

ULOGA POLICIJE U PRIRODNIM KATASTROFAMA

Vladimir M. Cvetković, MA¹

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, Srbija

vladimir.cvetkovic@kpa.edu.rs

Apstrakt: Policija predstavlja jednu od najznačajnijih interventno-spasilačkih službi koja ima ključnu ulogu u prirodnim katastrofama. Svakako, karakteristike i obim njene uloge zavise od mnogobrojnih faktora kao što su vrsta, obim, intenzitet, faza i posledice prirodne katastrofe, stepen obučeniosti policijskih službenika, postojanje planova i resursa za postupanje policije u takvim situacijama, itd. Ipak, o ulozi policije u prirodnim katastrofama postoji veoma oskudna literatura, pa se na neki način olako može zaključiti da je njena uloga i značaj u takvim situacijama donekle i marginalizovana.

Upravo stoga, autor u radu analizira zadatke i organizaciju policije u različitim fazama nastajanja prirodne katastrofe. Na sveobuhvatan način, izlaže se teorijski model odgovora na prirodne katastrofe od strane policije, koji opisuje prioritete stanovnika pogođene zajednice sa ciljem identifikacije najoptimalnije strategije policijskog reagovanja u svakoj od tih faza katastrofe. Kao rezultat istraživanja, u radu se iznose jasne smernice i preporuke za unapređenje rada policije u prirodnim katastrofama.

Ključne reči: bezbednost, vanredna situacije, prirodne katastrofe, policija, zadaci, organizacija, Obrenovac.

1. Uvod

Prirodne katastrofe predstavljaju neodređeni termin, koji često izaziva ozbiljne naučne polemike i diskusije. Njegovo često mešanje sa terminima kao što su prirodne opasnosti, prirodni vanredni događaji, prirodne vanredne situacije i krize su samo jedna dimenzija takvih sporenja. Uvidom u veliki broj radova poznatih autora iz oblasti studija katastrofa, primećuje se da su se istraživači periodično fokusirali na jednu ili više analitičkih dimenzija (npr. trajanje udara) u pokušaju da uporede probleme koji rezultiraju iz različitih vrsta prirodnih katastrofa.² Pri tome, svi navedeni autor su polazili od Fricove (1961) definicije koja je bila dostojna svakog poštovanja i koja je poznata po tome što je naglašavala posledice specifičnih događaja. Drugi istraživači su naglašavali fizičku stranu katastrofe i potrebu prevencije ili ublažavanja potencijalno katastrofičnih događaja pa su, stoga, zamenili termin sa podjednako „*neuhvatljivom*“ frazom poput „*prirodni i tehnološki rizici*“³ ili „*ekstremi životne sredine*“.⁴ Uprkos čitavoj zbrci oko toga šta je ili nije katastrofa, većina autora misli na fizičke udare na ili probleme za ljudsku zajednicu prouzrokovane neplaniranim i društveno remetilackim događajima. Najvidljivije karakteristike takvih događaja su da one mogu ozbiljno naškoditi ljudima i fizičkom okruženju; da je njihova pojava (ili bar naznaka njihove pojave, u slučaju prirodnih katastrofa koje imaju spor početak) iznenadna i akutna; i da je moguće preduzeti nešto što će ublažiti njihove posledice u vremenskom periodu pre ili posle njihovog događanja.⁵

Jedna od najpriznatijih i sveobuhvatnih definicija prirodnih katastrofa jeste Fricova definicija koja ukazuje na četiri ključna svojstva. Prema njoj, prirodne katastrofe su: „a) *događaji koji mogu biti određeni u vremenu i prostoru, koji vrše a) uticaj na c) društvene jedinice, a društvene jedinice, zauzvrat, propisuju*

¹ Asistent na predmetu „Bezbednost u vanrednim situacijama“ u Kriminalističko-policijskoj akademiji.

² H. Barton, *Communities in Disaster*. Anchor, Doubleday, Garden City, 1970; R. Dynes, *Organized Behavior in Disaster*. Mass: Heath, Lexington, 1970; E. Drabek „Methodology of studying disasters: Past patterns and future possibilities“ *American Behavior Science*, 1970, 13:332-43; L. Quarantelli, *Evacuation Behavior and Problems: Findings and Implications from the Research Literature*. Disaster Research Center, Columbus, Ohio State University, 1980; W. Perry, *the Social Psychology of Civil Defense*. Mass: Heath, Lexington, 1970.

³ I. Burton, R. Kates, F. White, *The Environmental Hazard*. Oxford University Press, New York, 1978.

⁴ S. Militia, E. Drabek, J. Haas, *Human Systems and Extreme Environments*. Boulder: Institute Behavior Science, University of Colorado, 1975; S. Mileti „Human adjustments to the risks of environmental extremes“, *Social. Soc. Res*, 1980, 64:327-48

⁵ T. Erikson, *Everything in its Path*. Simon & Schuster, New York, 1976, str. 43.

d) odgovore (ili prilagođavanje) na ove uticaje“.⁶ Lista događaja može biti velika; njihova veličina zavisi od toga kako se definišu granice polja. Uticaj uključuje i fizička oštećenja i nastale gubitke po društvenoj jedinici i remećenje rutinskog funkcionisanja jedinice. Društvena jedinica može varirati od pojedinca ili porodice do čitavog društva, uz uticaje na pojedinca i društvo koji se mogu izraziti na različitim nivoima agregacije. Moraju se ispuniti i novi zahtevi koji su stvoreni stvarnim ili potencijalnim događajem i njegovim uticajima, i kontinuirani zahtevi za održavanjem održive društvene jedinice. Fricova definicija ukazuje da su karakteristike događaja i uticaja nezavisne promenljive dok su društvene jedinice i odgovori zavisne varijable.⁷

Istorija istraživanja različitih aspekata prirodnih katastrofa, pa i uloge interventno-spasilačkih službi je od svog začetka do danas razrađena do najsitnijih detalja, o čemu svedoče mnogobrojni radovi.⁸ Dakle, oduvek su postojali organizovani pokušaji da se ljudska društva odupru negativnim uticajima prirodnih katastrofa. Ljudi nikad neće biti potpuno zaštićeni od prirodnih katastrofa, pošto je veoma teško predvideti gde i kada će sledeća nastati.⁹ Međutim, ono što se može učiniti je da se uči iz prošlih događaja i da se posledično planiraju i pripremaju adekvatni odgovori.

U tom procesu, policija svakako predstavlja jednu od najznačajnijih interventno-spasilačkih službi koja ima nespornu ulogu u suočavanju sa posledicama prirodnih katastrofa čiji se broj i ozbiljnost posledica svake godine povećava.¹⁰ Pri tome, karakteristike i obim njene uloge zavise od mnogobrojnih faktora: vrsta, obim, intenzitet i posledice prirodne katastrofe, stepen obučenosti ljudstva, postojanje planova za postupanje policije u takvim situacijama. Iako je njen značaj neprocenjiv, o ulozi policije u prirodnim katastrofama postoji veoma oskudna literatura, pa se na neki način lako može zaključiti da je njenja uloga i značaj u takvim situacija donekle i marginalizovana. Ne zalazeći u razloge takvog stanje, bilo bi celishodno dati pregled literature koja se bavi ulogom policije u prirodnim katastrofama.

2. Pregled literature o ulozi policije u prirodnim katastrofama

U radu koji se odnosio na policiju i njene zadatke u prirodnim katastrofama, Lin je sa svojim kolegama ukazao da je u toku 1988. godine identifikovao samo osam studija, izveštaja o njenoj ulozi u takvim situacijama.¹¹ Pored toga, u izveštaju Centra za istraživanje katastrofa, Državnog univerziteta u Ohaju, datom davne 1989. godine, se navodi da od svih radova koji se na direktan/indirektan način bave

⁶ A. Kreps, *Sociological Inquiry and Disaster Research*. Annual Review of Sociology, Vol. 10, pp. 1984, 311

⁷ A. Kreps, 312.

⁸ E. Fritz, *Disasters, An introduction to the sociology of deviant behavior and social disorganization*, ed. R. K. Merton and R. A. Nisbet, 651–694. New York: Harcourt, Brace & World; L. Quarantelli „Disaster crisis management: A summary of research findings“. *Journal of management studies*, 25(4), 373-385; L. Quarantelli, *The disaster recovery process: What we know and do not know from research*, New York, Oxford Press, 1999.; D. Schneid, L. Thomas, L. Larry, *Disaster Management and Preparedness*. D. S. Thomas. New York, Lewis Publisher, NY, 2001.; K. Schorr „Some contributions German Katastrophensoziologie can make to the sociology of disaster“. In *International journal of mass emergencies and disasters* (Vol. 5, No. 2, pp. 115-35). US Research Committee on Disasters; International Sociological Association; US University of Delaware. Disaster Research Center, 1987. itd;

⁹ P. Blaikie, T. Cannon, I. Davis, B. Wisner, *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. Routledge, 2004, 53.

