

## NOVI PRISTUP SISTEMU CIVILNE ZAŠTITE U EVROPSKOJ UNIJI<sup>2</sup>

### APSTRAKT

Nakon Hladnog rata civilna odbrana je transformisana u civilnu zaštitu, tako što je ovaj deo državne strukture premešten iz oružanih snaga u civilni sektor. Postoje dva razloga za to: prvi, direktna pretnja od nuklearnog rata je prestala, i drugi, glavne prirodne katastrofe su uzrokovane klimatskim promenama. Današnja civilna zaštita je organizovana da zaštiti život i vlasništvo u slučajevima katastrofa koje uzrokuje priroda ili čovek. Usled problema koji su iznikli sa pojavom prirodnih katastrofa, Evropska unija je započela proces čiji je cilj viša efikasnost civilne zaštite u zemljama članicama, ali takođe i sa formiranjem zajedničkog sistema civilne zaštite na svojoj teritoriji. Ključni razlog za formiranje zajedničkog sistema civilne zaštite je činjenica da katastrofa u jednoj zemlji ima posledice u nekoliko susednih zemalja. Zbog toga okvir modernizacije Civilne zaštite Evropske unije uključuje i zemlje nečlanice.

*Ključne reči:* civilna zaštita, katastrofa, Evropska unija, saradnja, modernizacija.

### 1. UVOD: PREKRETNICA U SHVATANJU I POLOŽAJU CIVILNE ZAŠTITE NA UNUTRAŠNJEM I MEĐUNARODNOM PLANU

Tokom perioda hladnog rata, odnosno bipolarnog svetskog poretka, civilna odbrana bila je deo vojne organizacije i uključena u planove za slučaj oružanog sukoba. Ovo je bilo posebno važno zbog mogućnosti korišćenja atomskog oružja što bi prouzrokovalo velike civilne i materijalne gubitke. U slučaju rata, u nadležnosti civilne odbrane bilo je spasavanje ljudi i imovine. Civilna odbrana bila je jedan od segmenata vojne organizacije čije su aktivnosti bile u direktnoj

<sup>1</sup> Dr Aleksandar Jazić, naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

<sup>2</sup> Rad predstavlja deo naučnog projekta „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti”, finansiranog od strane Ministarstva nauke i tehnološkog razvoja Vlade Republike Srbije (evidencioni broj: 179029), a realizuje se u Institutu za međunarodnu politiku i privredu u periodu od 2011. do 2014. godine.

vezi sa vojnim delovanjem na terenu. Takvo ustrojstvo civilne odbrane bilo je veoma važno, jer je pretnja od atomskog, odnosno totalnog, rata bila stalno prisutna. Mogući početak takve vrste rata zahtevao je pripremljenost za očuvanje ljudskih života i imovine, kao i državnih resursa, što bi omogućilo pravilan odgovor na napad i funkcionisanje država tokom ratnog perioda.<sup>3</sup>

Završetkom hladnog rata i usled velikih promena u međunarodnim odnosima u vezi sa položajem ključnih aktera u prethodnom periodu, države su bile primorane da sprovedu unutrašnju transformaciju. Ti procesi transformacije nisu zaobišli oblast civilne odbrane. Danas možemo govoriti o civilnoj zaštiti, jer ova oblast nije više direktno povezana sa vojnom organizacijom. Zato se danas pojam „civilna odbrana” retko koristi. Naravno, državni akteri civilne zaštite imaju svoje dužnosti u slučaju rata, ali je ova oblast sada mnogo više fokusirana na delovanje u miru. U periodu mira ključni fokus organizacije i aktivnosti civilne zaštite usmeren je na klimatske promene koje su često ključni razlog za katastrofalne događaje poput zemljotresa, poplava, klizišta itd. Ove pojave mogu biti veoma opasne po život ljudi i bezbednost imovine, a mogu zaustaviti ili uzdrmati normalno funkcionisanje države, što bi izazvalo velike socijalne, ekonomske i političke probleme. Naravno, u oblast civilne zaštite spadaju i katastrofe koje su prourokovane delovanjem čoveka.

## 2. GLOBALNI ODGOVOR NA KATASTROFE: SMERNICE ZA DELOVANJE NA NIŽIM NIVOIMA

Za temu ovog rada najvažniji su planovi i aktivnosti Evropske unije (EU) u oblasti civilne zaštite, a posebno oni koji se tiču smanjenja rizika od katastrofa i eliminisanja njihovih posledica. Ovakvi planovi EU i drugih međunarodnih činilaca zasnovani su ili se značajno oslanjaju na „Međunarodnu strategiju za smanjenje katastrofa”, čiji su kreator Ujedinjene nacije (UN).

