

УДК: 614.8(492)

Biblid 1451-3188, 18 (2019)

Год XVIII, бр. 67, стр. 237–245

Изворни научни рад

ЗАКОН О БЕЗБЕДНОСИМ РЕГИОНИМА У ХОЛАНДИЈИ

др Александар ЈАЗИЋ¹

Анстракт: Холандија је законским нормама уредила деловање у ванредним ситуацијама у виду безбедносних региона. Формирање безбедносних региона односи се, искључиво, на деловање релевантних субјеката у ванредним ситуацијама на некој територији. Безбедносни региони представљају неку врсту организације чији су чланови, поред јединица локалне самоуправе, субјекти чија је примарна активност деловање у ванредним ситуацијама. Главни учесници безбедносних региона у Холандији су представници локалне самоуправе. Безбедносни региони не угрожавају систем локалне самоуправе у Холандији, већ се са тим системом преклапају и покривају другу сферу. Систем локалне самоуправе у Холандији и безбедносни региони покривају другачије области функционисања државе. Ова два система спајају се кроз јединице локалне самоуправе и њихове надлежности. Укључивањем јединица локалне самоуправе у безбедносне регионе утиче се на обликовање ових региона, у складу са потребама на некој територији. Тиме се истовремено врши подела посла међу релевантним субјектима у складу са њиховим капацитетима, а у циљу веће ефикасности. Носиоци активности у области безбедности у овим регионима су хитне службе, односно ватрогасно-спасилачке јединице, полиција и служба хитне помоћи.

Кључне речи: ванредне ситуације, кризе, катастрофе, елементарне непогоде, Холандија, локална самоуправа, општине, региони, хитне службе, ватрогасно-спасилачке јединице.

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-маил: jazic@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

Холандија је административно подељена на покрајине, односно регионе. Сваки регион има регионално веће, извршни одбор и краљичиног (краљевог) комесара. Број чланова регионалног већа разликује се од региона до региона, а у зависности од броја становника који на територији тог региона живе. Ако у међувремену дође до смањивања или повећања броја становника неког региона број чланова регионалног већа не мења се до наредних избора.² Тренутно, Холандија је подељена на 12 региона. Регионална већа представљају законодавна тела у регионима. Њихови чланови бирају се на директним општим изборима, а мандат им траје четири године. Регионална већа имају овлашћења да доносе подзаконске акте и њима председава комесар који представља краљицу, односно краља. Извршни одбор је извршни орган региона. Овај орган спроводи одлуке регионалних већа и у његову надлежност спада извршавање политике централних власти на регионалном нивоу. Извршни одбор састављен је од краљичиног (краљевог) комесара и од три до девет чланова које именује регионално веће. Краљичин (краљев) комесар председава извршним одбором. Његов мандат траје шест година, а на то место га именује влада на предлог регионалног већа. Области које спадају у директну надлежност регионалних власти су: животна средина, локални путеви, јавни превоз, регионални медији и медијски програм, енергија, регионално планирање, култура, туризам и програми за коришћење слободног времена.³ Регионално веће има овлашћења да оснива различите комитете у складу са тренутним потребама. Исто овлашћење имају и извршне власти региона. Оснивање комитета на територији региона обавља се на исти начин као и на територији општина. Принципи формирања, организације и функционисања комитета које оснивају регионалне власти исти су као и у случају комитета које формирају општинске власти.⁴ У Холандији је током 2011. године смањен број надлежности и овлашћења општина у вези са функционисањем ватрогасних јединица. Обавезе у вези са ватрогасним јединицама додељене су регионалним властима. Тиме су надлежности и обавезе регионалних власти у области безбедности додатно увећане. Последица такве одлуке било је увећавање капацитета безбедносних региона.⁵ Оснивање

² "Act of 10 September 1992 containing new provisions governing provinces", Government of the Netherlands, The Hague, 2014, Sect. 6. and 8.

³ "Local and Regional Government in Europe: Structures and Competences", *The Council of European Municipalities and Regions*, Brussels, pp. 60-61.

⁴ "Act of 10 September 1992 containing new provisions governing provinces", op. cit., Sect. 80, para. 1. and 3; Sect. 81, para. 1.

