

РЕДЕФИНИСАЊЕ ПОЛОЖАЈА ЦИВИЛНЕ ЗАШТИТЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

др Јасмина Гачић, редовни професор*
Универзитет у Београду, Факултет безбедности

* jasmina.gacic@fb.bg.ac.rs

РЕДЕФИНИСАЊЕ ПОЛОЖАЈА ЦИВИЛНЕ ЗАШТИТЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Сажетак: Као део безбедносне структуре државе цивилна заштита представља јединствен систем управљања организационим, техничким, економским и друштвеним активностима усмереним на заштиту и спасавање људи, материјалних и културних добара и животне средине од опасности природног, техничко-технолошког, ратног и другог карактера. Дуго је цивилна заштита била схватана као део политике 'унутрашње безбедности' и била је снажно повезана са идејом неприкосновености националног суверенитета. Различити концепти су развијени на националном нивоу у зависности од политичког система државе, њених капацитета, перцепције претњи и историјског искуства, у циљу стварања оптималног система заштите становништва. Последице великих природних и антропогених катастрофа допринеле су промени схватања цивилне заштите као система искључиво националног интереса, те су прекогранични ризици и претње побољшали међународну сарадњу и координацију на том плану. Циљ овог рада је да прикупи релевантне научне тезе и резултате истраживања за подстицање даље расправе о будућности цивилне заштите. Резултати рада би требало да укажу на чињеницу да је цивилна заштита и даље важна област националног суверенитета. Такође, требало би да покаже на неопходност њеног редефинисања и да мисија цивилне заштите Европске уније говори о целом пројекту ЕУ и једна је од најопипљивијих инструмената европске солидарности и процеса смањења ризика од катастрофа.

Кључне речи: цивилна заштита, катастрофе, међународна сарадња, солидарност, Европска унија.

Увод

Као део безбедносне структуре државе цивилна заштита представља сложен систем у којем су различите организације, структуре и субјекти упућени на сарадњу и комуникацију ради остваривања хуманитарних задатака. Од цивилне заштите као искључиво државне функције, она је данас не само свакодневна потреба него и услов за безбедност живљења, одрживи развој и отпорност друштва. Такође,

цивилна заштита све више постаје хуманитарни инструмент када се држава мора сукобити са ванредним ситуацијама, било природним, техничко-технолошким или ратним.

Поред значаја националних закона о цивилној заштити, посебан почетни допринос у дефинисању положаја цивилне заштите на европском и уопште међународном нивоу садрже Женевске конвенције из 1949. и Допунски протоколи I и II из 1977. године.¹ Њима је прокламована морална снага хуманитарног значаја цивилне заштите као делатности и вредности од највећег значаја. Упоредо са дефинисањем цивилне заштите у документима међународног хуманитарног права, успостављена је 1972. године и Међународна организација цивилне заштите (International Civil Defence Organisation – ICDO), са седиштем у Женеви. Она је једина међународна организација која окупља националне организације цивилне заштите из целог света и истовремено се стара о примени и спровођењу одредаба Допунских протокола из 1977. године. Њена улога огледа се у препоруци и усмерењима које би требало да омогуће свакој држави, посебно државама које немају административне сервисе, да успоставе програме за оснивање или јачање структура цивилне заштите према једноставним, универзалним и доказаним моделима, заснованим на позитивним искуствима многих земаља. Унутар политике Европске уније цивилна заштита је вероватно једна од најуспешнијих али најмање проучаваних надлежности. Европски лидери су 1985. године увели сарадњу у области цивилне заштите као одговор на бројне природне и антропогене (еколошке) опасности које су погодиле континент. Шест резолуција, које су усвојене током наредне деценије, додатно су усавршиле оперативне инструменте за сарадњу заједнице у припреми и реакцији на катастрофе. На састанцима Европског савета често се спомиње „већа сарадња унутар ЕУ” или „потреба за ефикасном и делотворном реакцијом на управљање последицама катастрофе”. Такав приступ нашао

1 Женевске конвенције и Допунски протоколи представљају велики хуманитарни кодекс правила о заштити жртава рата, који прописују заштиту неких основних људских права у време оружаних сукоба који су донети да би се омогућило да људи преживе рат и да се спасу и заштите, колико је то могуће, од најтежих ратних страдања. Ове конвенције су, нажалост, још увек веома актуелне зато што се оружани сукоби, различитог интензитета, настављају да воде широм света. Многи од ових сукоба су дуготрајни, односе бројне жртве, наносе неизмерне патње великом броју људи. Зато, упоредо са напорима на очувању мира и увођењу мирољубивих метода решавања спорова, не треба заборавити жртве рата и неопходност неодложног пружања заштите и помоћи тим жртвама. Да би Женевске конвенције и Допунски протоколи били примењени и поштовани, требало би да са њиховим основним одредбама буду упознати сви они који долазе у додир са њима – било као власти одговорне за њихову примену или службе и организације које су позване да укажу помоћ, као и лица која су жртве оружаних сукоба.