Pomenuta Strategija unela je značajnu promenu u pristupu problemu katastrofa i posledicama koje one izazivaju. Ovom Strategijom percepcija je pomerena sa odgovora na katastrofe na smanjenje katastrofa. U suštini, Strategija je veliki korak ka promovisanju „kulture prevencije”. Ovaj aspekt Strategije ima poseban značaj, jer su katastrofe neizbežne i nije moguće eliminisati sve rizike. Ipak, postoje različite mere, prakse i iskustva koje mogu da umanje opeg ili nivo ozbiljnosti ekonomskih i socijalnih katastrofa. Postojanje opasnosti i rizika su sastavni deo čovekovog života u savremenom svetu, ali je moguće promeniti

---

<sup>3</sup> Videti: Lorens DŽ. Vejl, *Civilna odbrana*, Vojnoizdavački i novinski centar, Beograd, 1991, str. 28–35.

ponašanje ljudi. Otpornost zajednica na delovanje prirodnih, tehnoloških i ekoloških opasnosti može se uvećati eliminisanjem rizika koji te opasnosti imaju ili mogu imati na socijalnu i ekonomsku slabost modernih društava. Ciljevi koji se žele postići Međunarodnom strategijom za smanjenje katastrofa zasnovani su na: (1) podizanju javne svesti o katastrofama, (2) većem angažovanju vlasti u smislu smanjenja rizika po ljude, materijalna dobra i životnu sredinu, (3) uključivanju javnosti u jačanje otpornosti zajednica na katastrofe i (4) smanjenju ekonomskih i socijalnih gubitaka u slučaju katastrofa.<sup>4</sup>

Generalna skupština UN zvanično je usvojila Međunarodnu strategiju za smanjenje katastrofa 20. decembra 2013. godine. Ključni članovi na kojima se zasniva Međunarodna strategija za smanjenje katastrofa jesu 2, 7, 8 i 18. U okviru ovih članova naglašene su ključne aktivnosti koje treba sprovesti kako bi se umanjile katastrofe, kao i najvažniji subjekti koji te aktivnosti treba da sprovedu.

U članu 2. istaknuto je da na globalnom planu najveća odgovornost za smanjenje katastrofa leži na državama i nadležnim organima UN koji treba da ozbiljnije pristupe ovom globalnom problemu. Pored toga, istaknuto je da je drugi važan zadatak koji je u vezi sa smanjenjem katastrofa, odnosno efikasnim otklanjanjem posledica katastrofa, sprovođenje aktivnosti koje se odnose na održivi razvoj i smanjenje siromaštva.<sup>5</sup>

Značaj međusobne saradnje država u vezi sa razmenom iskustava, prakse tehnologija, podataka i informacija naglašen je u članu. 7. Takođe, istaknuta je važnost saradnje obrazovnih institucija i centara za obuku kroz čvrste i dugoročne aranžmane institucionalne saradnje. Naglašena je potreba da se više truda uloži u promovisanje učešća zajednica, uz zauzimanje zvaničnog stava da žene imaju veoma važnu ulogu u raznim aktivnosti smanjenja katastrofa. Još jedan važan aspekt ovog člana tiče se, ako se može tako reći, decentralizacije. Naime, istaknuto je da prvi nivo upravljanja rizicima od katastrofa treba da bude smešten na nivou lokalne zajednice kako bi u fokusu takvog pristupa bila bezbednost ljudi. Dakle, u ovom članu se insistira na holističkom pristupu u upravljanju rizicima od katastrofa kako bi se podstakla veća inkluzija društava. Time bi se dodatno ojačali kapaciteti zaštite sredstava za život, proizvodnih sredstava, poljoprivrednih dobara i životinja.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Videti: "What is the International Strategy?", *The United Nations Office for Disaster Risk Reduction*, Internet: <http://www.unisdr.org/who-we-are/international-strategy-for-disaster-reduction>, 25/03/2014.

<sup>5</sup> Videti: "Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2013", *United Nations*, A/RES/68/211, 29 January 2014, Art. 2.

<sup>6</sup> *Ibidem*, Art. 7.

Efikasnost u aktivnostima upravljanja rizicima od katastrofa i njihovom smanjenju koje su navedene u prethodnim pasusima u velikoj meri zavise od strategija kreiranih na državnom, subregionalnom, regionalnom i međunarodnom nivou. Upravo član 8. ističe neophodnost kreiranja održivih strategija na pomenutim nivoima. Istaknuta je i neophodnost daljeg jačanja regionalnih inicijativa i njihovih mehanizama smanjenja rizika od katastrofa. Zato je naglasak stavljen na povezivanje pomenutih mehanizama i državnih planova upravljanja katastrofama.<sup>7</sup>

U članu 18. prepoznat je značaj delovanja i doprinosa različitih subjekata u smanjenju katastrofa. Takvi subjekti su: parlamenti država, Međunarodni crveni krst, Pokret crvenog polumeseca, organizacije u sistemu UN, predstavnici lokalnih vlasti, međuvladine organizacije, naučne institucije, privatni sektor, predstavnici civilnog društva i nevladine organizacije (NVO).<sup>8</sup>

Iz prethodno analiziranih članova Međunarodne strategije za smanjenje katastrofa može se zaključiti da je međusobna saradnja državnih, međudržavnih, međunarodnih i privatnih subjekata ključni faktor u realizaciji planova i strategija koje treba da rezultiraju smanjenjem katastrofa, uz efikasno upravljanje rizima iz katastrofa. Posledica takve saradnje je sveobuhvatan pristup problem katastrofa i otklanjanju njihovih posledica. To ima izuzetan značaj, jer katastrofe mogu biti veoma obimne i izazvati posledice u više država istovremeno. U tim slučajevima osnovni aspect u otklanjanju pomenutih posledica jeste saradnja aktera različitog karaktera i zajedničke aktivnosti na planu razmene iskustva, tehnike, informacija, ali i pomoći u vidu slanja spasilačkih timova u ugrožena područja. Ovakav pristup ima još veći značaj ako su u pitanju zemlje u razvoju, je rove zemlje nemaju dovoljno sredstava da se same izbore sa posledicama katastrofa. Ako i uspeju u tome umanjuju mogućnost uspostavljanja održivog razvoja na svojoj teritoriji, što kasnije izaziva drugačije posledice.

