

УДК 355.58:341.174(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 54, стр. 291-299

Изворни научни рад

др Александар ЈАЗИЋ

мр Милош ЈОНЧИЋ¹

ОДЛУКА САВЕТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ОД 8. НОВЕМБРА 2007. ГОДИНЕ О ОСНИВАЊУ МЕХАНИЗМА ЦИВИЛНЕ ЗАШТИТЕ ЗАЈЕДНИЦЕ

ABSTRACT

Natural and man-made disasters forced European Union to put more effort in strengthening capacities of civil protection. One of the steps is establishment of Community Civil Protection Mechanism. This Mechanism should strengthen capacities of European Union in its activities in prevention and elimination of consequences of different disasters. One of the reasons is the fact that disaster in one member state could “cross” boundaries of another member state. That means that disasters could hit several member states in the same time. Also, disaster that occurs in non-member state which is a neighbor of some of the member state could hit that or several member states. Consequences that are product of disaster could have effect on normal functioning of economics of member states. That can seriously undermine stabile functioning member states or whole European Union. Mechanism is established with the purpose to prevent that kind of possibilities or to enable rapid return to normal functioning of the member states after disasters.

Key words: Community Civil Protection Mechanism, civil protection, disasters, legislation, European Union, Serbia.

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-маил: jazic@diplomacy.bg.ac.rs, mjoncic@diplomacy.bg.ac.rs. Рад представља део научног пројекта Института за међународну политику и привреду: „Србија у савременим међународним односима – стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, финансираног од стране Министарства, просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број: 179029).

1) СВРХА

Европска унија (ЕУ) на једном ширем плану улаже значајне напоре у развој планова за спречавање појаве катастрофа на својој територији. За такав приступ постоји доста разлога. Најважнији разлог је више пута потврђена чињеница да катастрофе изазване деловањем елементарних непогода или људског фактора најчешће прелазе границе државе у којој се догађају и изазивају последице у суседним државама. Такве катастрофе, које настају у државама које нису чланице ЕУ, могу изазвати последице и у њеним чланицама. Саме по себи, катастрофе имају негативне ефекте по разне програме развоја ЕУ, а додатна негативна околност је економски фактор који обавезно мора бити укључен у елиминисање последица катастрофа. Зато катастрофе директно утичу на слабљење финансијских могућности ЕУ за развој њених региона. Све чланице ЕУ до сада су у целини или у највећој мери развиле планове за реаговање у ванредним ситуацијама које катастрофе изазивају. Већа ефикасност реаговања у таквим ситуацијама захтева од ЕУ повезивање поменутих планова у јединствену целину у њеним оквирима. Спречавање и брзо уклањање последица које проузрокују катастрофе изискује улагање више напора у утврђивање узрока и природе катастрофа. Превенција катастрофа, која је најважнији корак у њиховом спречавању или уклањању последица, подстакла је ЕУ да утврди најважније елементе у тој области. То су: (1) креирање базе података о катастрофама, (2) ширење ефикасног практичног деловања, (3) израда географских карата заснованих на смерницама о опасностима и ризицима и (4) улагање у истраживање. Развој ефикасних планова у случају катастрофа захтева добру управљачку политику ЕУ и њених чланица у тој области. Предуслов за то је креирање и реализација адекватних мера ради ефикасног спречавања катастрофа. Најбитније мере су: (1) проширење искустава стечених током вежби превенције катастрофа, (2) обука и већа свест о превенцији катастрофа, (3) снажнији контакти међу ангажованим субјектима и (4) додатни развој система раног упозоравања. Разне политике и програми ЕУ допринели су већем обраћању пажње на превенцију катастрофа, односно, приступ овом проблему постао је конзистентнији и ефективнији. Политике и програми ЕУ на првом месту фокусиране су на исплативије улагање средстава и актуелно законодавство које се тиче превенције катастрофа.² Крајем 2001. године Савет ЕУ усвојио је „Одлуку

² Видети: “A Community approach on the prevention of natural and man-made disasters”, Commission of the European Communities, COM (2009) 82 final, 23.2.2009, Brussels, pp. 4-8.

