

# ОСНОВНИ ОКВИРИ САРАДЊЕ ДРЖАВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ ЦИВИЛНЕ ЗАШТИТЕ

др Александар Јазић\*  
Институт за међународну политику и привреду, Београд

---

\* jazic@diplomacy.bg.ac.rs



## ОСНОВНИ ОКВИРИ САРАДЊЕ ДРЖАВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ ЦИВИЛНЕ ЗАШТИТЕ<sup>1</sup>

**Сажетак:** Ради унапређења међусобне сарадње у области цивилне заштите државе чланице Европске уније (ЕУ) формирале су неколико оквира. Ови оквири су Механизам цивилне заштите Уније, Европски фонд за цивилну заштиту и Реск ЕУ, чиме се уједињују средства, капацитети и фондови ЕУ намењени функционисању цивилне заштите. Тиме је ЕУ истовремено поставила чврсту основу за ефикасније деловање у ванредним ситуацијама, али и онемогућила преклапање надлежности. Циљ формирања различитих оквира у области цивилне заштите и њихово обједињавање је формирање јединственог система цивилне заштите ЕУ који треба да делује уједначено на целој територији ЕУ. То не подразумева укидање националних система цивилне заштите држава чланица, већ подразумева формирање наднационалног система који треба да пружи подршку појединачним системима држава чланица у ванредним ситуацијама. Поменути оквири представљају најбољи начин за уједињавање капацитета свих чланица у области цивилне заштите, а ради снажнијег заједничког одговора у случају ванредних ситуација. ЕУ настоји да преко поменутих оквира делује не само на територији својих чланица, већ и у ширем контексту.

**Кључне речи:** Механизам цивилне заштите Уније, Европски фонд за цивилну заштиту, РескЕУ, Европска унија, цивилна заштита

### Увод

Током времена Европска унија (ЕУ) увидела је да мора креирати јединствен систем цивилне заштите како би заштитила своје грађане и своју територију у случају ванредних ситуација. Климатске промене јасно су показале да је неопходно креирати један такав систем.

<sup>1</sup> Рад је настао у оквиру пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2022. године”, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2022. године.

Катастрофе и ванредне ситуације које су се догађале показале су да истовремено њима може бити захваћено више држава. Зато је ЕУ постепено креирала систем који је способан да реагује и ван њених граница. Тиме се превентивно деловало током ванредних ситуација у покушају да се њени негативни ефекти не прелију на територије држава чланица. Зато је 2001. године формиран Механизам цивилне заштите Заједнице (*Community Civil Protection Mechanism – CCPM*)<sup>2</sup>, да би после неког времена променио име у Механизам цивилне заштите Европске уније (*European Union Civil Protection Mechanism – EUCPM*).<sup>3</sup> Формирање поменутог Механизма није било довољно, већ се морало мислити о потенцијалним капацитетима који ће бити употребљени у случају ванредних ситуација. Било је потребно унапред дефинисати потребне и расположиве капацитете на које ће се ЕУ ослонити у случају ванредних ситуација. У том циљу формиран је Европски фонд за цивилну заштиту (*European Civil Protection Pool – ECPP*). Формирање ЕЦПП омогућило је ЕУ да, поред обједињавања капацитета, има и јасан увид у потенцијалне недостатке у расположивим капацитетима. На основу тог увида, ЕУ је омогућено да даље јача своје капацитете прво кроз отклањање недостатака, а затим и кроз њихово унапређивање у складу са актуелним потребама. Ванредне ситуације носе са собом могућност неконтролисаног развоја. Зато свако планирање одговора на ванредне ситуације мора узети у обзир могућност сценарија који је мало очекиван. Ради се о ванредним ситуацијама које превазилазе предвиђене опсеге, па, сходно томе, излажу систем цивилне заштите неке државе максималним напорима. У таквим ситуацијама може доћи до пуцања система цивилне заштите, односно овај систем неће бити у могућности да пружи адекватан одговор и да умањи настале последице. У такав положај систем цивилне заштите може бити доведен и у случају специфичних ванредних ситуација, односно у случају постојања хемијске, радиолошке, биолошке или нуклеарне опасности. Такве ситуације могу се избећи или се њихово негативно дејство може умањити организовањем капацитета и снага које ће се ангажовати у случају да обим и негативни ефекти ванредне ситуације превазилазе очекиване процене. Реск ЕУ (*RescEU*) је формиран управо као један сегмент цивилне заштите ЕУ који треба да буде активираан када ванредна ситуација превазиђе све очекиване процене. Може се слободно рећи да Реск ЕУ представља резерву снага и капацитета

2 У даљем тексту: Механизам Заједнице.

3 У даљем тексту: Механизам Уније.