¹⁰ V. Cvetković „Spatial and temporal distribution of floods like natural emergency situations“, *International scientific conference Archibald Reiss days*, The academy of criminalistics and police studies Belgrade, pp. 371-389.; V. Cvetković, S. Mijalković „Spatial and temporal distribution of geophysical disasters. International conference natural hazards - links between science and practice“ *Journal of the Geographical Institute „Jovan Cvijić“*, Belgrade, pp. 345-360; V. Cvetković, B. Milojković, D. Stojković „Analiza geoprostorne i vremenske distribucije zemljotresa kao prirodnih katastrofa“, *Vojno delo*, Beograd, 2014., 205-221.

¹¹ J. Wright *et al.*, *Annotated Bibliography: Studies Done on Police and Fire Departments*, Disaster research center, Miscellaneous Report #41, University of Delaware, 1988, str. 56.

aktivnostima policije¹² samo se rad Bristova (Bristow)¹³ i Leonarda (Leonard)¹⁴ suštinski (direktno) bavi zadacima, organizacijom i planiranjem policijskih aktivnosti u prirodnim katastrofama.¹⁵

Svi kasniji naponi su se odnosili na praktična uputstva u vezi unapređenja planiranja postupanja nadležnih službi u katastrofama. Pri tome, dosta informacija o ulozi policije je moguće pronaći u radovima koji se odnose na spremnost zajednice za prirodne katastrofe u okviru kojih se posebna pažnja pridaje i policiji kao značajnoj interventnoj-spasilačkoj službi.¹⁶ U literaturi o prirodnim katastrofama, nailazi se i na veliki broj empirijskih istraživanja o policiji i njenim zadacima, organizaciji u prirodnim katastrofama. Takvi radovi, mogu se grubo klasifikovati u tri grupe: prva grupa radova se odnosi na komunikaciju policije i njene zadatke tokom prirodnih i tehnoloških katastrofa¹⁷; druga grupa radova se odnosi na pripreme i odgovor policije na prirodne katastrofe¹⁸; i treća grupa se odnosi na međusobnu saradnju i odnose između policije vatrogasno-spasilačkih jedinica.¹⁹ Dodatne diskusije o ulozi policije u odgovoru na prirodne katastrofe se mogu pronaći i u određenim magazinima kao što su „Policijski šef“ i „Zakon i red“. Radovi u njima nisu dostizali nivo empirijskih istraživanja, već su se bavili praktičnim savetima i diskusijama o ulozi policije.²⁰

Kao što se može i videti, tema: uloga policije u prirodnim katastrofama je veoma aktuelna u istraživanjima koja se tiču prirodnih katastrofa imajući u vidu njihovu ulogu u redovnim stanjima. Iako su policijski službenici svakodnevno suočeni sa određenim vanrednim događajima iz različitih sfera društvenog života, većina takvih događaj ne poseduje toliku ozbiljnost ugrožavanja života građana i policijskih službenika kao što su prirodne katastrofe. Događaji kao što su zemljotresi, poplave, oluje, cunami, klizišta često predstavljaju veliki izazov policijskim službenicima. Iako većina policijskih organizacija u zemljama širom sveta poseduje određene planove i procedure za postupanje u prirodnim katastrofama, oni često nisu na adekvatan način testirani.²¹

Imajući u vidu direktnu/indirektnu ulogu i značaj aktivnosti policije, može se reći da nedostatak istraživanja pripreme i odgovora policije u prirodnim katastrofama, predstavlja ozbiljan problem imajući u vidu da efikasnija policija može evakuisati veći broj ljudi, spasiti daleko više života i poboljšati odnose sa javnošću. Nasuprot tome, nefikasan odgovor policije tokom prirodne katastrofe može sprečiti oficire u

¹² A. Westley „*The Nature and Control of Hostile Crowds*“, The Canadian Journal of Economics and Political Science, 195, 23:33-41; H. Masotti, R. Bowen, *Riots and Rebellion: Civil Violence in the Urban Community*. CA: Sage, Beverly Hills, 1968; A. Oberschall „*The Los Angeles Riot of August 1965*“, Social Problems, 1968, 15:322-341; W. Thompson, *Collective Disorders: Preliminary Draft*. National Association of Attorneys General, Washington, 1970.

¹³ P. Bristow, *Police Disaster Operations*. Springfield, IL, Charles C. Thomas, 1972.

¹⁴ A. Leonard, *Police Pre-Disaster Preparation*, Charles C. Thomas, Springfield, 1973.

¹⁵ W. Dennis, L. Quarantelli, D. Russel, Disaster analysis: police and fire departments, Final report of 1. phase II, The disaster research center, University of Delaware, Newark, 1989.

¹⁶ H. Caplow, H. Bahr, B. Chadwick „*Analysis of the Readiness of Local Communities for Integrated Emergency Planning*“ United Research Services, Charlottesville, 1984.; A. Wittenberg, J. Paul, *Analyzing Local Planning Interviews*“, WCA, Inc., Kirkland, 1984.

¹⁷ E. Drabek, *Laboratory Simulation of a Police Communications System Under Stress*. Book and Monograph Series #2. Disaster Research Center, University of Delaware, Newark, 1968.; E. Drabek, J. Eugene, *How Police Confront Disaster*, Transaction 6:33-38 in E. Drabek, J. Eugene „*Laboratory Simulation of Organizational Stress*“ American Sociological Review 34, 1969, 223-238.

¹⁸ B. Tootle, *Organizational Adaptation to Disaster: A Case Study of the Topeka, Kansas Police Department*. Unpublished master's thesis, Ohio State University, 1968.; W. Kennedy „*Police Departments: Organization and Tasks in Disaster*“, American Behavioral Scientist, 1970, 13:354-361.; C. Kennedy, B. Michael, V. Stephen „*Police in Disasters*“, Survival, 1970, 6:2.

¹⁹ D. Yutzy, *Some Organizational and Community Activities After an Explosion at the Thompson Chemical Company, Attleboro, Massachusetts*. Disaster Research Center, University of Delaware, Research Note #2. Newark, DE: 1964.; R. Dynes, *Organized Behavior in Disasters*, Disaster Research Center, Newark, DE: University of Delaware, 1974.

²⁰ C. Whitehead „*Emergency deployable interoperable communications*“. *Law and Order*, 2005, 53(9), 138; J. Weiss, M. Davis „*Mutual aid when disaster strikes*“ *Law and Order*, 2005, 53(8), 114.

²¹ *Committee to Review Research on Police Policy and Practices*, 2004. In Skogan, W. and Frydyll, K. (eds), *Fairness and Effectiveness in Policing: The Evidence*, National Academies Press. Washington, DC.

evakuaciji, ometati velike napore koji se preduzimaju prilikom traganja i spasavanja, ali u velikoj meri i povećava podriivanje poverenja javnosti u policiju.²²

U svom radu, „*Lekcije policijskih službenika naučene za vreme uragana Katrina*“, Džef i Mihael (Jeff and Michael) su sprovedi kvalitativno istraživanje koje se odnosilo na ispitivanje ponašanja, stavova i percepcija policijskih službenika o njihovim aktivnostima tokom otklanjanja posledica uragana u Luizijani i Misisipiju u toku 2005. godine.²³ Konkretnije, fokus je bio usmeren na planska dokumenta i pripremne aktivnosti policijskih zvaničnika za uragane kao prirodne katastrofe; napore, aktivnosti i zadatke policijskih službenika tokom samog uragana; i nakon 6 meseci su istražili ulogu policije u fazi oporavka lokalne zajednice tokom uragana. Od postojećih podataka su bile korišćeni planovi i svi podaci generisani u različitim štampanim materijalima. Od novostvorenih podataka korišćeni su rezultati intervjuisanja 40 policijskih zvaničnika. U samom kvalitativnom istraživačkom pristupu korišćen je polustrukturisani intervju koji je obuhvatao sledeće teme: izazovi sa kojima su se susretali policijskih službenici tokom uragana Katrina; odgovori policijskih službenika na kontinuumu od početka do završetka uragana; faktori koji su uticali da se prevaziđu kapaciteti policije; kako su se suočili sa ekstremnim fizičkim i emotivnim promenama nakon uragana; šta je moglo da se drugačije uradi kako bi se poboljšala efikasnost takvih službi; koje pripremne mere su mogle biti preduzete; planiranje i resursi koji su bili na raspolaganju.²⁴