### 3. PROMENE U SHVATANJU ZNAČAJA I RAZVOJA CIVILNE ZAŠTITE U EVROPSKOJ UNIJI

Prethodno naglašen značaj civilne zaštite je ključni razlog zbog kojeg EU ulaže u razvoj ove oblasti. Zato su najvažniji organi EU usvojili mnoge dokumente čija je glavna svrha jačanje civilne zaštite u periodima kriza. Jedan od najvažnijih dokumenata je „Procena rizika i mapiranje smernica za upravljanje katastrofama”. U okviru tog dokumenta, ciljevi i akteri EU u oblasti civilne zaštite

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, Art. 8.

<sup>8</sup> *Ibidem*, Art. 18.

jasno su definisani. Prvi korak podrazumeva nezavisnu procenu rizika vlada država članica EU i to isključivo preko sektora civilne zaštite. Prethodno iskustvo i dobra praksa su veoma važni u definisanju okvira delovanja, odnosno zone odgovornosti, civilne zaštite. Ovo se odnosi na prirodne i veštački izazvane katastrofe, pa zbog toga kontrola potencijalnih rizika i opasnosti ima važno mesto. Istraživanja u ovoj oblasti i rezultati tih istraživanja su bitni u kreiranju smernica za buduće odgovore u slučaju katastrofa. Poboljšanje smernica je direktno povezano sa efikasnijom prevencijom, spremnošću i upravljanjem rizikom od katastrofa. To je osnova za stvaranje šireg okvira za upravljanje rizikom od katastrofa koja povezuje sve države članice EU u objedinjen sistem civilne zaštite. Obim rizika koji se bavi EU je širok i obuhvata prirodne i veštački izazvane katastrofe, opasnosti po zdravlje, pandemije, kao i nuklearne, poljoprivredne i druge rizike. Mapiranje ovih potencijalnih pretnji prvi je korak u stvaranju sistema koji može da spreči ili minimizira potencijalne katastrofe. Osnovni cilj ovog dokumenta je ostvarivanje veće koherentnosti i doslednosti u saradnji i stvaranju planova među državama članicama. To će omogućiti podelu nadležnosti u vezi sa rizicima koji su briga više ili svih država članica. Drugim rečima, prekograničnim rizicima poklanja se velika pažnja jer katastrofa u jednoj članici može imati posledice u susjednim državama. Ova vrsta saradnje je neophodna radi efikasnog sprečavanja i spremnosti u pogledu potencijalnih katastrofa. Drugi problem koji se može rešiti u okviru takve saradnje je razlika u metodologiji i terminologiji u radu različitih država članica. Objedinjen, odnosno zajednički, sistem civilne zaštite treba da omogući efikasan odgovor svih država članica u slučaju krize. Glavni akteri stvaranja zajedničkog sistema civilne zaštite na nivou EU su vlade država članica, javne vlasti, istraživačke institucije, preduzeća, nevladine organizacije (NVO) i šira javnost. Efikasno planiranje mora da obuhvati koordinaciju između različitih vladinih institucija i agencija odgovornih za civilnu zaštitu. To je jedan od osnovnih načina definisanja prioriteta, ali i sprečavanja ili ublažavanja mogućih rizika. Zato je potrebno da se: definišu kriterijumi, metode, uključujući ili izuzimajući neke rizike, zabeleže rezultati do kojih se došlo merenjem svakog rizika i osmisle procedure za korišćenje stručnog mišljenja. Sve navedene aktivnosti treba da se pravilno analiziraju i opravdaju.<sup>9</sup>

Drugi dokument značajan za jačanje civilne zaštite na nivou EU jeste „Ka boljoj zaštiti građana od rizika od katastrofa: jačanje sistema za rano upozoravanje u Evropi”. Ovaj dokument je fokusiran na tri aspekta: poboljšanje procene rizika, bolji sistemi za detekciju i širenje signala za upozoravanje. Prvi aspekt usmeren

---

<sup>9</sup> Videti: “Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management”, *European Commission*, SEC (2010) 1626 final, Brussels, 21.12.2010, pp. 5-9 and 12.

