



UNIVERZITET U SARAJEVU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA
POSTDIPLOMSKI STUDIJ
Naučna oblast - Sigurnost

UPRAVLJANJE KRIZNIM SITUACIJAMA
U SISTEMU ZAŠTITE I SPAŠAVANJA
BOSNE I HERCEGOVINE

MAGISTARSKI RAD

Kandidat:

Nedžib Delić

Mentor:

Prof. dr. Zlatan Bajramović

Sarajevo, januar 2022. godine

SADRŽAJ

| | |
|---|----|
| SKRAĆENICE..... | 4 |
| I DIO- UVOD I TEORIJSKO METODOLOŠKI OKVIR | 6 |
| 1. Uvodna razmatranja..... | 6 |
| 2. Problem istraživanja | 8 |
| 3. Predmet istraživanja..... | 10 |
| 4. Pojmovno-kategorijalni kontekst..... | 11 |
| 5. Ciljevi istraživanja | 14 |
| 5.1. Naučni cilj | 14 |
| 5.2. Društveni cilj | 14 |
| 6. Sistem hipoteza u istraživanju | 15 |
| 7. Metode istraživanja..... | 16 |
| 8. Naučna i društvena opravdanost istraživanja | 17 |
| 9. Prostorno i vremensko određenje istraživanja..... | 17 |
| 10. Struktura magistarskog rada | 17 |
| II DIO–KRIZA I UPRAVLJANJE U KRIZNIM SITUACIJAMA..... | 18 |
| 1. Kriza-hronična „bolest“ i opasnost čovjeku i društvu..... | 18 |
| 2. Faktori i tipovi krize | 20 |
| 3. Upravljanje krizama ili krizni menadžment | 23 |
| 4. Teorijske osnove kriznog menadžmenta | 25 |
| 5. Specifičnosti upravljanja u kriznim situacijama u sistemu zaštite i spašavanja | 26 |
| III DIO – UPRAVLJANJE KRIZNIM SITUACIJAMA U MEĐUNARODNIM ORGANIZACIJAMA | 29 |
| 1. Ujedinjene nacije | 29 |
| 1.1. Upravljanje u kriznim situacijama UN..... | 32 |
| 2. Sjevernoatlantski savez | 37 |
| 3. Evropska unija..... | 44 |
| 4. Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE)..... | 52 |
| IV DIO - FAKTOGRAFIJA UPRAVLJANJA KRIZNIM SITUACIJAMA U SISTEMU ZAŠTITE I SPAŠAVANJA U BOSNI I HERCEGOVINI..... | 57 |
| 1. Historijski razvoj sistema zaštite i spašavanja u Bosni i Hercegovini | 57 |
| 2. Osnovne napomene o sistemu zaštite i spašavanja u BiH..... | 59 |
| 3. Upravljanje kriznim situacijama sistema zaštite i spašavanja u Bosni i Hercegovini..... | 63 |
| 4. Upravljanje kriznim situacijama na nivou Federacije BiH | 67 |
| 4.1. Upravljanje i nadležnosti na nivou kantona u FBiH | 70 |
| 4.2. Upravljanje u sistemu zaštite i spašavanja u lokalnoj upravi u FBiH..... | 72 |

| | |
|--|-----|
| 5. Nadležnosti upravljanja sistemom zaštite i spašavanja u entitetu Republici Srpskoj | 74 |
| 6. Upravljanje sistemom zaštite i spašavanju u Brčko Distriktu BiH..... | 76 |
| 7. Funkcionalni aspekti upravljanja kriznim situacijama sistema zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine | 78 |
| 7.1. Planska dokumenta u oblasti zaštite i spašavanja | 78 |
| 7. 1.1. Planska dokumenta na nivou Bosne i Hercegovine | 78 |
| 7. 1.2. Planski dokumenti u oblasti zaštite i spašavanja u Federaciji BiH | 82 |
| 7. 1.3. Planski dokumenti u oblasti zaštite i spašavanja entitetu Republika Srpska | 84 |
| 7.2. Finansiranje sistema zaštite i spašavanja..... | 85 |
| 7.3. Ljudski i materijalni resursi sistema zaštite i spašavanja u Bosni i Hercegovini..... | 88 |
| 7.4. Obučavanje i osposobljavanje za potrebe zaštite i spašavanja | 94 |
| 7.5. Inspeksijski nadzor u oblasti zaštite i spašavanja | 96 |
| 7.6. Preventivno djelovanje i uspostavljanje sistema ranog upozoravanja | 97 |
| 8. Unapređenje upravljanja kriznim situacijama u sistemu zaštite i spašavanja | 102 |
| Bosne i Hercegovine..... | 102 |
| V DIO - SISTEM ZAŠTITE I SPAŠAVANJA U ZEMLJAMA JUGOISTOČNE EVROPE | 107 |
| 1. Republika Albanija | 107 |
| 2. Republika Hrvatska | 108 |
| 3. Republika Sjeverna Makedonija..... | 109 |
| 4. Crna Gora..... | 110 |
| 5. Republika Srbija | 111 |
| VI DIO - ZAKLJUČNA RAZMATRANJA..... | 113 |
| LITERATURA..... | 118 |
| POPIS SHEMA..... | 123 |