цивилне заштите ЕУ. Формирањем поменути три сегмента ЕУ је организовала и ставила у функцију сопствени систем цивилне заштите како би осигурала безбедност својих чланица током ванредних ситуација. Наравно, ЕУ је преко Механизма спремна и да пружи помоћ суседним државама, као и државама у другим деловима света.

Циљ овог истраживања је да се прикаже институционални развој система цивилне заштите ЕУ, који је прилагођен свим потенцијалним опасностима које са собом носе ванредне ситуације. Током израде овог текста анализирана су званична документа Европске уније како би се уочио постепени развој система цивилне заштите ЕУ. Током овог аналитичног и компаративног приступа акценат је стављен на ширење и развој капацитета ЕУ у одбрани од ванредних ситуација.

## Механизам цивилне заштите Уније

Први кораци у формирању целовитог система цивилне заштите на територији ЕУ учињени су током 2001. године. Током наведене године Савет ЕУ (*Council of Europe – COE*) усвојио је „Одлуку о оснивању Механизма Заједнице да би се олакшало јачање сарадње у интервенцијама помоћи цивилне заштите”. Наведена Одлука обухватила је и треће државе које нису чланице ЕУ. Одлуком је утврђено да би функционисање Механизма цивилне заштите Заједнице било засновано на важећим прописима ЕУ. Доношење Одлуке није изменило односе који су постојали између држава чланица ЕУ у области цивилне заштите (“*Council decision of 23 October 2001 establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance intervention*”, 2011).

Наредни корак у правцу формирања целовитог система цивилне заштите ЕУ било је доношење „Одлуке од 8. новембра 2007. године о оснивању Механизма цивилне заштите Заједнице”. Олакшавање сарадње између Заједнице и држава чланица у ванредним ситуацијама био је основни циљ доношења Одлуке. Ванредне ситуације су основни домен деловања у којем се активира Механизам цивилне заштите Заједнице. Поред тога, отворена је могућност активирања Механизма Заједнице у случају поморских катастрофа, што укључује територијалне воде које не припадају државама чланицама. У члану 2. наведене Одлуке наведени су елементи и активности од којих се састоји Механизам Заједнице. Они се свде на формирање, обуку, стручно

усавршавање и координацију интервентних тимова, успостављање центара комуникације и информисања, развој система раног упозоравања, пружање подршке државама у вези са опремом и транспортним средствима, као и на конзуларну помоћ грађанима ЕУ у трећим државама.

Утврђено је да је учешће држава чланица у ванредним ситуацијама добровољно. Правац њиховог деловања биће усклађен са потребама и приоритетима које намеће ванредна ситуација. Начин деловања држава чланица организован је у складу са неколико фактора, а то су: ресурси које поседује једна или више држава чланица које учествују у Механизму Заједнице, спремност за извршавање специфичних задатака и могућност деловања у складу са међународним смерницама. Државе чланице су додатно обавезане да имају на располагању тим стручњака који може одмах по настајању ванредне ситуације бити послат у угрожено подручје. Држава чланица у којој је настала ванредна ситуација, која има потенцијал да пређе њене границе, има обавезу да о томе обавести Европску комисију (ЕК) или државу чланицу која може бити погођена. Иста обавеза постоји за државу чланицу у којој постоји претња од настанка ванредне ситуације која може имати шири обим. Државе у којима се појавила ванредна ситуација таквог обима и снаге која ће вероватно захтевати да им се пружи помоћ споља имају обавезу да обавесте ЕК. Тиме се омогућава да ЕК обавести државе чланице које нису угрожене како би се додатна средства ставила на располагање угроженим државама. Угрожене државе могу тражити помоћ од других држава чланица преко Центра за надгледање и информације (*Monitoring and Information Centre – MIC*) или директно. У одговорност државе која тражи помоћ спада усмеравање интервенције пружања помоћи, као и давање смерница и указивање на потенцијална ограничења током такве интервенције.

Поред држава чланица ЕУ, у Механизму Заједнице могу учествовати државе које су кандидати за пријем у ЕУ. Такође, треће државе, као и организације регионалног и међународног карактера могу учествовати у Механизму Заједнице, али у оним областима где постоје споразуми који то омогућавају (“Council Decision of 8 November 2007 establishing a Community Civil Protection Mechanism”, 2007, Art. 1, 2, 4, 6, 7. and 10).

Треће државе важне су за ЕУ, јер су у њих укључене државе које су суседи држава чланица. Зато ЕУ помаже развој система цивилне заштите у њој суседним државама, јер се ванредна ситуација која

настаје у суседној држави лако може пренети на тло неке од држава чланица. Тиме би политичко и економско функционисање ЕУ било угрожено. Додатни разлози за ову помоћ су најчешће слаби економски системи суседних држава који онемогућавају додатна улагања у цивилну заштиту. Као други разлог може се навести да су суседне државе најчешће кандидати за пријем у ЕУ. Наведена помоћ пружа се у различитим облицима, као што су институционална сарадња, донације, заједничке вежбе и слично (Јазић, 2021: 110–111).

