом о спречавању насиља и недоличног понашања, био створен правни основ за уређивање надлежности редарске службе која је задужена за физичко обезбеђење и одржавање реда на спортским приредбама, у пракси је било доста проблема у функционисању редарске службе. Највећи проблем представљао је недостатак регулисања овлашћења основним законом, а затим и одговарајућа обука редарске службе, због чега је примена ових законских одредби више пута одлагана.

У глави 3. Закона о приватном обезбеђењу, наведени су послови приватног обезбеђења, а у чл. 6 прописано је да поред осталих „послове одржавања реда на јавним скуповима, спортским приредбама и другим местима

---

<sup>142</sup> *Службени гласник РС*, бр. 104/13, основни текст је ступио на снагу 05.12.2013. године, али комплетан закон још увек није у примени.

окупљања грађана у делу који није у надлежности Министарства унутрашњих послова“ врши редарска служба.

У глави 6. одређени су послови редарске службе и у чл. 40, прописано да правна лица и предузетници за приватно обезбеђење, могу вршити послове одржавања реда:

1) на јавном скупу у смислу прописа којима се уређује окупљање грађана;

2) на спортским приредбама;

3) на местима и објектима где се окупљају грађани поводом одржавања забавних, музичких, културних и других програма.

За одржавање спортске приредбе као јавног скупа, аналогно закону о окупљању грађана, одговоран је сазивач,<sup>143</sup> односно организатор спортске приредбе, у сарадњи са министарством надлежним за унутрашње послове.<sup>144</sup> Поред организационих, организатор је дужан да предузима и мере физичког обезбеђења и одржавања реда, што чини образовањем или ангажовањем редарске службе.

Пратећи трендове у свету, пошло се од замисли да је цивилна редарска структура прихватљивија за спортско окупљање, а да полиција сарађује са организатором, редарском службом и осталим актерима у спровођењу мера, врши надзор над њиховим спровођењем, а одговорна је за одржавање јавног реда и мира, заштиту личне и имовинске сигурности, безбедност саобраћаја и друге послове који се односе на обезбеђивање јавног скупа у складу са законом.

У Закону о приватном обезбеђењу наведено је и ближе уређено у неколико чланова. Чланом 41, прописано је да су лица и предузетник за приватно обезбеђење који пружајући услугу одржавања реда на јавном скупу и

---

<sup>143</sup>Одговорност сазивача и МУП-а, прописана је чл. 5, Закона о окупљању грађана, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005.

<sup>144</sup>Чл. 5, Закона о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама. *Службени гласник РС*, бр. 67/03, 101/05, 90/07, 111/09 и 104/13 др. Закон. прописано је: Организатор спортске приредбе, у сарадњи са министарством надлежним за унутрашње послове, дужан је да осигура безбедно одржавање спортске приредбе и да предузме мере којима се предупредује и онемогућава избијање насиља и недоличног понашања гледалаца.

на спортским приредбама ангажује више од три редара, дужни да сачине план обезбеђења, који организатор скупа, заједно са пријавом, доставља полицијској управи са седиштем на територији на којој се заказује и одржава јавни скуп. План обезбеђења мора да садржи број и распоред ангажованих редара, овлашћења редара, податке о одговорном лицу које ће руководити редарском службом за време одржавања јавног скупа и средства комуникације са њим. Иако су овлашћења предвиђена законом, није потпуно јасно зашто је потребно да се наведу и у плану. Чини се да је целисходније да планом буду предвиђени задаци редара на одређеним позицијама и начин поступања у случају инцидента или кризне ситуације.

У чл. 42, прописано је да редари током вршења посла морају бити у униформи и опремљени једнообразним јакнама или прслуцима са светлоодбојним тракама и натписом „Редар“ „Steward“ или „Security“. Током вршења посла редару на јавном окупљању није дозвољено да регулише саобраћај ван граница штићеног простора. Редар поступа по наређењу овлашћеног полицијског службеника у складу са Планом обезбеђења. Поставља се питање ко је овлашћени полицијски службеник јер закон не препознаје овај термин? Такође, да ли је функционално да се наређења издају појединачно или непосредно припадницима редарске службе или преко руководиоца редарске службе?

Чланом 43, уређено је да редари који врше послове током одржавања спортских приредби поступају у складу са Законом о приватном обезбеђењу и прописима којим се уређује спречавање насиља на спортским приредбама.

Донето је и више подзаконских аката који ближе уређују материју приватног обезбеђења. Иако је закон донет 2013. године, још увек није у потпуности заживео, јер је почетак примене поново одложен до 01.01.2017. године.

#### **5.5.1.3.4. Улога и задаци хитне помоћи и ватрогасно спасилачких служби**

Препозната је проблематика ангажовања хитне помоћи и ватрогасно спасилачких јединица у ситуацијама масовних окупљања и потреба за едукацијом екипа хитне помоћи и ватрогасно спасилачких јединица за



интервенције на јавним окупљањима. Обука екипа за пружање помоћи учесницима јавних окупљања издваја се као значајна и вредан је помена пример хитне помоћи града Ниша. Они су били организатори одржавања пленарног састанка из области ургентне медицине, а основна тема била је план деловања екипа хитне помоћи на масовним скуповима.<sup>145</sup>

Планом је потребно предвидети у зависности од врсте скупа, броја учесника, процене, потребан број екипа за пружање хитне медицинске помоћи и ватрогасно спасилачких екипа. Утврдити распоред и зоне одговорности појединих екипа, пре за време и након одржавања окупљања, са конкретним задацима у све три фазе.

Унапред одређена места и позиције екипа предвиђена планом могу се мењати током обезбеђења окупљања у зависности од потреба и новонастале ситуације. О евентуалним променама локација, мора бити упознат организатор, односно руководиоца система обезбеђења јавног окупљања.

Правци извлачења и евакуације повређених морају бити унапред одређени и обезбеђена њихова проходност. Уколико то није могуће, потребно је обезбедити извлачење са места повређивања, на погодан начин (преношењем, носилима), до возила за транспорт, које се налази ван места окупљања.

Предвидети места за указивање помоћи након извлачења за лакше случајеве. За озбиљније случајеве, морају бити унапред одређене и припремљене здравствене установе (Ургентни центри, дежурне болнице), у којима ће бити могуће обезбедити адекватно збрињавање за евентуално већи број учесника. Сходно процени потребно је планирати и довољан број возила за транспорт или приправност више дежурних екипа хитне помоћи.

У зависности од врсте и места одржавања јавних окупљања потребно је планирати ангажовање ватрогасно спасилачке или других служби и специјалности за извршавање одређених задатака у функцији обезбеђења јавног

---

<sup>145</sup>Преузето 12.11.2015. са <http://www.hitnanis.org/index.php/usluge/medicinsko-obezbedenje-dezurstvo-na-javnim-skupovima>.

окупљања (Горска служба спасавања, ронилачки, алпинистички и други тимови).

#### **5.5.1.3.5. Улога и задаци осталих субјеката**

У зависности од више елемената јавног окупљања (врста, циљ, број и структура учесника, места, времена, значаја окупљања), могуће је и очекивати учешће неких субјеката који нису карактеристични за сва јавна окупљања.

Под њима се подразумевају сви додатни учесници у организацији одређеног окупљања. Они делом учествују у организацији окупљања, помажу или на други начин доприносе успешнијој реализацији окупљања.

То могу бити: транспорт, продаја карата, одржавање објекта или места одржавања окупљања, исхрана, смештај, волонтери, медији. Најзначајније је да њихови представници, од самог почетка буду укључени у активности везане за планирање окупљања и буду у сталном контакту са организатором и руководиоцем система безбедности. Са организатором и руководиоцем система безбедности, треба да размењују информације из делокруга свога рада.

Проблем осталим учесницима, због нивоа безбедносне културе, може да представља и сопствена процена које су информације од значаја за безбедност. У таквој ситуацији треба применити правило, боље је информацију разменити него је оставити за себе.

#### **5.5.1.4. Препознавање кризне ситуације**

Када говоримо о препознавању кризне ситуације у контексту безбедносног менаџмента јавних окупљања, мислимо на оне случајеве и ситуације које смо претходно безбедносном проценом идентификовали као могуће, оствариве и проценили степен вероватноће њиховог дешавања. Издвајамо их дајући им посебан значај у проактивном моделу безбедносног и кризног менаџмента.

Од велике помоћи менаџерима безбедности може бити сачињен одговарајући подсетник - „чек листа“ (енг. check list) потенцијалних догађаја који могу довести до инцидента или кризне ситуације или већ представљају инцидент или кризну ситуацију на окупљању.

Листа провере (чек листа) или Подсетник безбедносних ризика - претњи, последица - штете и безбедносних правила и процедура, приказаних у Табели 5, може да садржи идентификоване безбедносне ризике – претње (опште или посебне за одређена окупљања), могуће последице - штету и безбедносна правила и процедуре. На пример, Листа провере или Подсетник за спортска окупљања, поред наведених може да садржи и друге ризике, (упад на терен, бацање предмета, напад на судију).

Табела 5. Подсетник безбедносних претњи, последица и процедура  
(Извор: Израда аутора 2016.)