U istraživačkom radu „*Teorija haosa i organizaciona kriza: teorijska analiza izazova sa kojim se suočavala Njujorška policija*“, autori Teri i Lari (Terri and Larry) ispitivali su uticaje uragana Katrina na funkcionisanje organizacije njujorške policije tokom i neposredno posle katastrofe korišćenjem teorije haosa kao modela za analizu.²⁵ Tom prilikom oni su sprovedi kvalitativno istraživanje sa najvišim zvaničnicima policije o funkcijama, praktičnim pitanjima i izazovima o katastrofi. Od postojećih podataka korišćeni su izveštaji novinarskih agencija, nadležnih organa, naučni članci itd. Istraživanje je pokazalo, da je pre katastrofe njujorška policija imala razvijen plan za postupanje policije u uraganu kao prirodnoj katastrofi. Pri tome, pre nego što se uragan približio, zvaničnici policije su imali blagovremena obaveštenja o njegovoj putanji i tom prilikom su date instrukcije policijskim službenicima da u roku od 48 časova premeste svoje porodice sa ugroženih područja i da se vrata na svoje dužnosti. Tom prilikom, policijska vozila su prebačena u podzemne garaže na vrhu brda kako bi se sprečila oštećenja prouzrokovana eventualnim poplavama i kako bi bili spremni za reagovanje po pozivima.²⁶ U medijskim i zvaničnim izveštajima gravitirale su informacije o povećanju krađa i nasilja u gradu. Nisu se otuđivale osnovne životne namirnice, već različita tehnika. Pošto su okolnosti totalno bile van planiranih, u premeštenim

²² M. Deflem, S. Sutphin „Policing Katrina: Managing law enforcement in New Orleans“ *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 2009, 3(1): 44.

²³ J. Rojek, S. Michael, *Law enforcement lessons learned from hurricane Katrina*, Review of policy research, 2007, volume 24, number 6, 589-608.

²⁴ Rezultati istraživanja su ukazali na činjenice da: policijski službenici nisu bili na adekvatan način pripremljeni za prirodnu katastrofu; većina policijskih uprava nije imala napisan plan za uragan; policijski službenici nisu bili trenirani i pripremljeni za katastrofu i nisu znali šta da rade kada oluja udari, a komunikacijske veze budu prekinute, policijski službenici su bili prepušteni sami sebi i neki od njih su se ponašali herojski; nisu imali planove za evakuaciju kompletnih područja; u početku je bila uspostavljena jedinstvena komandna struktura koja se kasnije raspala; policijskim službenicima je bila potrebna pomoć zbog velikih poziva koje su primali; mnogi policijski službenici su bili u područjima ugroženim uraganom i nisu bili na raspolaganju jedinici; policijske komunikacije su bile prekinute; mnogim policijskim službenicima je nedostajala hrana, voda, gorivo i dodatna oprema za kao što su baterijske lampe, rukavice, radio uređaji itd.; nakon uragana mnogi policijski službenici su radili od 12-18 sati, sedam dana u nedelji i tako nedeljama. *Ibid.*, 604.

²⁵ M. Terri, S. Larry „Chaos Theory and Organization Crisis: A theoretical analysis of the Challenges faced by the New Orleans police department during Hurricane Katrina“, *Public organization review*, Springer science, New York, 2014.,

²⁶ Sa ciljem sprečavanja vršenja krivičnih dela i prekršaja, policijski službenici su imali naređenje da zauzmu ključne lokacije u gradu dok uragan ne dostigne kritičnu brzinu od 70 do 75 km na čas. Pre nego što ih je zadesio uragan, održan je veći broj sastanaka u kojem su policijski rukovodioci davali jasne naredbe u skladu sa pripremljenim planom. Zanimljivo je spomenuti, da je svaki od policijskih službenika doneo odeću, zalihe u vidu hrane i vode za trodnevni rad bez prestanka. Vremenom upozorenja su bila sve ozbiljnija, pošto se snaga uragana iz trenutka u trenutak povećavala. Bila su otvorena sa skloništa i započeta je evakuacija. Poplava koja je nastala kao sekundarna katastrofa, uništila je ogroman broj vozila i komunikacione opreme. Tom prilikom, postalo je jasno da je kritična infrastruktura policije neadekvatno zaštićena. Sve policijske stanice u okruženju su pretrpele velike štete i moralo se osoblje izmestiti na druge lokacije.

prostorima, policijski zvaničnici su doneli nove planove. Nedostatak komunikacija uništio je lanac komandne strukture, naredne sa vrha više nisu mogle da pristižu. U izveštajima su kružile i informacije o 12 pripadnika policije koji su se rđavo poneli u datoj situaciji.²⁷ Karakteristično je da je tom prilikom predsednik SAD-a, doneo odgovarajući pravni akt kojim je veliki broj policijskih funkcija delegirao vojsci, koja je pružila ogromnu pomoć njima u izvršavanju dužnosti.²⁸ Stres je bilo prenaplašen kod policijskih službenika, više njih je izvršilo samoubistvo ili je napustilo posao.

U radu „*Lekcije Katrine su pomogle policiji da se suoče sa uraganom Gustav*“, Mek Kartija i Kara (McCarthy and Carr)²⁹ iznosi se zanimljiva činjenica da je nakon uragana Katrina, policija veoma ozbiljno pristupila izradi generalnog plana koji je višestruko uvećao svoj obim i dostigao 69 stranica. U njemu su bila implementirana sva iskustva do kojih se došlo u policijskom radu. Sve to je rezultiralo efikasnijim radom policijskih službenika tokom uragana Gustav. Tom prilikom nisu bili zabeležena nezakonita ponašanja od strane policijskih službenika, kritična infrastruktura je izdržala sve udare, kriminalne aktivnosti su držane pod kontrolom, komunikacioni policijski sistemi su funkcionisali.³⁰

Kenedi, Mihael i Stefan (Kennedy, Michael i Stephen) su u okviru Centra za istraživanje katastrofa, Državnog univerziteta u Ohaju, 1969. godine, napisali veoma značajan „izveštaj“ koji nosi naziv: „*Policijski departmani u prirodnim katastrofama*“. Sam tekst, podeljen je u tri dela: posledice prirodnih katastrofa na organizaciju policije; povezanost policije sa drugim organizacijama u otklanjanju posledica; i implikacije organizacionog funkcionisanja u nuklearnoj katastrofi.³¹

Dvadeset godina kasnije, Denis, Kvaranteli i Rasel (Dennis, Quarantelli i Russel), u okviru istog istraživačkog centra, u toku 1989. godine napisali su značajan „izveštaj“ sa nazivom: „*Analiza katastrofa: policijski i vatrogasno-spasilački departmani*“. ³² U radu je ukazano da bi policijsko planiranje trebalo da bude interorganizaciono orijentisano imajući u vidu intraorganizaciono planiranje. Policija bi trebala da unapredi planiranje kontrole saobraćaja, pogotovu sa fokusom na brzo blokiranje puteva i formiranje kordona. U prirodnim katastrofama postoji jaka tendencija ograničavanja policije na tradicionalne zadatke kao što su kontrola i regulisanje saobraćaja, zaštita života i imovine ljudi, mere pretrage i spasavanja, sprovođenje upozorenja i evakuacije. Kontrola i regulisanje saobraćaja, uobičajeno ne funkcioniše, dok zaštita života i imovine ljudi dostiže svoj vrhunac u efikasnosti obavljanja. Organizacija i koordiniranje pretrage i spasavanja predstavlja ozbiljan problem policijskoj organizaciji. Donošenje odluka je često difuzno i decentralizovano, ali ne i disfunkcionalno, itd.³³

3. Zadaci i organizacija policije u prirodnim katastrofama

U svom radu, Kenedi (Kennedy) daje uopšteni pregled policijske organizacije i zadataka tokom katastrofe i njihov odnos prema uobičajenim policijskim aktivnostima. Naime, on tvrdi da policijski službenici preduzimaju u različitim fazama prirodne katastrofe sledeće zadatke: zaštita života i imovine ljudi, kontrola i regulisanje saobraćaja, kontrola mase, spasavanje i traganje za povređenima, izdavanje upozorenja i obaveštenja, sprovođenje evakuacije. Ipak, rad se ne zasniva ne empirijskom istraživanju već predstavlja jednu preglednu studiju. Za razliku od Kenedija, drugi istraživači katastrofa spominju pojedine

²⁷ L. Maggi, *Six New Orleans police officers indicted in Danziger Bridge shootings*. http://www.nola.com/crime/index.ssf/2010/07/prosecutors_will_seek_detentio.html. Pristupljeno, 25.06.2014. godine.

²⁸ S. McGrane „Katrina, federalism, and military law: a new exception to the posse comitatus act“, *Michigan law review*, vol. 108, no. 7, pp. 1309-1340.

²⁹ B. McCarthy, S. Carr. *Katrina Lessons Help Police Handle Hurricane Gustav*. http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/2008/09/katrina_lessons_help_police_ha.html. Pristupljeno 02.06.2014. godine.

