

UDK 355.58(4-672EU)
Bibliid 0543-3657, 72 (2021)
God. LXXII, br. 1182, str. 109-125
Pregledni rad
Primljen: 28.4.2021.
Prihvaćen: 14.6.2021.
doi: https://doi.org/10.18485/iipe_mp.2021.72.1182.5

Aleksandar JAZIĆ¹

Politika Evropske unije u oblasti zaštite od vanrednih situacija i katastrofa: jačanje pripremljenosti i spremnost za delovanje u trećim državama

SAŽETAK

Klimatske promene i tehnološki razvoj uticali su na promene potencijalnih opasnosti koje vanredne situacije nose sa sobom. To je uticalo i na moguće promene u samom obimu vanrednih situacija, odnosno na mogućnost da se njihove posledice osele na širem tlu. Nove vanredne situacije mogu posebno ugroziti države koje nisu na visokom nivou ekonomskog razvoja. Evropska unija je zato preuzela korake kako bi unapredila njen sistem civilne zaštite. Prvi cilj Evropske unije je bolja pripremljenost i unapređenje sistema koji treba da pruži brži i efikasniji odgovor na vanredne situacije i katastrofe. Drugi cilj je mogućnost efikasnijeg i bržeg pružanja pomoći državama koje nisu njene članice. To se odnosi ne samo na države koje su na tlu Evrope, nego i šire. U svrhu ostvarenja dva navedena cilja Evropska unija je donela odluke kojima je osnovan Evropski fond za civilnu zaštitu i Resk EU. Time je Evropska unija objedinila kapacitete država članica u jedan širi sistem, uz organizovanje rezervnih kapaciteta i snaga. Stvaranjem koherentnijeg sistema odgovora na vanredne situacije Evropska unija je ojačala sopstvenu pripremljenost,

¹ Aleksandar Jazić, naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. Rad je nastao u okviru projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2021. godine“, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2021. godine.

uz stvaranje preduslova za pružanje adekvatne pomoći drugim državama bilo gde na svetu.

Ključne reči: Evropska unija, Evropska komisija, vanredne situacije, katastrofe, civilna zaštita, Mehanizam civilne zaštite Unije, Evropski fond za civilnu zaštitu, Resk EU.

Uvod

Savremeni tehnološki razvoj i klimatske promene uticali su na novi pristup Evropske unije (EU) potencijalnim opasnostima koje navedene pojave nose sa sobom. Radi se o promeni pristupa mogućim vanrednim situacijama i katastrofama zbog njihove promenjene prirode. Odavno je uočeno da se jedna vanredna situacija u jednoj državi može preneti na teritoriju druge države ili na teritoriju više država. Zato vanredne situacije i katastrofe, u zavisnosti od intenziteta i obima, mogu predstavljati regionalni problem, a i šire.

Konkretna posledica klimatskih promena, na primer, su poplave i zemljotresi. Ne treba izgubiti iz vida i vanredne situacije i katastrofe koje su posledica delovanja ljudskog faktora, što može sa sobom nositi identične rizike kao u slučaju prirodnih i tehnoloških faktora. Zato se pristup EU odgovoru na vanredne situacije menjao se u skladu sa opasnostima po ljudske živote, materijalna dobra i životnu sredinu. U periodu Hladnog rata akcenat je bio na mogućem velikom sukobu koji bi uključivao upotrebu nuklearnog naoružanja. U današnje vreme pažnja se poklanja opasnostima i rizicima koje izazivaju velike prirodne promene, kao i upotrebi osetljivih tehnologija.

Ima dosta razloga zbog kojih EU ulaže napore u razvoj i jačanje kapaciteta i planova za efikasan odgovor na vanredne situacije. Pored mogućnosti da vanredna situacija pogodi više država, vanredne situacije imaju negativan efekat na razvoj EU u mnogim oblastima. Pri tome, treba uzeti u obzir i velike troškove prilikom uklanjanja posledica vanrednih situacija i procesa vraćanja različitih javnih subjekata u redovno funkcionisanje. EU se u ekonomskom smislu direktno slabi zbog štetnih efekata vanrednih situacija, jer se onemogućava konstantno ulaganje u razvoj njenih regiona i različitih politika. Većina država članica ima potpuno razvijene planove za reagovanje u vanrednim situacijama. To nije dovoljno kada se govori u mogućim opasnostima koje sa sobom nose vanredne situacije. Zato u EU postoji izražena težnja da se planovi reagovanja u vanrednim situacijama pojedinačnih država članica objedine u jedinstven sistem. To podrazumeva i savremeni razvoj EU u oblasti civilne zaštite kojim bi se izgradio jedan nadnacionalni sistem odgovora na vanredne situacije.

Poseban aspekt razvoja EU u oblasti odgovora na vanredne situacije predstavljaju treće države. Radi se o državama koje nisu članice EU i nalaze