Рб.	Безбедносни ризик - претња	Последица – штета	Безбедносна правила и процедуре
1.	Нарушавање јавног реда и мира у мањем обиму	Нарушен ред, могући већи инциденти	Утврђивање идентитета, упозорење, удаљавање прекршилаца, привођење
.2.	Нарушавање јавног реда и мира у већем обиму	Нарушен ред, могућа кризна ситуација, повређивање, уништење имовине	Упозорење, интервенција, привођење, процесуирање
3.	Коришћење пиротехнике	Повређивање, лаке и тешке телесне повреде	Преглед, спречавање уношења, привремено одузимање, подношење пријаве
4.	Употреба алкохола и психоактивних супстанци	Повећање нивоа агресивности, неред, насиље, повређивање	Преглед, спречавање уношења, привремено одузимање, санкционисање корисника, недозвољавање уласка на место одржавања окупљања
5.	Пожар	Тровање димом, опекотине, паника, неконтролисано покретање окупљених - људски стампедо	Превентивни противпожарни преглед места окупљања, уређаја и инсталација, евакуација, гашење,

6.	Временске непогоде (пљусак, олуја, град)	Неконтролисано кретање масе, изазивање панике, повређивање, падови, угушења	Праћење временске прогнозе, померање времена одржавања, отказивање окупљања, обавештење, упозорење, усмеравање кретања.
7.	Терористички напад	Повређивање, лаке и тешке повреде, губитак људских живота Оштећење уништење имовине Дугорочно изазивање осећаја несигурности	Противдиверзиони, противтерористички преглед места, спољашњи преглед, контрола учесника окупљања, ствари и предмета,

Број идентификованих претњи се набрајањем и уврштавањем на листу не исцрпљује. Временом ће се појављивати нове претње, док ће неке дотадашње бити мање актуелне. Један од разлога томе је и активност система обезбеђења, прилагођавање извршилаца и изналагање нових начина, односно облика угрожавања безбедности.

Безбедносна правила и процедуре у оквиру Листе провере или Подсетника, могу се поделити на *проактивне*, које се предузимају како бисмо спречили узрок настајања идентификованих претњи и *реактивне*, које се предузимају након детекције сигнала раног упозорења или испољавања претње, ради умањења или елиминисања последица или отклањања штете.

#### **5.5.1.5. Безбедносна правила и процедуре у случају инцидента и кризне ситуације**

У Листи провере, Табела 5, приказани су безбедносни ризици јавних окупљања, њихове последице и нека безбедносна правила и процедуре. Безбедносна правила подразумевају, углавном законом предвиђене основне смернице које се предузимају у циљу спречавања угрожавања безбедности јавног окупљања. Такође, до појединих правила долазимо и стицањем искуства у претходним ситуацијама обезбеђења јавних окупљања или користимо искуства и ситуације из стране праксе. Процедуре се предузимају у циљу функционисања система обезбеђења јавног окупљања. Процедуре зависе од

бројних елемената безбедносне процене и могу се предвидети за свако појединачно окупљање и разрађују се у сачињеном Плану обезбеђења јавног окупљања.

У односу на предвиђене инциденте и кризне ситуације извештај проблем могу да представљају новонастале и ситуације које нису унапред предвиђене и за које немамо разрађене процедуре. У таквим ситуацијама придржаваћемо се општих процедура и важно је указати и обратити пажњу на следеће:

- препознавање увода у инцидент или кризне ситуације, односно већ описани сигнали раног упозорења, у свим фазама одржавања јавног окупљања (појединачни инциденти или вршење деликата, мањи међусобни инциденти учесника окупљања или посматрача),

- договарање и преговарање, покушај смањења напетости и ублажавање тензија, правремена и одмерена реакција, одлагање наступања или ограничавање настанка штете или последица,

- усмеравање и ангажовање надлежних служби према врсти инцидента и кризне ситуације, пропорционална примена средстава и мера, ангажованог људства или јединица,

- одлука о јавном саопштавању настанка инцидента или кризне ситуације,

- позив учесницима окупљања, упозорење или налагање одређених мера
- наредба о одређеном поступању (напуштање места окупљања, уобичајени разилазак, евакуација),

- процена инцидента или кризне ситуације, ко процењује, шта се подразумева под инцидентом или кризном ситуацијом, како реаговати, које снаге и средства користити за реаговање, које мере применити за смиривање ситуације, које у случају ескалације и које уколико предвиђене или предузете мере не дају ефекат, како ублажити последице или отклонити штету.

### 5.5.1.6. Анализа инцидента и кризне ситуације у функцији унапређења система обезбеђења јавног окупљања

Анализа инцидента и кризне ситуације као и њихове последице увек намећу потребу да се изврши анализа како је до њих дошло, а поставља се и питање одговорности. У унапређењу система обезбеђења, оно не треба по сваку цену да буде „трагање за кривцима“. Наравно да је и ово питање веома битно,<sup>146</sup> али је чини се битније користити знања и искуства, која су заснована на примерима добре праксе.

Искуства безбедносног менаџмента у догађајима, нарочито када је дошло до инцидента или кризне ситуације (Arjen & Lagadec, 2000), могу да допринесу припреми за будуће успешније решавање сличних ситуација. Иако је искуство из претходних сличних ситуација значајно у решавању неких будућих, свако јавно окупљање треба посматрати као јединствен и нов догађај, на коме може доћи до испољавања нових претњи или нових појавних облика угрожавања безбедности.

И поред чињенице да услови, узроци и поводи појединих јавних окупљања могу бити слични или истоветни, њихова комбинација, односно њихов међусобни утицај, не мора нужно да доведе до истог развоја ситуације или до угрожавања безбедности на окупљању. Сигурно је да на њихову појаву у значајнијој мери, поред понашања и бројности окупљених, утиче и адекватно спроведен безбедносни менаџмент и реакција на инциденте или кризне ситуације.

Анализа организације безбедносног и кризног менаџмента, у свим фазама, коришћених ресурса и оцена њиховог ангажовања, требало би да буде саставни део унапређења модела. Још једном се у предложеном моделу

---

<sup>146</sup>Важност питања одговорности и њеног утврђивања показује и чињеница да је за трагедију у којој је погинуло 96 људи, на стадиону Хилсборо (Hillsborough), у Шефилду (Sheffield), у Великој Британији, 15.04.1989. године, пре почетка утакмице између Ливерпула (Liverpool F.C.) и Нотингем Фореста (Nottingham Forest), тек после 27 година донета пресуда, којом је утврђено да је трагедији допринела грешка полиције. Комисија коју је водио лорд Тејлор, у извештају из 1990. године навела је да је главни узрок трагедије лоша полицијска контрола уласка навијача на трибину, али је тадашња власт одлучила да нема довољно доказа за покретање истраге против надлежних из полиције. Преузето 27.04.2016. са <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/04/26/Hillsborough-disaster-verdict-96-victims-unlawfully-killed-jury-concludes/>

наглашава значај фазе планирања и примена проактивних мера, јер се врло тешко утиче на ескалацију кризне ситуације, која може да се претвори у рушилачке нереде или да потпуно измакне контроли, чак и поред предузетих безбедносних мера. У таквим ситуацијама, преостаје најчешће реактивни одговор, који се често своди на отклањање последица.

Анализа припреме система обезбеђења јавних окупљања и предузетих мера, треба да се дотакне свих значајних питања, од планирања појединих мера, уочавања пропуста у организацији и реализацији планираних мера, оцени међусобне сарадње, комуникације и координације између делова система обезбеђења, организатора, заинтересованих субјеката и учесника окупљања.

Постојање надзора током спровођења планираних безбедносних мера, располагања ресурсима система обезбеђења јавних окупљања и њихова анализа и оцена, могу да допринесу отклањању уочених мањкавости и унапреде поступање и успостављени систем обезбеђења јавног окупљања.

## **VI ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА**

Тема организације јавних окупљања и њихова безбедност је прилично актуелна, али у ранијем периоду недовољно истраживана. На значају добија због све већег броја различитих јавних окупљања и све присутнијих и разноврснијих безбедносних ризика и претњи које прате њихово организовање и одржавање, односно због последица које су наступале. Носилац умањења безбедносних ризика и претњи, трабао би бити безбедносни менаџмент у функцији јавног окупљања.

Непостојање методолошког узора у емпиријским истраживањима и недовољна теоријска концептуализација код нас, као и страна, изразито социолошка и политиколошка истраживања јавних окупљања, додатно су усложавала рад на овој теми и избор метода.

Комплементарност и триангулација, као основни принципи у истраживању, кроз примену више различитих метода, коришћење података из више различитих извора и анализа тако добијених података, показали су се као примарно решење. Од изузетне помоћи је било и истраживачко искуство настало вишегодишњим, личним учешћем у организацији окупљања и радом у

систему безбедности. Непосредно посматрање понашања учесника и функционисања система обезбеђења јавних окупљања, допуњено је анализама садржаја докумената о одржаним јавним окупљањима и њиховом обезбеђењу. Без овог искуства, као и непосредног личног учешћа, уместо директне и систематичне примене методе посматрања, коју није увек могуће и једноставно спровести када су у питању јавна окупљања, чини се да би објективност и поузданост истраживачког поступка, делимично биле доведене у питање. Истовремено се настојало да се истраживању приступи критички и самокритички, имајући у виду најважније аспекте релевантних актера у организацији и систему обезбеђења јавних окупљања.