³⁰ *Ibid*, 24.

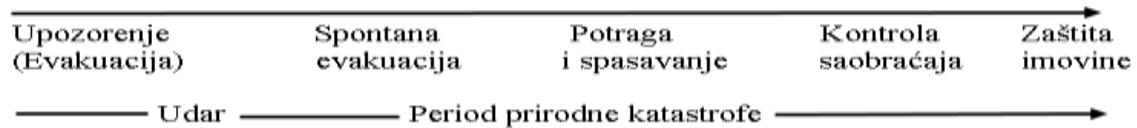
³¹ W. Kennedy, B. Michael, V. Stephen, *The police department in natural disaster operations*, The disaster research center, department of sociology, University of Delaware, 1969.

³² W. Dennis, L. Quarantelli, D. Russel, *Disaster analysis: police and fire departments*, Final report of 1. phase II, The disaster research center, University of Delaware, Newark, 1989.

³³ W. Dennis, L. Quarantelli, D. Russel, 175-176.

zadatke policijskih službenika, ali u okviru radova koji u svom fokusu nemaju njih, već predstavljaju mnogo šire studije.³⁴

Generalno posmatrano, postoje zadaci koje će policija preduzimati bez obzira o kojoj prirodnoj katastrofi da se radi. Ipak, svaka prirodna katastrofa će sa sobom nositi određene specifičnosti kojima će se policijski službenici morati prilagoditi. Zadaci mogu biti svakodnevni i rutinski, ali u velikoj meri i neuobičajeni i neobični. Recimo, primeri za neuobičajene zadatke bi bili: obezbeđenje hrane i vode, sprovođenje patrolne i pozorničke delatnosti u promenjenim uslovima (sa zaštitnim sredstvima ili bez njih) kao što su poplave, zemljotresi, klizišta, ekstremne temperature itd., provera identiteta, lišavanje slobode i dovođenje ljudi uz pomoć zaštitnih sredstava i pomoćne opreme i odgovarajućih prevoznih sredstava, itd.



Slika 1. Zadaci policije na kontinuumu od nastanka do završetka prirodne katastrofe.³⁵

Na slici 1. su prikazane aktivnosti policije od trenutka saznanja da će nastupiti prirodna katastrofa (period pre katastrofe), za vreme i posle prirodne katastrofe. U pojedinim situacijama, kao što je i spomenuto, neke faze će izostati (primer zemljotresa). Tada se građani ne mogu blagovremeno upozoriti i evakuacija često izostaje. Eventualno u takvim prirodnim katastrofama, evakuacija će se sprovesti ukoliko se očekuju sekundarne katastrofe, kao što je poplava izazvana pucanjem brane usled velike snage zemljotresa.

Dakle, policija će u svim fazama prirodne katastrofe preduzimati čitav dijapazon hitnih mera koje će biti neophodne za otklanjanje neposredne opasnosti za ljude i imovinu. Pri tome, preduzimaće i određene mere koje ne mogu biti preduzete od strane nadležnih organa.³⁶ U otklanjanju posledica prirodnih katastrofa biće uključeni uniformisani i neuniformisani zaposleni koji primenjuju policijska ovlašćenja ali ukoliko to zahteva situacija i zaposleni na posebnim ili određenim dužnostima čiji su poslovi u neposrednoj vezi sa policijskim poslovima (npr. protivpožarne zaštite, registracije i izdavanja dozvola itd.). Imajući u vidu policijske poslove koji su propisani Zakonom o policiji Republike Srbije, analizom se lako se mogu označiti poslovi koji će se bezuslovno sprovesti u prirodnim katastrofama.³⁷ Postavlja se pitanje, na koji način će se oni obavljati? Takvo pitanje, nameće i druga pitanja: da li su policijski službenici obučeni da obavljaju patrolnu i pozorničku delatnost u opasnom okruženju, da vrše uviđaje i pružaju prvu pomoć povređenim ljudima, da se izbore sa nedostatkom resursa i kadra za postupanje u takvim situacijama. Upravo sve to, zahteva drugačiji pristup i veću odgovornost nadležnih na čelu policijske organizacije po pitanju, donošenja odgovarajućih planova, sprovođenja teorijskih i praktičnih obuka, nabavljanje adekvatne opreme itd. Iako je policija u skladu sa spomenutim Zakonom o policiji dužna da vrši pripreme za delovanje u vanrednim i ratnim stanjima, u praksi se oseća veliki nedostatak adekvatne organizacije, pripremljenosti i obuke. Naravno, o tome svedoči nedostatak planova i obuke.

Policija će često imati različite zadatke u zavisnosti od mnogobrojnih dimenzija katastrofe. Jedan od istraživača katastrofa, Louel (Lowell) je predložio tipologiju katastrofa u odnosu na karakter pokretne sile i delokrug javnih službi. U svom radu, ukazuje da postoje četiri tipa katastrofe: trenutnog udara i veći razmera (završe se pre nego što iko može bilo šta preduzeti, uobičajeno uništavaju celokupnu zahvaćenu oblast); lokalne katastrofe trenutnog udara (posledice su lokalnog nivoa, ostatak zajednice je netaknut);

³⁴ L. Quarantelli „Ten criteria for evaluating the management of community disasters“ Disasters, 21, 1997. 39–56.; J. Tierney „Emergency medical preparedness and response in disasters: The need for interorganizational coordination“, Public Administration Review, 1985, 45, 77–84.

³⁵ W. Kennedy, B. Michael, V. Stephen, The police department in natural disaster operations, The disaster research center, department of sociology, University of Delaware, 1969, pp. 54.

³⁶ Zakon o policiji „Službeni glasnik RS, br. 101 od 21. novembra 2005, 63 od 7. avgusta 2009 – US, 92 od 7. decembra 2011. godine, član 2.

³⁷ Zakon o policiji: Isto, čl. 10.

progresivni tip, većih razmera (mogu da traju nekoliko sati ili nekoliko nedelja i pogađaju celu zajednicu i šire oblasti); i na kraju progresivni lokalni tip (šumski požar).³⁸ U svakom od navedenih tipova katastrofe, policija će imati određene zadatke: recimo u katastrofama trenutnog udara i većih razmera, kao i u lokalnim katastrofama trenutnog udara preduzeće potragu i spasavanje, kontrolu saobraćaja i mase, mere zaštite imovine; u progresivnim katastrofama većih razmera često će policija morati da najpre izda upozorenje, sprovede hitnu evakuaciju, interventno reguliše saobraćaj, preduzme aktivne i pasivne mere zaštite imovine i započne potragu i spasavanje; za razliku od poslednjeg navedenog tipa u progresivnim lokalnim katastrofama policija će najpre sprovesti kontrolu saobraćaja i stvaranja gužvi, potragu i spasavanje i donekle zaštitu imovine.³⁹ U Nemačkoj, policija u prirodnim katastrofama ima sledeće zadatke: upozorenje stanovništva od opasnosti; zaštita života, zdravlja i materijalnih dobara; blokiranje ugroženog mesta; oslobađanje puteva za vozila interventno-spasilačkih službi koja učestvuju u akciji zaštite i spasavanja; saradnja prilikom spašavanja ugroženih i njihovo dovođenje na sigurno; policijske mere u saobraćaju; zaštita imovine; sprečavanje krađe, itd.⁴⁰

Imajući u vidu zahteve koji se postavljaju pred policijsku organizaciju u vreme prirodnih katastrofa, policijska organizacija će proći sa manjim strukturno-organizacionim promenama.⁴¹ Naime, u policijskoj organizaciji je zastupljena birokratska struktura sa jasno definisanim linijama odgovornosti, komunikacionim sistemima i sistemom odlučivanja. U takvim situacijama, policijska organizacija se mora prilagoditi novo nastalim okolnostima. Nadležni rukovodeći kadar bi mogao da mobilize celokupno ljudstvo bez obzira na uobičajene rasporede rada. Radno vreme bi se moglo promeniti i prilagoditi urgentnosti same prirodne katastrofe. Upravo stoga se i kaže da je policijska organizacija veoma efikasna u prirodnim katastrofama jer se može prilagoditi različitim poslovima. Bez obzira i na nivo spremnosti policijskih službenika za takve situacije, operativno-taktičke i tehničke mere koje se budu preduzimale u takvim situacijama nailaziće na ozbiljne probleme koji se tiču promene ambijenta u okviru kojeg se radi. Policija će morati da funkcioniše u totalno izmenjenom ambijentu životne sredine. Posebno značajne karakteristike koje se odnose na rad policije u prirodnim katastrofama se odnose na: uslove velike neizvesnosti, uslove velike hitnosti i gubitak autonomije tokom katastrofe. Svi spomenuti uslovi bi u velikoj meri uticali na samu upravnu strukturu policijskih organizacija, donošenje odluka i komunikacione kanale.⁴² Veoma značajno pitanje predstavlja i utvrđivanje uticaja prirodne katastrofe na donošenje odluka. Takav uticaj se naravno najbolje može sagledati ukoliko se on razmotri u različitim fazama kao što su: faza upozorenja, faza masovnog angažovanja, faza reorganizacija i faza čišćenja.⁴³