se u njenom bližem ili daljem okruženju. Što se neka država nalazi u bližem okruženju EU, veća je potencijalna opasnost po EU u slučaju da u toj državi nastane vanredna situacija. U tom slučaju, EU je prinuđena da toj državi ili grupi država pruži adekvatnu pomoć, jer u slučaju da se vanredna situacija otrgne kontroli njeni negativni efekti mogu se lako preneti na teritoriju država članica EU. Države u okruženju EU imaju dosta problema kada se radi o stabilnosti i efikasnom funkcionisanju ekonomskog sistema. Obično se u takvim državama malo pažnje posvećuje razvoju sistema za delovanje u vanrednim situacijama, jer se inače ograničena finansijska sredstva usmeravaju u druge oblasti. Sigurno je da bi svaka država želela da ima efikasan sistem delovanja u vanrednim situacijama, ali je logična posledica nedovoljno razvijenog ekonomskog sistema nisko ulaganje u kapacitete zaštite i spasavanja. Države se trude da što više unaprede svoj sistem koji bi trebao da pruži što bolji odgovor na vanredne situacije, ali to zahteva finansijske troškove koje neke države ne mogu sebi da priušte. Zato je jedan od fokusa EU pomoć trećim državama u vanrednim situacijama. EU je angažovana na razne načine u ovoj oblasti – od donacija, zajedničkih vežbi do različitih oblika institucionalne saradnje. Efikasno funkcionisanje sistema civilne zaštite država u okruženja direktno doprinosi bezbednosti država članica EU. Pored toga, pojedine države u okruženju imaju kao jedan od glavnih spoljnopolitičkih ciljeva njihovo priključenje EU. Jačanjem i razvojem sistema civilne zaštite u ovim državama EU potencijalno jača svoj sistem, ukoliko u jednom trenutku te države postanu njene članice. Bez obzira na to, EU nastoji da se sistemi civilne zaštite država u okruženju što više razvijaju i unaprede po ugledu na sisteme njenih članica. Zato EU razvija različite programe koji omogućavaju državama u okruženju da se ravnopravno sa njenim državama članicama uključe u razvoj sistema koji će omogućiti efikasan odgovor na vanredne situacije i katastrofe. Time se postavlja osnova da se na području evropskog kontinenta formira jedan koherentan sistem u kome će svaka država, bez obzira da li je članica ili ne, imati svoju ulogu u odgovoru na vanredne situacije. Naravno, u svojim programima razvoja efikasnog sistema, koji treba adekvatno da odgovori na vanredne situacije, EU poklanja pažnju i državama koje se nalaze van evropskog kontinenta. Vanredne situacije van evropskog područja mogu direktno pogoditi i tlo Evrope, ali mogu imati i sekundarne posledice koje mogu, na primer, uzdrmati ekonomski sistem EU. Primer su migracije koje se mogu pojaviti u slučaju katastrofe koja bi pogodila određenu državu i značajno urušila njen politički i ekonomski sistem, odnosno dovela do gotovo neizdržive egzistencijalne situacije za stanovništvo.

Jačanje sistema odgovora na vanredne situacije u EU

Nakon završetka Hladnog rata Sjedinjene Američke Države (SAD) postale su jedina globalna sila, čime je preuzela odlučujuću ulogu u

međunarodnim odnosima. Period dominacije SAD često se označava kao unipolarni svetski poredak. Od završetka Hladnog rata prošlo je dosta vremena, a na međunarodnoj sceni pojavili su se novi značajni akteri. Tome je, pored ostalog, doprineo ubrzani tehnološki razvoj. Novi subjekti koji su se pojavili na međunarodnoj sceni mogu svojim kapacitetima da pariraju SAD. Time moć SAD nije umanjena, ali su SAD na globalnom planu dobile nove suparnike u vidu međunarodnih organizacija i država. Zato se sve više u tumačenju međunarodnih odnosa govori kao o multipolarnom poretku. Evropska unija predstavlja subjekat za koga se danas slobodno može reći da ima globalni uticaj. Zato je EU iskoristila rast svoje moći da se nametne u međunarodnim odnosima kao akter koji može da se aktivno uključi u rešavanje globalnih problema.² Vanredne situacije danas sa sobom nose takve potencijalne opasnosti da se može reći da predstavljaju globalni problem za čije je rešavanje neophodno angažovanje EU.

Ključni korak EU u formiranju jedinstvenog sistema zaštite i spasavanja u slučaju vanrednih situacija i katastrofa je formiranje Mehanizma civilne zaštite Unije (*European Union Civil Protection Mechanism – EUCPM*).³ Temelji za osnivanje Mehanizma Unije postavljeni su u oktobru 2001. godine donošenjem „Odluke o osnivanju Mehanizma Zajednice da bi se olakšalo jačanje saradnje u intervencijama pomoći civilne zaštite“, a osnovu su činili tadašnji propisi EU.⁴ Time se postavila dobra osnova za stabilan i koherentan razvoj kapaciteta neophodnih za efikasno reagovanje u slučaju vanrednih situacija i katastrofa različite prirode. Ovom odlukom obuhvaćene su ne samo članice EU, nego i njeni susedi i treće države. Novina u vezi sa ovom odlukom bilo je objedinjavanje pojedinačnih planova u slučaju vanrednih situacija u jedan širi kontekst. Posebno je to značajno za slučajeve koji iziskuju brzo delovanje i gde preventivno delovanje ima presudan uticaj. Treba naglasiti da odluka nije uticala na izmenu već postojećih sporazuma između dve ili više država članica.

Krajem 2007. godine na nivou EU doneta je „Odluka Saveta od 8. novembra 2007. godine kojom se osniva Mehanizam civilne zaštite Unije“, čime je zvanično formiran Mehanizam Unije na osnovama na kojima i danas postoji. Sve kasnije donete odluke u vezi sa Mehanizmom Unije imale su za cilj unapređenje ovog sistema i njegov dalji razvoj.⁵

² Videti: Farid Zakarija, *Postamerički svet*, Heliks, Smederevo, 2009, str. 1-5.

³ U daljem tekstu: Mehanizam Unije

⁴ Videti detaljnije: “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.

⁵ Videti detaljnije: “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.

Osnovni zadatak Mehanizma Unije je osnaživanje saradnje i efikasnija koordinacija među državama članicama u oblasti civilne zaštite. Osnaživanje međusobnih veza treba da rezultira efikasnijim preventivnim delovanjem, boljom pripremom i snažnijim odgovorom na vanredne situacije. Najvažniji cilj delovanja Mehanizma Unije je zaštita stanovništva. Saradnja i koordinacija treba da utiču i na veću solidarnost između država članica. Delovanje Mehanizma Unije u pravcu jačanja prevencije i pripravnosti, kao i konkretne intervencije pružanja pomoći pogođenim državama u slučaju vanrednih situacija realizuje se u okviru EU, ali i van nje. Ukoliko neka treća država ili više njih traži pomoć od EU zahtev se mora podneti isključivo preko Mehanizma Unije. Specifični ciljevi Mehanizma Unije su: (1) ostvarivanje visokog nivoa zaštite od katastrofa kroz različite aktivnosti; (2) podizanje nivoa spremnosti; (3) brže i efikasnije reagovanje, i (4) podizanje svesti građana.