Метода студије случаја коришћена је за идентификацију и анализу постојећих проблема у функционисању система обезбеђења и начина њиховог превазилажења. Такође, допринела је и разумевању односа између безбедносног и кризног менаџмента, као и мреже различитих утицаја на планирање и предузимање проактивних и реактивних мера.

Метода индивидуалног дубинског неструктурисаног интервјуа одабрана је због специфичности тематике и релативно малог броја могућих испитаника, који су задовољавали кључне критеријуме: да истовремено поседују и теоријска знања о предмету истраживања и непосредно практично искуство у организовању и обезбеђењу јавних окупљања. Дубински интервју вођен је са 32 испитаника: 19 руководиоца полиције, 7 организатора јавних окупљања и 6 представника фирми за приватно обезбеђење. Они су као непосредни учесници у организовању и обезбеђењу јавних окупљања изнели ставове, богате описе и пружили драгоцене податке. Због тога се индивидуални дубински интервју показао адекватнијим од осталих техника, чијом применом би били добијени квантитивни подаци.

Јавна окупљања су историјска константа људске цивилизације, која се јављају у различитим облицима од првобитне људске заједнице до данашњих дана. Однос друштва и државе према јавним окупљањима, мењали су се током историје, од забране одржавања јавних окупљања и санкционисања њихових организатора и учесника, до инсистирања на праву на слободи окупљања, као тековини људске цивилизације и демократије.



Јавна окупљања представљају јединствен, комплексно структуриран феномен јер је свако јавно окупљање нов догађај, који може да има различите ризике и претње по безбедност њиховог одржавања. Окупљања имају снажан утицај на друштвене, политичке, социјалне, културне и психолошке односе међу људима. Често су била и покретачи крупних друштвених промена. У зависности од друштвених околности, нека окупљања су била забрањивана, а на нека се гледало са благонаклоношћу. Однос државе и друштва према јавним окупљањима, зависио и од њихових узрока, повода и циљева. За нека јавна окупљања и дешавања на њима, међу којима се нарочито издвајају спортска, иако праћена насиљем, хулиганизмом и вандализмом, прибављен је атрибут одређене нормалности. Постоји и присутан је став, у делу јавности, код организатора и представника система обезбеђења јавних окупљања, да су инциденти, угрожавања безбедности, нарушавање реда и нереди на одређеним окупљањима, уобичајена појава везана за специфичне друштвене групе. Носиоци угрожавања безбедности често су идентификовани као припадници насилних екстремних навијачких група и подгрупа. Поред навијачких, различите екстремне, десничарске, субкултурне групе и појединци, представљају главне носиоце угрожавања безбедности на јавним окупљањима. То наводи на закључак да нису сва јавна окупљања нужно и директан извор угрожавања безбедности појединца, групе окупљених, односно друштвене заједнице, већ да угрожавање могу да изазову својим присуством и најчешће насилним деловањем ове групе и појединци. Некада се они користе за политичке циљеве или на окупљањима делују противправно из сопствених интереса.

У организацији одржавања и систему обезбеђења јавних окупљања учествује више различитих државних и недржавних субјеката. Потенцијални носиоци и облици угрожавања безбедности јавних окупљања су разноврсни и међусобно условљени. Иако државни и недржавни субјекти учествују у организацији и систему обезбеђења јавних окупљања, показало се да они истовремено могу да представљају и носиоце угрожавања безбедности на јавним окупљањима. На угрожавање безбедности могу да утичу директно или индиректно, свесно или несвесно, неадекватном проценом (предвиђањем) и планирањем, различитим облицима поступања или непоступања, пропуштања,

делимичног предузимања или непредузимања одговарајућих безбедносних мера, одсуством међусобне комуникације и координације са руководиоцем система обезбеђења јавног окупљања, као и у случају неодговарајућег вршења надзора и контроле.

И поред настојања да се довољно ефикасно приступи омогућавању одржавања јавних мирних окупљања, организацији и обезбеђењу, у пракси се дешавало да поједина окупљања поприме сасвим другачији ток и садржај. На јавним окупљањима, масовна страдања, повређивања и последице у размерама са којима су се суочавале многе друге, друштвено-економски развијеније и политички стабилније земље, нису биле карактеристичне за Србију. И поред изузетно мале учесталости таквих случајева код нас, они представљају фактор угрожавања безбедности са озбиљнијим последицама. До сада се више пута показала неспремност или немогућност адекватног предупређења избијања нереда и адекватне реакције у циљу спречавања ескалације насиља на јавним окупљањима. Већина ових догађаја могу постати прави примери неуправљиве кризе која се може предвидети, али у моменту ескалације (или појаве панике међу окупљенима), систем обезбеђења јавних окупљања постајао је за одређено време скоро потпуно неефикасан, а успостављање реда препуштено полицији и искључиво реактивно.

Почев од организатора, свих заинтересованих субјеката који учествују у организацији окупљања, припадника система обезбеђења јавних окупљања, непримењивање мера, изостајање активности у предузимању мера, делимично или потпуно непоступање доводи до пропуста у организацији, којима се увећавају ризици и претње, што повећава могућност угрожавања безбедности окупљања.

Друштвено-економски развијене и политички стабилније државе поред успостављеног одговарајућег нормативно-правног оквира имају и солидне системе организације обезбеђења јавних окупљања. Јединице за обезбеђење јавних окупљања су специјализоване, обучене и опремљене, а постоји и разрађен или функционалан систем обезбеђења јавних окупљања. И поред тога, на одређеним окупљањима долази до нереда или ескалације насиља.

Можемо закључити да учесници окупљања у највећој мери и најчешће представљају извор угрожавања безбедности. Уколико су они спремни да изазову инциденте, nerede или насиље, систем обезбеђења, ма колико био организован, показао се често недовољно ефикасним да у одређеном времену реагује и у потпуности спречи ескалацију. У случајевима масовних окупљања изазваних због незадовољства радом државних органа, циљ окупљања је често и промена таквог стања. Показало се да у неким таквим случајевима, систем обезбеђења јавног окупљања, неки његови делови или руководиоци успостављају непосредну сарадњу или стају на страну организатора окупљања.

Асиметричне претње, попут терористичких аката, представљају безбедносни ризик са којим ће свет бити све више суочен у будућности. Са друге стране, ефикаснијим спровођењем проактивних и реактивних мера, могуће је у значајнијој мери умањити чак и такве ризике.

У Србији још увек немамо у довољној мери успостављене и институционализоване ефикасне механизме омогућавања безбедног одржавања окупљања, али у неколико последњих случајева одржавања појединих јавних окупљања уочава се тренд побољшања. Наиме, постоји политичка воља да се нека јавна окупљања, попут скупова ЛГБТ популације, одрже и протекну готово неометано. Ипак, о овим случајевима окупљања се не може говорити, у формално-правном смислу, као о слободном јавном окупљању. Наиме, таква окупљања се одржавају у простору блокираном и потпуно контролисаном од стране полиције, где је приступ дозвољен само одређеним лицима, односно учесницима, па више имају обележја приватног или окупљања затвореног типа.

У Републици Србији нормативно-правни оквир у области јавних окупљања није у потпуности усаглашен са међународним документима и демократским стандардима. Уставни суд је током 2015. читав Закон о окупљању грађана, прогласио неуставним. Почетком 2016. године, донет је нови Закон о јавним окупљањима који је делимично усаглашен са Уставом и међународним документима и стандардима, а прихваћена је и већина препорука ОЕБС, Венецијанске комисије и организација цивилног друштва.

Закон о јавном окупљању није појмовно усаглашен са Уставом и домаћим законодавством, јер се у другим прописима и даље користе појмови

коришћени у претходном закону. Нпр. јавни скуп, коришћен је у Закону о приватном обезбеђењу, затим у Кривичном закону прописано је кривично дело из чл. 151 Спречавање јавног скупа. У наредном периоду потребно је поред појмовног усаглашавања прописа, извршити и усаглашавање суштински проблематичних одредби.

Новим Законом о окупљањима су знатно смањена ограничења из одредби претходног закона, постоји низ напреднијих решења, а од најважнијих се издваја предвиђена судска заштита пре времена отпочињања окупљања и двостепеност поступка. Тиме је учињен значајан прогрес у нормативно-правном уређењу ове материје али је у новом закону, чак три пута повећан број предвиђених прекрашаја, што не представља добар сигнал слободи окупљања, а и даље постоје одређена ограничења у погледу места и времена одржавања окупљања и прекомерних обавеза организатора.

Прво, се огледа у временском ограничењу одржавања јавног окупљања, који се могу одржавати по правилу између 6 и 24 часа. Остаје нејасно како ће се одредба тумачити и шта ће се дешавати са окупљањима која се одржавају ван наведеног временског оквира или трају више дана. Друго, закон прописује обавезу локалним самоуправама, да својим актима одреде места на којима окупљање није дозвољено. То питање је законом већ уређено и своди се на места на којима прети опасност од угрожавања безбедности људи и имовине, јавног здравља, морала, права других и безбедности државе. Одређивање места на којима је окупљање дозвољено актима градова или локалних самоуправа, проглашено је неуставним и у претходном закону. Није јасно зашто би сада са негативним одређењем (градови и локалне самоуправе ће одредити просторе на којима окупљање није дозвољено), ситуација била другачија. Законом је требало предвидети место где је окупљање дозвољено увек и без претходне пријаве, што би говорило о достизању вишег нивоа демократских стандарда и отворености друштва.