Следећи корак у унапређењу цивилне заштите на територији ЕУ било је доношење „Одлуке бр. 1313/2013/ЕУ Европског парламента и Савета од 17. децембра 2013. године о Механизму цивилне заштите Уније”. Као и у случају одлуке којом је формиран Механизам Заједнице, као основни циљ Механизма Уније који се помиње у претходно поменутој Одлуци јесте јачање сарадње међу државама чланицама и боља координација у области цивилне заштите. Јачање међусобних веза треба да оснажи превенцију, припремљеност и одговор на ванредне ситуације. Ипак, најважнији задатак у случају ванредних ситуација је заштита становништва. Функционисање Механизма Уније треба да развије солидарност између држава чланица кроз сарадњу на терену и међусобну координацију. Механизам Уније у свом деловању обухвата, поред осталог, активности јачања превенције и приправности унутар ЕУ, али и ван ње. Посебни циљеви Механизма Уније обухватају: спречавање катастрофа и смањивање њихових негативних ефеката, развој културе превенције, јачање спремности, омогућавање брзог реаговања и подизање јавне свести о катастрофама.

Превенција заузима важно место у претходно поменутој Одлуци. Активности у тој области обухватају: (1) развој базе података о ванредним ситуацијама и размену знања, пракси и информација, (2) процену ризика и мапирање, (3) процену потенцијалних катастрофа које се могу догодити на територији ЕУ, (4) мотивисање размене добрих пракси, (5) управљање ризицима држава чланица, (6) прикупљање и размену информација, уз размену информација, (7) извештавање, (8) промовисање употребе разних фондова ЕУ, (9) истицање значаја превенције ризика, уз подизање свести, јавно информисање и образовање, (10) промовисање мера превенције у државама чланицама и трећим државама и (11) предузимање додатних превентивних акција, уз консултације између држава чланица.

Овом Одлуком основан је Координациони центар за одговор на ванредне ситуације (*Emergency Response Coordination Centre – ERCC*).

ЕРЦЦ функционише 24 часа дневно и на располагању је свим државама ЕУ и ЕК. У надлежности ЕК у области превентивног деловања спадају: (1) управљање ЕРЦЦ-ом, (2) управљање Заједничким системом комуникације и информисања у ванредним ситуацијама (*Common Emergency Communication and Information System – CECIS*), (3) учешће у развоју система детекције, раног упозоравања и узбуњивања, (4) развој капацитета за мобилизацију и слање стручних тимова, (5) пружање логистичке подршке тим стручним тимовима, (6) формирање мреже обучених стручњака из држава чланица, (7) координација у дефинисању капацитета држава чланица за одговор на катастрофе у оквиру ЕУ, (8) побољшање интероперабилности и других капацитета за реаговање, (9) олакшавање подршке држави домаћину, (10) рецензију стратегија држава чланица и (11) додатне активности пружања подршке у циљу јачања спремности за катастрофе.

Што се тиче активности у вези са припремљеношћу које државе чланице треба да реализују, оне су усмерене на развој делова система који су активни у приоритетним интервенцијама и пружању подршке у оквиру Механизма Уније. Остале активности држава чланица обухватају: (1) обликовање делова система унапред, (2) утврђивање других капацитета за реаговање и (3) одређивање стручњака у оквиру својих надлежних органа, државних система цивилне заштите и других служби које су активне у ванредним ситуацијама.

Када се говори о интервентним тимовима држава чланица, надлежности ЕК не могу се преплитати са надлежношћу држава чланица над њиховим тимовима, деловима система и другим капацитетима подршке. Подршка коју ће ЕК пружити не укључује команду над тимовима држава чланица и свим осталим сегментима који су у поседу држава чланица. Конкретније, подршка Европске комисије не подразумева командовање и контролу над тимовима, деловима система и другим капацитетима држава чланица.

Када се у држави која није чланица ЕУ појави ризик од настајања ванредне ситуације или се таква ситуација догоди та држава може затражити помоћ. Ову помоћ угрожена држава може тражити преко ЕРЦЦ-а. Ову помоћ државе могу тражити и преко Уједињених нација (УН) или преко неке друге адекватне међународне организације. Помоћ коју би пружиле друге државе може бити у форми појединачне интервенције или као допринос колективној интервенцији коју води нека од међународних организација. У случају заједничке активности пружања помоћи у којој учествују ЕУ и УН, ЕУ ће прихва-



тити водећу позицију Канцеларије Уједињених нација за координацију хуманитарних послова (*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA*). То подразумева да ће ЕУ ускладити своје активности са активностима УН.