U okviru Mehanizma Unije prevencija ima veoma značajno mesto. Zato se u njegovim okvirima preduzimaju određene aktivnosti kojima se želi ojačati preventivno delovanje. Radi se o aktivnostima kojima se podstiče razmena iskustava među državama članicama, kao i pravovremeno informisanje. Države članice se upućuju na međusobnu razmenu novih saznanja u vezi sa postojećim i potencijalnim rizicima koji mogu izazvati vanrednu situaciju. To uključuje i razmenu saznanja sa terena u vidu mapiranja određenih rizika. Neizostavan deo politike prevencije su određeni fondovi namenjeni za jačanje kapaciteta prevencije. Kao temelj za razvoj „kulture prevencije“, koja treba da osigura efikasnost prevencije u budućnosti, insistira se na saradnji država članica u oblasti obrazovanja, javnog informisanja i podizanja svesti građana u vezi sa značajem preventivnog delovanja.

Radi brže i efikasnije komunikacije između država članica osnovan je Koordinacioni centar za odgovor na vanredne situacije (*Emergency Response Coordination Centre – ERCC*). Centar funkcioniše 24 časa dnevno i biće na raspolaganju državama članicama i Evropskoj komisiji u skladu sa ciljevima Mehanizma Unije.

Evropska komisija (EK) ima svoje nadležnosti u oblasti preventivnog delovanja. Nadležnosti EK tiču se doprinosa unapređenju međunarodnog sistema detekcije, kao i ranog upozoravanja i uzbunjivanja. EK upravlja kapacitetima Mehanizma Unije, što uključuje i stručne timove, uz pružanje adekvatne logističke podrške. Koordinacija među državama članicama jeste još jedan zadatak EK kojim se ona pojavljuje kao ključni subjekt u organizaciji i pripremi najefikasnijeg odgovora na vanrednu situaciju. To se odnosi i na pripreme u periodu pre vanredne situacije. Osnovni subjekt preko kojeg EU pruža podršku državi koja je pogođena vanrednom situacijom upravo je EK. Takve aktivnosti EK obavlja u koordinaciji sa državama članicama u cilju efikasnije pripreme i odgovora na vanrednu situaciju ili katastrofu.

Osnovni zadatak država članica u okviru Mehanizma Unije su aktivnosti kojima se realizuju prioritetne intervencije i pruža podrška različitim njegovim delovima. Ove aktivnosti države članice realizuju na dobrovoljnoj bazi. Drugi zadaci država članica tiču se oblikovanja sistema, utvrđivanja kapaciteta za reagovanje i imenovanja stručnih lica unutar domaćih službi koje su povezane ili su deo sistema civilne zaštite. Dužnost je država članica da stave na raspolaganje te službe u slučaju da se od njih to zahteva preko Mehanizma Unije. Države članice i EK realizuju zajedničke aktivnosti u oblasti jačanja spremnosti za vanredne situacije i katastrofe. Radi se o aktivnostima kojima se efikasnije planiraju operacije u odgovoru na vanredne situacije i katastrofe. Konkretnije, zajednički se razrađuju mogući scenariji, utvrđuje postojeća imovina i raspoređuju neophodni kapaciteti. Kada se radi o intervencijama u trećim državama, države članice i EK zajednički definišu kapacitete koji će se upotrebiti i usmeravaju finansiranje humanitarne pomoći.

Osnovni zadatak države članice je da u slučaju da na njenoj teritoriji izbije vanredna situacija odmah obavesti države članice na čiju se teritoriju ova situacija može preneti. To je obaveza i u slučaju da postoji samo potencijalna mogućnost za širenje vanredne situacije. Nakon obaveštavanja država članica, država koja je pogođena vanrednom situacijom o tome obaveštava EK i otvara mogućnost za aktiviranjem ERCC-a. Dalju komunikaciju sa državama članicama koje mogu biti pogođene preuzima EK. Ukoliko se aktivira ERCC država koja traži pomoć preuzima odgovornost za usmeravanje intervencije kojom joj se pruža pomoć. Usmeravanje intervencije podrazumeva definisanje prava delovanja i okvira zadataka kojima se pruža odgovor na vanrednu situaciju. Ovakve nadležnosti države članice koja je pogođena prozilaze iz toga što EK nije odgovorna za rukovođenje timovima na terenu i kapacitetima koji će biti upotrebljeni. Druge države članice pružaju pomoć pogođenoj članici na dobrovoljnoj bazi.

Kada se radi o potencijalnim opasnostima za izbijanje vanredne situacije van teritorije EU, pomoć se traži preko ERCC-a ili Ujedinjenih nacija (UN), kao i preko neke druge adekvatne međunarodne organizacije. Države članice mogu pružiti pomoć trećoj državi na individualnoj osnovi ili kao deo kolektivne pomoći koju pruža neka međunarodna organizacija. Predviđeno je da delovanje i unutrašnja koordinacija u okviru EU bude u celini usklađena sa aktivnostima Kancelarije Ujedinjenih nacija za koordinaciju humanitarnih poslova (*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs - OCHA*). To podrazumeva da će tokom intervencije pomoći trećoj državi EU prepustiti rukovodeću ulogu OCHA. EK u ovom slučaju ima nadležnosti koje se odnose na uspostavljanje i održavanje komunikacije sa državama članicama, nadležnim organima pogođene države, organima OCHA i drugim subjektima koji su angažovani u pružanju pomoći. Cilj ove komunikacije

je osiguranje pružanja adekvatne pomoći u okviru Mehanizma Unije u skladu sa informacijama sa terena.

EU odvaja adekvatna finansijska sredstva za funkcionisanje Mehanizma Unije u vidu budžeta za određeni vremenski period. Nadležni organi EU za odobravanje sredstava iz budžeta su Evropski parlament i Savet EU.