Показало се у бројним случајевима да неадекватно организовање, планирање, управљање и координација на јавним окупљањима, може да има директне или индиректне последице по безбедност појединца, групе окупљених, а у неким случајевима и на читаву друштвену заједницу. Организатори се не

придржавају, у потпуности, постојећих законских одредби везаних за јавна окупљања у погледу обавештавања, планирања и координације са службама и субјектима система обезбеђења јавних окупљања. Догађа се да или не ангажују редарску службу или ангажују редаре који нису обучени за обављање послова обезбеђења и одржавања реда, пропуштају да врше припрему, надзор, усмеравање и контролу рада редарске службе, односно приватног обезбеђења или немају стручно лице које припрему, надзор и контролу врши за потребе организатора.

У новим условима досадашњи начин организације и управљања системом обезбеђења јавних окупљања захтевао је преиспитивање и проналажење ефикаснијег модела организације и система обезбеђења јавних окупљања са прецизније одређеним надлежностима и одговорностима појединих субјеката. Основни недостатак, и даље представља непостојање, односно нефункционалност руководиоца система обезбеђења јавног окупљања, који учествује од почетка у планирању, организацији, управљању и координацији системом обезбеђења јавних окупљања и доноси коначну одлуку о питањима везаним за безбедност окупљања. Иако је формално одређен, руководиоца некада није присутан на месту окупљања, нема капацитет (надлежност или овлашћење) да самостално донесе одлуку о безбедносним питањима и начину поступања или није у могућности да донесе правилну одлуку.

Планирање, организација, управљање и координација представљају најзначајније функције безбедносног менаџмента јавних окупљања, које уколико се спроведу у потпуности и континуирано пре и за време одржавања окупљања, у значајној мери доприносе елиминисању појава угрожавања безбедности окупљања.

У организацији и систему обезбеђења јавних окупљања, поред безбедносног менаџмента, значајно је место и улога кризног менаџмента, с обзиром да безбедносни менаџмент не може у потпуности и ефикасно да одговори у случајевима потенцијалне кризне ситуације. Неадекватно спроведен безбедносни менаџмент јавних окупљања утиче на увећање ризика или могућност настајања кризних ситуација и активирање кризног менаџмента са

циљем умањења или ублажавања последица кризних ситуација. Најспорније питање безбедносног менаџмента представља управо доследна примена предвиђених безбедносних правила и процедура, односно планираних проактивних и реактивних мера. Када су у питању јавна окупљања безбедносни и кризни менаџмент се налазе у интерактивној вези и мишљења смо да је та веза нераскидива. Односно, кризни менаџмент би требало да буде интегрални део безбедносног менаџмента јавних окупљања.

Интегрисани мултиагенцијски приступ је од пресудног значаја за организацију и безбедност одржавања јавног окупљања. Обзиром на различиту организациону припадност, задатке и одговорности свих субјеката који учествују у овом процесу, показало се да је неопходно потребна њихова међусобна сарадња, координација, информисање и извештавање у свим фазама безбедносног менаџмента у функцији обезбеђења јавних окупљања.

Велика је важност планираних проактивних мера и још важније њихово доследно спровођење и реализација, јер се на тај начин знатно умањују могући безбедносни ризици и претње.

Одговорност за изазивање инцидента и кризних ситуације на јавним окупљањима, примарно морају сносити прекршиоци, односно лица која су се противправно понашала, а никако сви окупљени претходном забраном и спречавањем одржавања или прекидањем окупљања.

На крају, на основу наведених резултата можемо закључити да су спроведеним истраживањем потврђене постављене хипотезе.

На основу представљених резултата, и поред тога што поједине препоруке нису проистекле из истраживања, сматрамо да их је важно поменути због стицања целовитог увида у материју предмета истраживања:

- Размотрити предлагање и доношење националне стратегије за омогућавање коришћења права на слободу мирног јавног окупљања, на основу које би било могуће наставити развијање капацитета државе за ефикасно омогућавање уживања права на слободу окупљања;
- Омогућавати одржавање мирних јавних окупљања, при чему је најзначајније да одлука о забрани не би требало да буде искључиво право

полиције. Позивање на угрожавање безбедности окупљања не би требало да представља главни разлог за забрану и ову меру би требало примењивати веома рестриктивно. Прихватљивије је да одлуку о свакој евентуалној забрани окупљања доносе представници државе на локалном нивоу, а коначну одлуку надлежни суд, и обавезно пре времена за које је окупљање предвиђено;

- Не предузимати репресивне мере према свим учесницима окупљања, већ само према појединцима или групама које се противправно понашају, ометају јавно окупљање, изазвају nerede или насиље;

- Доследније и ефикасније процесуирати носиоце угрожавања безбедности на јавним окупљањима;

- Пратити спровођење заштитне мере и мере безбедности забране присуствовања одређеним спортским приредбама, и пронаћи ефикасније механизме њиховог спровођења и када су у питању остала јавна окупљања;

- Екстремне групе које заговарају насиље, поред евентуалне забране њиховог деловања, ефикасније контролисати и онемогућавати присуство њихових припадника на јавним окупљањима;

- Укључивати заинтересоване субјекте, невладине организације, удружења грађана, цивилно друштво у процесе доношења јавних одлука по питању слобода и права на окупљање;

- Мењати приступ, ставове и однос полиције према учесницима јавних окупљања, нарочито мањинским, маргинализованим или социјално рањивим групама, женама и ЛГБТ особама;

- Спречавати злоупотребу права на окупљање и злоупотребу или манипулисање циљевима организатора,

- Пружати стручну и другу помоћ организаторима у циљу подизања нивоа безбедности организовања и одржавања јавних окупљања,

- Продубљивати сарадњу, међусобно разумевање и јачати поверење између свих заинтересованих субјеката који учествују у организацији окупљања и систему обезбеђења јавних окупљања,
- Размотрити доношење прописа о испуњавању безбедносних услова, коришћењу и лиценцирању објеката у којим се могу одржавати јавна окупљања;
- Укључити у безбедносну процену и обавештајне податке, ради спречавања најтежих облика угрожавања безбедности окупљања, терористичких аката, масовног насиља, нарушавања јавног реда у већем обиму;
- Остваривати сарадњу на основу билатералних и мултилатералних споразума са страним службама безбедности у циљу спречавања угрожавања безбедности међународних јавних окупљања;
- Иницирати едукативне програме о безбедносној култури, превенцији и безбедном понашању на јавним окупљањима;
- Пратити спровођење закона о јавним окупљањима, доступност слободе окупљања и наставити рад на унапређењу прописа, у складу са достигнутим демократским стандардима, међународним и европским законодавством;
- Преузети иницијативу у односима са медијима, пружати потребна обавештења у циљу унапређења објективности извештавања јавности о питањима од значаја за безбедност јавних окупљања;
- Анализирати случајеве и примењивати искуства и примере добре праксе у организацији окупљања и систему обезбеђења јавних окупљања.



## ЛИТЕРАТУРА

1. Adižes, I. (2008). *Upravljanje promenama*. Novi Sad: ASEЕ.
2. Адижес, И. (1979). *Дијагноза стилова управљања*. Нови Сад: Прометеј.
3. Abbott, J. L., Geddie, M. W. (2000). Event and Venue Management: Minimizing Liability through Effective Management Techniques. *Event Management*, 6 (4), 259-270.
4. Allen, J., Harris, R., Huyskens, M. (2000). *Event Management: An Australian Bibliography*. Sydney: University of Technology.
5. Allen, J., O'Toole, W., Mc Donnell, I., Harris, R. (2002). *Festival and Special Event Management*. (2<sup>nd</sup> Ed.) Brisbane: Wiley.
6. Allport, F. H. (1924). *Social Psychology*. Boston: Houghton Mifflin Co.
7. Arjen, B., Lagadec, P. (2000). Preparing for the future: Critical challenges in crisis management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 8(4): 185.
8. Armstrong, G., Harris, R. (1991). Football hooligans: Theory and evidence. *Sociological Review*, 39 (3) p. 427 – 458.
9. Armstrong, G. (1998). *Football hooligans: knowing the score*. Oxford & New York: Berg.
10. Бабић, Б. (2012). Евакуација и спасавање. Нови Сад: Висока техничка школа струковних студија. Преузето 20.04.2016. са <http://vtsns.edu.rs/tempus/wp-content/uploads/2013/05/evakuacija-i-spasavanje.pdf>
11. Barović, V. (2009). *Mediji i građanska okupljanja*. Novi Sad: Media Art Service International.
12. Bobović, M., Cvejić, S., Vuletić, V. (1997). Belgrade protest 96/97. *Sociologija*, 39 (1), 15–29.
13. Богдановић, Б. (2002). *Два века полиције у Србији*. Београд: МУП РС. Војна штампарија.
14. Божић, И. (1957). Село Богдашићи у средњем веку, *Историјски часопис*. бр. 7.
15. Boin, A., 't Hart, Štern, E., Sandelijus, B. (2010). *Politika upravljanja krizama*.