U fazi upozorenja donošenje odluka zavisi od vremena koje stoji na raspolaganju za sprovođenje upozorenja i evakuaciju stanovništva. Dakle, ukoliko postoji dosta vremena za sprovođenje odgovarajućih mera i radnji, generalno ne bi trebalo da postoje problemi. Ipak, u realnosti, taj period će biti daleko kraći. U toj fazi na donošenje odluka će uticati velika količina stresa i aktiviranih emocija. Međutim, praksa je pokazala da je u toj fazi odlučivanje poprilično organizovano, ali da u velikoj meri zavisi od postojanja planova. Ukoliko oni postoje, odluke će se doneti veoma brzo. Glavne mere koje će biti potrebno da se sprovedu odnose se na načine uzbunjivanja stanovništva, evakuacije i zaštite imovine ljudi koji napuštaju svoje domove. U teoriji bi tako nešto moglo izgledati poprilično jednostavno, međutim u praksi je i to veliki problem.⁴⁴ Policajci će na terenu morati u kratkom periodu samostalno donositi veliki broj odluka.

U fazi masovnog angažovanja policijskih službenika koja otpočinje onog trenutka kada su posledice prirodne katastrofe prisutne potrebno je doneti bezbroj odluka u vezi izvršavanja različitih zadataka iz sopstvene i tuđe nadležnosti. Često može doći i do sukoba različitih organizacija. Recimo, sukob između

³⁸ J. Lowell, „Disaster and the Sequence-Pattern Concept of Social“ American Journal of Sociology 38, 1932, 210.

³⁹ C. Kennedy, B. Michael, V. Stephen, 357.

⁴⁰ D. Mlađan, V. Cvetković „Police deployment in emergency situations caused by weapons of mass destruction. International scientific conference Archibald Reiss days, The academy of criminalistic and police studies. Belgrade, 2011, 276.

⁴¹ W. Kennedy, B. Michael, V. Stephen, 45.

⁴² L. Quarantelli, 374.

⁴³ *Ibid.*, 47.

⁴⁴ P. Blaikie, T. Cannon, I. Davis, 32.

policije i lokalne civilne zaštite se često dešava gde je primat u reagovanju dat civilnoj zaštiti. U navedenoj fazi poseban problem predstavljace rad policijskih službenika na sopstvenu ruku i odgovornost. Dakle, oni će izvršavati svoje zadatke ali bez verifikacije i kontrole od strane nadređenih. Često će se naići na situaciju da visoko rangirani oficiri izdaju veliki broj neuobičajenih naređenja. Normalna hijerarhija odlučivanja biće ispresecana. To će dovesti do situacije da će mnogi oficiri umesto da u štabu učestvuju u donošenju odluka biti na terenu. U literaturi postoji veliki broj primera brzopletih i nedovoljno razmatranih akcija. Recimo u jednom gradu u kome policijski službenici nisu imali iskustva sa prirodnim katastrofama, većina njih je otišla do šoping centra kojeg je pogodio tornado. Sve to je rezultiralo nedostatkom kontrole i regulisanja saobraćaja što je stvorilo problem za prevoz ljudi u bolnicu. I u sličnoj situaciji, ljudstvo i oprema je poslata u zonu gde je prva šteta bila prijavljena.⁴⁵

Neposredno nakon katastrofe, u rasponu od dva do pet sati, sa mogućnošću trajanja preko dvadeset i četiri sata počinje faza reorganizacije. Tada se dužnosti dodeljuju formalno, smene su često reorganizovanje i policijski službenici obavljaju zadatke koji nisu u njihovoj nadležnosti. Po isteku tog perioda policijski službenici se vraćaju na uobičajene zadatke na patrolnom i pozorničkom rejonu. Odlučivanje postaje mnogo racionalnije, pretežno je većina aktivnosti stavljena pod kontrolu. Često će policija slati veliki broj ljudi da štiti imovinu formiranjem kordona i drugih formacija. Ipak, malo se zna da je u takvim situacijama krađa sporedan problem. Ono što se čini racionalnom odlukom da se angažuje veliki broj ljudstva i sredstava za bezbednosne zadatke pretvara se u odluku koja je bazirana na lažnom konceptu prirodnih katastrofa. Takva odluka zapravo može čak i otežavati početak četvrte faze čišćenja. Ovo nije da se tako kaže neki naglasak da bezbednost nije potrebna.

Nakon te faze, sledi faza čišćenja koja obično počinje dvadeset četiri sata nakon događanja katastrofe i može trajati dugo. Do početka te faze, većina policajaca je vraćena na uobičajene dužnosti i raspored. Posebna angažovanja policije u toj fazi su minimalna i često se sastoje u nadgledanju saobraćaja itd. Naravno, nastavlja sa uobičajenim bezbednosnim poslovima sa posebnim akcentom na izmenjeni ambijent.⁴⁶



Slika 2. Prikaz različitih aktivnosti s obzirom na fazu katastrofe.⁴⁷

Na slici su prikazane tipične aktivnosti koje prate svaku fazu katastrofe. Krivama su označeni relativni počeci i završeci takvih aktivnosti. Na prvi pogled, jasno se može primetiti da je uloga policije u fazi čišćenja neznatna i odnosi se na uobičajene aktivnosti koje ona preduzima.

U otklanjanju posledica prirodnih katastrofa pored policije biće uključene i mnoge druge interventno-spasilačke službe koje će generalno imati podjednake ciljeve: spasavanje i zaštita ljudskih života; ublažavanje patnje; kontrolisanje prirodne katastrofe ograničavanjem njene eskalacije; upozoravanje javnosti i preduzeća, savetovanje i pružanje informacija, itd.⁴⁸

Imajući u vidu, ljudstvo kojom raspolaže početni zadatak policije biće koordinacija rada svih interventno-spasilačkih službi na licu mesta. Naravno, sve će se to realizovati uz pomoć adekvatnih štabova

⁴⁵ J. Lowell, 211.

⁴⁶ L. Bonkiewicz, B. Ruback, 13.

⁴⁷ J. Morris, *Sociology and the military establishment*, rev. Ed., Russell Sage Foundation, New York, 1965.

⁴⁸ V. Cvetković, *Interventno-spasilačke službe u vanrednim situacijama*, *Zadužbina Andrejević*, Beograd, 2013, str. 18.; D. Mlađan, V. Cvetković, M. Veličković, „Sistem upravljanja u vanrednim situacijama u Sjedinjenim američkim državama” *Vojno delo*, 2012, str. 89.

koji će na lokalnom, regionalnom ili republičkom nivou biti nadležni za upravljanje u prirodnim katastrofama. Za to vreme mobilisu se i druge organizacije koje počinju intenzivno da pristižu na lice mesta. Vremenom uloga policije se smanjuje i ona se kako se prilazi određenim fazama katastrofa, polako vraća svojim uobičajenim policijskim poslovima. Na slici 2. su prikazane organizacije koje su od značaja za pojedine faze katastrofe. Od prve do treće faze policija ima značajnu ulogu koja podrazumeva izvršavanje neuobičajenih zadataka policije, ili uobičajenih pod neuobičajenim okolnostima. Faza čišćenja je karakteristična po tome što glavnu ulogu imaju sporedne službe koje uobičajeno nisu imale veći prioritet u prethodnim fazama.

Tabela 1. Organizacije relevantne za policijske aktivnosti u toku različitih faza katastrofa.⁴⁹

Organizacije	FAZE			
	Faza upozorenja	Faza masovnog angažovanja	Faza reorganizacije	Faza čišćenja
	1. Vatrogasno-spasilačke jedinice; 2. Policija; 3. Civilna zaštita; 4. Služba hitne medicinske pomoći; 5. Politički zvaničnici; 6. Bolnice; 7. Hidrometeorološki zavod; 8. Seizmološki zavod;	1. Vatrogasno-spasilačke jedinice; 2. Policija; 3. Volonteri; 4. Civilna zaštita; 5. Crveni krst; 6. Politički zvaničnici;	1. Vatrogasno-spasilačke jedinice; 2. Policija; 3. Civilna zaštita; 4. Građevinske firme; 5. Politički zvaničnici	1. Volonteri civilne zaštite; 2. Vlada; 3. Građevinske firme;

Pri tome, vidi se da je policija je primorana da kontaktira sa mnogim organizacijama više nego što je normalno, iako je broj tih kontakata mali u odnosu na iskustva drugih relevantnih organizacija koje se bave katastrofama. Neki od tih kontakata prožimaju sve faze katastrofa, dok su drugi najrelevantniji samo tokom određenih faza.