Европски парламент и Савет ЕУ надлежни су за издвајање средстава за Механизам Уније на годишњем нивоу. Распоређивање утврђених средстава може да укључи и трошкове који су потребни за спровођење активности којима се управља Механизмом Уније. Друге активности које годишња издвајања могу да покрију повезане су са општим циљевима Механизма Уније и тичу се: развоја сарадње, развоја савремених технологија, студија, информисања и комуникације. Иначе, буџет за Механизам Уније утврђује се за период од неколико година (“Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism”, 2013, Art. 1, 2, 3, 5, 7, 8, 9, 15, 16 and 19).

### Европски фонд за цивилну заштиту

Саставни део развоја система цивилне заштите на територији ЕУ подразумева развој и јачање капацитета. Државе чланице ЕУ би на појединачном нивоу вероватно биле недовољно јаке да пруже ефикасан одговор на одређене ванредне ситуације. Зато је ЕУ активна на пољу повезивања капацитета појединачних држава чланица у један кохерентан систем преко којег би могло да се помоћу тих капацитета пружи помоћ држави или државама чланицама које су погођене ванредном ситуацијом. ЕУ је активна и у развоју планова за њено деловање у области цивилне заштите ван њене територије. То се посебно односи на државе које су суседи ЕУ, јер би последице ванредне ситуације лако могле да се осете на територији њених чланица.

Најбољи начин за деловање у трећим државама је развој могућности за брзо реаговање, што захтева довољно расположивих капацитета у сваком тренутку. То је основни разлог формирања Европског фонда за цивилну заштиту (*European Civil Protection Pool – ECPP*) и Реск ЕУ (*rescEU*). ЕЦПП треба да унапреди сарадњу у области цивилне заштите, а развој сарадње треба да омогући брз и координисан одговор ЕУ на ванредне ситуације. Чланице ЕЦПП нису само државе чланице ЕУ, већ и треће државе. Капацитети којима располажу државе у оквиру ЕЦПП могу се веома брзо распоредити где ситуација захтева.

Те капацитете чине: експерти, спасилачки тимови, медицинске екипе, специјализована опрема и транспортна средства. Увек када се захтева помоћ од ЕУ у ванредним ситуацијама неопходна средства и људство шаљу се из ЕЦПП-а (“European Civil Protection Pool”, 11/03/2022).

Први облик ЕЦПП-а био је Европски капацитет за реаговање у ванредним ситуацијама (*European Emergency Response Capacity – EERC*) у оквиру члана 11. „Одлуке број 1313/2013/ЕУ Европског парламента и Савета од 17. децембра 2013. године о Механизму цивилне заштите Уније”. Било је предвиђено да ЕЕРЦ представља фонд који је формиран на добровољној бази и у којем су унапред утврђена средства са којима се може располагати. Сврха ангажовања тих средстава је пружање ефикасног одговора на ванредну ситуацију. Тај фонд састоји се од експерата, оперативних јединица и сличних капацитета. ЕК је основни субјект који утврђује које капацитете државе чланице треба да доделе ЕЕРЦ-у. Додатне надлежности ЕК у тој области су утврђивање захтеваног квалитета капацитета који треба да се доделе, као и руковођење процесом регистрације додељених капацитета. Као што је наведено, државе чланице на добровољној основи одређују капацитете који су на располагању ЕЕРЦ-у, али ови капацитети остају у поседу држава које су их доделиле. Додељене капацитете државе чланице покрећу тек када се активира Механизам Заједнице, односно Механизам Уније. Чак и када се додељени капацитети распореде у погођеној држави они остају под надзором државе у чијем су власништву. Такође, држава која је власник послатих капацитета може у сваком тренутку захтевати да се ови капацитети повуку из државе у којој су распоређени. Евентуално повлачење капацитета обавља се у заједничким консултацијама између ЕК и државе која је послала помоћ (“Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism”, 2013, Art. 11).

Један од важних разлога формирања ЕЕРЦ-а била је потреба да се промени систем који је био базиран на тренутном деловању, али без претходно разрађених планова када су капацитети у питању. Тиме се желело уклањање слабости које је претходни систем имао, а што је водило ка успостављању система који је заснован на претходним договорима и има разрађене планове. На тај начин почело је успостављање система који има капацитете који се могу употребити одмах где је неопходно. Такође, формирање ЕЕРЦ-а представљало је манифестацију солидарности држава чланица ЕУ у области цивилне заштите (Parker et al., 2019: 1319).