је свој најизразитији приказ у „Клаузули о солидарности”, која се налази у нацрту Уставног уговора, а такође и у усвајању „Декларације о солидарности” против тероризма након бомбашких напада у Мадриду. Декларација, која охрабрује владе да делују „у духу солидарности”, обавезује државе чланице да помажу једна другој у случају катастрофе која угрожава „демократске институције и цивилно становништво” и тиме заједничким напорима смање ризик од катастрофа. Лидери ЕУ су се 2001. године сложили да повећају интензитет међусобног повезивања одобравањем правног „механизма” за сарадњу. Механизам цивилне заштите Уније (European Union Civil Protection Mechanism – EUCPM) даје ЕУ улогу у идентификацији заједничких ресурса и распоређивању тих ресурса када држава чланица или трећа земља поднесе захтев. У јулу 2016. Европска комисија усвојила је Акциони план за имплементацију Оквира из Сендаја (2015–2030) у европским политикама за смањење ризика од катастрофа (European Commission, 2016). Акциони план укључује главне приоритете из Оквира из Сендаја прилагођене потребама ЕУ оквира политика за смањење ризика од катастрофа. Акциони план наглашава значај укључивања локалних власти, цивилног друштва и цивилне заштите у развој конкретних стратегија за развијање свести о ризику, као и свеукупне отпорности и одрживости заједнице.

Традиционалан приступ цивилној заштити на европском простору

Настанак и развој цивилне заштите као тековине двадесетог века на подручју Европе уско су повезани са бројним безбедносним изазовима, ризицима и претњама. Појава и масовна употреба новог оружја у Првом светском рату – артиљерије, авијације, оклопно-механизованих средстава и бојних отрова означила је нову рањивост војних јединица на фронту и угроженост и страдање цивила и, истовремено, прекретницу у иновирању и проширењу концепција одбране и заштите. Посебно је употреба бојних отрова означила почетак развоја хемијског оружја и хемијског ратовања, што је иницирало формирање противхемијских јединица и организацију цивилне заштите по новим принципима. Прве садржаје цивилне заштите чиниле су служба осматрања, јављања и узбуђивања, екипе за рашчишћавање, гашење пожара, екипе прве помоћи, замрачивање и маскирање (Сукјеник,

1976). Између два светска рата већина земаља почиње да припрема снаге и средства за активну борбу против опасности из ваздуха не постављајући ни пасивну противваздушну одбрану. Од цивилног становништва формирани су први одреди цивилне заштите, освојена је производња гас-маски и друге заштитне опреме, отпочета је изградња склоништа и обука становништва за одбрану и заштиту, осматрање и узбуњивање (Јаковљевић, 2011: 18). Учеснице рата су предузимале мере „пасивне заштите” ради заштите цивилног становништва, као и мере акције за повећање отпорности привреде у ратним условима. Предвиђена је трострука сврха пасивне заштите: 1) да спречава жртве од ваздушних напада међу цивилним становништвом, 2) да одржава јавни морал и обезбеђује непрекидно и редовно деловање индустрије, нарочито израде ратне опреме, 3) уопште, да ограничава у највећој могућој мери штету имовине од ваздушног бомбардовања и да, на тај начин, спречава поремећај ратног напора нације. Развој цивилне заштите у послератном периоду диктирао је страх од употребе нуклеарног оружја из којих се разлога граде бројна „атомска склоништа” и развијају мере у функцији преживљавања нуклеарног рата. Дугогодишња настојања за адекватно регулисање међународно-правног статуса цивилне заштите реализована су тек доношењем Допунског протокола I,² чије одредбе регулишу велики број значајних питања за статус цивилне заштите, како у условима инвазије тако и у условима окупације (Јаковљевић, 2011; 29). У функционалном смислу, цивилна заштита дефинисана је искључиво као хуманитарна активност чији је основни циљ заштита цивилног становништва од ратних опасности или несрећа, пружање помоћи становништву у савладавању последица таквих опасности и несрећа, као и обезбеђење услова за његов опстанак.³

Престанак биполарности света представља значајну прекретницу у адаптацији цивилне заштите. Сужени фокус цивилне заштите померио се од наоружаног сукоба и претње нуклеарног рата, ка губитку

2 Допунски Протокол уз Женевске конвенције од 12. августа 1949. године о заштити жртава међународних оружаних сукоба (Протокол I).

3 Као основни задаци цивилне заштите наводе се: служба узбуне, 2. евакуација, 3. стављање на располагање и организовање склоништа, 4. примена мера замрачења, 5. спасавање, 6. санитарска служба, укључујући прву помоћ и верску помоћ, 7. борба против пожара, 8. откривање и означавање опасних зона, 9. деконтаминација и друге сличне мере заштите, 10. пружање хитног смештаја и снабдевање, 11. хитна помоћ у успостављању и одржавању реда у пострадалим зонама, 12. хитно успостављање неопходних служби од јавног интереса, 13. хитно сахрањивање, 14. помоћ у очувању добара битних за опстанак, 15. допунске активности потребне за вршење било којих напред наведених задатака, укључујући али не ограничавајући се на планирање и организацију.