о оснивању механизма Заједнице да би се олакшало јачање сарадње у интервенцијама помоћи цивилне заштите”. У оквиру Одлуке првенствено је наглашен значај даљег развоја заштите у случају ванредних ситуација које могу имати природни, еколошки, технолошки или радиолошки карактер. Овим су обухваћене чланице ЕУ, њени суседи и друге државе. Постојећи планови и програми цивилне заштите ЕУ могу бити директно ојачани Механизмом Заједнице, што се нарочито односи на ванредне ситуације у којима је од пресудне важности брзо деловање. У основи Механизма Заједнице налазило би се постојеће законодавство ЕУ и међународне обавезе. Важно је нагласити да оваквом концепцијом поменута Одлука није утицала на већ успостављене међусобне односе држава чланица кроз билатералне и мултилатералне уговоре који су за тему имали уређење цивилне заштите.³

2) МЕРЕ ЕУ

“A Community approach on the prevention of natural and man-made disasters”, *Commission of the European Communities*, COM (2009) 82 final, 23.2.2009, Brussels.

“EU Strategy for supporting disaster risk reduction in developing countries”, *Commission of the European Communities*, COM (2009) 84 final, Brussels, 23.2.2009.

“Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management”, *European Commission*, SEC (2010) 1626 final, Brussels, 21.12.2010.

“Towards Better Protecting Citizens against Disaster Risks: Strengthening Early Warning Systems in Europe”, *Commission of the European Communities*, SEC (2007) 1721, Brussels, 14.12.2007.

“Council Decision of 8 November 2007 establishing a Community Civil Protection Mechanism”, *Official Journal of the European Union*, L 314, Vol. 50, 1 December 2007.

“Council decision of 23 October 2001 establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance intervention”, *Official Journal of the European Communities*, 15.11.2001, L 297/7.

³ Видети: “Council decision of 23 October 2001 establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance intervention”, *Official Journal of the European Communities*, 15.11.2001, L 297/7.

3) САДРЖАЈ

Одлука Савета Европске уније од 8. новембра 2007. године о оснивању Механизма цивилне заштите Заједнице (даље: Одлука) састављен је од 4 поглавља, односно 16 чланова. У првом поглављу дефинисани су предмет и обим (поље) примене Одлуке. Значај првог поглавља налази се у утврђивању суштине и циљева оснивања Механизма цивилне заштите Заједнице, као и његових основних елемената. Поред тога, дефинисане су области у оквиру Механизма цивилне заштите Заједнице на које се Одлука односи. Члан 1. има посебно место јер се наглашава да је циљ доношења Одлуке да олакша сарадњу између Заједнице и држава чланица у случају ванредних ситуација. У опсегу деловања Механизма цивилне заштите Заједнице наведене су катастрофе у којима се активира Механизам цивилне заштите Заједнице, а наглашена је и могућност деловања у случају поморских катастрофа и изван територијалних вода држава чланица ЕУ. Такође, загарантовано је да Одлука неће задирати у постојеће законодавство Заједнице, Европске заједнице за атомску енергију и међусобне уговоре држава чланица. Посебну важност има члан 2. јер су у њему дефинисани основни елементи и активности од којих се састоји Механизам цивилне заштите Заједнице. Укратко, ти елементи и активности су: (1) интервентни тимови, (2) програми обуке, (3) различити облици стручног усавршавања, (4) оцењивање и координација тимова, (5) Центар за надгледање и информације, (6) Заједнички систем хитне комуникације и информисања, (7) допринос развоју откривања и система за рано упозоравање за катастрофе, (8) пружање подршке државама чланицама у приступу опреми и транспортним средствима, (9) обезбеђивање транспорта додатних средстава држави чланици ради брзог одговора на катастрофу, (10) обезбеђивање конзуларне помоћи грађанима ЕУ у трећим државама у вези са цивилном заштитом и (11) друге активности које се у складу са функционисањем Механизма цивилне заштите Заједнице. Друго поглавље детаљно утврђује шта подразумева спремност деловања Механизма цивилне заштите Заједнице. У члану 4. наглашено је да тимови држава чланица морају бити спремни за деловање у року од 12 сати и да притом имају на располагању тим чија обученост одговара ванредној ситуацији која је у току. Државе чланице деловаће у ванредним ситуацијама на добровољној бази, а то деловање биће усмерено ка приоритетима и потребама које се појављују током ванредне ситуације. Модули деловања држава чланица припремљени су у складу са: (1) ресурсима једне или више држава чланица које учествују у Механизму цивилне заштите Заједнице, (2) спремношћу извршавања задатака у одређеној области и (3) способности