SKRAĆENICE

| | |
|-------------|---|
| BD | Brčko Distrikt |
| BH DCA | Direkcija za civilno zrakoplovstvo |
| BHMAC | Centar za uklanjanje mina u BiH |
| BiH | Bosna i Hercegovina |
| DKPT | Direkcija za koordinaciju policijski tijela BiH |
| EU ERCC | EU Centar za koordinaciju u vanrednim situacijama |
| EUFOR | Evropske vojne snage |
| FHMZ | Federalni hidrometeorološki zavod |
| FUCZ | Federalna uprava civilne zaštite |
| GP | Granična policija BiH |
| HNS | (engl. Host Nation Support – Podrška države domaćina) |
| IT | Informacijska tehnologija |
| JGP | Jedinica Granične policije |
| KONZ | Kontaminirana zona |
| KŠCZ | Kantonalni štab civilne zaštite |
| KUCZ | Kantonalna uprava civilne zaštite |
| MTS | Materijalno-tehnička sredstva |
| MJKP | Mobilne jedinice za podršku i kontrolu |
| MFCK | Međunarodna federacija Crvenog krsta/križa |
| MoR | Memorandum o razumijevanju |
| MVP | Ministarstvo vanjskih poslova |
| NATO EADRCC | NATO Euroatlantski centar za koordinaciju djelovanja u katastrofama |
| OC | Operativni centar |
| OC K2IO BiH | Operativni Centar za komandu i kontrolu institucijama odbrane BiH |
| OJS BD | Odjel za javnu sigurnost Brčko Distrikta |
| OJS | Odjeljenje za javnu sigurnost |
| OKC BiH 112 | Operativno komunikacijski centar BiH - 112 |
| OSC | Komandir mjesta nesreće – Rukovodilac akcije spašavanja |
| OSCE | Organizacija za europsku sigurnost i saradnju |
| OSOCC | Terenski operativni centar za koordinaciju |
| OŠCZ | Općinski štab civilne zaštite |
| RDC | Centar za prijem i otpremanje |

| | |
|--------|---------------------------------------|
| RHMRZS | Republički hidrometeorološki zavod |
| RUCZ | Republička uprava civilne zaštite |
| SIPA | Državna agencija za istrage i zaštitu |
| UN | Ujedinjene nacije |
| VKS | Video-komunikacijski sistem |

I DIO- UVOD I TEORIJSKO METODOLOŠKI OKVIR

1. Uvodna razmatranja

Postojanost čovječanstva i opstanak ljudskog života na planeti veže se za jedan od osnovnih ideala ljudskog bića, a to je sigurnost. Svakako, da postoje brojni faktori koji su uticali i doprinosili razvoju čovječanstva u cjelini, ali isto tako, i drugi aspekti i razlozi koji narušavaju ili ugrožavaju sigurnost ljudskog bitisanja. Različitost tih faktora se manifestira i po dinamici i intenzitetu djelovanja, ali i njihovoj pojavnosti i frekventnosti. S obzirom na važnost potrebe sigurnosti, kao osnovnog preduslova blagostanja, stabilnosti i napretka, čovjek je poduzimao brojne mjere i aktivnosti sa ciljem prevencije i zaštite u eventualnim situacijama koje ugrožavaju živote i materijalna dobra koja su čovjeku potrebna. Ti sadržaji se manifestiraju po stepenu organizovanosti na individualnom, grupnom, lokalnom, državnom, regionalnom, kontinentalnom i globalnom nivou. Kako se mijenjaju mnogi sadržaji, uslijed tehničko-tehnološkog razvoja, na simetričan način se isti odražavaju i na mogućnosti i potrebe poduzimanja mjere zaštite i spašavanja. Uslijed toga, savremenost karakteriše da vijest o nekom događaju i nesreći, prirodnoj ili tehničkoj katastrofi postaje globalna, te takve situaciju pokreću inicijative ili već utvrđene mehanizme za pomoć u zaštiti i spašavanju ljudskih života, prirodnih i materijalnih dobara.