Mehanizam Unije otvoren je za prijem trećih država, odnosno države koje se nalaze u procesu prijema u EU, države kandidate i potencijalne države kandidate, ali i za druge države. Postoji i mogućnost saradnje u vidu različitih aktivnosti u okviru Mehanizma Unije između EU i organizacija međunarodnog i regionalnog karaktera.⁶

Formiranjem Mehanizma Unije utvrđeni su okviri koji EU omogućavaju da deluje i pruži pomoć u vanrednim situacijama van njenih granica. Uobličavanjem okvira za delovanje u vanrednim situacijama EU je jasno pokazala nameru da se prilagodi novim okolnostima u vezi sa potencijalnim opasnostima. Sama pretpostavka da EU može delovati van granica njenih članica svedoči o njenoj svesti koliko jedna vanredna situacija može dobiti regionalne ili globalne dimenzije. Zato EU ima nameru da se angažuje u trećim državama kako se posledice vanredne situacije ne bi osetile na njenoj teritoriji. Otvorenost za saradnju u okviru Mehanizma Unije omogućava da barem države iz okruženja EU budu pod „štitom“ koji im omogućava nadoknađivanje određenih nedostataka u njihovim sistemima civilne zaštite. Time se EU već na neki način angažovala u trećim državama kao ozbiljan akter u oblasti vanrednih situacija.

Jačanje kapaciteta pripreme i odgovora EU u oblasti vanrednih situacija

Koherentno delovanje EU u slučaju vanredne situacije zahtevalo je veće angažovanje na izgradnji i objedinjavanju kapaciteta koji bi u tom slučaju bili upotrebljeni. Jedan od preduslova bilo je veće povezivanje država članica na planu zajedničkih aktivnosti u fazi pre izbijanja vanredne situacije. Radi se o pripremnim aktivnostima kojima EU nastoji da organizuje sistem civilne zaštite koji će omogućiti efikasan i brz odgovor na vanrednu situaciju.

Osnovni instrument EU u aktivnostima pripreme za vanredne situacije i organizacije neophodnih kapaciteta država članica, odnosno njihovo objedinjavanje u jedan celovit sistem, je Evropski fond za civilnu zaštitu (*European Civil Protection Pool – ECPP*).⁷ Prvobitni oblik ECPP-a bio je

⁶ Videti: Aleksandar Jazić, „Odluka br. 1313/2013/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 17. decembra 2013. godine o Mehanizmu civilne zaštite Unije“, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 73-74/20, str. 64-68.

⁷ U daljem tekstu ECPP.

organizovan pod nazivom Evropski kapacitet za reagovanje u vanrednim situacijama (*European Emergency Response Capacity – EERC*). Kasnije je, suštinski, došlo samo do promene imena jer nije došlo do promena osnova organizacije i funkcionisanja. ECPP predstavlja fond različitih kapaciteta za odgovor na vanredne situacije koji države dobrovoljno stavljaju na raspolaganje Mehanizmu Unije. Sastavljen je od različitih operativnih jedinica, stručnih lica i drugih sličnih elemenata i subjekata. Ključni organ EU koji je nadležan za definisanje potrebnih kapaciteta koje države treba da dodele ECPP-u je Evropska komisija (EK). EK je ujedno jedina nadležna za utvrđivanje kvaliteta koji treba da poseduju dodeljeni kapaciteti, kao i za utvrđivanje međunarodnih standarda sa kojima ti kapaciteti treba da budu usklađeni. Dodela kapaciteta Mehanizmu Unije od strane država članica je samo organizaciona, jer oni ostaju u posedu tih država, odnosno ne razmeštaju se van njihovih granica i sistema civilne zaštite. Aktiviraju se sa njihovih teritorija tek na zahtev Mehanizma Unije. Oni ostaju pod kontrolom države čiji su vlasnik i nakon što se rasporede na teritoriju države koja je tražila pomoć. Država koja je poslala pomoć ima pravo da povuče svoje kapacitete sa teritorije države koja je zahtevala pomoć. Posebno ako se na njenoj teritoriji pojavi, na primer, opasnost od vanredne situacije. Proceduru povlačenja kapaciteta regulišu zajedno EK i država koja je donela odluku da povuče svoje kapacitete.⁸

ECPP je formiran kako bi se obezbedio brži, efikasniji i bolje koordinisan odgovor EU na vanredne situacije, bez obzira na njihov uzrok. U njemu učestvuju sve države članice EU i države učesnice. Kapaciteti u sastavu ECPP spremni su 24 časa dnevno za raspoređivanje bilo gde u veoma kratkom vremenskom intervalu. Što se tiče konkretnih sredstava, ECPP se sastoji od medicinskih timova, stručnjaka, specijalne opreme i transportnih sredstava. U slučaju zahteva za pomoć neke države kapaciteti EU koji se šalju angažuju se isključivo iz ECPP. Često je brz odgovor jedan od presudnih faktora za efikasno rešavanje vanredne situacije u smislu spasavanja ljudskih života i svođenja nastale štete na minimum. ECPP upravo nudi mogućnost za organizovaniji i koherentniji odgovor u intervencijama EU. Standardizacija opreme koja je pomenuta u prethodnom delu rada, a koju sprovode EK i stručnjaci iz država članica, garantuje adekvatno i pouzdano funkcionisanje sredstava prilikom njihovog korišćenja u intervencijama. Trenutno ECPP ima na raspolaganju 109 različitih resursa (kapaciteta), koje su dodelile države članice EU i države učesnice. S obzirom na to da u ECPP učestvuju i države koje nisu članice EU, kapaciteti ECPP su predviđeni i za delovanje van EU. EK omogućava finansijsku podršku korišćenju kapaciteta ECPP u

⁸ Videti: "Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism", *Official Journal of the European Union*, L 347, 20 December 2013, Art. 11.