Pitanje koje se nameće tokom celokupnog izlaganja odnosi se na razloge tvrđenja da je policija jedna od interventno-spasilačkih službi koja se može na jednostavniji način prilagoditi svakoj prirodnoj katastrofi. U literaturi o ulozi policije u prirodnim katastrofama takvi argumenti se odnose na sledeće činjenice:⁵⁰ policija se svakodnevno susreće sa vanrednim događajima pa je usled toga iskustveno obučena da se prilagodi i više stepenu složenosti posla; policija uobičajeno ima višak obučenog osoblja koji se može angažovati; organizacione predispozicije podstiču brz i efikasan odgovor na sve vrste prirodnih katastrofa; poseduju obimne materijalne resurse u vidu saobraćajnih i komunikacionih sredstava; svakodnevni kontakti sa zajednicom su učinili policijske službenike svesnijim svih opasnosti; podrazumeva se da su ozbiljnije pristupili izradi planova.

Generalno, kao što je i spomenuto zadatke policije je moguće razvrstati u fazu pre, za vreme i posle katastrofe. Recimo, pre katastrofe policija bi trebalo da razvije planove za interventno regulisanje saobraćaja; za funkcionisanje komunikacija; kao i bezbednosni plan za svaku vrstu prirodne katastrofe.

⁴⁹ W. Kennedy, B. Michael, V. Stephen, 61.

⁵⁰ R. Dynes, *Organized Behavior in Disasters*, Disaster Research Center, Newark, DE: University of Delaware, 1974; E. Drabek, J. Eugene, *How Police Confront Disaster*, Transaction 6:33-38 in E. Drabek, J. Eugene „Laboratory Simulation of Organizational Stress“ American Sociological Review 34, 1969, 223-238; P. Bristow, *Police Disaster Operations*. Springfield, IL, Charles C. Thomas, 1972; L. Bonkiewicz, B. Ruback, „Policing Iowas Katrina: Law enforcement response in flood disasters“, *Policing*, 2010, pp. 1-12. I. Helsloot, A. Ruitenber, „Citizen response to disasters: A survey of literature and some practical implications“, *Journal of Contingencies and Crisis Management* 12(3): 98–111.

Pored toga, potrebno je formirati različite evidencije o: potencijalno opasnim objektima; objektima koji bi se mogli iskoristiti kao prijemni centri, skloništa itd.; resursima koji se mogu iskoristiti za otklanjanje posledica. Dakle, u navedenoj fazi akcentat je na pripremnim merama. Pored tih pripremnih mera, trebalo bi sprovesti odgovarajuću obuku i treninge.

Za vreme prirodne katastrofe, policija će obavljati bezbroj zadataka koje je nemoguće taksativno nabrojati. Međutim, generalno posmatrano ona će učestovati u sprovođenju mera pretrage i spasavanja, evakuacije, bezbednom transportu resursa kao što je hrana, voda i ostale zalihe, obezbeđenje kritičnih objekata, održavanje reda, upravljaće prihvatnim centrima, upravljaće saobraćajem, koordiniraće veliki broj aktivnosti. U fazi nakon katastrofe, učestvovaće u bezbednom povratku ljudi u svoje domove ili prihvatne centre; obezbeđivaće oštećenu javnu i privatnu imovinu; održavaće javni red; obavljaće regularne policijske poslove.⁵¹

4. Teorijski model odgovora na prirodne katastrofe od strane policije

Kada se govori o ulozi policije, veoma je značajno spomenuti teorijski model odgovora na prirodne katastrofe od strane policijske organizacije. Naime, takav model opisuje prioritete stanovnika zajednice pogođene prirodnom katastrofom i faze promene ponašanja u zavisnosti od faze napredovanja same katastrofe.⁵² Takođe, model se može koristiti za evaluaciju efikasnosti policijskih akcija u različitim fazama prirodne katastrofe.

Faza katastrofe	Faza alarmiranja (pre katastrofe)	Akutna faza (za vreme katastrofe)	Faza oporavka
Ponašanje građana	Građani će verovatno: <ul style="list-style-type: none"> • Tražiti informacije o pristupu katastrofi; • Gledati TV ili slušati radio u vezi katastrofe; • Konsultovati se na društvenim mrežama; • Proceniti rizik od katastrofe; • Proceniti dostupne resurse; • Proceniti odluku o evakuaciji; • Evakuisati se ili ne. 	Građani će verovatno: <ul style="list-style-type: none"> • Tražiti informacije o trajanju katastrofe; • Gledati TV ili slušati radio u vezi katastrofe; • Strah od krađa i destrukcija imovine; • Evakuisati se u poslednjem trenutku. 	Građani će verovatno: <ul style="list-style-type: none"> • Tražiti informacije o prouzrokovanj šteti usled katastrofa; • Gledati TV ili slušati radio u vezi katastrofe; • Konsultovati se na društvenim mrežama; • Povratak nakon evakuacije; • Povratak svojim domovima; • Strah od krađa i od drugih vidom kriminaliteta raste; • Zahtev za raznovrsnom pomoći.
Prioriteti građana	<ul style="list-style-type: none"> • Informacije o katastrofi; • Informacije o upozorenjima i zaštitnim merama; • Informacije o bezbednoj i brzjoj evakuaciji/transportu. 	<ul style="list-style-type: none"> • Zaštita imovine; • Mere pretrage i spasavanja; 	<ul style="list-style-type: none"> • Informacije o posledicama katastrofe; • Informacije o bezbednom i brzom povratku u naseljeno mesto; • Informacije o bezbednom i brzom povratku u sopstvena domaćinstva; • Informacije o pomoći ugroženim građanima; • Zaštita imovine; • Vraćanje u normalu;
	Legalistički:	Stražarski	Servisni
Efikasan policijski stil rada	Naglasak: hijerarhija/centralizovana komanda, raspodela poslova; Prednosti: kohezivnost, dobro utemeljena komandna struktura, sličnost sa sistemom upravljanja u katastrofama (ICS), manja diskrecija službenika.	Naglasak: decentralizacija komande, naređeno održavanje. Prednosti: veća diskrecija službenika, veća fleksibilnost tokom početka katastrofe.	Naglasak: servis za građane, neformalne sankcije, policija u zajednici. Prednosti: smanjiti strahove građana, olakšava povratak u normalu, obnoviti veze u zajednici.

⁵¹ W. Kennedy, 350.

⁵² I. Helsloot, A. Ruitenber, „*Citizen response to disasters: A survey of literature and some practical implications*“, Journal of Contingencies and Crisis Management 12(3), 99.

Tabela 2. Odgovor policije na prirodne katastrofe.⁵³

U skladu sa gore prikazanom tabelom, prirodne katastrofe su podeljene u tri faze: pre katastrofe (alarmiranja), za vreme katastrofe (akutna faza) i posle katastrofe (faza oporavka). U svakoj od navedenih faza građani imaju različite prioritete i ispoljavaju različita ponašanja. Odgovor policije na prirodne katastrofe zavisi od prioriteta i promena ponašanja ljudi u svakoj od navedenih faza. Pri tome, od same faze zavisi i stil policijskog rada (legalistički, stražarski i servisni).⁵⁴ Svaku prirodnu katastrofu neće uvek pratiti sve tri faze. Trajanje svake od navedenih faza zavisi od mnogobrojnih faktora: intenzitet, sporo ili brzo nastupajuća katastrofa, kapaciteti za odgovor i oporavak itd. Faza alarmiranja u slučaju uragana može trajati i nekoliko dana pre događaja za razliku od navedenog primera zemljotresa. Upravo stoga, u tabeli 1. su sumirane sve faze, sa jasnim naznačenim prioritetima i očekivanim ponašanjima građana. Pri tome, ukazuje se i na odgovarajući stil koji bi trebalo biti primenjen za svaku od faza katastrofe.