живота, власништва и економских проблема проузрокованих природним хазардима. Генерална скупштина Уједињених нација прокламовала је 1990. године „Декаду за редуковање природних катастрофа” – International Decade for Natural Disaster Reduction).⁴ Бројни су опсерватори који процењују да коефицијент ових догађаја тежи да се повећа, али нарочито да су тешке и видљиве економске (материјалне), инфраструктурне последице. Валтер наводи да се друга половина 20. века одликује и убрзавањем процеса, још израженијим после 1980. године. Седамдесет осам већих природних катастрофа погађа 80.000.000 људи и изазива штету од 10.000.000.000 долара 1970. године; 2004. године забележено је 384 катастрофе које погађају 200.000.000 људи и изазивају штету од 50.000.000.000 долара (Valter, 2012: 287). Између 2000. и 2019. било је 510.837 смртних случајева и 3.900.000.000 људи погођених са 6.681 климатском катастрофом (Human Cost of Disasters 2000–2019, The OFDA/CRED International Disaster Database, 2021). Климатолози, додатно, инсистирају на пажњи у овој области и праћењу повећаног интензитета климатских последица. „Светска економија катастрофа”, губици у људским животима, тешке психосоцијалне последице стално показују значај разумевања ризика и даљег усмерења цивилне заштите. Неконтролисани технолошки-хемијски и нуклеарни хазарди показали су додатну рањивост заједнице и неопходност конципирања цивилне заштите по новим принципима. Даљи развој био је усмерен ка терористичким нападима у различитим географским подручјима (Њујорк, Лондон, Мадрид и др.). Чувени „9/11” открио је невероватан неуспех у цивилној заштити. Последице овог напада нагласиле су потребу да „менаџери ризика” гледају даље од „рутинских” ванредних ситуација, тј. на неопходност да узму у обзир и инциденте мале вероватноће који носе велике последице (Waugh, 2000). Поред природних и технолошких опасности, и све присутнијег тероризма, као изразити безбедносни ризици појављују се и масовне миграције, полиферација оружја за масовно уништавање, регионални конфликти, нефункционалне државе, глобални еколошки проблеми, сиромаштво, пандемије, претње енергетским и информационим системима и други комбиновани и асиметрични облици (Добраковић, 2001). Додатно, сасвим је јасна чињеница да је национална држава

4 Циљеви су прецизно одређени: „Смањити здруженим међународним деловањем, нарочито у земљама у развоју, губитке у људским животима, штете нанете добрима, друштвене и економске поремећаје изазване природним несрећама, као што су земљотреси, циклони, поплаве, клизишта, вулканске ерупције, пожаре изазване природним узроцима, дезертификацију и друге непогоде природног порекла”.

исувише узан оквир за разумевање феномена безбедности (Terriff et al., 2001). Ризици, кризе и катастрофе су све више прекогранични феномени, односно прелазе географске, административне, инфраструктурне и културне границе (Boin et al., 2005; Head, 2008; Ansell et al., 2010). Последице великих природних и цивилизацијских катастрофа, као што су Севезо 1976,⁵ или Чернобил 1986. године⁶, допринеле су и промени схватања цивилне заштите као система искључиво националног интереса, те су прекогранични ризици и претње побољшали међународну сарадњу и координацију на том плану.⁷

Као што наводи Рот, природа друштва, употреба технологија, услови животне средине, глобално здравље, перцепције безбедности, политике и економије се стално мењају, због чега никада више као сад није било важније да се пронађу нови приступи цивилној заштити (Roth et al., 2014).

Нове безбедносне преокупације и димензионирање цивилне заштите

Редефинисани концепт цивилне заштите у Европи појавио се почетком осамдесетих година, успостављањем паралелних иницијатива Италије и Француске на плану међународне сарадње у области заштите и ублажавања последица катастрофа. Обе земље, препознавши растућу социјалну бригу над разорним потенцијалима катастрофалних

- 5 Услед прегревања реакторског котла у хемијској фабрици компаније Хофман ла Рош, у Севезу, крај Милана, дошло је до ослобађања жуте паре која је била прожета можда најтоксичнијом супстанцом коју је човек до сада синтетисао, тетрахлородибензодиоксином (TCDD). Оно што ову несрећу у Севезу чини посебном је то да су се последице индустријске хаварије по први пут прошириле изван зидина фабрике, чиме су угрожени и људи из непосредне околине, па су тако настали проблеми везани за друштвени и економски опстанак тог подручја.
- 6 Експлозија у четвртој логонској јединици нуклеарне електране 26. априла 1986. године довела је до испуштања радиоактивних супстанци у 400 пута већој количини него што је то био случај када је бачена атомска бомба на Хиросиму 1945. године. Различите су процене о броју жртава у Чернобилу. Радиоактивност разношена ветром највише је погодила здравље становника суседне јужне Белорусије, али исто тако и крајњих северних простора Украјине, југозападних простора Русије. Области радиоактивне прашине зауставили су се тек над Скандинавијом у северним деловима Европе.
- 7 Говоримо о прекограничној кризи када су системи за одржавање живота или критичне инфраструктуре држава чланица вишеструко акутно угрожени. Као примери могу да послуже кварови на интернету, производња струје и гаса и система за довод или контролу ваздуха. Екстремни временски догађаји, вероватно као резултат климатских промена, могу такође да изазову проблеме који утичу на читаве регионе. Можемо замислити вирулентне облике пандемијског грипа или напад великих размера са хемијским или биолошким оружјем. Свет, посебно Европа, постала је превише повезана да би избегла домете ових криза.