Ratovi pokretani i vođeni iz različitih pobuda, kroz historijski period nastanka i razvoja čovječanstva, ugrožavali su nažalost sigurnost kao jedan od osnovnih ideala i potreba čovjeka. Rizici za nove ratove postoje, posebno kada se ima u vidu dostignuti stepen u razvoju sredstava i opreme koja se koristi u oružanoj borbi. Zbog razvoja nuklearnog ili biološko-hemijskog oružja svijet i čovječanstvo su u konstantnoj opasnosti njihove upotrebe sa nesagledivim posljedicama.

Nadalje, jedan od najopasnijih globalnih rizika jesu prirodne katastrofe. Prekomjerno ispuštanje ugljen dioksida i drugih plinova odražava se na klimatske promjene. Uslijed klimatskih promjena je i porast temperature, što dovodi do sve češćih i po intenzitetu jačih prirodnih katastrofa, porasta nivoa mora i promjena u klimatskim zonama. Sve te promjene izlažu sve veći broj ljudi posljedicama različitih katastrofa.

Teritorija Bosne i Hercegovine izložena je značajanom broju prirodnih ili drugih nesreća. Kao što su: hidrometeorološke (poplave, suše, olujni vjetrovi, grad, visok snježni pokrivač, niske temperature; geološke (zemljotresi, klizišta, tonjenje tla, erozije tla), te biološki i ekološke (epidemije zaraznih oboljenja antropološkog, animalnog i biljnog porijekla, ekološko

zagađenje zraka, tla, vode, degradacije tla). Također, opasnost predstavljaju i požari (otvorenog prostora, na poljoprivrednim i šumskim zemljištima, industrijski, na stambenim objektima), nesreće u transportu i komunikacijama, industrijske nesreće, rudarske nesreće, nesreće u termoelektranama, gasovodi, hidroelektrane. Poplave u maju mjesecu 2014. godine su dokaz da prirodne i druge nesreće realnost, jer rijeke i potoci ne prepoznaju bilo kakve administrativne linije između entiteta, kantona ili lokalnih zajednica. Ta situacija, pa i iskustvo su pokazali da građanima Bosne i Hercegovine nije bilo bitno na koju stranu entitetske linije vode u pokušaju da spase svoje živote i materijalna dobra, kao što im nije bilo bitno od koga pomoć dolazi. Građani su se okrenuli jedni drugima kada je to bilo najpotrebnije, i u tim trenucima sve administrativne linije, nacionalne tenzije, i sve drugo bilo je izbrisano i bilo je nebitno.

Upravo iz tih razloga identificirana je potreba da se provede istraživanje koje će ponuditi analizu upravljanja kriznim situacijama u sistema zaštite i spašavanja u Bosni i Hercegovini, njegove organizacione i funkcionalne aspekte. Tema magistarskog rada je važna s obzirom na posljedice prirodnih ili drugih nesreća po stanovništvo, materijalna i druga dobra i ekonomsku održivost. U zavisnosti od situacije, raspoloživog vremena i potrebnih resursa, sistemom zaštite i spašavanja se redovno upravlja, te u uslovima urgentnih okolnosti provodi se upravljanje u kriznim situacijama. Redovno upravljanje podrazumijeva realizaciju planiranih aktivnosti koje se odnose na postojeće okolnosti, ali se priprema i odgovor na hipotetičku situaciju. Upravljanje kriznim situacijama implicira urgentno djelovanje na konkretnu situaciju u vrlo kratkom vremenskom okviru. Kroz proces redovnog upravljanja se kreira metodološka osnova za obavljanje planiranog zadatka, usmjeravanje aktivnosti neophodnih za obavljanje zadatka, redovno funkcioniranje, kao i funkcionisanje u kriznim ili urgentnim situacijama.

Upravljanje se zasniva na efikasnoj koordinaciji među učesnicima planiranja na svim nivoima upravljanja, prema planovima koji se pripremaju sinhronizirano sa opredjeljenjem da se osigura realizacija ciljeva organizacije ili konkretne operacije. I to sve, uz minimum rizika za ljudske resurse ili pretjeranog utroška materijalnih resursa.

Kako bi upravljanje sistemom zaštite i spašavanja u Bosni i Hercegovini bilo funkcionalnije u situacijama nesreća, prirodnih i drugih katastrofa, iz nalaza istraživanja, prezentirati će se mjere i aktivnosti za djelovanje na unapređenju njegove efikasnosti i efektivnosti. U tom kontekstu je i djelovanje institucija nadležnih za postupanje u situacijama prirodnih ili drugih nesreća, što uključuje organizovane aktivnosti na individualnom, grupnom, lokalnom, entitetskom i državnom nivou, te njegovu umreženost na regionalnom i globalnom nivou sa ciljem preventivnog i pravovremenog djelovanja. Pored ostalog, to uključuje stručni pristup i kontinuiranu komunikaciju (razmjenu informacija u najkraćem mogućem vremenu), čime

primjenom integralnog pristupa doprinesi efikasnom i adekvatnom odgovoru, i upravljanju nesrećom.