intervencijama, što iznosi oko 75% od ukupnih troškova njihovog raspoređivanja i upotrebe na teritoriji Evrope. U slučaju njihovog raspoređivanja van Evrope, EK pokriva samo troškove njihovog transporta i to ne u celini, nego u iznosu od 75%. Dodatna sredstva mogu biti dodeljena za potrebe unapređenja i popravke kapaciteta u okviru ECPP. Postoji i mogućnost dodele sredstava preko konkursa koji se usmeravaju prema već postojećim kapacitetima država članica ili država učesnica. Cilj takve dodele sredstava je jačanje pripremljenosti tih kapaciteta za njihovo korišćenje u trećim državama u okviru međunarodne intervencije pružanja pomoći. Resursi i kapaciteti ECPP do sada su korišćeni tokom 2019. i 2020. godine. U 2019. godini ECPP je pokrenut tokom zemljotresa u Albaniji i ciklona Idai u Mozambiku, a tokom 2020. godine prilikom eksplozija u Libanu i sprečavanja Korona virusa u Italiji i Jermeniji.⁹

Radi se, dakle, o kapacitetima koji su unapred dodeljeni Mehanizmu Unije, ali ostaju u okviru domaćeg sistema civilne zaštite. Ti kapaciteti su jasno određeni i EK preko Mehanizma Unije ima slobodu u raspolaganju sa njima. Time je kreiran jedan jedinstven sistem civilne zaštite EU koji je hijerarhijski organizovan. Ujedno, s obzirom na to da se kapaciteti država koji su dodeljeni Mehanizmu Unije ne izmeštaju sa država članica, domaći sistemi civilne zaštite nisu oslabljeni. Time se izvršila nadgradnja sistema civilne zaštite država članica, a ne njihova razgradnja, čime bi jedna država neopravdano bila stavljena u nepovoljniji položaj u odnosu na drugu. Države članice su i dalje najodgovornije za prvi odgovor na vanredne situacije na njihovoj teritoriji, ali imaju Mehanizam Unije kao podršku u slučaju da im je potrebna pomoć. Time su države članice i dalje motivisane da izgrađuju sopstveni sistem civilne zaštite. To, s druge strane, pozitivno utiče na razvoj Mehanizma Unije, jer se on, suštinski, sastoji od pojedinačnih kapaciteta država članica.

Postavlja se pitanje šta se dešava kada određena vanredna situacija prevazilazi pojedinačne kapacitete država članica, odnosno dovodi do granica izdržljivosti Mehanizam Unije i ECPP, što je realna pretpostavka. Zato je formiran Resk EU (*rescEU*) kao rezerva kapaciteta civilne zaštite u okviru EU.

Primećene promene u nastajanju i razvoju vanrednih situacija uticale su na EU da postavi osnovu za bolju pripremu za vanredne situacije koje mogu u sebi nositi neke nove opasnosti koje bi zahtevale snažniji odgovor. Osnivanje Resk EU je nova faza u pružanju organizovanijeg i efikasnijeg odgovora u suočavanju sa rizicima i eventualnoj vanrednoj situaciji. Resk EU zato predstavlja temelj bolje zaštite ljudi, lokalnih zajednica,

⁹ Videti: "European Civil Protection Pool", *European Commission*, Internet: https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/european-civil-protection-pool_en, 14/04/2021.

ekonomskog funkcionisanja i životne sredine. EU je preko Resk EU pokušala da učini više u unapređenju prevencije, pripreme, odgovora i obnove u slučaju vanrednih situacija. To se odnosi na delovanje EU u vanrednim situacijama na svojoj, ali i na teritoriji država koje nisu njene članice. Osnivanjem Resk EU, uz postojanje ECPP, odnosno preko mogućnosti korišćenja kapaciteta iz dva izvora, ojačana je sposobnost država članica EU da pruže efikasan kolektivni odgovor, uz mogućnost lakšeg uočavanja nedostataka u organizaciji i funkcionisanju.¹⁰

Resk EU treba dodatno da osnaži kapacitete EU tokom reagovanja u vanrednim situacijama, posebno kada su okolnosti takve da zahtevaju angažovanje specifičnih sredstava. Zato se Resk EU sastoji od vatrogasnih aviona i helikoptera, aviona koji su predviđeni za pružanje medicinske pomoći, zaliha medicinske pomoći i montažnih bolnica. Osnovni cilj formiranja Resk EU je zaštita građana, odnosno njihovih života i materijalnih dobara u slučaju vanrednih situacija, i bolje rukovođenje u vanrednim situacijama koje po svojim karakteristikama prevazilaze očekivani opseg. Zato su kapaciteti u okviru Resk EU predviđeni i za delovanje u vanrednim situacijama i katastrofama koji uključuju nuklearne, radiološke, hemijske i biološke accidente, kao i potrebu za pružanjem hitne medicinske pomoći.¹¹

EK je u međuvremenu donela odluku kojom je definisala pravila funkcionisanja ECPP i Resk EU. Time je postavljen okvir njihovog funkcionisanja i korišćenja prilikom intervencija u vanrednim situacijama na teritoriji EU i van nje.¹²

Delovanje Evropske unije na planu jačanja sistema civilne zaštite zemalja u razvoju

Obaveza je države da garantuje zaštitu svojim građanima od različitih pretnji. To je posebno osobenost demokratskih država, a pomenuta zaštita uključuje bezbednost građana, brigu o životnoj sredini i očuvanje kulturnih dobara. Naravno, ne treba zaboraviti ni brigu nadležnih organa države o očuvanju nezavisnosti, slobode i očuvanju ljudskih prava. Ipak,

¹⁰ Videti: "Strengthening EU Disaster Management: rescEU Solidarity with Responsibility", Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Committee of the Regions, *European Commission*, COM(2017) 773 final, Brussels, 23.11.2017.

¹¹ Videti: "rescEU", *European Commission*, Internet: https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/resceu_en, 12/04/2021.