У циљу обезбеђивања бржег, ефикаснијег и боље координисаног одговора ЕУ на ванредне ситуације формиран је ЕЦПП. Када се ради о државама учесницама ЕЦПП, начину формирања и доделе капацитета, врсти капацитета, времену расположивости, брзини распоређивања и ангажовања капацитета услови и карактеристике су исти као и у случају ЕЕРЦ. Реорганизација капацитета ЕУ у форми ЕЦПП омогућила је организованији и кохерентнији одговор ЕУ на ванредне ситуације. Претходно поменута стандардизација опреме под надлежношћу ЕК осигурава њено сигурно функционисање током ванредних ситуација. У овом тренутку ЕЦПП располаже са више од 100 различитих капацитета, односно ресурса, које су ставиле на располагање државе чланице ЕУ и државе учеснице ЕЦПП. Јасно је да је, будући да су капацитети у оквиру ЕЦПП додељени и од држава које нису чланице ЕУ, предвиђено деловање преко ЕЦПП и ван територије држава чланица ЕУ. Значајна је чињеница да ЕУ додељује финансијску помоћ за коришћење капацитета ЕЦПП у интервенцијама током ванредних ситуација. Тај износ је, уколико се ради о унапред додељеним капацитетима, 75% од укупне цене транспорта и коришћења капацитета на територији Европе или ван ње. Уколико се ради о капацитетима који нису унапред додељени, ЕУ надокнађује само 75% од укупних трошкова транспорта. Поред наведеног, јасно су дефинисани и услови на основу којих финансијска надокнада ЕУ може покривати целокупне трошкове транспорта ("Regulation (EU) 2021/836 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2021 amending Decision No 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism", 2021, Art. 23, para 1a, 2 and 4). Постоје и могућности за додатну доделу средстава ради, на пример, поправке капацитета додељених ЕЦПП-у, али и преко разних конкурса који се односе на постојеће капацитете држава које учествују у ЕЦПП-у, без обзира да ли су чланице ЕУ или не. Смисао постојања могућности доделе средстава којима се одржавају и унапређују капацитети ЕЦПП јесте унапређење њихове припремљености за ангажовање у трећим државама. Капацитети ЕЦПП-а су до сада активирани током 2019. и 2020. године. Током 2019. био је земљотрес у Албанији и циклон у Мозамбику, док је у 2020. години ЕЦПП био покренут због експлозија у Либану и спречавања вируса КОВИД-19 у Италији и Јерменији ("European Civil Protection Pool", 14/03/2022).

Као и у случају ЕЕРЦ, капацитети у оквиру ЕЦПП додељени су Механизму Уније унапред, али остају у оквиру система цивилне заштите држава које су их доделиле. Капацитети који су додељени ЕЦПП-у јас-

но су утврђени и ЕК има потпуну слободу у располагању њима преко Механизма Уније. Тако је створен заједнички систем цивилне заштите на територији ЕУ, уз постојање неопходне хијерархије унутар њега. Важно је нагласити да доделом капацитета ЕЦПП-у не долази до слабења система цивилне заштите појединачних држава чланица, јер ови капацитети не напуштају домаћу територију све док не дође до потребе за њиховим активирањем. Тако није дошло до ситуације у којој би неке државе, вероватно оне слабије економски развијене, биле стављене у неповољан положај. Формирањем Механизма Уније није скинута одговорност са држава које су погођене ванредном ситуацијом да пруже први одговор. Механизам Уније је формиран да пружи помоћ када једна држава није довољно јака да се самостално избори са ванредном ситуацијом.

## Реск ЕУ

Током 2019. године дошло је до измене „Одлуке бр. 1313/2013/ЕУ Европског парламента и Савета од 17. децембра 2013. године о Механизму цивилне заштите Уније”, чиме је основан Реск ЕУ (*rescEU*). Реск ЕУ основан је као допуна капацитета ЕУ у одговору на ванредну ситуацију када таква ситуација превазилази процењен обим. Ради се о ванредним ситуацијама у којима појединачни капацитети држава чланица и додељени капацитети ЕЦПП-а нису довољни за супростављање негативним ефектима ванредне ситуације. У надлежност ЕК спада дефинисање састава капацитета Реск ЕУ. То се посебно односи на шумске пожаре и акциденте хемијског, биолошког, радиолошког и нуклеарног типа, као и на медицинску помоћ. Треба истаћи да капацитете у оквиру Реск ЕУ државе чланице могу изнајмити, закупити или стећи. Надлежни орган ЕУ за дефинисање квалитета капацитета који се додељују Реск ЕУ-у је ЕК. Током овог процеса ЕК је обавезна да се консултује са државама чланицама, али у складу са међународним стандардима. ЕК доноси одлуку о распоређивању капацитета Реск ЕУ, али уз координацију са државом која је захтевала помоћ и државом која је власник, изнајмљивач или купац средстава. Држава чланица може одбити да испуни захтев за помоћ када се од ње тражи да своје капацитети ангажује ван територије ЕУ. То су ситуације у којима постоје празнине у функционисању ЕЦПП-а. У осталим ситуацијама Механизму Уније морају да стоје на располагању капацитети Реск ЕУ

(“Decision (EU) 2019/420 of the European Parliament and of the Council of 13 March 2019 amending Decision No 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism”, 2019, Art. 12).