догађаја – како природних тако и технолошких, покренуле су значајан период сарадње. Француска је 1980. године израдила „Процену изложености ризицима”, којом су идентификоване геофизичке особине животне средине, уз потенцијалне природне и вештачки изазване хазарде. Истовремено, у Италији су национални стручни савети, слично француском моделу, спровели опсежну анализу природних и техничких опасности и мера за ублажавање ризика (Konstadinides, 2011). Фокус држава у овом периоду био је на развијању система заштите, чији је опсег зависио од самог положаја земље и њене изложености природним појавама, тако да је у оквиру Европе постојала значајна диференцијација у експертизи суочавања са различитим опасностима. Управо је та разлика указала на предности међународне сарадње и ефикасности у стварању заједничког флексибилног система цивилне заштите који би се темељио на начелу солидарности. У својој најједноставнијој форми, цивилна заштита је замишљена као активност ублажавања последица катастрофа, спровођења мера превенције и заштите на бази размене и изградње специфичних знања, способности и капацитета између држава. Европски развој цивилне заштите се од почетка темељио на равнотежи националне одговорности и европске солидарности (Bara & Doktor, 2010). Изградња једног солидарног система сарадње је свакој држави требало да омогући ефикасније испуњавање њене одговорности према својим грађанима и заштиту њихових живота и средине у случају ванредних ситуација. Европска цивилна заштита формирана је путем билатералне и мултилатералне сарадње држава и њихових националних организација, као и са институцијама ЕУ. Формално је као институција међународне сарадње формирана 1985. године у оквиру Европске заједнице, као инструмент координације држава чланица у случају елементарних непогода. Имајући у виду да је на међународном нивоу цивилна заштита нормативноправно уређена, у ЕУ не постоји дефиниција „цивилне заштите” у правном оквиру, већ је одређена активностима на пољу „заједничке сарадње у области цивилне заштите са циљем заштите људи, животне средине, имовине и културне баштине у случају великих природних или створених катастрофа које се дешавају унутар или изван ЕУ” (Ahman, 2009). Будући да је иницијална сарадња била усмерена и на управљање великим природним катастрофама, одговорност за ову област припала је Генералном директорату за заштиту животне средине у оквиру Европске комисије. Између 1985. и 2002. године усвојено је више резолуција чијом имплементацијом је

успостављен заједнички програм деловања цивилне заштите у условима ванредних ситуација. Циљеви овог програма су да: 1) успостави ефикасну заштиту људи, животне средине и имовине у случају природних и технолошких катастрофа; 2) подржи и допуни напоре на националном, регионалном и локалном нивоу у погледу превенције катастрофа, припремљености и интервенција у случају катастрофе; 3) допринесе информисању јавности у циљу повећања нивоа самозаштите европских грађана; 4) успостави оквир за ефикасну и брзу сарадњу између националних служби цивилне заштите када је потребна међусобна помоћ; 5) побољша кохерентност акција предузетих на међународном нивоу на терену цивилне заштите, посебно у контексту сарадње са кандидатом Земље централне и источне Европе у погледу проширења и са партнерима у региону Медитерана; 6) обезбеди знање, алате и високе технологије свакоме ко је укључен у систем цивилне заштите у земљама Заједнице; 7) омогући хуманитарну помоћ. Боља координација заштитно спасилачких операција захтевала је и увођење јединственог европског броја за хитне случајеве. Телефонски број 112 установљен је на Европском савету, 29. јула 1991. године. Њиме су обухваћене све спасилачке службе, чиме је омогућена ефикаснија интервенција у условима ванредних ситуација.

У циљу боље координације и вођења хуманитарних активности, у оквиру Европске комисије, 1992. године⁸ основана је Канцеларија за хуманитарну помоћ Европске заједнице (ЕЧНО), која је укидањем Европске заједнице 2009. преименована у Биро за хуманитарну помоћ и цивилну заштиту Европске комисије, али је задржала постојећу скраћеницу ЕЧНО. Форимрање Бироа је било кључно за успостављање тела са званичним мандатом заштите и пружања помоћи жртвама катастрофа природног или људског фактора, као и жртвама ратних сукоба. Следећи битан помак у продубљивању заједничке сарадње у области цивилне заштите остварен је 1999. године доношењем Акционог програма (САР) у области цивилне заштите (Вага, & Доктор, 2010). Овај програм имао је за циљ допуњавање активности држава чланица на националном и субнационалном нивоу путем заједничких пројеката, курсева и вежби. Акциони програм је поставио фокус на поље превенције, приправности и одговора на катастрофе изазване природним катастрофама, а представљао је полазну

8 Истовремено, ЗЕУ је 1992. усвојила „Задатке из Петесберга”, којима је, између осталог, предвиђена улога држава чланица у активностима као што су: 1) хуманитарне акције и акције спасавања, 2) операције очувања мира и 3) активности управљања кризама различитог порекла и наметања мира.

основу за формирање Механизма цивилне заштите ЕУ. Одлуком Савета Европе, у складу са Декларацијом солидарности⁹, у октобру 2001. године успостављен је Механизам заједнице за цивилну заштиту, са циљем јачања сарадње и помоћи у интервенцијама цивилне заштите у ванредним ситуацијама узрокованим природним непогодама. У циљу брже и делотворне комуникације између држава чланица основан је Координациони центар за одговор на ванредне ситуације (Emergency Response Coordination Centre – ERCC). Центар функционише 24 часа дневно и биће на располагању државама чланицама и Европској комисији у складу са циљевима Механизма Уније. У оквиру Механизма, Европска комисија је активирала и више пројеката ради ефикаснијег спровођења појединих елемената Механизма. Пројекат SERM (Support for Evacuation Reception and Movement) је имао за циљ дефинисање помоћи грађанима који су погођени великим несрећама (катастрофама) у трећим земљама кроз успостављање оперативних центара за организацију повратка, тј. евакуацију у матичне државе. Пројекат SAFER (Services and Applications for Emergency Response) је намењен брзом мапирању за време фазе одговора на ванредну ситуацију и обухвата следећа подручја: цивилну заштиту, технолошке акциденте, хуманитарне и природне катастрофе. Паралелно са овим иницијативама, на глобалном нивоу, у Миленијумској декларацији (2000), утврђена је намера јачања сарадње у циљу смањења броја и последица природних и катастрофа проузрокованих људским фактором.