Београд: Службени гласник.

16. Borodzicz, P. E. (2005). *Risk, Crisis and Security Management*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.

17. Bowdin, G. Allen, J., O'Toole, W., Harris, R., Mc Donnell, I. (2011). *Events Management*. 2<sup>nd</sup> Ed. New York: Routledge.

18. Браковић, Ж., Радовић, Т. (2010). *Жандармерија у Србији*. Београд: ИП Обележја.

19. Broder, J. F. (2006). *Risk Analysis and the Security Survey*, 3rd ed., Burlington: Butterworth-Heinemann.

20. Brown, R. (2000). *Group processes: dynamics within and between groups*. Oxford: Blackwell Publishing.

21. Vujošević, D., Radovanović, I. (2000). *5. oktobar dvadeset četiri sata prevrata*. Београд: Медиа центар.

22. Buzan, B., Waever, O., De Wilde, J. (1998). *Security – A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rinner Publishers, Inc.

23. Wale, D. Robinson, P., Dickson, G. (2010). *Events Management*. Cambridge: Cambridge University Press.

24. Warren, H.C. (1934). *Dictionary of Psychology*. Cambridge: MA Houghton Mifflin.

25. Weaver, O., Buzan, B., Kelstrup, M., Lemaitre, P. (1993). *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Pinter.

26. Wheeler, E. (2011). *Security Risk Management: Building an Information Security Risk Management Program from the Ground Up*. Burlington: Elsevier.

27. Водинелић, В. (1993). Тактика откривања и сузбијања криминалитета кравала, *Безбедност*, бр. 5. стр. 561-581.

28. Вујасиновић, В., Симоновић, А. (1976 б). Приручник за поступање при одржавању јавног реда и мира на масовним скуповима, *Стручна библиотека службе јавне безбедности*. Београд: ССУП.

29. Гаћиновић, Р. (2012). Унутрашњи неоружани облици угрожавања капацитета безбедности државе. *Политичка ревија*. Година (XXIV) XI, vol.31 Бр. 1/2012. стр. 229-251.
30. Gitlin, T. (1993). *The Sixties: Years of Hope, Days of Rage*. New York, 215.
31. Goldblatt, J. (2002). *Special Events: Twenty-First Century Global Event Management*. New York: John Wiley & Sons.
32. Goldblatt, J. (2008). *Special Events: Event Leadership for a New World*. New York: John Wiley & Sons.
33. Goffman, E. (1963). *Behaviour in Public Places*, New York: The Free Press.
34. Getz, D. (1997). *Event Management and Tourism*. New York: Cognizant.
35. Getz, D. (2009). *Event Studies – Theory, research and policy for planned events*. Burlington: Elsevier.
36. Gardašević, Đ. (2011). Pravo na javno okupljanje u Hrvatskom i komparativnom pravu. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 48(3), 487-519.
37. Даничић, Ђ.(1864). *Рјечник из књижевних старина српских*, III, Београд, стр. 214.
38. Danilović-Hrستیć, N. (2012). Urbana bezbednost kao javno dobro. *Strani pravni život*, br. 2, 270-289.
39. Dessler, G. (1999). *Essentials of Management*. New Jersey: Prentice Hall.
40. Dessler, G. (2005). *Management*. New Jersey: USR.
41. Devlin, E. (2007). *Crisis Management Planning and Execution*. Boca Raton: Taylor & Francis Group.
42. Dougal, Mc, W. (1920). *The Group Mind. A Sketch of the Principles of Collective Psychology*. Cambridge: University Press. eBook #40826. Преузето 14.03.2015. са <http://www.gutenberg.org/files/40826/40826.tx>
43. Dunning, E., Murphy, P., Williams J., (1988). *The Roots of Football Hooliganism*. London & New York: Routledge.
44. Durkheim, E. (1960). *Le suicide, Etude de sociologie*, Alcan, Paris, 1897. Nouvelle ed. Presses, Paris: Universitaires de France.

45. Dollard, J., Doob, L.W., Miller, N. E., Mowrer, H. and Sears, R. R., (1939). *The Frustration and Agression*. New Haven: Yale University Press.
46. Dougall, Mc, W. (1920). *The Group Mind: A Sketch of the Principles of Collective Psychology*. Cambridge: University Press.
47. Драгишић, З. (2007). *Безбедносни менаџмент*. Београд: Службени гласник: Факултет безбедности.
48. Драгишић, З. (2009). Безбедност и вредности. Београд: *Српска политичка мисао*. број 4/2009. год. 16. vol. 26, 181-200.
49. Ђорђевић, О. (1989). *Лексикон безбедности*. Београд: Привреда публик.
50. Ђурић, С. (2013). *Истраживање безбедности квалитативни приступ*. Београд: Факултет безбедности.
51. Ерли, Р., Рибо, О., Somerfield, Е. (2012). *Proces donošenja odluka u policiji - Operacije i upravljanje*, Beograd: Kriminalističko policijska akademija.
52. Зељковић, З. (2013). Арапски свет на путу ка демократији. *Војно дело*, Вол. 65, бр. 3, 7-24.
53. Jansen, S. (2001). The streets of Beograd. Urban space and protest identities in Serbia. *Political Geography*, 20 (01) 35–55.
54. Janson, H. W. (1962). *Istorija umetnosti*. Beograd: Prosveta.
55. Јовановић, С. (1990). *Влада Милана Обреновића*. Књига друга (1878-1889). *Сабрана дела*. том 5. Београд: БИГЗ. Југославија публик. СКЗ.
56. Quinn, B. (2013). *Key Concepts in Event Management*. London: Sage Publications Ltd.
57. Keković, Z., Savić, S., Komazec, N., Milošević, M., Jovanović, D. (2011) *Procena rizika u zaštiti imovine lica i poslovanja*. Beograd: Centar za analizu rizika i upravljanje krizama.
58. Кешетовић, Ж., Кековић, З. (2008). *Системи кризног менаџмента*. Бања Лука: Факултет за безбједност и заштиту.
59. Кешетовић, Ж, Корајлић, Н. (2008). *Кризни менаџмент*. Универзитет, Травник: Правни факултет.

60. Kreč, D., Kračfeld, R., Balaki, I. (1972). *Pojedinac u društvu*. Beograd: Zavod za udžbenike.
61. Крстић, И. Закон о јавној безбедности из 1905. године – поступак доношења, *Безбедност*. 1/07. XLIX. стр. 153-169.
62. Крстић-Мистрицеловић, И. Доношење и значај Полицијске уредбе из 1850. године, *Безбедност*. 1-2/09. LI. стр. 414-432.
63. Lekić, B., Pavić, Z. i Lekić, S. (2009). *Antibirokratska revolucija (1987–1989)*. Beograd: Službeni glasnik.
64. Le Bon, G. (1920). *Psihologija gomila*. Zagreb: Tisak kraljevske zemaljske tiskare.
65. Le Unes, A. D., & Nation, J. R. (1989). *Sport psychology: An introduction*. Chicago: Nelson Hall.
66. Лоренц, К. (1980). *О агресивности*. Београд: Вук Караџић.
67. Leavitt, H., Dill, W., Eyring, H. (1978). *The organizational World*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
68. Лукић-Крстановић, М. (1997). Феномен масовних окупљања у теоријском дискурсу. *Гласник Етнографског института САНУ*, књ. XLVI, 111-121.
69. Мандић, Г. (2015). *Систем обезбеђења и заштите правних лица*. Београд: Факултет безбедности.
70. Merton, R. (1938). Social Structure and Anomie. *American Sociological Review*. 3, p. 672-682.
71. Merton, R. (1968). *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press.
72. Милашиновић, Р. (1998). *Терор запада над светом*. Ветерник: Идиј.
73. Милашиновић, Р., Милашиновић, С. (2004). *Увод у теорије конфликта*. Београд: Факултет цивилне одбране.
74. Милетић, С., Талијан, М. (2011). *Јавна безбедност- послови и начин рада: организација и руковођење*. Нови Сад: Факултет за правне и пословне студије и Прометеј.

75. Милосављевић, Б. (2004). *Смисао реформе сектора безбедности*, Београд: Центар за цивилно-војне односе. 76-77.
76. Милосављевић, Б. (2012). Теоријске основе безбедносне процене. *Војно дело*. 139-149.
77. Мисић, З. (2010). *Насиље и недолично понашање навијача као фактор угрожавања безбедности*. Магистарски рад. Београд: Факултет безбедности.
78. Мисић, З., Мандић, Г. (2014). Проблеми појмовног одређења насиља и недоличног понашања навијача. *Годишњак Факултета безбедности*. 177-195.
79. Mitrović, Lj. (2012). Javno okupljanje u pravu Republike Srpske, *Godišnjak fakulteta pravnih nauka Banja Luka*, Godina 2, Broj 2, 112-123.
80. Mitroff, I., Anagnos, G. (2001). *Managing Crises before they Happen*. New York: Amacom.
81. Mitroff, I., Alpaslan, M. C. (2003). Preparing for evil. *Harvard Business Review*, vol. 81, br. 4.
82. Михајловић, С. (1997). *Рат је почео на Максимиру*. Београд: Медиа центар.
83. Михаљчић, Р. (1999). *Лексикон српског средњег века*, Београд. стр. 659-660.
84. Morange, J. (1985). *Droits de l'homme et libertés publiques*, Paris: Presses universitaires de France. 2e edition. 209-210.
85. Mozley, Whiteley (1904). *Mozley and Whiteleys Law dictionary*. London: Butterworth & Co.
86. Mc Phail, C., Schweingruber, D., Mc Carthy, J. (1998). Policing Protest in the United States: 1960-1995. Eds. Della Porta, D., Reiter H. Policing protest: The control of mass demonstrations in Western democracies. Minneapolis & London: University of Minnesota Press. Преузето 27.03.2015, са <http://www.public.iastate.edu/~dschwein/policing.pdf>
87. Николић, М. (2004). *Менаџмент и организација*. Београд: Виша хотелијерска школа.