⁵ "The duties of the Fire Brigade transferred from the municipalities to the safety regions", *Government of the Netherlands*, Интернет: <https://www.government.nl/latest/news/2011/03/>

безбедносних региона утицало је на промене положаја и утицаја јединица локалне самоуправе. Те промене имају у одређеној мери ограничавајући карактер. До 2010. године јединице локалне самоуправе, односно општине, имале су у Холандији најважнију улогу у припреми планова у случају криза и ванредних ситуација. Доношењем Закона о безбедносним регионима најважнија овлашћења и дужности пренесене су са локалног на регионални ниво власти. Конкретније, ради се о оснивању и организовању безбедносних региона. Безбедносни регион представља облик сарадње надлежних органа села и градова у области криза и ванредних ситуација на територији региона у којима се налазе. Циљ доношења Закона о безбедносним регионима је подизање спремности јавних служби у случају криза и ванредних ситуација. Локалне власти у Холандији имају високу аутономију и велики утицај на питања од локалног значаја на својој територији. Безбедносни региони представљају функционални ресорни ниво спровођења јавних политика. Промене изазване успостављањем безбедносних региона, а које укључују преузимање одређених надлежности од нижих нивоа локалне самоуправе, узроковале су промену облика и структуре локалне самоуправе. Тиме су на неки начин спроведене промене у области система локалне самоуправе у Холандији. Те промене донекле су смањиле утицај јединица локалне самоуправе на политику у вези са функционисањем безбедносних региона. То потврђује начин организовања безбедносних региона у коме своје место имају бројни учесници. Тако је положај јединица локалне самоуправе у оквиру безбедносних региона постао још компликованији.⁶

2) МЕРЕ ЕУ

- “European Parliament resolution of 19 June 2008 on stepping up the Union’s disaster response capacity”, *Official Journal of the European Union*, 27.11.2009.
- “EU Strategy for supporting disaster risk reduction in developing countries”, *Commission of the European Communities*, COM (2009) 84 final, Brussels, 23.02.2009.
- “IMPACT ASSESSMENT accompanying document to the Communication “Towards a stronger European disaster response: the role of civil protection and humanitarian assistance”, Commission staff working document, *European Commission*, COM (2010) 1242 final, 26.10.2010, Brussels.

18/the-duties-of-the-fire-brigade-transferred-from-the-municipalities-to-the-safety-regions, 03/01/2019.

⁶ Erik van Wijngaarden, “Public Management Reform Within The Local Government Due To The Established Dutch Law Regarding The Safety Regions”, *The Hague Governance Quarterly*, Vol. 1: Austerity, October 2013, pp. 1-2.

- “Opinion of the Committee of the Regions on “Towards a stronger European disaster response”, *Official Journal of the European Union*, 01.07.2011.
- “Proposal for a Council Regulation establishing a Rapid Response and Preparedness Instrument for major emergencies”, *Commission of the European Communities*, COM (2005) 113 final, 06.04.2005, Brussels.
- “Reinforcing the Civil Protection Capacity of the European Union”, *Commission of the European Communities*, COM (2004) 200 final, 25.03.2004, Brussels.
- “Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management”, *European Commission*, SEC (2010) 1626 final, Brussels, 21.12.2010.
- “Towards a stronger European disaster response: the role of civil protection and humanitarian assistance”, *European Commission*, COM (2010) 600 final, 26.10.2010, Brussels.
- “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.