Напади 11. септембра 2001. године припремили су терен за споразум између држава чланица о стварању „механизма” заједнице за прикупљање и употребу ресурса држава чланица, не само за природне катастрофе већ и за терористичке нападе. Штавише, са порастом спољне улоге ЕУ у Европској безбедносној и одбрамбеној политици (ESDP), државе чланице су обезбедиле да механизам може да се употребљава за координацију догађаја унутар и изван ЕУ.

9 Постоје бројне упечатљиве сличности између дугорочних циљева ЕУ у области цивилне заштите и усвојене Декларације о солидарности. Сарадња у пружању цивилне заштите има за циљ „да осигура бољу заштиту, пре свега људи, али и околине и имовине” у случају „великих ванредних ситуација” (Савет Европске уније 2001, члан 1.2). Декларација о солидарности представља договор између лидера да ће „заштитити демократске институције и цивилно становништво” првенствено од тероризма, али и у случају природних и технолошких катастрофа. Другим речима, обе се фокусирају на „заштиту” и имају приступ који обухвата све опасности, уз незнатно разликовање између терористичких напада и других врста катастрофа. Обе показују растућу забринутост ЕУ за заштиту „људи”, „имовине”, „демократских институција” и других специфичних референтних објеката.

Током трајања Европске конвенције, форума који је помогао у изради Уставног уговора, прилично је очигледно да су делегати размишљали о терористичким нападима и да су они помогли да се покрене идеја о успостављању споразума о узајамној помоћи између држава ЕУ. Такав споразум био је јединствен за ЕУ, с обзиром на то да НАТО већ има свој чувени споразум „Члан 5”. Споразум којим се државе ЕУ обавезују на солидарност у случају опасности или штете представљао је, у многим аспектима, храбар потез европских држава. Најавио је прелазак ЕУ са имплицитних, безбедносних средстава, као што је економска интеграција, на експлицитне алате (Екенгрен, 2006). Споразум који је настао постао је познат у нацрту Уставног уговора као „клаузула солидарности”. Значајан аспект клаузуле солидарности била је ширина њеног опсега. У клаузули се наводи да ће се узајамна помоћ примењивати не само у случају терористичког напада, већ и у случају других несрећа са природним, технолошким или људским узроцима. Члан И-43 Уставног уговора гласи: 1. Унија и њене државе чланице заједнички ће деловати у духу солидарности ако је држава чланица жртва терористичког напада или природне катастрофе или катастрофе коју је узроковао човек. Унија ће мобилисати све инструменте који су на располагању, укључујући војне ресурсе које су државе чланице ставиле на располагање, како би: (а) – спречила терористичке претње на територији држава чланица; заштитила демократске институције и цивилно становништво од било каквог терористичког напада; пружила помоћ држави чланици на њеној територији на захтев њених политичких власти у случају терористичког напада; (б) – пружила помоћ држави чланици на њеној територији, на захтев њених политичких власти, у случају природне катастрофе или катастрофе коју је узроковао човек. Клаузула солидарности је споразумом делегата Европске конвенције укључена у Уставни уговор у јулу 2003, а усвојена је од стране лидера држава или влада ЕУ у јуну 2004. године. У међувремену, након терористичких бомбашких напада у Мадриду у марту 2004. године, лидери ЕУ усвојили су посебну „Декларацију о солидарности”, која се фокусира на терористичке нападе, али је и позивала владе да делују у „духу клаузуле солидарности” из нацрта Уставног уговора.

Ревидираном одлуком Савета 2007. године, надлежност Механизма је проширена и на интервенције цивилне заштите у случају катастрофа изазваних људским фактором, чиме је спектар деловања проширен и на заштиту од техничко-технолошких несрећа. Исте године Савет је донео одлуку о успостављању Финансијског инструмента цивилне заштите који је покрио неопходне финансијске аспекте потребне за функционисање Механизма. Лисабонским споразумом (Реформски уговор), који је ступио на снагу 2009. године, цивилна заштита је усвојена као сектор формалне политике ЕУ, а *чланом 196* цивилна заштита је успостављена као област „заједничке надлежности” између држава чланица и ЕУ, а састоји се у „подршци, допуњавању и координацији активности спроведених од стране држава чланица у случају ванредних ситуација” (Konstadinides, 2011).