88. OSCE/ODIHR. (2010). *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*. Warsaw: ODIHR.
89. OSCE/ODIHR. (2011). *Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly*. Warsaw: ODIHR.
90. O'Neill, M. (2005). *Policing Football: Social Interaction and Negotiated Disorder*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
91. Orru, M. (1983). The Ethics of Anomie: Jean Marie Guyau and Emile Durkheim, *British Journal of Sociology*, 34(4):499.
92. Острогорски, Г. (1959). *Историја Византије*, Београд: Просвета.
93. Pavlović, Ž. (1990). *Ispljuvak pun krvi*. Beograd: Dereta.
94. Paleologus, C. (1972). The Olympic Games on 512 B.C. *Olympic Review*. No. 60/61.
95. Парезановић, М. (2013). *Политички преврат - Савремени приступ*. Београд: Нова српска политичка мисао.
96. Pauchant, T., Mitroff, I. (1992). *Transforming the Crisis-Prone Organization: Preventing Individual, Organizational and Environmental Tragedies*. San Francisco: Jossey Bass Business and Management Series.
97. Perkins, B. L. (2004). *Crowd Safety and Survival: Practical Event and Public Gathering Safety Tips*. Morrisville: Lulu Press Inc.
98. Радојчић, Н. (1940). *Српски државни сабори у средњем веку*, Београд.
99. Raj, R., Walters, P., Rashid, T. (2008). *Events Management: An Integrated and Practical Approach*. London: Sage Publication Ltd.
100. Ring, T., Salkin, R., Sharon, la B. (1996). *International Dictionary of Historic Places: Southern Europe*. Routledge. 66.
101. Ристовић, С. (2007). Схватања Исака Адигеса о управљању променама и могућност њихове имплементације у полицијски менаџмент. *Безбедност*. Год. XLIX бр. 1/07. 50-62.
102. Roper, A. C. (1999). *Risk Management for Security Professionals*. Burlington: Elsevier.

103. Rosenthal, U., Charles, M., 't Hart, P. (1989). *Coping with crises: The management of disasters, riots and terrorism*. Springfield: Charles C. Thomas.
104. Rutherford-Silvers, J. (2008). *Risk Managment for Meetings and Events*. Oxford: Elsevier.
105. Schmid, A., Jongman, A. (2005). *Political Terrorism*. Piscataway. New York: Transaction Publishers.
106. Sellin, T. (1938). *Culture Conflict and Crime*. New York: Social Science Research Council.
107. Симић, Д. (2002). *Наука о безбедности - Савремени приступи безбедности*. Београд: Службени лист СРЈ и Факултет политичких наука.
108. Seeger, W. M., Sellnow, L. T., Ulmer, R. R. (2003). *Communication and Organizational Crisis*. Westport: Praeger publishers.
109. Spasić, I., Pavićević, Đ. (1997). Protest i pokret. *Republika*. br. 155–156, Преузето 13.05.2015. са <http://www.yurope.com/zines/republika/arhiva/97/155/155-30.html>
110. Spasić, I., Subotić, M. ur. (2001). *R/evolucija i poredak*, Zbornik radova sa naučnog skupa "Socijalno-ekomomske promene u Srbiji/Jugoslaviji-perspektive i ograničenja". Београд: Istitut za filozofiju i društvenu teoriju.
111. Срећковић, С., Антић, С. (2007). *Ваишари у Србији*. Крагујевац: Графостил.
112. Стајић, Љ. (2005). *Основи безбедности*. Београд: ФЦО Драганић.
113. Стајић, Љ. (2013). *Основи система безбедности*, Нови Сад: Правни Факултет.
114. Стајић Љ., Стевановић, О. (1995). *Грађански нереди*. Београд: Полицијска академија.
115. Стајић, Љ., Мијалковић, С., Станаревић, С. (2004). *Безбедносна култура младих*. Београд: Драганић.
116. Стевановић, О. (2012). *Безбедносни менаџмент*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.



117. Стевановић, О. (2011). Слобода окупљања и полиција. У: Ж. Никач (ур). *Полиција у функцији заштите људских права*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија. 235-268.
118. Стевановић, О. (2012). *Руковођење у полицији*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
119. Стоп, Е. (1989). *Људска агресивност*. Београд: Нолит.
120. Still, G. K. (2013). *Introduction to Crowd Science*. Boca Raton: Taylor & Francis Group.
121. Starmer, K. (1999). *Human rights digest*. London: Blackstone Press.
122. Tarlow, P. (2002). *Event Risk Management and Safety*. New York: John Wiley & Sons.
123. Terry, P. C., Jackson, J. J. (1985). The Determinants and Control of Violence in Sport. *Quest*. 37, 27-37.
124. Thomas, R. (1999). *Serbia under Milošević: Politics in the 1990s*. London: Hurst & Co.
125. Turner, R., Killian, L. (1972). *Collective Behavior*, Englewood Cliffs. New York: Prentice-Hall.
126. Fay, J. (2007). *Encyclopedia of Security Management*. Burlington: Elsevier Inc.
127. Fay, J. (2011). *Contemporary Security Management*. Burlington: Elsevier Inc.
128. Fink, S. (1986). *Crisis Management: Planning for the Inevitable*. New York: American Management Association.
129. Фројд, С. (2006). *Психологија масе и анализа ега*. Београд: Федон.
130. Fromm, E. (1989). *Anatomija ljudske destruktivnosti*. 2. Knjiga. Zagreb: Naprijed i Nolit.
131. Hart, P. (1994). *Group-think in government: A study of small groups and policy failure*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

132. Stern, E., Sundelius, B. (1994). The Essence of Groupthink. Groupthink in Government: A Study of Small Groups and Policy Failure by Hart. *Mershon International Studies Review*, Vol. 38, No. 1 pp. 101-107. Прегледо 20.04.2016. ca <http://www.jstor.org/stable/222613>
133. Hill, R., Stewart, J. (2007). *Management Development: Perspectives from Research and Practice*. New York: Routledge.
134. Hobbes, T. pr. Mikulić, (2004). *Levijatan*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
135. Hobsbawm, E. (2007). *Interesting Times: A Twentieth-Century Life*. New York: Knopf Doubleday Publishing Group.
136. Holgersson, C. (2010). *Dialogue Police: Experiences, observations and opportunities*. Stocholm: The National Police Board.
137. Hough, P. (2008). 2<sup>nd</sup> ed. *Understanding Global Security*. New York: Routledge.
138. Hunsicker, A. (2011). *Behind the Shield: Anti-Riot Operations Guide*. Boca Raton: Universal Publishers.
139. Camp, John Mc K., II. (2003). *The Athenian Agora*. Athens: The American School of Classical Studies at Athens.
140. Canetti, E. (1984). *Masa i moć*, prev. Jasenka Planinc. Zagreb: Grafički zavod Hrvatske.
141. Coombs, T. W. (2007). *Ongoing crisis communication: Planning, managing, and responding*. Los Angeles: Sage.
142. Cohen, A. (1955). *Delinquent Boys: The Culture of the Gang*. Chicago: Free Press.
143. Cohen, S. (1973). *Folk Devils and Moral Panics*. London: Paladin.
144. Colliard, C. A., Letteron, R. (2005). *Libertés publiques*, 8e édition, Paris: Dalloz.
145. Chalmers, J. Frosdick, S. (2011). *More Safety and Security at Sports Grounds*. Rothersthorp: Paragon Publishing.

146. Chase, W. H. (1984). *Issue Management – Origins of the Future*, Stamford, CT: Issue Action Publications.
147. Crandall, W., Parnell, J., Spillan, J. (2010). *Crisis Management in the New Strategy Landscape*. London: Sage Publication Ltd.
148. Čupić, Č. (1998). *Duh vedrine: kultura protesta - protest kulture*. Beograd: Agora.
149. Šeparović, Z. (1984). Nasilje i žrtve. *Pogledi*. Br. 1/84.
150. Шпадијер - Цинић, Ј. (1988). *Социјална патологија*. Београд: Завод за уџбенике и наставна средства.