деловања у складу са међународним смерницама. Још једна обавеза држава чланица је избор стручњака који могу одмах по избијању ванредне ситуације бити позвани на место ванредне ситуације или у координациони тим. Државе чланице могу у случају ванредне ситуације размотрити пружање и других врста помоћи и услуга преко адекватних служби и ресурса које могу омогућити невладине институције и други релевантни субјекти. Поред наведеног, у случају пружања додатне помоћи и услуга државе чланице могу, али уз одређена безбедносна ограничења, доставити информације о доступним војним средствима као последњој могућности пружања помоћи у активностима заштите и спасавања. Коришћење војних средстава мора бити остварено преко Механизма цивилне заштите Заједнице, али само у виду транспорта, логистичке подршке и војних медицинских служби. Наглашено је да државе чланице које пружају додатну помоћ угроженој држави чланици могу затражити помоћ Европске комисије како би се спровеле потребне активности везане за што бржи транспорт помоћ средстава цивилне заштите. Треће поглавље односи се на одговор на катастрофу, односно ванредну ситуацију. Члан 6. истиче обавезу државе чланице ЕУ која је погођена кризом, или у случају постојања извесне претње која може прећи њене територијалне границе, да одмах обавести Европску комисију или државу чланицу која може бити погођена кризом. Уколико је криза таквог обима да постоји процена да ће једној или више држава које су њом погођене у једном тренутку требати помоћ, те државе су у обавези да што пре обавесте Европску комисију како би овај орган ЕУ могао на време да обавести друге државе чланице и стави своја средства у службу пружања помоћи. У члану 7. истакнуто је да држава чланица на чијој територији се догодила катастрофа може затражити помоћ од друге државе чланице путем Центра за надгледање и информације или директно. Захтева се да захтев за помоћ буде што јаснији и детаљнији. Држава чланица којој је упућен захтев за помоћ дужна је да хитно обавести угрожену државу да ли има капацитета да пружи помоћ. Ако та држава има капацитета да пружи помоћ онда мора детаљно известити угрожену државу о обиму и условима пружања помоћи. Држава чланица која тражи помоћ одговорна је за усмеравање интервенција пружања помоћи. Званични органи угрожене државе у обавези су да пруже смернице и дефинишу ограничења у задацима тимова других држава чланица који пружају помоћ. У случају да угрожена држава чланица тражи од интервентних тимова других држава чланица да усмере своје активности у њено име, онда је неопходно успоставити координацију између држава чланица које пружају помоћ и Заједнице, а која се тиче интервенција на терену. У четвртом поглављу наведене су завршне одредбе Одлуке. У члану