je ka prepoznavanju regiona i država u Evropi koje su pod rizikom od pojave cunamija. Ti region, odnosno države, su Grčka, Italija, Francuska i Turska u regionu Mediterana, i Portugal i Španija na Atlantiku. Države članice imaju obavezu da kreiraju mape opasnosti od poplava, dok u ostale obaveze spada izrada planova za ekstremne krize kao što je pojava cunamija. Do 2015. godine države članice EU obavezne su da uspostave odgovarajući sistem za rano upozoravanje i stvore planove za delovanje u slučaju poplava. Bolji sistem detekcije je ključni preduslov za brz i pouzdan sistem upozorenja, ali i za blagovremeno upozorenje o zemljotresima. Efikasan sistem detekcije podrazumeva najvažniju ulogu posmatračkih centara u smislu da oni moraju omogućiti slobodnu i otvorenu distribuciju novih i neobrađenih podataka u realnom vremenu. Danas postoje kašnjenja u širenju informaciju u realnom vremenu, što za posledicu ima kašnjenje u efikasnom funkcionisanju sistema ranog upozoravanja. Još jedan problem je ograničenost u razmeni podataka između komunikacionih mreža različitih država članica. Zato je razmena i širenje podataka u realnom vremenu najefikasniji način za prevazilaženje ovih problema. Što se tiče širenja signala za upozoravanje, većina njih su standardizovani u skladu sa propisima država članica i koriste se na suviše velikom broju kanala u tu svrhu. Najčešće se radi o kombinaciji sirena sa televizijskog ili radio programa. Sve države članice EU imaju svoje protokole koji se odnose na širenje signala za upozoravanje do njihovog stanovništva, jer je to u nadležnosti državnih organa. Prelazak državnih granica unutar EU je svake godine veoma obiman. To je na neki način pretnja za ovaj deo stanovništva EU zbog jezičkih barijera, različitih zvučnih signala u svakoj državi članici i različitim instrukcijama za ponašanje u vanrednim situacijama. Evropski turisti treba da budu u stanju da razumeju signale za upozoravanje u svakoj državi članici. To bi signale za upozoravanje učinilo efikasnijim, jer bi se sprečila dezorijentacija i panika stanovništva iz druge države članice. Zato je neophodno uspostavljanje zajedničkog sistema signala za upozoravanje razumljivog za svakog građanina EU, bez obzira kojim jezikom govori ili u kom se delu EU nalazi u trenutku izbijanja krizne situacije.<sup>10</sup>

#### 4. DOMETI PLANIRANJA EVROPSKE UNIJE U OBLASTI CIVILNE ZAŠTITE

Zbog mogućnosti da katastrofe izvan EU izazivaju negativne posledice po njene države članice, EU obraća pažnju na stanje civilne zaštite u zemljama u razvoju.

---

<sup>10</sup> Videti: "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, pp. 6–9.

Dokument pod nazivom „Strategija EU za podršku smanjenju rizika od katastrofa u zemljama u razvoju” odnosi se upravo na takvu mogućnost. Tokom poslednje tri decenije katastrofe se dešavaju češće i sa većim intenzitetom. Zemlje u razvoju su posebno ranjive zato što su njihovi kapaciteti ograničeni, što ih onemogućava u pokušaju da se efikasno nose sa takvim krizama i katastrofama. Takođe, ovi događaji usporavaju njihov razvoj, jer se sredstva koja su namenjena za razvoj usmeravaju ka eliminisanju posledica katastrofa. Time se resursi i kapaciteti namenjeni za smanjenje siromaštva koriste u druge svrhe, što usporava socijalni, ekonomski i politički razvoj pomenutih zemalja. Da bi se izbegle katastrofe u zemljama u razvoju, veoma je važno da se utvrde ključni faktori ugroženosti stanovništva i povećaju njihovi kapaciteti ovih zemalja da se nose sa katastrofama. Zato smanjenje rizika od katastrofa u ovim zemljama mora obuhvatiti spremnost, ublažavanje i prevenciju. Glavni cilj je da se ključni subjekti civilne zaštite u zemljama u razvoju učine fleksibilnijim u izgradnji kapaciteta i upravljanju rizicima. Isto tako, veoma je važno da se pomenuti subjekti ohrabre da se više oslanjaju na tehnologiju u oblasti informacija i komunikacija. Nedavno, ključni fokus u izgradnji civilne zaštite u zemljama bio je usmeran ka efikasnoj implementaciji pristupa za smanjenje rizika od katastrofa, dok je u prošlosti mnogo napora usmereno ka boljem reagovanju na katastrofe. Implementacija efikasnih pristupa za smanjenje rizika od katastrofa usmerena je ka globalnom, nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Ipak, zemlje u razvoju nisu u poziciji za efikasnu implementaciju zbog nedostatka sredstava i kapaciteta. Države članice EU postigle su konsenzus u vezi politike smanjenja rizika od katastrofa i njenoj implementaciji u zemljama i regionima u razvoju. Pomenuta podrška većine država članica EU realizuje se na redovnoj osnovi i uz međusobnu koordinaciju svih država članica EU. Treba naglasiti da pomenuti planovi EU neće biti ostvareni bez problema i da postoje faktori koji otežavaju efikasan pristup. Ti faktori su: (1) nedostatak praktične politike i strateškog okvira za smanjenje rizika od katastrofa, (2) nepostojanje zajedničkog glasa, (3) ograničenja u napretku tokom procesa integrisanja sistema smanjenja rizika od katastrofa i (4) ograničeno povezivanje u oblasti smanjenja rizika od katastrofa i klimatskih promena. Zaključak je da postoje ograničenja u jačanju podrške EU smanjenju rizika od katastrofa u zemljama u razvoju, ali je pozitivna strana ovog procesa integracija svih napora EU u smanjenju rizika od katastrofa u zemljama u razvoju. Takva integracija aktivnosti omogućava efikasno i koherentno korišćenje pogodnosti, uz bolju koordinaciju. Drugim rečima, prednosti koje nastaju integracijom aktivnosti rezultat su politike koherentnosti, nepostojanja dupliranja napora, ekonomičnosti, efikasnosti i razmene najboljih praksi.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Videti: “EU Strategy for supporting disaster risk reduction in developing countries”, *Commission of the European Communities*, COM (2009) 84 final, Brussels, 23.2.2009, pp. 1–5.