¹² Videti: "Commission implementing decision (EU) 2019/1310 of 31 July 2019 laying down rules on the operation of the European Civil Protection Pool and rescEU", *Official Journal of the European Union*, OJ L 204, 2.8.2019.

savremene pretnje koje dovode u pitanje sigurnost života i materijalnih dobara civilnog stanovništva razlikuju se u odnosu na pretnje koje su bile dominantne u prethodnim periodima. Sve češća je pojava da pretnje koje ugrožavaju građane, materijalna dobra i životnu sredinu proizilaze iz mogućnosti nastajanja katastrofa uzrokovanih promenama u prirodi ili delovanjem ljudskog faktora. To je dovelo do transformacije sistema bezbednosti u mnogim državama, a posebno u vezi sa razvojem sistema upravljanja krizama. U državama koje su zasnovane na savremenim principima u tom sistemu su objedinjeni svi neophodni resursi, uz definisane planove za delovanje na međunarodnom, nacionalnom i regionalnom planu. Ovaj sistem se razlikuje od države do države, jer su osnove iz kojih nastaju prirodne katastrofe i njihove posledice podložne konstantnim promenama. Još jedan razlog za postojanje razlika u pomenutim sistemima je i neprestano uvećavanje broja prirodnih katastrofa. U skladu s tim, države kontinuirano rade na razvoju i unapređenju njihovog sistema upravljanja krizama. Zato su u mnogim tim sistema svoje mesto u odgovoru na vanredne situacije našli različiti nivoi vlasti, odnosno lokalni, okružni i regionalni. Osnovni ciljevi razvoja sistema za upravljanje krizama su zaštita civilnog stanovništva, materijalnih dobara i životne sredine.¹³

U zemljama u razvoju jedan od glavnih problema, koji su vremenom dobili globalni karakter, su siromaštvo i slabost institucija. Zato je za stabilnost u ovim državama od presudne važnosti pomoć koju im pružaju međunarodne organizacije i razvijene države. Jedan od takvih subjekata koji aktivno pružaju pomoć zemljama u razvoju je EU. To pokazuje sposobnost EU da se angažuje van svojih granica i utiče pozitivno na globalnu stabilnost.

Da bi zemlje u razvoju bile sposobne da pruže efikasan odgovor na vanredne situacije neophodno je da se prvo podigne kvalitet njihovog stanovništva, što uključuje mogućnost zadovoljavanja osnovnih potreba. EK je veoma angažovana u ime EU da u toj oblasti pruži pomoć zemljama u razvoju. Ova politika EU temelji se na tri osnovne tačke. To su: (1) zdravstvena zaštita, (2) snabdevanje hranom i neophodnim sredstvima za život, i (3) dostupnost vode, izgradnja kanalizacionih mreža i opšta higijena. Ostvarenjem ciljeva u okviru tri navedene tačke stvaraju se preduslovi za smanjenje rizika od pojave vanrednih situacija i katastrofa. Osnovni zadatak je stabilizacija svakodnevnog života građana u zemljama u razvoju. Time se prvenstveno smanjuju rizici u vanrednim situacijama koje su posledica delovanja ljudskog faktora.

¹³ Videti: Małgorzata Kolińska, "Potentials, abilities, structures in Hungarian and Polish management systems in the cases of natural disasters – a comparison", *AARMS*, Vol. 11, No. 1 (2012), pp. 107-108.

Sa stanovišta potencijalnih opasnosti tokom vanrednih situacija, jačanje zdravstvenog sektora je od izuzetne važnosti, jer je neophodno da taj sektor izdrži pritisak kome bi bio izložen u slučaju vanrednih situacija. EU odlučuje o pomoći zdravstvenom sektoru neke države na bazi prisutnih opasnosti i postojećih kapaciteta te države. Potrebno je da zdravstveni sektor bude takav da nakon prestanka vanredne situacije ovaj sektor bude sposoban da nastavi sa normalnim funkcionisanjem. Time se omogućava da zdravstvene usluge budu svima dostupne, a i da ovaj sektor bude spreman da odgovori na potencijalne rizike koji bi se pojavili u budućnosti. Uspostavljanjem sigurnog snabdevanja hranom smanjuju se potencijalni rizici od nastanka vanrednih situacija. Time se prvenstveno obezbeđuje opstanak stanovništva na nekoj teritoriji i dalji razvoj kapaciteta koji direktno zavise od ljudi. Opstankom stanovništva, s druge strane, osigurava se opstanak društvenog okruženja u vidu društvene strukture i procesa. Zato humanitarna pomoć EU u vidu hrane direktno utiče na jačanje otpornosti države i njenih institucija, jer omogućava stabilno funkcionisanje pre vanredne situacije, kao i tokom nje. Poplave, zemljotresi i slično su pojave koje imaju snažan efekat i razvijaju se velikom brzinom, što često prouzrokuje velika oštećenja na postojećoj infrastrukturi. Najčešće se radi o infrastrukturi koja je veoma važna za normalno funkcionisanje života. Jedna od posledica može biti prekid ili otežano funkcionisanje institucija i ustanova koje omogućavaju normalan život građana i pružaju im određene usluge. Posebnu važnost u smanjenju rizika od vanrednih situacija imaju skloništa. Postojanje skloništa koja su funkcionalna i upotrebljiva jedan su od preduslova efikasne zaštite građana. U suprotnom, građani mogu biti direktno izloženi svim opasnostima koje jedna vanredna situacija nosi sa sobom.¹⁴

Opisane aktivnosti EK na planu jačanja sistema civilne zaštite zemalja u razvoju treba da osiguraju nesmetano odvijanje svakodnevnog života, čime se direktno doprinosi većoj bezbednosti u tim zemljama. Pored toga, navedenim aktivnostima EU daje svoj doprinos izgradnji kulture bezbednosti na globalnom nivou i izgradnji stabilnosti u zemljama u razvoju. Odeljenje Evropske komisije za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu (*European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection department – ECHO*) ključno je telo EU u realizaciji pomenutih aktivnosti.¹⁵ Zahvaljujući ECHO u proteklih 30 godina humanitarnu pomoć dobilo je oko 120 miliona ljudi u svim delovima sveta. Ta pomoć bila je podsticaj jačanju pripremljenosti i eliminaciji potencijalnih opasnosti zemalja u razvoju na čijoj teritoriji postoje rizici koji mogu voditi izbijanju vanredne situacije.

¹⁴ Videti: "Disaster Risk Reduction", ECHO Factsheet, *European Commission*, February 2013, pp. 3-4.

¹⁵ U daljem tekstu ECHO.