Смисао формирања Реск ЕУ је јачање капацитета цивилне заштите ЕУ, док су циљеви побољшање заштите становништва у случају катастрофа и унапређење управљања ризиком у таквим и сличним ситуацијама. С обзиром на претходно наведено, може се закључити да је Реск ЕУ резерва капацитета цивилне заштите ЕУ. Реск ЕУ у свом саставу има ватрогасне авионе и хеликоптере, авионе за пружање медицинске помоћи, залихе медицинске помоћи и пољске болнице. Капацитети Реск ЕУ првенствено су намењени за ангажовање у ванредним ситуацијама у којима постоји потреба за медицинском помоћи и у случају свих врста акцидентата (“rescEU”, 16/03/2022).

Добар пример коришћења расположивих ресурса Реск ЕУ је пандемија КОВИД-19 (COVID-19). Девет чланица ЕУ је добило помоћ, од чега је само Италија 22 пута примила помоћ из капацитета Реск ЕУ. Друге државе чланице које су примиле помоћ су Хрватска, Словачка, Бугарска, Чешка, Литванија, Ирска, Шпанија и Француска. Најчешће је ова помоћ обухватала слање лекарских тимова и других стручно оспособљених појединаца за овакве ситуације. Поред њих, преко Реск ЕУ помоћ је слата и у државе које нису чланице ЕУ, а међу њима и у Србију. После Црне Горе и Северне Македоније, Србија је највећи прималац ове помоћи ван ЕУ. Прецизније, током пандемије КОВИД-19 Србија је преко Реск ЕУ примила помоћ чак 10 пута (Glencross, 2022: 50–53).

ЕК је надлежна за активирање капацитета Реск ЕУ. Прво је неопходно да се прими захтев преко ЕРЦЦ-а. Након тога, обавља се процена расположивих капацитета Механизма Уније и ЕЦПП-а, па ако су ти капацитети недовољни за ефикасно деловање у постојећој ванредној ситуацији онда се активира Реск ЕУ. За активирање Реск ЕУ постоје одређени критеријуми који се тичу оперативне ситуације, потенцијалних ризика, адекватности капацитета Реск ЕУ за ефикасан одговор, географског положаја капацитета Реск ЕУ и времена транспорта. Може се догодити да захтев за ангажовањем капацитета Реск ЕУ стигне из више држава готово истовремено и да се на те захтеве не може у потпуности одговорити. Тада се у процес одлучивања укључују додатни критеријуми, као што су: ниво угрожености живота грађана, ниво опасности по важну инфраструктуру, врста последица по животну средину, извесност ширења ванредне ситуације и социо-економски ефекти.

Одлуку о престанку ангажовања Реск ЕУ, односно о демобилизацији његових капацитета, доноси ЕК. Ангажовање Реск ЕУ је званично завршено након пријема обавештења у оквиру ЦЕЦИС-а и након одлуке ЕК. Овакву одлуку ЕК доноси из два разлога. Први разлог може бити промена ситуације на терену која више не захтева ангажовање капацитета ЕУ. Други разлог може бити када се у међувремену појаве важнији разлози за ангажовање ових капацитета на другом месту. У другом случају, ЕК доноси одлуку након сагласности државе чланице на чијој се територији у том тренутку налазе капацитети Реск ЕУ и државом чланицом која тражи помоћ.

Државе чланице Механизма Уније које користе помоћ имају истовремену обавезу да обезбеде своју расположивост и спремност за деловање у оквиру овог Механизма. Зато је држава чланица Механизма Уније обавезана да поклони исту пажњу својим и капацитетима које чине Реск ЕУ. Када се говори о ангажовању Реск ЕУ ван територије ЕУ, државе чланице могу одбити да своје капацитете ставе на располагање Реск ЕУ-у, односно да пруже помоћ. То се може догодити ако постоје лоши дипломатски односи између државе која шаље помоћ и државе која тражи помоћ, док у другом случају разлог може бити постојање оружаног конфликта на територији државе којој је неопходна помоћ. Интересантно је да државе чланице не могу од ЕК тражити било какву надокнаду штете која би настала током ангажовања њихових капацитета у оквиру Реск ЕУ. Захтева се од држава чланица да не подносе такве захтеве, без обзира у којој су фази активности одређене штете настале. Државе чланице могу да траже накнаду штете само ако је она настала због преваре или повреде законских норми. Још једна обавеза држава чланица је брига о стандардизацији и регистрацији Реск ЕУ капацитета на основу постојећих домаћих и међународних прописа. Процедура стандардизације и регистрације реализује се у оквиру Механизма Уније.