### **Прописи**

1. Устав Републике Србије, *Службени Гласник РС*, бр. 98/06
2. Закон о окупљању грађана, *Службени гласник РС*, бр. 51/92, 53/93, 67/93 и 48/94, *Службени лист СРЈ*, бр. 21/01 - одлука СУС и *Службени гласник РС*, бр. 101/05 - др. Закон.
3. Кривични законик Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 82/05, 88/05 - испр., 107/05 - испр., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 и 108/14
4. Законик о кривичном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14.
5. Закон о јавном реду и миру, *Службени гласник РС*, бр. 51/92, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05 – др. закони и 85/05 – др. Закон.
6. Закон о ратификацији Европске конвенције о насиљу и недоличном понашању гледалаца на спортским приредбама, посебно фудбалским утакмицама, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 9/90
7. Закон о спречавању насиља и недоличног понашања на спорским приредбама, *Службени гласник РС*, бр. 67/03, 101/05, 90/07, 111/09 и 104/13 др. Закон.
8. Закон о јавном реду и миру, *Службени гласник РС*, бр. 51/92, 53/93, 67/93, 48/94, 85/05 и 101/05.

9. Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05, 63/09 – одлука УС и 92/11.
10. Закон о прекршајима, *Службени гласник РС*, бр. 65/13.
11. Закон о изменама и допунама закона којима су одређене новчане казне за привредне преступе и прекршаје, *Службени гласник РС*, бр. 101/05.
12. Закон о оружју и муницији, *Службени гласник РС*, бр. 82/05 и 101/05.
13. Закон о оружју и муницији, *Службени гласник РС*, бр.20/15.
14. Закон о спорту, *Службени гласник РС*, бр. 24/11 и 99/11.
15. Закон о спорту, *Службени гласник РС*, бр. 10/16.
16. Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривично правној заштити малолетних лица, *Службени гласник РС*, бр. 85/05.
17. Закон о забрани дискриминације, *Службени гласник РС*, бр. 22/09.
18. Закон о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр.104/13 и 42/15.
19. Закон о јавном окупљању, *Службени гласник РС*, бр. 6/16.
20. Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16.
21. Закон о јавном реду и миру, *Службени гласник РС*, бр. 6/16.
22. Закон о црквама и верским заједницама, *Службени гласник РС*, бр. 36/16.
23. Одлука о комуналном реду, *Службени лист града Београда*, бр. 10/11 и 60/12.

#### ***Интернет извори***

1. <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>
2. <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/yljudska-prava/konvencije/53-medunarodni-pakt-o-gradanskim-i-politickim-pravima>
3. <http://govinfo.library.unt.edu/911/report/index.htm>
4. <http://www.gpoaccess.gov/congress /index. Html>
5. <https://www.hsdl.org/?abstract&did=233575>
6. <http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=324740>
7. [http://www.who.int/csr/mass\\_gatherings/en/](http://www.who.int/csr/mass_gatherings/en/)
8. [http://www.osce.org/search/apachesolr\\_search/public%20assemblies](http://www.osce.org/search/apachesolr_search/public%20assemblies)
9. <http://en.mastersinleiden.nl/programmes/crisis-and-management/en/programme>

10. <http://www.fhs.se/sv/forskning/centrumbildningar-och-forskningsprogram/crismart/om/>
11. <http://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2010/03/02-Ljudska-i-gradjanska-prava.pdf>.
12. [http://ipf.rs/nastanak-evolucija-i-klasifikacija-ljudskih-prava/#\\_ftn10](http://ipf.rs/nastanak-evolucija-i-klasifikacija-ljudskih-prava/#_ftn10)
13. <http://scc.digital.bkp.nb.rs/document/RA-ustav-1888>
14. [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp)
15. <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>
16. [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Other\\_Committees/DH-LGBT\\_docs/Congress\\_Rec\\_211\\_2007\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Other_Committees/DH-LGBT_docs/Congress_Rec_211_2007_en.pdf)
17. <http://www.osce.org/odihr/73405?download=true>
18. <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282010%29031-e>
19. [http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/pravo\\_danas/neustavan\\_zakon\\_o\\_okupljanju\\_1118.html?news\\_id\\_300206](http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/pravo_danas/neustavan_zakon_o_okupljanju_1118.html?news_id_300206)
20. <http://definitions.uslegal.com/p/public-place/>
21. [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/eng.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf)
22. <http://www.dw.de/ugro%C5%BEeno-pravo-na-slobodu-okupljanja/a-18248869>
23. <https://www.google.rs/webhp?sourceid=chromeinstant&ion=1&espv=2&ie=UTF8#q=teorije+anomije+Platon>
24. [https://www.researchgate.net/publication/272586178\\_The\\_Ethics\\_of\\_Anomie\\_Jean\\_Marie\\_Guyau\\_and\\_Emile\\_Durkheim](https://www.researchgate.net/publication/272586178_The_Ethics_of_Anomie_Jean_Marie_Guyau_and_Emile_Durkheim)
25. [www.ius.bg.ac.rs/drakitic/hamurabi.rtf](http://www.ius.bg.ac.rs/drakitic/hamurabi.rtf)
26. <http://istorijska-biblioteka.wikidot.com/art:gladijatori>
27. [http://penelope.uchicago.edu/~grout/encyclopaedia\\_romana/gladiators/gladiators.html](http://penelope.uchicago.edu/~grout/encyclopaedia_romana/gladiators/gladiators.html)
28. <http://www.istorijskabiblioteka.com/art:gladijatori>
29. [http://penelope.uchicago.edu/Thayer/E/Roman/Texts/secondary/BURLAT/15B\\*.html#note95](http://penelope.uchicago.edu/Thayer/E/Roman/Texts/secondary/BURLAT/15B*.html#note95)
30. <http://zlatousti.org/clanakview/index?id=88>

31. <http://www.istorijskabiblioteka.com/art:sebar>
32. [http://www.hodocasnik.org/txt/biblioteka/dusanov\\_zakonik.pdf](http://www.hodocasnik.org/txt/biblioteka/dusanov_zakonik.pdf)
33. <http://www.matica.hr/vijenac/479/%C5%BDivo%20Star%C4%8Devi%C4%87evo%20naslje%C4%91e/>
34. [http://www.academia.edu/5386970/Gandijev\\_pokret\\_Nenasilje\\_i\\_sila\\_duha\\_kao\\_vi%C5%A1i\\_zakon](http://www.academia.edu/5386970/Gandijev_pokret_Nenasilje_i_sila_duha_kao_vi%C5%A1i_zakon)
35. <http://www.pravda.rs/2014/12/13/neredi-u-svajcarskoj-paljani-automobili-drvece-i-kante-za-smece/>
36. <http://www.politika.rs/rubrike/Svet/Nemiri-u-Fergusonu-gore-radnje-puca-se-na-vatrogasce.sr.html>
37. <http://www.politika.rs/scc/clanak/41771/Cetiri-decenije-od-studentskog-protesta>
38. <http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=635876>
39. <http://www.telegraf.rs/vesti/politika/582323-9-mart-1991-milosevic-izveo-tenkove-na-narod-foto>
40. <http://vostok.rs/index.php?option=n&idnovost=17629>
41. <http://www.bbc.com/news/world-europe-30059011>
42. <http://rs-lat.sputniknews.com/komentari/20160320/1104186485/Dedolarizacija-prica-o-Gadafijevom-zlatnom-dinaru-nije-gotova-a-zasto-je-ubijen.html>
43. <http://www.novosti.rs/vesti/planeta.299.html:222324-Amerika-merka-blagoruskog-Sibira>
44. <http://www.bktvnews.com/un-o-klimatskim-promenama-svetski-lideri-o-ogranicenju-zagrevanja-planete/>
45. <http://www.zakon.hr/z/444/Zakon-o-javnom-okupljanju>
46. <http://krize.medijskestudije.org/2009/12/23/gradanska-okupljanja-izbliza/>
47. [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2016&mm=02&dd=22&nav\\_category=12&nav\\_id=1099588](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2016&mm=02&dd=22&nav_category=12&nav_id=1099588)
48. <http://www.complex.com/sports/2014/06/10-most-dangerous-motorcycle-gangs-in-america/hells-angels>
49. [http://www.mup.hr/UserDocsImages/PU\\_KZ/Obrasci%20prijave/Obrazac%20javni%20prosvjed.doc.pdf](http://www.mup.hr/UserDocsImages/PU_KZ/Obrasci%20prijave/Obrazac%20javni%20prosvjed.doc.pdf)