10. наведено је да је учешће у Механизму цивилне заштите Заједнице отворено за државе које су кандидати за пријем у ЕУ. Треће државе, као и регионалне и међународне организације, могу узети учешће у сарадњи у оквиру Механизма цивилне заштите Заједнице где споразуми између ових субјеката и Заједнице то дозвољавају. У члану 11. наводи се да ће ради примене ове Одлуке државе чланице именовати компетентне представнике и о томе информисати Европску комисију. Сваке треће године од дана усвајања Европска комисија вршиће процену примене ове Одлуке. Закључци о примени биће достављани Европском парламенту и Савету Европске уније. Период евалуације примене Одлуке и тела која ће имати увид у њу утврђени су чланом 14.⁴

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Усвајање Одлуке обављено је 8. новембра 2007. године у главном граду Белгије, Бриселу. Одлука Савета Европске уније од 8. новембра 2007. године о оснивању Механизма цивилне заштите Заједнице ступила је на снагу 1. децембра 2007. године објављивањем у Службеном листу Европске уније. Одлука се односи на све државе чланице ЕУ. Такође, уколико буде неопходно, одредбе ове Одлуке биће допуњаване предложеним амандманима, допунама и изменама.

5) ИЗВОРИ

„Акциони план за формирање јединствене службе за ванредне ситуације”,
Службени гласник РС, бр. 78/2009.

“A Community approach on the prevention of natural and man-made disasters”,
Commission of the European Communities, COM (2009) 82 final, 23.2.2009,
Brussels.

Бојичић, Немања, „Развој система заштите и спасавања у оквиру МУП-а Републике Србије”, *Безбедност*, год. LV, бр. 1/2013.

„Закон о ванредним ситуацијама”, *Службени гласник РС*, бр. 93/2012.

„Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама”,
Службени гласник РС, 86/2011 од 18.11.2011.

⁴ Видети: “Council Decision of 8 November 2007 establishing a Community Civil Protection Mechanism”, *Official Journal of the European Union*, L 314, Vol. 50, 1 December 2007.

„Уредба о разврставању објекта, делатности и земљишта у категорије угрожености од пожара”, *Службени гласник РС*, бр. 76/2010, 22.10.2010. године.

“Council Decision of 8 November 2007 establishing a Community Civil Protection Mechanism”, *Official Journal of the European Union*, L 314, Vol. 50, 1 December 2007.

“Council decision of 23 October 2001 establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance intervention”, *Official Journal of the European Communities*, 15.11.2001, L 297/7.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

„Акциони план за формирање јединствене службе за ванредне ситуације” усвојен је током септембра 2009. године. Општи циљ Акционог плана је усаглашавање активности којима се штите животи људи, животни услови, животна средина и имовина. Такав приступ треба да резултира умањивањем последица у случају ванредних ситуација. Специфичан циљ оличен је у неопходности стварања обједињеног система управљања у току ванредних ситуација. Утврђивање специфичног циља Акционог плана односи се и на истовремено ангажовање свих расположивих ресурса. Тиме се увећава ефикасност деловања у суочавању са изазовима, ризицима и претњама током ванредних ситуација. Успостављање интегрисане службе за ванредне ситуације омогућава брзо реаговање у ванредним ситуацијама, чиме се повећава ефикасност у акцијама спасавања живота и имовине. Зато се претпоставља да ће Акциони план омогућити бољу обученост и опремљеност тимова, односно јединица, који представљају окосницу за деловање у ванредним ситуацијама. Поред наведеног, планирано је и успостављање јединственог командно-оперативног центра чији ће задатак бити координација активности субјеката који су надлежни за деловање у ванредним ситуацијама. Други задатак поменутог центра односи се на усмеравање и координацију активности јединица на терену у току трајања ванредних ситуација.⁵ Смисао стандардизације која се спроводи у Србији јесте повећање ефикасности цивилне заштите током ванредних ситуација. Стандардизација је превасходно усмерена ка усаглашавању са нормама и процедурама које тренутно важе у ЕУ. Реформа цивилне заштите, средином 2009. године, резултирала је формирањем Сектора за ванредне ситуације у

⁵ Видети: „Акциони план за формирање јединствене службе за ванредне ситуације”, *Службени гласник РС*, бр. 78/2009.