Ovaj deo članka, kao i dokumenata koja su navedena, jasno pokazuje da civilna zaštita ne sadrži ideološke aspekte i da je striktno usmerena ka efikasnijoj zaštiti ljudi i imovine od prirodnih i katastrofa čiji je uzročnik čovek. To znači da civilna zaštita ne predstavlja još jedan element vojne organizacije kao što termin „civilna odbrana” možda implicira. To je ključni dokaz da je nestanak bipolarnog svetskog poretka uticao na promenu uloge ključnih nacionalnih i drugih subjekata koji su odgovorni za zaštitu ljudi, imovine i životne sredine. U savremenom svetu glavni ciljevi su zaštita od katastrofa i opasnosti koje imaju drugačije korene u odnosu na vojne sukobe ili upotrebu nuklearnog oružja. Naravno, civilna zaštita može i biće korišćena u slučaju rata, ali će njeni zadaci u tom slučaju biti na sekundarnom mestu.

## 5. PRISTUP EVROPSKE UNIJE UNAPREĐENJU CIVILNE ZAŠTITE U ZEMLJAMA U RAZVOJU

Evropska komisija veliku pažnju poklanja razvoju ključnih elemenata kvaliteta života pojedinca u zemljama u razvoju, koji mogu doprineti boljoj civilnoj zaštiti u slučaju katastrofa. U tom smislu, politika Evropske unije u zemljama u razvoju usmerena je ka stvaranju boljih uslova za zadovoljavanje osnovnih potreba pojedinaca. Zato se politika EU u oblasti smanjenja rizika od katastrofa bazira na tri ključne tačke koje treba da učine život ljudi u zemljama u razvoju sigurnijim ne samo u svakodnevnom životu, već i u slučaju katastrofa izazvanih zemljotresima, poplavama ili nesrećama čiji je uzročnik čovek.

Tri pomenute ključne tačke su: (1) zdravlje, (2) bezbednost hrane i sredstva za život i (3) voda, kanalizacija i higijena. Aktivnosti u vezi sa razvojem *zdravstvenog sektora* imaju važno mesto u smanjenju rizika od katastrofa. Razvoj zdravstvenog sistema usmeren je ka većoj dostupnosti zdravstvenih ustanova i većoj otpornosti ovog sistema na katastrofe. Zato se procena o nivou ulaganja u zdravstveni sektor u zemljama u razvoju bazira na na proceni opasnosti prisutnih na nekom području, ranjivosti i postojećih kapaciteta. Posle katastrofe ili epidemije potrebno je dalje jačati zdravstveni sistemi kako bi bio sposoban da funkcioniše i pored prisustva postojećih i budućih rizika. Postojanje rizika od katastrofa i *nesigurnost snabdevanja hranom* u direknoj su vezi. Intervencije kojima se dotura hrana siromašnom stanovništvu u trećim zemljama pozitivno utiče na smanjenje rizika od katastrofa, i to na dva načina. Prvo, time se štiti ljudski i socijalni kapital. Drugo, takvim aktivnostima se podržava i zagovara povoljno okruženje u pogledu društvene strukture i procesa. Treba istaći da humanitarna pomoć EU u vidu hrane nastoji da izbegne slabljenje otpornosti i istrajnosti neke zajednice. Događaji koji se veoma brzo odvijaju, kao što su poplave, zemljotresi i uragani, imaju kapacitete



da izazovi velike štete ili uništavanje različite *infrastrukture* od značaja za normalan život ljudi. U takvim slučajevima konkretna posledica je ograničavanje ili onemogućavanje normalnog funkcionisanja različitih javnih i privatnih servisa. *Skloništa* imaju posebno mesto u okviru različitih domena u smanjenju rizika od katastrofa. Sklonište je jedno od najvažnijih sredstava za svaku porodicu. Gubitak ili ozbiljno oštećenje skloništa najčešće dovodi do povećane ranjivosti i izloženosti jedne porodice. Postoji nekoliko negativnih karakteristika skloništa koje mogu da izazovu smrtnost tokom katastrofa, a to su loše pozicioniranje, dizajn, izgradnja i održavanje.<sup>12</sup>

Sve gore navedene aktivnosti Evropske komisije, odnosno EU, koje su usmerene na pojedine oblasti čiji razvoj treba da siguran normalan i bezbedan život ljudi ima za cilj da doprinese globalnim naporima u izgradnji kulture bezbednosti i otpornosti među ugroženim zajednicama širom sveta. EU te aktivnosti sprovodi preko Odeljenja Evropske komisije za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu (European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection Department – ECHO). Od sredine devedesetih godina prošlog veka oko 120 miliona najugroženijih ljudi širom sveta dobilo je humanitarnu pomoć preko ovog odeljenja. Značajan deo ove pomoći bio je usmeren ka jačanju pripremljenosti i smanjenju rizika u zajednicama koje su podložne nastanku katastrofa. Osnovna logika kojom se vodi ECHO je praćenje razlike između količine finansijskih sredstava uložениh u smanjenje rizika od katastrofa i finansijskih sredstava koje se ulažu u otklanjanje posledica katastrofa. Taj odnos je jedan prema sedam. Po tome se može videti da je u finansijskom smislu mnogo bolje uložiti u smanjenje rizika od katastrofa, nego kasnije otklanjati posledice koje su mogle da se izbegnu ili umanje. Zato, pored pružanja različite humanitarne pomoći, ECHO ulaže i u razne projekte koje treba da uvedu inovacije u sredstvima civilne zaštite u zemljama u razvoju. Konkretnije, ECHO nastoji da unapredi sistem upozoravanja u zdravstvu, planiranje u vanrednim situacijama i zaštitu sredstava za život.<sup>13</sup>