Tokom faze koja se događa pre katastrofe (faza alarmiranja), građani će se suočiti sa pretnjom i oni će tražiti informacije o nastupajućoj prirodnoj katastrofi i potencijalnim opasnostima po život i njihovu imovinu. Intenzivno će slušati upozorenja koja im se daju preko svih mogućih sredstava javnog informisanja. Društvene mreže često imaju veliku ulogu u širenju raznovrsnih informacija. U toj fazi, najpreporučljiviji stil rada policijskih organizacija je legalistički. Takav stil naglašava hijerarhiju i centralizovanu komandu, jasnu raspodelu poslova. Takav pristup omogućava policijskim organizacija da na jedinstven način odgovore na katastrofu umesto delegiranja nadležnosti nižim organizacionim jedinicama policije. Prednosti takvog stila su kohezivnost, dobro utemeljena komandna struktura, sličnost sa sistemom upravljanja u katastrofama (ICS), manja diskrecija službenika.⁵⁵

Tokom faze koja se događa za vreme katastrofe (akutna faza), primarne (zemljotres) mogu prerasti i u sekundarne katastrofe (klizišta, požari, poplave, odroni itd.). Građani će i dalje konstantno zahtevati informacije o aktuelnim pitanjima katastrofa (uzroci nastanka takvog stanja, direktne i indirektno opasnosti, zaštitne mere, neophodnosti evakuacije itd.). Kada neposredna opasnost prođe, građani će automatski svoje prioritete i ponašanja promeniti u skladu sa novo nastalim okolnostima. Zahtevaće od policijskih službenika da započnu operativne mere pretrage i spasavanja povređenih ljudi, da pruže svu moguću medicinsku pomoć i da im zaštite imovinu koja je često ostavljena usled sprovođenja hitne evakuacije ljudi. U toj fazi, najpreporučljiviji stil rada policijskih organizacija je stražarski. Takav stil naglašava decentralizaciju komande (nemoguće je u kratkom vremenskom periodu čekati sve odluke sa strateškog nivoa, to mi moglo da ometa efikasnost policijskog postupanja). Prednosti su veća diskrecija službenika, veća fleksibilnost tokom početka katastrofe.

Konačno u fazi nakon katastrofe, građani će se vratiti u svoje lokalne zajednice i domove. Upravo stoga, da bi se efikasnost policijskog rada podigla na mnogo viši nivo, preporučuje se stil rada policije u zajednici. Žrtve katastrofe će zahtevati hranu, vodu, sredstva za prvu pomoć, privremeni smeštaj itd. Pri tome, povratak građana u evakuisana područja će podrazumevati i rast stope kriminaliteta. Policijski službenici na terenu će morati da identifikuju sve brige i probleme građana, da pružaju odgovore na postavljena pitanja o oporavku, o zalihama za zadovoljenje osnovnih životnih potreba. Upravo stoga, u toj se preporučuje servisni stil rada policijskih organizacija koji naglasak stavlja na servis za građane, neformalne sankcije i rad policije u zajednici. Prednosti takvog stila su veće mogućnosti za smanjenje strahova građana, olakšava povratak u normalu, obnavljaju se društvene mreže u zajednici itd.⁵⁶

Istraživanje evaluacije rada policijskih službenika za vreme poplave u gradu Cedare pokazalo da su policijske aktivnosti koje su bile preduzete u prve dve faze bile veoma uspešne, ali da je policijska aktivnost u trećoj fazi bila veoma neuspešno ocenjena od strane građana. Razlozi su se nalazili i u krutoj organizaciji

⁵³ L. Bonkiewicz, B. Ruback, „Policing iowas Katrina: Law enforcement response in flood disasters“, Policing, 2010, pp. 3.

⁵⁴ J. Wilson, *Varieties of Police Behavior*, Harvard University Press, Cambridge, 1968, pp. 43.

⁵⁵ L. Bonkiewicz, B. Ruback, 6.

⁵⁶ M. Deflem, S. Sutphin „Policing Katrina: Managing law enforcement in New Orleans“ Policing: A Journal of Policy and Practice, 2009, 3(1), 42.

policijskih aktivnosti.⁵⁷ Takođe, rezultati tog i drugih istraživanja su ukazali i na druge zanimljive činjenice kao što su: policijski službenici možda nisu bili ni svesni kako se prioriteti i ponašanje građana menja tokom različitih faza katastrofa i kako se efikasnost njihovog rada može višestruko povećati prilagođavanjem organizacije rada; često se fokusiraju na fizičke uticaje katastrofe, pa je usled nedostatka istraživanja nejasno da li uopšte razumeju socijalne uticaje takvih događaja.⁵⁸ Jedno od interesantnih istraživanja jeste i odnos između percepcije⁵⁹ i očekivanja građana u vezi odgovora policije na prirodne katastrofe i stvarnog odgovora.⁶⁰

5. Zaključak

Značaj uloge policije u prirodnim katastrofama je neporeciv i nedvosmislen. Rukovodeći se tim i ostalim iznetim logičko-saznajnim činjenicama, potrebno je oskudnu literaturu obogatiti mnogobrojnim kvantitativnim i kvalitativnim istraživanjima. Rezultati takvih istraživanja bi umnogome doprineli unapređenju efikasnosti rada policije u takvim situacijama. U samom radu su se iskristalisali mnogobrojni zaključci, na osnovu kojih je moguće dati i preporuke. Od zaključaka, posebno se ističu:

- Svakodnevno suočavanje policije sa vanrednim događajima, može doprineti stvaranju zablude da je policija kadra i moćna da se suoči bez prethodnih priprema i planova i sa vanrednim situacijama;
- Iz prethodno spomenutih razloga, policija uobičajeno nije na adekvatan način pripremljena i ne poseduje odgovarajuće planove i razvijene procedure za postupanje u prirodnim katastrofama;
- Policija, uobičajeno ne poseduje odgovarajuću opremu za rad u opasnom okruženju;
- Policijski službenici, uobičajeno nisu adekvatno obučeni i utrenirani za rad u opasnom okruženju;
- Policijska organizacija i odlučivanje se zasniva na tradicionalnim vrednostima, što umnogome otežava efikasan rad. Potrebno je decentralizovati jedinice u takvim situacijama, što bi onemogućilo blokadu celog sistema;
- Policija obavlja tradicionalne zadatke ali u izmenjenom ambijentu i uslovima rada;
- Fizička i psihološka nespremnost policijskih službenika za duži rad u opasnom okruženju.

Preporuke:

- Kritična infrastruktura policije (policijska stanica, smeštena na bezbednoj lokaciji; komunikacioni funkcionisanje u prirodnim katastrofama; sistemi otporni na sve vrste prirodnih katastrofa; vozila na adekvatan način zaštićena i opremljena, itd.);
- Moraju biti razvijeni generalan i pojedinačni planovi za evakuaciju dela ili celog područja, spasavanje i pretragu terena, kontrolu i regulisanje saobraćaja, obezbeđenje ugroženog područja, održavanje javnog reda, sprečavanje i suzbijanje devijantnog i kriminalnog ponašanja, itd.
- Policijski službenici moraju imati razvijenu svest i proći odgovarajuću obuku za postupanje u prirodnim katastrofama;
- Policijska organizacija i rad na terenu mora biti decentralizovan i prilagođen za svaku fazu katastrofe;
- Obezbediti psihološku podršku policijskim službenicima na terenu.

Reference

1. H. Barton, *Communities in Disaster*. Anchor, Doubleday, Garden City, 1970.
2. R. Dynes, *Organized Behavior in Disaster*. Mass: Heath, Lexington, 1970.

⁵⁷ L. Bonkiewicz, B. Ruback, 10.

⁵⁸ M. Deflem, S. Sutphin, 44.

⁵⁹ R. Oliver „*Measurement and evaluation of satisfaction processes in retail settings*“ Journal of Retailing. 57: 25–48.

⁶⁰ M. Reisig, M. Chandek „*The effects of expectancy disconfirmation on outcome satisfaction in police–citizen encounters*“ Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, 2001, 24(1): 88–99.