3) САДРЖАЈ

У надлежност општинских извршних органа спада: ватрогасна служба, управљање катастрофама и кризним ситуацијама и медицинска помоћ. Општински извршни органи одговорни су за организацију наведених служби и деловања у наведеним ситуацијама. То су задаци и овлашћења које општине преносе безбедносним регионима. Градоначелник наставља да буде надлежан за ватрогасну службу и задржава овлашћења да издаје наређења уколико постоји опасност. Та овлашћења укључују издавање наређења која се односе на: евакуацију стамбених зграда, затварање улица и удаљавање лица која онемогућавају гашење пожара. Градоначелник задржава врховну команду и зато је у могућности да издаје налоге организацијама које иначе нису под његовом надлежношћу, али које учествују у борби против катастрофа. Извршне власти општина које припадају региону састављају заједничке прописе о оснивању јавног органа који је одређен као безбедносни регион. Безбедност спада у надлежност локалних власти, али су општине често сувише мале да би биле способне да се на адекватан начин припреме за све врсте пожара, катастрофа и криза. Поред тога, катастрофе и кризе понекад нису проблем само једне општине, већ могу да погоде више општина истовремено. Безбедносни регион је облик проширене локалне самоуправе. Сваки безбедносни регион има заједничке прописе као свој законски темељ. Закон обавезује општине да доносе такве заједничке прописе у којој је свака општина учесник. То значи да свака општина дели одговорност са другим општинама када је у питању административно и организационо управљање безбедносним регионом. Сваки безбедносни регион у Холандији мора имати адекватно

припремљену професионалну организацију за случај катастрофа и управљање кризама. Комбиновањем снага на регионалном нивоу, службе за ванредне ситуације могу бити боље припремљене за претње као што су велики пожари, несреће широких размера, тероризам, пандемије или нуклеарне несреће. Зато је надлежни управни орган дужан да утврди кохерентну политику за све хитне службе.⁷ Управни одбор је главни и одлучујући орган сваког безбедносног региона и чине га градоначелници општина учесница. Председник управног одбора безбедносног региона је један од градоначелника и он се на то место именује краљевским декретом. Безбедносни регион утемељен је на заједничким прописима. Да би се осигурала административна власт безбедносног региона, управни одбор доноси одлуке већином гласова. Ако су гласови изједначени, председник управног одбора има одлучујући глас. Управни одбор безбедносног региона мора бити способан да одговори на веома широк спектар катастрофа и криза, па је зато неопходно да своје активности координира са многим странама учесницама. Партнери који учествују у кризама позивају се да учествују на састанцима управног одбора када је њихово присуство неопходно због дневног реда састанка. Задаци Управног одбора безбедносног региона су: (1) снабдевање у случају пожара, природних катастрофа и постојања ризика од појаве криза, (2) саветовање надлежних органа о ризицима у вези са пожарима, катастрофама и кризама, (3) саветовање општинских извршних органа о ватрогасној служби, (4) набавка и подела комуналне опреме, (5) припрема за гашење пожара и реаговање на веће инциденте и организовање управљања катастрофама и кризним ситуацијама, (6) успостављање и одржавање функционисања ватрогасне службе, (7) успостављање и одржавање функционисања организације здравствене помоћи на регионалном нивоу, (8) обезбеђивање адекватног простора за случај инцидента и (9) редовна достава и проток информација у оквиру служби безбедносног региона.⁸ Управни одбор безбедносног региона усваја план активности најмање једном у четири године. Овај план се усваја у складу задацима безбедносног региона. План активности у вези са сваким могућим догађајем мора да садржи: (1) опис оперативног деловања служби и организација безбедносног региона, укључујући полицију, као и општина у оквиру управљања катастрофама и кризама, (2) план вежби, и (3) време одзива ватрогасне службе, као и опис објеката и мера неопходних да би ватрогасна служба могла да буде у стању да испуни наведено време.⁹

⁷ "Safety Regions Act", *Ministry of Security and Justice*, The Hague, April 2013, pp. 11-13.

⁸ Erik van Wijngaarden, "Public Management Reform Within The Local Government Due To The Established Dutch Law Regarding The Safety Regions", *op.cit.*, pp. 15-16.

⁹ "Act of 11 February 2010, containing provisions for the fire services, disaster management, crisis management and medical assistance (Security Regions Act)", *Ministry of the Interior and Kingdom Relations*, The Hague, 11. February 2010, Section 12, para. 1. and 2.