## 6. PREDUSLOVI USPOSTAVLJANJA SAVREMENE ORGANIZACIJE U SLUČAJU VANREDNIH SITUACIJA NA TERITORIJI REPUBLIKE SRBIJE

U septembru 2009. godine Vlada Republike Srbije usvojila je „Akcioni plan za formiranje jedinstvene službe za vanredne situacije”. U Akcionom planu naglašen je opšti i specifičan cilj njegovog usvajanja. *Opšti cilj* bio je da se

<sup>12</sup> Videti: “Disaster Risk Reduction”, ECHO Factsheet, *European Commission*, February 2013, pp. 3–4.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 1.

objedine aktivnosti kojima se štite životi ljudi, uslovi za život, životna sredina i materijalna dobra. Time će se smanjiti posledice koje nastaju u slučaju elementarnih nepogoda, odnosno vanrednih situacija. Kao *specifičan cilj* navedena je potreba formiranja integrisanog sistema rukovođenja tokom vanrednih situacija. To je jedan od ključnih preduslova za sprečavanje nastajanja vanrednih situacija, ali i efikasnijeg otklanjanja posledica u toku i nakon vanredne situacije. Još jedan važan element definisanja specifičnog cilja Akcionog plana tiče se objedinjavanja svih raspoloživih resursa, čime bi se povećala efikasnost prilikom angažovanja u cilju sučeljavanja sa izazovima, rizicima i pretnjama u slučaju vanrednih situacija. Da bi se prethodno navedene aktivnosti realizovale neophodno je normativno regulisanje nadležnosti različitih subjekata na teritoriji Republike Srbije (centralna vlast, lokalna samouprava, privreda, građani), što je još jedan element specifičnog cilja Akcionog plana. U okviru Akcionog plana istaknuti su i očekivani efekti njegove pravilne realizacije. Posebno je važno što se u okviru očekivanih efekata očekuje kreiranje službe za vanredne situacije koja će funkcionisati po modelu modernih evropskih službi za spasavanje, odnosno u skladu sa evropskim standardima. Time bi se stvorila osnova da domaća služba nadležna za vanredne situacije zauzme dominantno mesto u regionu i bude u mogućnosti da pruži pomoć susednim državama. Formiranjem integrisane službe za vanredne situacije stvorili bi se uslovi za brzo reagovanje u vanrednim situacijama, što je jedan od važnih preduslova za veću efikasnost prilikom spasavanja života i imovine. S tim u vezi je još jedan aspekt očekivanih efekata, odnosno pretpostavka da će Akcioni plan doprineti boljoj obučenosti i opremljenosti timova, odnosno jedinica, koje će delovati u vanrednim situacijama. Akcioni plan treba da doprinese razvoju kapaciteta jedinica lokalne samouprave kako bi mogle da ispune zakonske obaveze koje se tiču njihove uloge u vanrednim situacijama. Važan element očekivanih efekata Akcionog plana odnosi se na građane i razvoj „kulture prevencije”. Radi se o jačanju solidarnosti među građanima razvojem atmosfere ličnog i kolektivnog osećaja bezbednosti. Taj efekat treba da bude vidljiv ne samo u vanrednim situacijama, nego i u svakodnevnom životu. Zato realizacija Akcionog plana treba da rezultira jačanjem svesti građana o neophodnosti ozbiljnog pristupa u pripremnim aktivnostima u slučaju vanrednih situacija i delovanja tokom njihovog trajanja. Edukacija, prenos iskustva i razmena znanja imaju važno mesto u definisanju očekivanih efekata Akcionog plana. To se odnosi na razvoj obrazovnog sistema Republike Srbije u koji treba da se uključe nastavni planovi i programi koji se tiču vanrednih situacija, kao i daljeg usavršavanja pripadnika vatrogasno-spasilačkih jedinica. Predviđeno je i formiranje jedinstvenog komandno-operativnog centra iz kojeg će se koordinirati rad svih subjekata u čijoj je nadležnosti delovanje u vanrednim

situacijama. Drugi zadatak komandno-operativnog centra biće usmeravanje i koordinacija operativnih jedinica na terenu tokom vanrednih situacija.<sup>14</sup>

## 7. RAZVOJ CIVILNE ZAŠTITE U SRBIJI U SKLADU SA SAVREMENIM STANDARDIMA

Republika Srbija započela je proces reforme civilne zaštite u cilju snažnijeg odgovora u slučaju vanrednih situacija. Ova reforma zasnovana je na usaglašavanju sa standardima koji postoje u EU. Uvedene su novine koje su dobar temelj za dalji razvoj civilne zaštite u skladu sa evropskim standardima. Transformacija civilne zaštite od momenta samostalnosti Srbije, odnosno od 3. juna 2006. godine, uključila je formiranje Sektora za vanredne situacije, koji je formiran sredinom 2009. godine u okviru Minitarstva unutrašnjih poslova.<sup>15</sup> Time je civilna zaštita izašla iz okvira vojske i prešla u civilni sektor. Zato je sada Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije najvažniji subjekt u oblasti civilne zaštite. Ovo Ministarstvo kreira i sprovodi politiku u oblasti civilne zaštite u skladu sa zakonima, međunarodnim ugovorima i odlukama Narodne skupštine i Vlade Republike Srbije.<sup>16</sup>

Poplave, zemljotresi, hemijski akcidenti i druge katastrofe izazivaju velike posledice po bezbednost ljudi i imovine. Tokom 2009. godine formirano je pet regionalnih timova za spasavanje iz ruševina. Ove timove čine pripadnici vatrogasno-spasilačkih jedinica i Žandarmerije. Regionalni timovi za spasavanje stacionirani su u Beogradu, Novom Sadu, Nišu, Kraljevu i Valjevu. Instruktori Službe za civilnu zaštitu Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Francuske obučavali naše članove regionalnih timova za spasavanje, što ukazuje da Srbija želi da razvije civilnu zaštitu prema evropskim standardima.