3. E. Drabek „*Methodology of studying disasters: Past patterns and future possibilities*“ American Behavior Science, 1970, 13:332-43.
4. L. Quarantelli, *Evacuation Behavior and Problems: Findings and Implications from the Research Literature*. Disaster Research Center, Columbus, Ohio State University, 1980.
5. W. Perry, *The Social Psychology of Civil Defense*. Mass: Heath, Lexington, 1970.
6. S. Mileti, E. Drabek, J. Haas, *Human Systems and Extreme Environments*. Boulder: Institute Behavior Science, University of Colorado, 1975.
7. S. Mileti, *Human adjustments to the risks of environmental extremes*. Sociol. Soc. Res, 1980, 64:327-48.
8. I. Burton, R. Kates, F. White, *The Environmental Hazard*. Oxford University Press, New York, 1978.
9. T. Erikson, *Everything in its Path*. Simon & Schuster, New York, 1976.
10. A. Kreps „*Sociological Inquiry and Disaster Research*“. Annual Review of Sociology, Vol. 10, pp. 1984, 309-330.
11. J. Wright *et al.*, *Annotated Bibliography: Studies Done on Police and Fire Departments*, Disaster research center, Miscellaneous Report #41, University of Delaware, 1988.
12. A. Westley „*The Nature and Control of Hostile Crowds*“, The Canadian Journal of Economics and Political Science, 195, 23:33-41.
13. H. Masotti, R. Bowen, *Riots and Rebellion: Civil Violence in the Urban Community*. CA: Sage, Beverly Hills, 1968.
14. A. Oberschall „*The Los Angeles Riot of August 1965*“, Social Problems, 1968, 15:322-341.
15. W. Thompson, *Collective Disorders: Preliminary Draft*. National Association of Attorneys General, Washington, 1970.
16. P. Bristow, *Police Disaster Operations*. Springfield, IL, Charles C. Thomas, 1972.
17. A. Leonard, *Police Pre-Disaster Preparation*, Charles C. Thomas, Springfield, 1973.
18. H. Caplow, H. Bahr, B. Chadwick „*Analysis of the Readiness of Local Communities for Integrated Emergency Planning*“ United Research Services, Charlottesville, 1984.
19. A. Wittenberg, J. Paul, *Analyzing Local Planning Interviews*“, WCA, Inc., Kirkland, 1984.
20. E. Drabek, *Laboratory Simulation of a Police Communications System Under Stress*. Book and Monograph Series #2. Disaster Research Center, University of Delaware, Newark, 1968.
21. E. Drabek, J. Eugene, *How Police Confront Disaster*, Transaction 6:33-38 in E. Drabek, J. Eugene „*Laboratory Simulation of Organizational Stress*“ American Sociological Review 34, 1969, 223-238.
22. B. Tootle, *Organizational Adaptation to Disaster: A Case Study of the Topeka, Kansas Police Department*. Unpublished master's thesis, Ohio State University, 1968.
23. W. Kennedy „*Police Departments: Organization and Tasks in Disaster*“, American Behavioral Scientist, 1970, 13:354-361.
24. C. Kennedy, B. Michael, V. Stephen „*Police in Disasters*“, Survival, 1970, 6:2.
25. D. Yutzy, *Some Organizational and Community Activities After an Explosion at the Thompson Chemical Company, Attleboro, Massachusetts*. Disaster Research Center, University of Delaware, Research Note #2. Newark, DE: 1964.
26. R. Dynes, *Organized Behavior in Disasters*, Disaster Research Center, Newark, DE: University of Delaware, 1974.
27. *Committee to Review Research on Police Policy and Practices*, 2004. In Skogan, W. and Frydyll, K. (eds), *Fairness and Effectiveness in Policing: The Evidence*, National Academies Press. Washington, DC.
28. L. Quarantelli „*Ten criteria for evaluating the management of community disasters*“ Disasters, 21, 1997. 39–56.
29. J. Tierney „*Emergency medical preparedness and response in disasters: The need for interorganizational coordination*“, Public Administration Review, 1985, 45, 77–84.
30. L. Bonkiewicz, B. Ruback, „*Policing Iowas Katrina: Law enforcement response in flood disasters*“, Policing, 2010, pp. 1-12.
31. I. Helsloot, A. Ruitenber, „*Citizen response to disasters: A survey of literature and some practical implications*“, Journal of Contingencies and Crisis Management 12(3): 98–111.
32. J. Wilson, *Varieties of Police Behavior*, Harvard University Press, Cambridge, 1968.

- 33.M. Deflem, S. Sutphin „Policing Katrina: Managing law enforcement in New Orleans“ *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 2009, 3(1): 41–49.
- 34.R. Oliver „Measurement and evaluation of satisfaction processes in retail settings“ *Journal of Retailing*. 57: 25–48.
- 35.D. Mlađan, V. Cvetković „*Police deployment in emergency situations caused by weapons of mass destruction. International scientific conference Archibald Reiss days*, The academy of criminalistic and police studies. Belgrade, 2011, (pp. 275-291).
- 36.W. Kennedy, B. Michael, V. Stephen, *The police department in natural disaster operations*, The disaster research center, department of sociology, University of Delaware, 1969.
- 37.Zakon o policiji „Službeni glasnik RS, br. 101 od 21. novembra 2005, 63 od 7. avgusta 2009 – US, 92 od 7. decembra 2011. godine.
- 38.J. Lowell, „*Disaster and the Sequence-Pattern Concept of Social*“ *American Journal of Sociology* 38, 1932: 209-210.
- 39.J. Morris, *Sociology and the military establishment*, rev. ed., Russell Sage Foundation, New York, 1965.
- 40.D. Mlađan, V. Cvetković, M. Veličković, „*Sistem upravljanja u vanrednim situacijama u Sjedinjenim američkim državama*“ *Vojno delo*, 2012, str. 89.
- 41.C. Whitehead „*Emergency deployable interoperable communications*“ . *Law and Order*, 2005, 53(9), 138-150.
- 42.J. Weiss, M. Davis „*Mutual aid when disaster strikes*“*Law and Order*, 2005, 53(8), 114-128.
- 43.J. Rojek, S. Michael, *Law enforcement lessons learned from hurricane Katrina*, Review of policy research, 2007, volume 24, number 6, 589-608.
- 44.M. Terri, S. Larry „*Chaos Theory and Organization Crisis: A theoretical analysis of the Challenges faced by the New Orleans police department during Hurricane Katrina*“, Public organization review, Springer science, New York, 2014.
45. L. Maggi, *Six New Orleans police officers indicted in Danziger Bridge shootings*. http://www.nola.com/crime/index.ssf/2010/07/prosecutors_will_seek_detentio.html. Pristupljeno, 25.06.2014. godine.
- 46.B. McCarthy, S. Carr, *Katrina lessons help police handle hurricane Gustav. Katrina Lessons Help Police Handle Hurricane Gustav*. http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/2008/09/katrina_lessons_help_police_ha.html. 02.06.2014.
- 47.W. Dennis, L. Quarantelli, D. Russel, *Disaster analysis: police and fire departments*, Final report of 1. phase II, The disaster research center, University of Delaware, Newark, 1989.
- 48.V. Cvetković, *Spatial and temporal distribution of floods like natural emergency situations*, *International scientific conference Archibald Reiss days*, The academy of criminalistic and police studies Belgrade, pp. 371-389.
- 49.V. Cvetković, S. Mijalković „*Spatial and temporal distribution of geophysical disasters. International conference natural hazards - links between science and practice*“ *Journal of the Geographical Institute „Jovan Cvijić”*, Belgrade, pp. 345-360.
- 50.V. Cvetković, B. Milojković, D. Stojković „*Analiza geoprostorne i vremenske distribucije zemljotresa kao prirodnih katastrofa*“, *Vojno delo*, Beograd, 2014., 205-221.
- 51.E. Fritz, *Disasters, An introduction to the sociology of deviant behavior and social disorganization*, ed. R. K. Merton and R. A. Nisbet, 651–694. New York: Harcourt, Brace & World.
- 52.L. Quarantelli „*Disaster crisis management: A summary of research findings*“ . *Journal of management studies*, 25(4), 373-385.
- 53.L. Quarantelli, *The disaster recovery process: What we know and do not know from research*, New York, Oxford Press, 1999.
- 54.D. Schneid, L. Thomas, L. Larry, *Disaster Management and Preparedness*. D. S. Thomas. New York, Lewis Publisher, NY, 2001.
- 55.K. Schorr „*Some contributions German Katastrophensoziologie can make to the sociology of disaster*“ . In *International journal of mass emergencies and disasters* (Vol. 5, No. 2, pp. 115-35). US Research Committee on Disasters; International Sociological Association; US University of Delaware. Disaster Research Center, 1987.

- 56.P. Blaikie, T. Cannon, I. Davis, B. Wisner, *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. Routledge, 2004.
- 57.S. McGrane „Katrina, federalism, and military law: a new exception to the posse cimitatus act. Michigan law review, vol. 108, no. 7, pp. 1309-1340.
- 58.Izveštaj o elementarnoj nepogodi – poplavi koja je zadesila republiku Srbiju i merama koje su preduzete radi spasavanja stanovništva i odbrane ugroženih mesta od poplava, Vlada Republike Srbije, 04.07.2014. godine.

THE ROLE OF POLICE IN NATURAL DISASTERS

Vladimir M. Cvetković, MA

The Academy of Criminalistics and Police Studies in Belgrade, Serbia

vladimir.cvetkovic@kpa.edu.rs

Abstract: The police are one of the most important first responders, which play a crucial role in natural disasters. In addition, the characteristics and extent of its role depends on many factors such as the type, volume, intensity, phase and consequences of natural disasters, the level of training of police officers, the existence of plans and resources for the conduct of the police in such situations, and so on. However, the role of police in natural disasters there is a very scarce literature, and in some way can easily conclude that this role and importance in that situation and marginalized.

That is why the author has analyzed the tasks and organization of the police in different phases of a natural disaster. In a comprehensive manner presents the theoretical model of the response to natural disasters by the police, describing the priorities of residents affected communities in order to identify the optimal strategy of the police response in each phase of a disaster. As a result of the research, the paper sets out clear guidelines and recommendations for improving policing in natural disasters.

Keywords: security, emergency situations, natural disasters, police, tasks, organization.