Поменути план активности делом ће бити заснован на профилу ризика који утврђује управни одбор безбедносног региона. Утврђивање профила ризика састоји се од: (1) прегледа ситуација високог ризика унутар безбедносног региона који могу да резултирају пожарима, непогодама или кризама, (2) прегледа типова пожара, катастрофа и криза који се могу појавити на територији безбедносног региона, и (3) анализи која укључује отежавајуће околности и процену последица различитих врста пожара, катастрофа и криза. Управни одбор безбедносног региона утврђује профил ризика након консултација са саветима општина учесника. Најмање једном годишње управни одбор безбедносног региона позива субјекте, који могу бити укључени у могуће катастрофе и кризе у региону, на заједничке консултације о ризицима у региону.¹⁰ Управни одбор безбедносног региона усваја кризни план најмање једном у четири године, који ће у сваком могућем догађају садржати опис организације, надлежности, задатака, овлашћења и одговорности у оквиру управљања катастрофама и кризама. Кризни план садржи опис организације, одговорности, задатака и овлашћења и надлежности у вези са предузетим мерама и објектима које ће обезбедити општине у оквиру управљања ванредним и кризним ситуацијама. Такође, кризни план ће садржати споразуме закључене са осталим странама које ће бити укључене у могуће катастрофе и кризе.¹¹ Савет за безбедност се састоји од 25 лица који уједно председавају безбедносним регионима и функционише као национална платформа за безбедносне регионе. Савет за безбедност представља консултативно тело за безбедносне регионе, али је истовремено и место контакта за холандског министра за безбедност и правду када се доносе споразуми у вези са управљањем катастрофама и кризама. Поред наведених улога, Савет за безбедност обезбеђује обуку за ватрогасне официре, испите за припаднике ватрогасне службе, издавање сертификата, стицање и ширење знања и стручности, потребне стручне материјале и слично.¹²

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Закон о безбедносним регионима донет је 11. фебруара 2010, а ступио је на снагу 1. априла 2010. године, и односи се на све регионе у Холандији. У међувремену су усвојени многи амандмани на поменути Закон, па је његова ревизија коначно завршена 1. јануара 2013. године. Усвајање овог Закона обављено је у Хагу. У коначним одредбама наводи се да ће се „Закон од 11. фебруара 2010, који садржи одредбе о ватрогасним службама, управљању

¹⁰ Ibidem, Section 15, para. 1, 2, 3. and 5.

¹¹ Ibidem, Section 16, para. 1. and 2.

¹² Видети: “Safety Regions Act”, op.cit., p. 16.

катастрофама, управљању кризама и медицинској помоћи“, наводити као Закон о безбедносним регионима.

5) ИЗВОРИ

“Act of 10 September 1992 containing new provisions governing provinces”, Government of the Netherlands, The Hague, 2014.

“Act of 11 February 2010, containing provisions for the fire services, disaster management, crisis management and medical assistance (Security Regions Act)”, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Hague, 11. February 2010.

Van Wijngaarden, Erik, “Public Management Reform Within The Local Government Due To The Established Dutch Law Regarding The Safety Regions”, *The Hague Governance Quarterly*, Vol. 1: Austerity, October 2013.

Keković, Z., Marić, P., Komazec, N., (2011), Republic of Serbia natural and other disaster risk assessment – methodology, *Nauka, bezbednost, policija – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, br. 3, str. 2-3.

“Local and Regional Government in Europe: Structures and Competences”, *The Council of European Municipalities and Regions*, Brussels.

“Safety Regions Act”, *Ministry of Security and Justice*, The Hague, April 2013.

“The duties of the Fire Brigade transferred from the municipalities to the safety regions”, *Government of the Netherlands*, Интернет: <https://www.government.nl/latest/news/2011/03/18/the-duties-of-the-fire-brigade-transferred-from-the-municipalities-to-the-safety-regions>, 03/01/2019.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Ванредне ситуације представљају изненадну појаву, па захтевају ангажовање додатних снага да би се нормализовало функционисање једног дела државе или целе територије. Није неопходно ванредну ситуацију аутоматски окарактерисати као кризу, али се исто тако не може тумачити као нормално стање. Кризе широких размера захватају веће оквире у односу на ванредне ситуације. Ванредне ситуације су стање у којима хитне службе функционишу у складу са утврђеним процедурама и ослањају се на постојеће капацитете. Значајна је и различита перцепција ванредних ситуација, односно криза. Група људи или локална заједница која је погођена, на пример елементарном непогодом, вероватно ће настало стање посматрати као кризу широких размера током које се јавља осећај угрожености. За групу или за локалну заједницу која није директно погођена елементарном непогодом то стање нема тако снажан ефекат и значај. Ванредне ситуације су оквир у којем се утврђују улоге и надлежности различитих субјеката, као и њихове могућности за ефикасно деловање. Утврђивање позиције и капацитета