50. <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/31421/Kosovo-za-patike-Video>
51. <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Picketing>
52. [http://research.omicsgroup.org/index.php/Sit-in#Civil\\_rights\\_movement](http://research.omicsgroup.org/index.php/Sit-in#Civil_rights_movement)
53. <http://www.vesti.rs/Tomislav-Nikoli%C4%87/Performans-radikala-ispred-Predsednistva-Deset-diploma-za-Nikolica.html>
54. <http://www.merriam-webster.com/dictionary/flash%20mob>
55. <http://www.subotica.info/2014/10/10/centrirajknjiga>
56. [http://www.rtv.rs/sr\\_lat/hronika/ubistvo-mladica-uzburkalo-zlu-krv-u-jabuci\\_195211.html](http://www.rtv.rs/sr_lat/hronika/ubistvo-mladica-uzburkalo-zlu-krv-u-jabuci_195211.html)
57. <http://www.novosti.rs/vesti/beograd.74.html:598618-Radnici-IKL-a-u-protestnoj-setnji-centrom-Beograda>
58. <http://rs.n1info.com/a152702/Vesti/Nemoguc-izbor-Otkaz-ili-dokaz-lojalnosti.html>
59. [http://www.novosti.rs/dodatni\\_sadržaj/clanci.119.html:579339-Pakao-u-bioskopu-20-oktobar](http://www.novosti.rs/dodatni_sadržaj/clanci.119.html:579339-Pakao-u-bioskopu-20-oktobar)
60. [http://www.b92.net/putovanja/vesti.php?yyyy=2014&mm=12&dd=31&nav\\_id=942628](http://www.b92.net/putovanja/vesti.php?yyyy=2014&mm=12&dd=31&nav_id=942628)
61. <http://www.blic.rs/vesti/hronika/mladic-izbo-osam-posetilaca-bir-festa-koncerti-uz-pojacano-obezbedenje/lg23epm>
62. <http://www.blic.rs/vesti/svet/tragedija-na-doceku-najmanje-35-mrtvih-desetine-povredjenih-u-stravicnom-stampedu/80lkvhd>
63. <http://www.blic.rs/Vesti/Svet/593034/NOVA-TRAGEDIJA-U-MEKI-Najmanje-717-mrtvih-i-805-povredjenih-u-stampedu-hodocasnika>
64. <http://www.blic.rs/Vesti/Svet/594104/Novi-bilans-Okolo-1100-zrtava-stampeda-u-Saudijskoj-Arabiji>
65. <http://www.politika.rs/rubrike/Drustvo/Sukob-vernika-oko-temelja-medrese.sr.html>
66. [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2011&mm=03&dd=14&nav\\_id=498999](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2011&mm=03&dd=14&nav_id=498999)
67. <http://www.novosti.rs/vesti/beograd.74.html:323491-Beograd-Skup-podrske-Japanu>

68. [http://www.rtv.rs/sr\\_lat/drustvo/fenomen-okupljanja-za-proteste-preko-fejsbuka\\_245818.html](http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/fenomen-okupljanja-za-proteste-preko-fejsbuka_245818.html)
69. <http://www.politika.rs/rubrike/spektar/zivot-i-stil/Sastanak-na-Fejsu-moderan-fenomen-za-moderne-ljude.sr.html>
70. <http://www.politika.rs/scc/clanak/353353/Spektar/Digitalni-svet/CIA-siri-pipke-po-drustvenim-mrezama>
71. <http://www.pobjeda.me/2014/03/23/drugi-pisu-guardian-opasne-erdoganove-internetske-igre/#.U-NJc-OSxZh>
72. <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/mar/23/erdogan-turkey-twitter-ban-failure-shows-power-of-internet>
73. <http://fakti.org/serbian-point/njegosevi-srbi/pogledajte-napadaci-na-policiju-u-podgorici-izasli-sa-fantomkama-iz-sedista-milove-partije>
74. <http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=433150>
75. <http://www.svevesti.com/a178465-neredi-u-francuskoj-tekst-i-video>
76. <http://www.politika.rs/scc/clanak/43773/Optuzeno-26-navijaca-Borca>
77. <http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=372998>
78. <http://www.nin.co.rs/pages/article.php?id=53430>
79. <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/hronika/aktuelno.291.html:160874-Vitezovi-preko-beretke>
80. <http://www.kontrapress.com/clanak.php?Rub=Politika&url=Presuda-za-Vajrakli-dzamiju-vetar-u-ledja-huliganima>
81. [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=07&dd=17&nav\\_id=733215](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=07&dd=17&nav_id=733215)
82. <http://www.blic.rs/vesti/politika/kosovo-za-patike-video/hkbn72x>
83. <http://www.nydailynews.com/news/national/injury-toll-rises-marathon-massacre-article-1.1319080>
84. <http://edition.cnn.com/2013/04/15/us/boston-marathon-explosions/index.html>
85. <http://www.reuters.com/video/2013/04/15/reuters-tv-video-shows-moment-of-deadly-explosion-a?videoId=242254641&videoChannel=117849>
86. <http://abrasmedia.info/content/dogodilo-se-na-dana%C5%A1nji-dan-13-11>



87. <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3317960/They-cutting-one-one-Terrifying-Facebook-posts-man-trapped-INSIDE-theatre-Paris-terrorists-taken-100-hostages.html>
88. <http://www.wthr.com/category/218408/indiana-state-fair-tragedy>
89. <http://www.blic.rs/vesti/svet/uzas-u-bukurestu-u-eksploziji-u-klubu-stradalo-27-mladih-povredeno-180/telhyvq>
90. <http://www.blic.rs/vesti/svet/nove-demonstracije-u-bukurestu-treci-dan-za-redom/701fm8y>
91. <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/bja/210681.pdf>
92. <http://www.informer.rs/vesti/drustvo/52410/CRNI-PLACAMO-parada-godine-gradjane-Srbije-kostala-vise-evra>
93. <http://mondo.rs/a736285/Sport/Fudbal/Prekinut-mec-Srbija-Albanija.html>
94. <http://www.vesti-online.com/Vesti/Srbija/437583/Vucicev-cuvar-pistoljem-na-zandarme>
95. <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/cegn/Autres-pages/Centres/Centre-national-d-entrainement-des-forces-de-gendarmerie-CNEFG>
96. <http://www.hitnanis.org/index.php/usluge/medicinsko-obezbedenje-dezurstvo-na-javnim-skupovima>
97. <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/04/26/Hillsborough-disaster-verdict-96-victims-unlawfully-killed-jury-concludes/>

## БИОГРАФИЈА АУТОРА

Зоран (Милутин) Мисић, рођен је 02.09.1962. године, у Београду, Република Србија. Завршио је Средњу школу унутрашњих послова у Сремској Каменици 1981. године, засновао радни однос у Градском секретаријату за унутрашње послове у Београду и обављао дужност полицајца. Дипломирао је на Војној академији копнене војске 1986. године.

У Министарству унутрашњих послова Републике Србије, налазио се на различитим дужностима: инспектор за сузбијање насилничког понашања, помоћник командира, заменик командира, командир станице полиције Савски венац, начелник Одељења унутрашњих послова Савски венац, помоћник начелника Управе за обезбеђење републичких органа, заменик начелника и начелник Управе полиције, Секретаријата унутрашњих послова у Београду. Вршио је дужност командира чете и предавача наставних предмета: Наоружање са наставом гађања и Тактичка обука, на Курсу за основну полицијску обуку.

Од 2006. године је на радном месту помоћник начелника Управе полиције МУП-а Републике Србије, задужен за организацију и унапређење послова полиције, проблематику праћења и одржавања јавног реда и мира на јавним окупљањима и спортским манифестацијама.

На Факултету безбедности је 2010. године, одбранио магистарску тезу на тему „Насиље и недолично понашање навијача као фактор угрожавања безбедности“.

Учествовао је у раду више конференција, семинара и округлих столова, на тему безбедности јавних окупљања. Завршио је УЕФА програм обуке редарске службе 2012. године.

Објављени радови:

Мисић, З., Кешетовић, Ж. (2012). „Хулигани у Србији у троуглу спорта, политике и криминала“, *Безбедност*, Год LIV, број 1, Београд, стр. 102-115.

Мисић, З., Мандић, Г. (2014). „Проблеми појмовног одређења насиља и недоличног понашања навијача“. *Годишњак Факултета безбедности*, стр. 177-195.

Председник је Комисије за безбедност Рукометног савеза Србије и има функцију Комесара за безбедност. Био је члан Организационог комитета и генерални менаџер безбедности два европска рукометна првенства 2012. године, светског првенства 2013. године и европског ватерполо првенства 2016. године.

Служи се енглеским језиком. Ожењен је и отац две ћерке.

Прилог 1.

## Изјава о ауторству

Потписани Зоран М. Мисић

број уписа 155

### Изјављујем

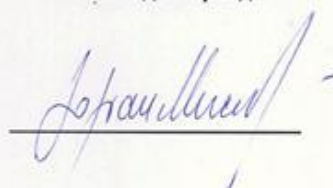
да је докторска дисертација под насловом

„Безбедносни менаџмент јавних окупљања“

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, 30.04.2016.



The image shows a handwritten signature in blue ink, which appears to be 'Zoran Misić', written over a horizontal line. The signature is cursive and somewhat stylized.

Прилог 2.

### Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора	Зоран М. Мисић
Број уписа	155
Студијски програм	Наука безбедности
Наслов рада	„Безбедносни менаџмент јавних окупљања“
Ментор	доц. др Горан Мандић

Потписани Зоран М. Мисић

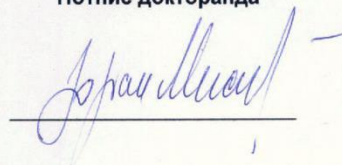
изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

У Београду, 30.04.2016.

Потпис докторанда



Прилог 3.

## Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

„Безбедносни менаџмент јавних окупљања“

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном тилу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

У Београду, 30.04.2016. год.

Потпис докторанда



---

1. **Ауторство** - Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. **Ауторство – некомерцијално.** Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. **Ауторство - некомерцијално – без прераде.** Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. **Ауторство - некомерцијално – делити под истим условима.** Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. **Ауторство – без прераде.** Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.
6. **Ауторство - делити под истим условима.** Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.