Zakon o vanrednim situacijama uredio je delovanje u slučaju katastrofa na način koji uključuje saradnju Sektora za vanredne situacije i jedinica lokalne samouprave. Time se želelo potići jednostavnij i brže reagovanje. U ovakvoj vrsti saradnje Sektor za vanredne situacije koordinira sve državne institucije uključene u akcije spasavanja. Zato Sektor za vanredne situacije sprovodi kontinuirane aktivnosti ka unapređenju službe i razvoju institucionalnih struktura u cilju veće

---

<sup>14</sup> Videti: „Akcioni plan za formiranje jedinstvene službe za vanredne situacije”, *Službeni glasnik RS*, br. 78/2009.

<sup>15</sup> Sektor za vanredne situacije prvobitno je imao naziv Sektor za zaštitu i spasavanje, a sadašnji naziv je dobio u junu 2009. godine.

<sup>16</sup> Videti: „Zakon o vanrednim situacijama”, *Službeni glasnik RS*, br. 111/2009, 92/2011 i 93/2012, čl. 11.

efikasnosti u delovanju tokom vanrednih situacija. Krajem 2010. godine civilna zaštita u Srbiji dodatno je unapređena razvojem zakonodavnog okvira u oblasti vanrednih situacija. To se odnosi na jasne odredbe kojima su utvrđeni standardi u formiranju štabova u slučaju vanrednih situacija, obuke, finansiranja, kao i razvrstavanja objekata, delatnosti i zemljišta u kategorije ugroženosti od požara.<sup>17</sup> Tokom 2011. godine zakonodavni okvir u vezi sa civilnom zaštitom dalje je unapređen zakonskih okvira koji se odnose na civilnu zaštitu. Ovog puta fokus je bio na usvajanju uredbi i pravilnika koji se odnose na opremu, planove, sprovođenje evakuacije, upotrebu specijalizovanih jedinica, zaštitu visokih objekata, zaštitu od požara, dostavljanje informacija i vatrogasne jedinica lokalne samouprave.<sup>18</sup>

Još jednu novinu u organizaciji civilne zaštite u Srbiji predstavlja formiranje aktivne rezerve. Pripadnici aktivne rezerve su lica koja se regrutuju iz nadležnih službi i iz civilstva. Aktivna rezerva organizovana je tako da se lice koje je pristupilo aktivnoj rezervi raspoređuje za jednu od oblasti koja spada u domen delovanja civilne zaštite (požari, spasavanje na vodi i pod vodom, ruševine, prva pomoć, RHB zaštita, telekomunikacije itd). Pripadnik aktivne rezerve je rezervista u jednom od već pomenutih specijalizovanih timova koji deluju u slučaju vanredne situacije. Pripadnici aktivne rezerve potpisuju ugovor na određeni vremenski period i tokom trajanja ugovora aktivno se obučavaju za određenu specijalnost.<sup>19</sup>

U prethodnom periodu u Srbiji civilna zaštita je shvaćena kao veoma važna oblast za bezbednost ljudi i imovine. Zato se zauzeo ozbiljan stav ka daljem unapređenju i razvoju ove oblasti, prevashodno donošenjem zakonskih okvira koji predstavljaju osnovu za dalje korake u tom pravcu. Takođe, pristupilo se stvaranju dodatnih organizacionih, tehničkih i strateških uslova za efikasnu upotrebu svih raspoloživih kapaciteta.

Usvajanje „Nacionalne strategije zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama” imalo je poseban značaj za razvoj civilne zaštite u Republici Srbiji u skladu sa savremenim standardima. Ova Strategija treba da rezultira stvaranjem integrisanog sistema zaštite i spasavanja na teritoriji Republike Srbije. Usvojeni

---

<sup>17</sup> O razvrstavanju objekata, delatnosti i zemljišta u kategorije ugroženosti od požara u Republici Srbiji videti više: „Uredba o razvrstavanju objekata, delatnosti i zemljišta u kategorije ugroženosti od požara”, *Službeni glasnik RS*, br. 76/2010, 22.10.2010. godine.

<sup>18</sup> Videti: Nemanja Bojičić, „Razvoj sistema zaštite i spasavanja u okviru MUP-a Republike Srbije”, *Bezbednost*, god. LV, br. 1/2013, str. 171–174.