ЕУ је имала бројне разлоге да додатно ојача и интегрише своје капацитете одговора у великим несрећама и ванредним ситуацијама. Током 2010. године, у складу са циљевима светских конференција о смањењу ризика од катастрофа¹⁰, Стокхолмски програм позива на развој европске „Стратегије за унутрашњу безбедност”, која се фокусира на поделу задатака између институција ЕУ и држава чланица у борби против тероризма, управљању границама, цивилној заштити и правосудној сарадњи у казним питањима.¹¹ У Стокхолмском програму је наведено да управљање катастрофама у ЕУ треба да се заснива на интегрисаном приступу, који обухвата читав циклус – од активности превенције катастрофа, приправности, до одговора и опоравка унутар и изван ЕУ. Исте године надлежност над Механизмом прелази са Генералног директората за заштиту животне средине на Биро за хуманитарну помоћ и цивилну заштиту (ЕСНО), како би се створио један кохерентнији систем свеобухватне хуманитарне делатности у оквиру и ван граница ЕУ. Комисија је 2013. године донела нови закон о Механизму цивилне заштите Европске уније, којим се унапређује координација и подршка активностима на плану ефикасније превенције, припреме и одзива приликом ванредних ситуација.

10 Прва светска конференција о смањењу природних катастрофа на којој је усвојена Стратегија из Јокахаме: Смернице за превенцију природних катастрофа, припремљеност и ублажавање, са Акционим планом („Јокахама стратегија”), Хјого оквир за деловање 2005–2015: Развој отпорности нација и заједница на катастрофе.

11 European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe, Brussels,

Смањење фактора ризика и стално унапређивање иновативности на пољу превенције један је од главних задатака Механизма цивилне заштите. Превентивна политика у ЕУ је значајно ојачана од успостављања Механизма 2001. године, подстицањем сарадње, разменом искустава, пракси и планирањем управљања ризицима. Инструменти којима Механизам спроводи превентивне активности обухватају процену и контролу ризика, развој националних капацитета и научно-истраживачку подршку. У циљу стандардизације метода за процену ризика, Европска комисија је 2010. године израдила „Упутство за процену ризика” како би помогла чланицама у развијању националних процена (Voïn et al., 2013). Све државе чланице су имале обавезу да, пратећи прописане смернице, израде своје „Националне процене ризика” до краја 2015. године, чиме ће Европској комисији бити омогућено да анализира и синтетизује прикупљене податке и имплементира их у оквиру сопствене процене ризика на нивоу ЕУ.¹² У складу са Упутством, државе морају да идентификују 3 групе ризика: заједнички ризици, прекогранични ризици, ризици мале вероватноће/изузетног ефекта. Све државе чланице, на основу својих административних, техничких и финансијских капацитета, треба да израде „Процену способности у спровођењу мера превенције и приправности” у односу на националне и прекограничне ризике. База развоја Механизма, унапређивање метода цивилне заштите и присвајање нових техничких решења води од квалитетне и динамичне научно-истраживачке делатности. Фокус научно-истраживачке подршке је усмерен на развој и укључивање система без посаде у операције цивилне заштите¹³ и унапређивању доприноса друштвених медија у управљању

12 Ове смернице су у складу са Оквиром из Сендаја за смањење ризика од катастрофа 2015–2030, у коме се наводе 4 приоритетне акције: 1. разумевање ризика од катастрофа, 2. јачање система управљања ризицима од катастрофа у циљу управљања ризицима од катастрофа, 3. улагање у смањење ризика од катастрофа ради јачања отпорности, 4. унапређивање спремности за катастрофе како би се делотворно реаговало и „градило боље него што је било” током опоравка, обнове и реконструкције.

13 Овај развој је ограничен недовољно развијеном легислативом у области беспилотних летелица у Европи, њиховим укључивањем у европски ваздушни простор и слабом системом криптозаштите. Ипак, с обзиром на значајну употребну вредност ових система, ЕСНО ће финансирати „ICARUS” пројекат на даљем развоју беспилотних вааздухопловних и копнених средстава без посаде, уз посебан фокус на оспособљавање ових система за борбу против пожара и хемијских акцидентата, а паралелно се иницира и „TIRAMISU” програм, који се бави развојем метода демимирања и роботизованих система за оспособљавање неексплодираних убојитих средстава (НУС). У плану је и реализација пројекта роботизованих површинских и подморских пловила који би се користили у случају контаминације европских мора нафтним мрљама у оквиру пројеката „URready40S”.

кризама.¹⁴ Док је развој превентивних капацитета Механизма поверен државама и елементима самог Механизма, припрема подразумева директну интеракцију свих субјеката у оквиру цивилне заштите ЕУ. Инструменти којима се обезбеђује константна приправност и адекватна припрема Механизма су модули цивилне заштите, програми обуке, вежбе и развој интервентних европских снага за ванредне ситуације. Модули Механизма цивилне заштите представљају унапред састављене платформе за брзи одговор на ванредне ситуације. Оне се састоје од националних ресурса, достављених на добровољној основи, личних и техничких средстава, састављених на основу претходно утврђене потребе. Сваки модул чини једну специјализовану јединицу, која се састоји од људских и техничких средстава посебне намене. Може се рећи да модули представљају професионалну специјализацију у оквиру Механизма.¹⁵ Програм обуке је један од најбитнијих елемената за припрему Механизма цивилне заштите. Не само да је од кључног значаја у припреми стручњака за интервенције унутар и изван Европе, већ представља инструмент за размену искустава између националних експерата и земаља чланица. Од када је покренут 2004. године, у оквиру Програма развијено је 12 врста курсева у различитим категоријама.¹⁶ У циљу одржања потребног нивоа припремљености, ЕСНО сваке године отвара могућност заинтересованим државама чланицама да доставе своје предлоге за организовање заједничких симулационих вежби на специфичне ванредне ситуације.¹⁷ Вежбе подразумевају симулирање стања ванредних ситуација, активацију Механизма, као и ангажовање националних контакт центара земаља учесница. У зависности од комплексности и обима, спроводе се 3 врсте вежби на стратешком, оперативном и тактичком нивоу: командне вежбе, оперативне вежбе, стратешко-симулационе вежбе. У октобру 2014. године започето је са формирањем европских