Неке од највећих трошкова изазива коришћење ваздушних ватрогасних средстава, односно авиона и хеликоптера. Ови трошкови обрачунавају се на основу постојећих тржишних цена у тренутку набавке, изнајмљивања или закупа наведених средстава. Да би државе чланице добиле помоћ за коришћење ових средстава неопходно је да доставе ЕК потврде о постојећим тржишним ценама. На основу ових потврда ЕК формира планове за пружање финансијске помоћи на годишњем нивоу. У оперативне трошкове спадају трошкови који настају током одржавања капацитета у оперативном стању, чиме се

одржава њихова ефикасност. У одређеним случајевима у ове трошкове спадају и издаци везани за људство, транспорт, одржавање, снабдевање и логистику. Државама чланицама ови трошкови неће бити надокнађени ако они спадају у обавезе државе домаћина или неког од финансијских инструмената ЕУ (“Commission implementing decision (EU) 2019/1310 of 31 July 2019 laying down rules on the operation of the European Civil Protection Pool and rescEU”, 2019, Art. 3, 4, 5, 6, 9, 10, 11. and 12).

Трансформације потенцијалних опасности које са собом доносе ванредне ситуације и негативни ефекти којима државе могу бити изложене у новим околностима допринеле су да се приступи оснивању Реск ЕУ. Тиме је ЕУ фокус ставила на оснаживање капацитета свог система цивилне заштите, што је директно допринело стабилности тог система. Самим тим, побољшана је заштита људи, материјалних добара и животне средине. ЕУ је кроз оснивање Реск ЕУ направила додатни корак у јачању своје цивилне заштите у области превенције, припремљености и одговора на ванредне ситуације. То се односи и на јачање способности обнове након завршетка ванредне ситуације. Са друге стране, Реск ЕУ је ојачао ефикасност деловања ЕУ како на својој тако и ван своје територије. Оснивање Реск ЕУ представља увођење промена у начин функционисања цивилне заштите на тлу ЕУ. Нови систем у којем постоје два канала ангажовања неопходних капацитета ојачао је колективну способност реаговања у ванредним ситуацијама, уз олакшавање уочавања празнина које постоје у систему цивилне заштите ЕУ. Тај двоструки систем оличен је у постојању Реск ЕУ, који представља унапред утврђену резерву капацитета цивилне заштите, и ЕЦПП-а, који олакшава колективан приступ у борби са ванредним ситуацијама (“Strengthening EU Disaster Management: rescEU Solidarity with Responsibility”, 2017: 3–4).

## Закључак

Током времена ЕУ је успела да створи сопствени систем цивилне заштите који је организован и добро постављен. Посебан успех у овом развоју представља чињеница да ЕУ није у креирању заједничког система ослабила националне системе цивилне заштите држава чланица. Делови система који су били предмет овог рада указују да је ЕУ стварала систем цивилне заштите који треба да ефикасно делује у

свим могућим ситуацијама. Ванредне ситуације, односно њихов ток и обим, не могу се са сигурношћу предвидети, али је ЕУ настојала да елиминира недостатке и што више припреми систем за све потенцијалне сценарије. Развој капацитета овог система ишао је у правцу ефикасног деловања не само на територији ЕУ, већ и ван њених граница. То указује на спремност ЕУ на сарадњу у домену цивилне заштите са државама које нису њене чланице. Тиме се систем цивилне заштите на територији ЕУ додатно јача, а то се односи и на системе цивилне заштите држава која нису чланице. Механизам Уније објединио је појединачне системе цивилне заштите у један кохерентан систем који омогућава ефикасну координацију. Тиме се омогућава јединствен и брз одговор на ванредне ситуације свих држава ЕУ. Такође, Механизам Уније омогућава адекватно распоређивање капацитета у складу са карактеристикама ванредне ситуације. ЕЦПП обједињује неопходне капацитете за ефикасан одговор на ванредне ситуације. Додељени капацитети остају у поседу држава које су власник, али је унапред дефинисано која средства је држава обавезна да додели ЕЦПП-у када се појави потреба. То је значајно због олакшавања комуникације и транспорта одређених средстава у погођену област. Тиме се скраћује време ангажовања средстава, што је веома важно ако се зна колико брзо ванредне ситуације могу да се развијају. Ипак, систем цивилне заштите ЕУ можда би био додатно ојачан формирањем снага које би биле снаге ЕУ и у искључивој надлежности институција ЕУ. Наравно, ове снаге не би могле да се саме одупру изазовима ванредне ситуације, али би могле да представљају снаге за први одговор у таквим ситуацијама. Тиме би се делимично растеретиле државе чланице, а посебно оне финансијски слабије. Такође, тиме би ЕУ поставила базу за стварање снага цивилне заштите ЕУ које би биле у њеној искључивој надлежности и које су одвојене од снага цивилне заштите држава чланица. Постојање ЕЦПП-а омогућава да надлежни органи и службе ЕУ могу у сваком тренутку знати која средства им стоје на располагању. На основу тих података могу утврдити да ли су расположиви капацитети адекватни за ефикасан и брз одговор на одређену ванредну ситуацију. Реск ЕУ је креиран за ситуације у којима расположиви капацитети у оквиру ЕЦПП-а нису довољни за борбу са ванредном ситуацијом. И у овом случају капацитети који су додељени Реск ЕУ-у унапред су утврђени. У раду је било јасно да су капацитети у оквиру Реск ЕУ намењени за екстремне ванредне ситуације које могу изазвати огромну штету по животну средину и значајно угрозити животе