<sup>19</sup> O aktivnoj rezervi civilne zaštite videti više: „Zakon o vanrednim situacijama”, op. cit, čl. 98, 99, 100, 101. i 102.

su i drugi dokumenti istog karaktera koji dodatno doprinose efikasnijem funcionisanju sistema civilne zaštite Republike Srbije. Pored toga, pomenuta Strategija i dodatni dokumenti treba da usklade domaću regulativu u domenu civilne zaštite sa međunarodnim dokumentima kojima je regulisan okvir i funcionisanje iste oblasti. S obzirom na opredeljenost Republike Srbije da se priključi EU, tokom kreiranja i uobličavanja Strategije, kao i dodatnih zakonskih i podzakonskih akata, pažnja je posvećena aktuelnim evropskim standardima u oblasti civilne zaštite.<sup>20</sup>

## 8. ZAKLJUČAK

Opredeljenost Srbije da pristupi EU vidna je i na planu civilne zaštite. Preduzeti su mnogi koraci u tom planu, ali pre svega kroz normativno stvaranje uslova za formiranje sistema civilne zaštite u skladu sa evropskim standardima. To se odnosi i na Sektor za vanredne situacije. Takođe, uspostavljena je saradnja sa istim ili sličnim službama država sa teritorije EU u vezi sa obukom, razmenom iskustva i znanja. Ipak, poplave koje su zadesile Srbiju sredinom 2014. godine pokazale su slabosti sa kojima se trenutno suočava naša zemlja. To se pre svega odnosi na nedostatak savremene opreme, što je povezano sa nivoom ekonomskog razvoja Srbije. Vatrogasno-spasilačke jedinice obavile su svoje aktivnosti uspešno, ali nedovoljno ako se posmatra delovanje istih jedinica u EU. To je opet povezano sa ekonomskom situacijom, jer nema dovoljno finansijskih sredstava za ulaganje u opremu, dodatnu obuku i povećanje broja ljudi u ovim jedinicama. Pomenute nepogode iz 2014. godine pokazala je i napredak u razvoju sistema civilne zaštite u Srbiji i delovanja u vanrednim situacijama. Moglo se primetiti da je koordinacija i razmena informacija bila efikasna s obzirom na sredstva kojima Srbija raspolaže. Zato je u kratkom vremenskom intervalu od proglašenja vanredne situacije došlo do uspostavljanja zajedničkog delovanja i saradnje između Sektora za vanredne situacije, Žandarmerije, ostalih delova Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, Vojske Srbije, privrednih subjekata i građana. Treba naglasiti i pomoć koja je stigla u Srbiju iz mnogih država EU u vidu ljudstva, tehnike i materijalnih sredstava. To je pokazatelj da države EU vide Srbiju kao partnera u oblasti civilne zaštite i vanrednih situacija. Takođe, kroz pruženu pomoć videlo se da EU stoji iza svog pristupa pružanja pomoći ugroženoj državi kako se posledice vanredne situacije ne bi osetile na teritoriji neke od njenih članica. Iz toga se može zaključiti da EU ozbiljno pristupa elementarnim nepogodima i savremenim standardima koje je razvila za delovanje u takvim situacijama. Zato se Srbija može osloniti na EU

---

<sup>20</sup> Videti: „Nacionalna strategija zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama”, *Službeni glasnik RS*, 86/2011 od 18.11.2011.

kao partnera ne samo u smislu pomoći, već i u pogledu daljeg osavremenjivanja svog sistema civilne zaštite kroz razmenu znanja, praktičnog iskustva, informacija i eksperata za obuku.

## LITERATURA

- „Akcioni plan za formiranje jedinstvene službe za vanredne situacije”, *Službeni glasnik RS*, br. 78/2009.
- Bojičić, Nemanja, „Razvoj sistema zaštite i spasavanja u okviru MUP-a Republike Srbije”, *Bezbednost*, god. LV, br. 1/2013.
- “Disaster Risk Reduction”, ECHO Factsheet, *European Commission*, February 2013.
- “EU Strategy for supporting disaster risk reduction in developing countries”, *Commission of the European Communities*, COM (2009) 84 final, Brussels, 23.2.2009.
- „Nacionalna strategija zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama”, *Službeni glasnik RS*, 86/2011 od 18.11.2011.
- “Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2013”, *United Nations*, A/RES/68/211, 29 January 2014.
- “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.
- „Uredba o razvrstavanju objekta, delatnosti i zemljišta u kategorije ugroženosti od požara”, *Službeni glasnik RS*, br. 76/2010, 22.10.2010. godine.
- Vejl, Lorens DŽ., *Civilna odbrana*, Vojnoizdavački i novinski centar, Beograd, 1991.
- “What is the International Strategy?”, *The United Nations Office for Disaster Risk Reduction*, Internet: <http://www.unisdr.org/who-we-are/international-strategy-for-disaster-reduction>, 25/03/2014.
- „Zakon o vanrednim situacijama”, *Službeni glasnik RS*, br. 111/2009, 92/2011 i 93/2012.

***Dr. Aleksandar JAZIĆ***

**A NEW APPROACH TO THE SYSTEM OF CIVIL PROTECTION  
IN THE EUROPEAN UNION**

**ABSTRACT**

After the Cold War civil defense was transformed into civil protection. This part of the state structure moved from the armed forces in the civilian sector. There are two reasons. First, direct threat of nuclear war stopped. Second, major natural disasters caused by climate changes. Today's civil protection is organized in order to protect life and property in the event of disasters caused by nature or man. The European Union is due to the problems that arise when disasters appear start a process aimed at higher efficiency of civil protection in the Member States, but also the formation of a joint civil protection system on its territory. A key reason for the formation of a joint civil protection system is a phenomenon that disaster in one country causes consequences in several neighbouring countries. This is why the framework of modernization of the European Union Civil Protection includes non-member states.

*Key words:* civil protection, disasters, European Union, cooperation, modernization.