оквиру Министарства унутрашњих послова. Зато је ово Министарство у области цивилне заштите добило улогу најзначајнијег субјекта. Конкретније, у искључивој надлежности Министарства унутрашњих послова је креирање и реализација политике у области цивилне заштите.⁶ Пет регионалних тимова за спасавање у случају земљотреса, односно спасавање из рушевина, оформљени су током 2009. године. Тимове чине припадници Жандармерије и ватрогасно-спасилачких јединица. Регионални тимови за спасавање имају центре у Београду, Нишу, Ваљеву, Новом Саду и Краљеву. У вези са развојем система цивилне заштите у Србији, према стандардима ЕУ, треба истаћи да су инструктори цивилне заштите Француске обучавали припаднике регионалних спасилачких тимова Србије. Законом о ванредним ситуацијама организовано је деловање у случају катастрофа тако што је Сектору за ванредне ситуације додељена надлежност вршења координације државних институција укључених у акције спасавања. Тиме се желела постићи већа ефикасност током ванредних ситуација. Цивилна заштита у Србији, односно област ванредних ситуација, додатно је побољшана унапређењем законодавног оквира крајем 2010. године. Наиме, дефинисани су стандарди формирања штабова у случају ванредних ситуација, обуке, финансирања, уз темељније разврставање објеката, делатности и земљишта у одређене категорије угрожености од пожара.⁷ Законодавни оквир у вези са цивилном заштитом додатно је унапређен током 2011. године. Тада су усвојене уредбе и правилници у вези са плановима, евакуацијом, специјализованим јединицама, опремом, ватрогасним јединицама локалне самоуправе, заштитом од пожара, заштитом високих објеката и расподелом информација.⁸ Посебан значај у савременом развоју цивилне заштите у Србији имало је усвајање „Националне стратегије заштите и спасавања у ванредним ситуацијама”. Основни циљ Стратегије јесте креирање интегрисаног система заштите и спасавања на територији Србије. Узимајући у обзир одређеност Републике Србије да постане чланица ЕУ током израде Стратегије, уз усвајање додатних законских и подзаконских аката, фокус је стављен на постојеће стандарде ЕУ у домену цивилне

⁶ Видети: „Закон о ванредним ситуацијама”, Службени гласник РС, бр. 93/2012, чл. 11.

⁷ Детаљније о разврставању објеката, делатности и земљишта у категорије угрожености од пожара у Србији видети: „Уредба о разврставању објекта, делатности и земљишта у категорије угрожености од пожара”, Службени гласник РС, бр. 76/2010, 22.10.2010. године.

⁸ Видети: Немања Бојичић, „Развој система заштите и спасавања у оквиру МУП-а Републике Србије”, Безбедност, год. ЛВ, бр. 1/2013, стр. 171-174.

заштите.⁹ Намеће се закључак да се формирање савременог система цивилне заштите у Србији реализује у складу са стандардима ЕУ. У том смислу, основни елемент је успостављање обједињеног система организације и активности током ванредних ситуација. Свест грађана и њихова спремност да се ангажују важан је аспект који утиче на превентивно деловање и брзо стављање свих расположивих капацитета у циљу спречавања настајања ванредне ситуације и ефикасног елиминисања њених последица. Зато је развој „културе превенције”, у чијем су фокусу првенствено грађани, један од стандарда чијем развоју ЕУ поклања велику пажњу. Покретање ватрогасно-спасилачких јединица у складу са савременим стандардима скраћује време почетка интервенисања у случају ванредне ситуације. Други ефекат оваквог приступа повећава ефикасност током спасавања и заштите. Управо зато, постојање јединственог командно-оперативног центра чини деловање током ванредних ситуација ефикаснијим јер се јачају могућности брзе размене информација, анализе извештаја са терена и координирања активности спасилачких тимова.

⁹ Видети: „Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама”, Службени гласник РС, 86/2011 од 18.11.2011.