субјеката врши се ради пружања адекватног одговора да би се елиминисале или умањиле последице ванредних ситуација. Примарни циљ управљања ванредним ситуацијама је откривање фактора који могу имати негативног ефекта на локалне заједнице, али и шире. Идентификацијом таквих фактора ствара се оквир за изградњу капацитета да би се адекватно одговорило на могуће испољавање негативних фактора.¹³ Узимајући у обзир овакво схватање ванредних ситуација, може се рећи да су безбедносни региони ефикасан одговор на питање стварања платформе за брзу поделу надлежности у припремама и деловању. Укључивање у безбедносне регионе свих релевантних субјеката неопходан је предуслов за формирање безбедносних региона. Ефикасност функционисања безбедносних региона у ванредним ситуацијама управо зависи од субјеката који их чине. То исто важи ако се говори и могућности избегања великих несрећа које би се временом трансформисале у катастрофе. Република Србија има неопходне капацитете за формирање безбедносних региона, а кроз холандска искуства може креирати сопствени модел. Као проблем може се појавити тренутна снага релевантних субјеката који би требали да ојачају безбедносне регионе. Ту се на првом месту ради о привредним субјектима у домаћем власништву који се тренутно боре са економским проблемима. Ипак, Србија се може ослонити на јавне установе и институције које могу доста допринети ефикасности безбедносних региона. Безбедносне структуре у Републици Србији, као што су ватрогасне јединице и полиција, имају значајно искуство у ванредним ситуацијама. То се може искористити за адекватно формирање и постављање безбедносних региона. Србија је често била погођена различитим елементарним непогодама које су прерастале у ванредне ситуације. Организацијом безбедносних региона свака општина може утицати на функционисање безбедносног региона, чији је део у складу са могућим опасностима које постоје на њеној територији. Безбедносни региони су добро и изводљиво решење за Србију у вези са јачањем превенције и одбране у ванредним ситуацијама.

¹³ Zoran Keković, Predrag Marić and Nenad Komazec „Republic of Serbia natural and other disaster risk assessment – methodology”, *NBP – Journal of Criminalistics and Law*, No. 3, 2011, pp. 2-3.

LAW ON SECURITY REGIONS IN THE NETHERLANDS

Abstract: Emergency situations are frequently happening and require a high level of preparedness in order to respond quickly and efficiently. The Netherlands has regulated its activities in emergency situations in the form of security regions. In the Netherlands, there is a high level of autonomy of the local self-government units, so their inclusion in the security regions is very simple. The establishment of the security regions refers exclusively to the operation of relevant entities in emergency situations in a given territory. The security regions are some type of organization whose members, in addition to the local self-government units, are subjects whose primary activity is an emergency response. The main participants in the security regions in the Netherlands are representatives of local self-government. The security regions do not jeopardize the system of local self-government in the Netherlands, but overlap with that system and cover the other sphere. The system of local self-government in the Netherlands and the security regions cover different areas of the functioning of the state. It is a form of local self-government in the field of emergency situations. These two systems are merged through the units of local self-government and their competencies. The inclusion of the local self-government units in the security regions affects the design of these regions in accordance with the needs of a particular territory. At the same time, the division of work among the relevant entities is carried out in accordance with their capacities to increase efficiency. Each security region formulates its goals separately but also coordinates with other security regions. It may happen that an emergency situation hit two or more regions, so it is important that there is mutual cooperation. Carriers of activities in the field of security in these regions are emergency services, like the firefighting-rescue units, police and emergency services. The most important role is played by the firefighting-rescue units because of the areas they cover in their regular activities and the knowledge they possess.

Key words: emergency situations, crises, catastrophes, natural disasters, the Netherlands, local self-government, municipalities, regions, emergency services, firefighting-rescue units.