14 ЕСНО заинтересованим странама непрекидно преко својих портала обезбеђује информације о тренутним кризним ситуацијама широм света, о активностима Механизма у реалном времену, као и кризне извештаје који садрже податке о захтеву за активацију Механизма и његовом одговору.

15 Чланице су до сада сачиниле листу од преко 170 модула од којих 17 функционише у Механизму. У зависности од области заштите могу се поделити на: модули заштите од поплава, модули заштите од пожара, модули заштите и спасавања, модули медицинске заштите, модули хемијске, биолошке, радиолошке и нуклеарне заштите, модули материјално-техничке подршке и теренске обуке.

16 Уводни курс, курс оперативног менаџмента, координациони курс, ревизиони курсеви, курс оперативне процене, курс менаџмента људских ресурса, курс тимске безбедности и односа са јавношћу, курс међународне сарадње, информациони курс, технички курс, модул курс.

17 Извор: http://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/financing-civil-protection/civil-protection-exercises_en

интервентних снага цивилне заштите које ће деловати у систему „Европске интервенције”. Формирање ових јединица и даље зависи од добре воље држава чланица, с тим да се људски и материјални потенцијали који се уступе Европској интервенцији стављају под командну одговорност Механизма, који њима располаже 24/7. Како би се осигурао реципроцитет у учешћу чланица, систем ангажовања се заснива на ротацији снага, тако да свака држава периодично делегира своје ресурсе за потребе Механизма. Управљање свим елементима активiranог Механизма врши се посредством Центра за ванредне ситуације (ERCC) и Заједничког комуникационо-информационог система у ванредним ситуацијама (CECIS)¹⁸. Центар за ванредне ситуације представља операционо „срце” Механизма. Основан је 2013. године, а изграђен је на темељима претходног Информационог центра за мониторинг (MIC), који је основан 2001. као главни инструмент тадашњег Механизма заједнице за цивилну заштиту. ERCC је у потпуности опремљен и оспособљен центар, са сталним системом мониторинга и дежурства. Своју функцију остварује кроз 3 задатка: 1. мониторинг и рано упозоравање, 2. управљање ванредним ситуацијама, 3. хуманитарна помоћ. Нови ентитет унутар Механизма, који је успостављен најновијим законодавним актом, је Европски капацитет за одговор на хитне ситуације (EERC). Састоји се од различитих ресурса за ЦЗ које државе учеснице у Механизму Уније за ЦЗ стављају на располагање за потребе операција одговора на хитне ситуације у Европској унији. Комисија одређује број и врсту потребних капацитета за помоћ којима управљају државе чланице. Јазић истиче да је основни инструмент ЕУ у активностима припреме за ванредне ситуације и организације неопходних капацитета држава чланица, односно њихово обједињавање у један целовит систем, Европски фонд за цивилну заштиту (European Civil Protection Pool – ECPP). Првобитни облик ECPP-а био је организован под називом Европски капацитет за реаговање у ванредним ситуацијама (European Emergency Response Capacity – EERC). Касније је, суштински, дошло само до промене имена јер није дошло до промена основа организације и функционисања. ECPP представља фонд различитих капацитета за одговор на ванредне ситуације који државе добровољно стављају на располагање Механизму Уније. Састављен је од различитих оперативних јединица,

18 Common Emergency Communication and Information System (CECIS) је дигитална платформа за комуникацију где су међусобно повезани модули, стручњаци, извештаји о ситуацији и додатне информације. Поглавље 3С (2014) садржи више информација о CECIS.

стручних лица и других сличних елемената и субјеката. Кључни орган ЕУ, који је надлежан за дефинисање потребних капацитета које државе треба да доделе ЕСРР-у, је Европска комисија (Јазић, 2021: 116). Како наводи Јазић, поставља се питање шта се дешава када одређена ванредна ситуација превазилази појединачне капацитете држава чланица, односно доводи до граница издржљивости Механизма Уније и ЕСРР, што је реална претпоставка. Зато је формиран Реск ЕУ (rescEU), као резерва капацитета цивилне заштите у оквиру ЕУ (Јазић, 2021: 117). Председништво Савета и представници Европског парламента постигли су 8. фебруара 2021. године привремени договор о предлогу за јачање Механизма ЕУ-а за цивилну заштиту. Предложена нова правила омогућиће ЕУ-у и државама чланицама да буду боље припремљени за природне катастрофе и катастрофе узроковане људским деловањем, те да брже реагују када се догоде, међу осталим, у случајевима када истовремено утичу на већину држава чланица. У тексту се утврђује и финансирање Механизма за цивилну заштиту за период 2021–2027. У оквиру ових финансијских средстава предвиђен је износ од 2.056 милиона евра за спровођење мера повезаних с цивилном заштитом и предвиђених у Инструменту ЕУ-а за опоравак како би се одговорило на последице кризе узроковане пандемијом COVID-19. То је више од троструког повећања у односу на прорачун за период 2014–2020.