Određene analize koje su vršene u prethodnom periodu pokazale su da je mnogo jeftinije uložiti u aktivnosti kojima se otklanjaju potencijalni rizici od vanrednih situacija i katastrofa, nego u uklanjanje njihovih posledica. Takve procene usmeravaju aktivnosti ECHO kada se radi o realizaciji projekata kojima se unapređuju sredstva civilne zaštite zemalja u razvoju. Radi se o projektima kojima se razvija sistem upozoravanja u zdravstvenom sektoru, podiže efikasnost u planiranju u oblasti vanrednih situacija i unapređuje zaštita najneophodnijih sredstava potrebnih za život.¹⁶

Tokom vanredne situacije u nekoj zemlji u razvoju najčešće postoji potreba da se pored humanitarne pomoći u tu zemlju pošalje obučeno ljudstvo i oprema. Obučeni timovi učestvuju u mnogim akcijama od potrage i spasavanja, preko gašenja požara, do evakuacije. Naravno, šalju se i stručni medicinski timovi zajedno sa neophodnom medicinskom opremom. Postoje i neke druge specijalne aktivnosti koje sprovode specijalizovani timovi civilne zaštite kao što su merenja, analize ili dekontaminacija terena ukoliko je vanredna situacija posledica, na primer, hemijskog akcidenta. Timovi EU za delovanje u vanrednim situacijama retko se angažuju samostalno, već se to realizuje u saradnji sa adekvatnim agencijama UN, kao i sa organizacijama Crvenog krsta i Crvenog polumeseca. Do sada su države članice EU tokom vanrednih situacija najčešće saradivale sa timovima UN za procenu katastrofe i koordinaciju (*United Nations Disaster Assessment and Coordination – UNDAC*).¹⁷ Radi se o sistemu UN koji se aktivira u slučaju vanrednih situacija koje se pojavljuju iznenadno i razvijaju velikom brzinom. Važno je da EU bude dovoljno snažna da brzo i efikasno pruži pomoć nekoj od trećih država, kao i da njeno delovanje na terenu bude jasno uočljivo. Dosadašnja praksa EU pokazala je da postoji veća potreba za boljom koordinacijom tokom aktivnosti u zemljama u razvoju, jer su mogućnosti konkretnih dogovora na terenu zbog brzog razvoja situacije gotovo nemogući. Zato je neophodno konkretnije definisati procedure koje vode boljoj koordinaciji. Te procedure su vezane za međusobno usklađivanje u pružanju odgovora na vanrednu situaciju ili katastrofu.¹⁸

Aktivnosti Evropske unije u oblasti vanrednih situacija u Jugoistočnoj Evropi

Neke od država Jugoistočne Evrope koje još uvek nisu članice EU pristupile su Mehanizmu Unije. To su Crna Gora, Severna Makedonija,

¹⁶ Ibidem, p. 1.

¹⁷ U daljem tekstu UNDAC.

¹⁸ Videti: "Reinforcing the Civil Protection Capacity of the European Union", *Commission of the European Communities*, COM(2004) 200 final, Brussels, 25.03.2004, pp. 12-13.

Turska i Srbija.¹⁹ Navedene države su uključivanjem u Mehanizam Unije započele transformaciju svojih sistema civilne zaštite. Time su stvoreni preduslovi da ove države pruže efikasan odgovor na vanrednu situaciju ili katastrofu. Transformacija sistema civilne zaštite u pomenutim državama obavlja se u skladu sa savremenim standardima, metodologijom i programima. To uključuje i restrukturiranje nadležnih institucija u oblasti civilne zaštite, a u skladu sa preporukama i modalitetima koje nudi EU. Osnovni cilj ove transformacije je promena starog i uspostavljanje savremenog sistema civilne zaštite koji funkcioniše na novim osnovama koje su usklađene sa savremenim pretnjama koje danas nose sa sobom vanredne situacije i katastrofe. Pre završetka navedene transformacije države Jugoistočne Evrope imaju mogućnost da pristupe programu EU pod nazivom Inicijativa spremnosti i preventive u nesrećama i katastrofama (*Disaster Preparedness and Prevention Initiative – DPPI*).²⁰ DPPI je pokrenut u okviru Pakta za stabilnost Jugoistočne Evrope (*Stability Pact for South Eastern Europe – SP*) tokom 2000. godine.²¹ DPPI nudi razne mogućnosti za razvoj saradnje između država Jugoistočne Evrope u oblasti vanrednih situacija i zaštite od katastrofa. Pored pomenutog, DPPI omogućava državama iz ovog regiona da integriše svoje sisteme civilne zaštite u postojeće integracione inicijative. Načela funkcionisanja DPPI temelje se na podsticanju dobrosusedskih odnosa, unapređenja evroatlantskih integracija i usklađivanju domaćeg zakonodavstva u oblasti vanrednih situacija.²²

Zaključak

Dosadašnjim izmenama u svom sistemu civilne zaštite EU je najveći akcenat stavila na jačanje pripremljenosti, kao i na aktivnosti preventivnog delovanja. Upravo je jedan važnih preventivnih delovanja nastojanje EU da pruži pomoć trećim državama i zemljama u razvoju. Time EU pokušava da pojavu vanrednih situacija i katastrofa na njenoj teritoriji svede na minimum. Radi se o delovanju koje eliminiše preduslove za nastanak vanrednih situacija, kao i aktivnostima kojima EU „brani“ svoju teritoriju na teritorijama drugih država. Na taj način EU direktno sprečava

¹⁹ Srbija je pristupila Mehanizmu Unije 16. aprila 2015. godine sporazumom o članstvu Srbije u Mehanizmu Unije. O tome videti detaljnije: “Serbia set to join the EU Civil Protection Mechanism”, *European Commission*, Internet: https://ec.europa.eu/echo/news/serbia-set-join-eu-civil-protection-mechanism_en, 15/04/2021.

²⁰ U daljem tekstu DPPI.

²¹ U daljem tekstu SP.