људи. Ради се о ситуацијама у којима би Механизам Уније био под максималним притиском и које би довеле у питање његово ефикасно функционисање. У том случају се активирају капацитети Реск ЕУ који омогућавају функционисање Механизма Уније и у најекстремнијим околностима. Може се закључити да је ЕУ креирала систем који је способан да функционише стабилно и одговори на сваку ванредну ситуацију. За претпоставити је да ће се развој заједничког система цивилне заштите ЕУ наставити, а на то су указали поједини сегменти овог рада. Ради се о средствима које ЕУ издваја за студије, семинаре, размену искуства и праксе, као и о средствима за унапређење капацитета цивилне заштите. Даље трансформације у карактеристикама ванредних ситуација и последицама које изазивају сигурно ће усмерити ЕУ ка даљем унапређењу својих капацитета и организације. Један од начина унапређења ових капацитета треба да буде праћење технолошких иновација и развоја техничких и информатичких средстава, као и њихово укључивање у те капацитете. Тиме ће се убрзати сви процеси који прате одговор на ванредне ситуације од првог тренутка. Није потребно додатно објашњавати зашто је у ванредним ситуацијама битно да се брзо одговори на прве појаве опасности током појаве ових ситуација. Такође, ризик по људство и опрему био би додатно смањен, што је посебно важно, нарочито када се ради о безбедности и сигурности припадника цивилне заштите.

## ЛИТЕРАТУРА

- “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.
- “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.
- “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.
- “Decision (EU) 2019/420 of the European Parliament and of the Council of 13 March 2019 amending Decision No 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism”, *Official Journal of the European Union*, L 347, 20 March 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.

- Glencross, A. (2022). The EU to the rescEU? Assessing the geopolitics of the EU's medical stockpile. *European View*, 21(1), 50–53.
- Јазић, А. (2021). Политика Европске уније у области заштите од ванредних ситуација и катастрофа: јачање припремљености и спремности за деловање у трећим државама. *Међународна политика*, LXXII(1182), 110–111.
- “European Civil Protection Pool”, Factsheet, *European Commission*; [https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/european-civil-protection-pool\\_en](https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/european-civil-protection-pool_en), 11/03/2022.
- Parker, F.C., Persson, T. and Widmalm, S. (2019). The effectiveness of national and EU-level civil protection systems: evidence from 17 member states. *Journal of European Public Policy*, 26(9), 1319.
- “Regulation (EU) 2021/836 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2021 amending Decision No 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism”, *Official Journal of the European Union*, L 185, 26 May 2021.
- “RescEU”, European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, Factsheet, *European Commission*; [https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/resceu\\_en](https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/resceu_en), 16/03/2022.
- “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.

## BASIC FRAMEWORKS OF COOPERATION OF THE EUROPEAN UNION MEMBER STATES IN CIVIL PROTECTION AREA

Dr Aleksandar Jazić, Research Fellow  
*Institute of International Politics and Economics, Belgrade*

### *Summary*

In order to improve mutual cooperation in the civil protection area, the member states of the European Union (EU) have established several frameworks. These frameworks are the EU Civil Protection Mechanism, the European Civil Protection Pool and rescEU, which unites the means, capacities and funds of the EU intended for the functioning of civil protection. In this context, the EU simultaneously laid a solid foundation for more effective actions in emergency management, but also prevented the overlapping of jurisdictions. The goal of establishment of different frameworks in the field of civil protection and their unification is the formation of a single EU civil protection system that should operate uniformly throughout the EU territory. This does not imply the abolition of the national civil protection systems of the member states, but rather the formation of a supranational system that should provide support to the individual systems of the EU member states in emergency situations. The mentioned frameworks represent the best way to unify the capacities of all member states in the field of civil protection, and for a stronger joint response in case of emergency situations. The EU tries to act through the mentioned frameworks not only on the territory of its members, but also in a wider context.

**Keywords:** *EU Civil Protection Mechanism, European Civil Protection Pool, rescEU, European Union, civil protection.*