Закључак

Емпиријске промене у погледу безбедносних претњи, аналитички домети у погледу међузависности безбедносних претњи, као и институционални оквири који су се променили у свим европским државама и шире, иницирали су и рedefинисање концепта цивилне заштите. Цивилна заштита је у Европској унији изашла из националних оквира и еволуирала од концепта искључиво националног интереса до система у коме је неопходна шира и свеобухватнија међународна сарадња. На начелима солидарности и хуманости, Европска унија је показала све своје квалитете у настојању да, без обзира на ризике и претње, пружи заштиту било када и било где. Успостављањем Механизма цивилне заштите Европске уније и његовим развојем постигнут је пун потенцијал европске и међународне сарадње, поштеђен идеолошких и политичких ограничења, као и националних интереса,

и вођен једино жељом за заштитом добробити људског живота, што је наглашено и у глобалним оквирима политика за смањење ризика од катастрофа и циљевима одрживог развоја. Оснивањем ЕСРР-а и Resk EU постигнуто је додатно ојачавање и обједињавање ресурса, али истовремено је скраћено време неопходно за припрему и слање неопходних капацитета за слање ван ЕУ. Ангажовање широм света, одговор на све могуће кризе, пружање хуманитарне помоћи где је потребно, показали су ефикасност Механизма и потврдили потребу за универзалним системом заштите.

ЛИТЕРАТУРА

- Ansell, C., Boin, R.A. & Keller, A. (2010). Managing Transboundary Crises: Identifying Building Blocks of an Effective Response System. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(4), 205–17.
- Ahman, T. (2009). *The Lisbon Treaty and Civil Protection in the European Union*. Stockholm: Swedish Defense Research Agency.
- Bara, C., & Doktor, C. (2010). *Risk Analysis: Cooperation in Civil Protection: EU, Spain and the UK*. Zurich: CSS.
- Boin, A., P'т Hart, E. Stern & B. Sundelius. (2005). *The Politics of Crisis Management*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (2013). *The European Union as Crisis Manager: Patterns and Prospects*. New York: Cambridge University Press.
- Valter, F. (2012). *Katastrofe – Jedna kulturna istorija od XVI do XXI veka*. Novi Sad: Akademska.
- Добраковић, Н. (2011). Деценија промена и стварање нових основа европске безбедности. Међународни проблеми. Београд: Институт за међународну политику и привреду.
- Jakovljević, V. (2011). *Civilna zaštita u Republici Srbiji*. Beograd: Fakultet bezbednosti.
- Jazić, A. (2021). Odluka komisije o sprovođenju (EU) 2019/1310 od 31. jula 2019, kojom se utvrđuju pravila o radu Evropskog fonda za civilnu zaštitu i Resk EU. *Evropsko zakonodavstvo*, 76. Institut za međunarodnu privredu i politiku.
- Konstadinides, T. (2011). Civil Protection in Europe and the Lisbon 'solidarity clause': A genuine legal concept or a paper exercise. Uppsala: Uppsala Universitet.
- Ekengren, M., Matzen, N., Rhinard, M., & Svantesson M. (2006). Solidarity or Sovereignty? EU Cooperation in Civil Protection. *European Integration*, 28(5), 457–476.
- Roth, F. & Prior, T. (2014). "The boundaries of building societal resilience: responsibilization and Swiss Civil defense in the Cold War". *Behemoth. A Journal on Civilisation*, 7, 2, 103–123.
- Сукјеник, К. (1976). *Цивилна одбрана*. Београд: ВИЗ.

- Terriff, T., Croft, S. & James, L. (2011). Traditional Views of Security in International Politics. In *Security Studies Today*. Cambridge, pp. 29–64.
- Head, B. W. (2008). Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy*, 3(2), 101–18.
- Waugh, W. L. Jr. (2000). *Living with Hazards, Dealing with Disasters: An Introduction to Emergency Management*. M.E. Sharpe, Armonk, New York, NY.

REDEFINING THE CIVIL PROTECTION IN THE EUROPEAN UNION

Dr Jasmina Gačić, Full Professor
University of Belgrade, Faculty of Security Studies

Summary

As part of the national security system, the civil protection represents a unique management system of organizational, technical, economic and social activities aimed at protecting and saving people, material and cultural assets and the environment, from natural, technical-technological, war and other threats. For a long time, civil protection was understood as part of the policy of "internal security" and was strongly associated with the idea of the inviolability of national sovereignty. Different concepts have been developed at the national level depending on the political system of the country, its capacities, threat perception and historical experience, with the aim of creating an optimal population protection system. The consequences of major natural and anthropogenic disasters have contributed to a change in the understanding of civil protection as a system of exclusive national interest, and cross-border risks and threats have improved international cooperation and coordination on that front. The aim of this paper is to collect relevant scientific theses and research results to encourage further discussion on the future of civil protection. The results of the work should indicate the fact that civil protection is still an important area of national sovereignty. Also, it should point to the necessity of its redefinition and that the European Union civil protection mission speaks for the entire EU project and is one of the most tangible instruments of European solidarity and the process of disaster risk reduction.

Keywords: *civil protection, disasters, international cooperation, solidarity, European Union.*