²² Videti: Predrag Đ. Marić i Duško M. Tomić, *Upravljanje vanrednim situacijama*, Balkanski institut za upravljanje i procenu rizika, Beograd, 2010, str. 79-81.

da se efekti vanrednih situacija i katastrofa prenesu na njeno tlo. Angažovanje EU van svojih granica zahteva određeno vreme, jer procedura pripreme, organizacije i slanja pomoći na ugroženo područje nije jednostavna. Zato se uvek javlja opasnost da njeno angažovanje neće biti dovoljno efikasno u spasavanju života, materijalnih dobara i zaštiti životne sredine. Shodno tome, javlja se i opasnost da se vanredna situacija ili katastrofa otme kontroli i da se proširi dalje. To, naravno, uključuje mogućnost da se efekti ovakvih situacija osele i na tlu EU. To je jedan od ključnih razloga zbog kojih EU pomaže trećim državama, a posebno zemljama u razvoju koje su najranjivije, da razviju sopstvene sisteme civilne zaštite koji mogu da pruže brz i efikasan odgovor na vanrednu situaciju ili katastrofu. U fokusu te saradnje je jačanje domaćih sistema za prvi odgovor na vanredne situacije ili katastrofe, jer se time sprečava njihovo nekontrolisano širenje koje može rezultirati krahom sistema. Time se ujedno stvara mogućnost da pomoć koju šalje EU ima efekta i bude efikasna dopuna domaćim sistemima civilne zaštite. Konkretnije, omogućava se vremenski period u kojem EU može da pripremi i pošalje pomoć bez rizika da ta pomoć stigne kasno ili da nema nekog snažnijeg efekta. Zato je saradnja EU sa trećim državama fokusirana na razvoj domaćih sistema civilne zaštite, koji će biti sposobni da pruže efikasan i brz prvi odgovor na vanrednu situaciju ili katastrofu, što je najvažnije u sprečavanju razvoja. Osnivanjem ECPP-a i Resk EU skraćeno je vreme neophodno za pripremu i slanje neophodnih kapaciteta za slanje van EU. Postojanje jasno definisanih i organizovanih kapaciteta, koji će se koristiti u eventualnoj kriznoj situaciji, omogućava da EU kao celina nastupi brzo i efikasno. Dodatna prednost je to što se svi neophodni kapaciteti pokreću istovremeno i po unapred utvrđenoj proceduri stižu na teritoriju na kojoj su potrebni. Time se eliminiše mogućnost nedostatka određenih kapaciteta čiji bi nedostatak direktno ili indirektno uticao na manju efikasnost kapaciteta koji su već raspoređeni. Posebno je važno što ovi kapaciteti nisu okupljeni na jednom području, nego su i dalje u posedu država članica kojima pripadaju. Time se nije narušila ni spremnost jedne države članice da samostalno pruži efikasan odgovor u početnoj fazi vanredne situacije. U svakom slučaju, osnivanje ECPP-a i Resk EU znači objedinjavanje kapaciteta kojima je EU kreirala zajednički sistem pripreme za vanredne situacije i katastrofe. Time su eliminisane praznine u sistemu koje bi mogle da rezultiraju sporijem i nedovoljno efikasnom odgovoru na krize.

Bibliografija

“Commission implementing decision (EU) 2019/1310 of 31 July 2019 laying down rules on the operation of the European Civil Protection Pool and rescEU”, *Official Journal of the European Union*, OJ L 204, 2.8.2019.

- “Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism”, *Official Journal of the European Union*, L 347, 20 December 2013.
- “Disaster Risk Reduction”, ECHO Factsheet, *European Commission*, February 2013.
- “European Civil Protection Pool”, *European Commission*, Internet: https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/european-civil-protection-pool_en, 14/04/2021.
- Kolińska, Małgorzata, “Potentials, abilities, structures in Hungarian and Polish management systems in the cases of natural disasters – a comparison”, *AARMS*, Vol. 11, No. 1 (2012).
- Marić, Predrag Đ., i Tomić, Duško M., *Upravljanje vanrednim situacijama*, Balkanski institut za upravljanje i procenu rizika, Beograd, 2010.
- “Reinforcing the Civil Protection Capacity of the European Union”, *Commission of the European Communities*, COM(2004) 200 final, Brussels, 25.03.2004.
- “rescEU”, *European Commission*, Internet: https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/resceu_en, 12/04/2021.
- “Serbia set to join the EU Civil Protection Mechanism”, *European Commission*, Internet: https://ec.europa.eu/echo/news/serbia-set-join-eu-civil-protection-mechanism_en, 15/04/2021.
- “Strengthening EU Disaster Management: rescEU Solidarity with Responsibility”, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Committee of the Regions*, *European Commission*, COM(2017) 773 final, Brussels, 23.11.2017.
- Zakarija, Farid, *Postamerički svet*, Heliks, Smederevo, 2009.

EUROPEAN UNION EMERGENCY POLICY: STRENGTHENING AND PREPAREDNESS FOR ACTION IN THIRD COUNTRIES

ABSTRACT

Climate change and technological developments have affected changes in the potential hazards that emergencies bring. This has also affected the possible changes in the scope of emergency situations, i.e., the possibility of their consequences being felt on a wider scale. New emergencies can particularly endanger countries that are not at a high level of economic development. The European Union has, therefore, taken steps to improve its civil protection system. The first goal of the European Union is better preparedness and the improvement of the system, which should provide a faster and more efficient response to emergency situations and disasters. The second goal is the possibility of providing more efficient and faster assistance to countries that are not its members. This applies not only to the countries on European soil but also beyond. In order to achieve these two goals, the European Union has adopted decisions establishing the European Civil Protection Fund and the rescEU. Thus, the European Union has united the capacities of the member states into one broader system, with the organization of reserve capacities and forces. By creating a more coherent system of response to emergencies, the European Union has strengthened its own preparedness while creating the preconditions for providing adequate assistance to other countries anywhere in the world.

Keywords: European Union, European Commission, emergency situations, disasters, civil protection, European Union Civil Protection Mechanism, European Civil Protection Pool, rescEU.