2. Problem istraživanja

Tema magistarskog rada je multidisciplinarna, jer implicira zastupljenost različitih naučnih disciplina koje korespondiraju sa konceptom zaštite i spašavanja u međunarodnim organizacijama, a težišno u Bosni i Hercegovini. I ne samo u Bosni i Hercegovini, jer pristup po pitanju prirodnih i tehničkih katastrofa implicira da države sve više se međusobno povezuju sa ciljem zaštite od globalnih opasnosti i rizika, ali i zbog adekvatnog korištenja resursa za urgentne slučajeve kako bi se smanjile posljedice svake katastrofe.

U uvodu je naznačeno da je razvoj čovječanstva pratilo i kreiranje mjera i aktivnosti kako bi se čovjek, grupa ili država odbranili i zaštitili od različitih izvora opasnosti i prijetnji. Historijski posmatrano, njihov razvoj je išao uporedno, jer sa razvojem čovjek je težio i sigurnosti i zaštiti. I kako je razvoj pokazivao napredna dostignuća, tako su razni faktori uticali na pojavu novih opasnosti. Stoga je razvoj ljudskog društva implicirao i prilagođavanje promjenjenim uslovima života u pogledu mjera zaštite i spašavanja. Time istraživanje upravljanja kriznim situacijama u zaštite i spašavanja pokazuje uporednost i sa razvojem tehničko-tehnoloških dostignuća, ali i opasnosti koje kontinuirano ugrožavaju čovjeka, prirodna i materijalna dobra.

Historijski posmatrano, u ranom periodu čovjek je u borbi za preživljavanjem pokazivao spremnost i organizovanost da opstane. Kasnije, sa razvojem nauke, skoro u svim oblastima, pokrenuli su se i drugi aspekti za unapređenje sistema zaštite i spašavanja, koji je, pored ostalog, uključivao organizacijske aspekte, te upravljanje samim sistemom, redovno i u kriznim situacijama, kao i razvoj zaštitinih sredstava. Ilustracije radi, upotreba aviona za bombardovanje u pozadini, izvan linije fronta, implicirala je potrebu zaštite civilnog stanovništva sa aktivnostima osmatranja prostora, javljanja i potom uzbunjivanja stanovništva radi evakuacije u sigurnije prostore. Na neki način to predstavlja i početak razvoja posebnog aspekta zaštite i spašavanja koji se prepoznaje pod različitim nazivima, civilna zaštita ili civilna odbrana. Vremenski posmatrano to je period Prvog svjetskog rata. Intenzitet razvoja sistema zaštite i spašavanja nastavljen i nakon Prvog svjetskog rata. Pogubne ljudske i materijalne posljedice Drugog svjetskog rata pokazale su razornu moć naoružanja, ali i ljudske slabosti i okrutnosti prema drugoj „neprijateljskoj“ strani.

Osim oružanih sukoba i ratova, od početka 20. stoljeća prirodne katastrofe odnijele su osam miliona života, ili u prosjeku 50.000 godišnje, pričinivši štetu od sedam biliona dolara.¹ Nadalje, u provedenom istraživanju Jamesa Daniella navodi se da su zemljotresi najpogubnija prirodna katastrofa koji su od 1900. odnijeli više od 2,3 miliona života, odnosno 30 posto svih žrtava prirodnih katastrofa. Također, Jamesa Daniella procjenjuje ukupne ekonomske gubitke i smrtno slučajevne vezane za katastrofu u posljednjih 120 godina, te konstatuje da je većina smrtnih slučajeva uzrokovana geofizičkim događajima, uglavnom zemljotresima i cunamijem, 91% svih katastrofa izazvano je poplavama, olujama, sušama, toplotnim talasima i drugim ekstremnim vremenskim prilikama.

U skladu sa naglašenom težnjom za smanjenjem rizika od prirodnih i drugih katastrofa na globalnom planu, a sa ciljem što efikasnije zaštite ljudi i materijalnih dobara, postoji opravdana potreba za aktivnim angažmanom država i poboljšanjem kvaliteta usluga institucija koje se, u sklopu ukupnog sigurnosnog sistema, bave pitanjima redukcije rizika od prirodnih i drugih nesreća kako na nacionalnom nivou tako i u okviru međunarodne saradnje. Globalna platforma Ujedinjenih nacija za redukciju rizika od prirodnih i drugih nesreća i Okvir za smanjenje rizika od katastrofa za period 2015-2030 godina kao osnov savremenog organizovanja društva u oblasti smanjenja opasnosti od prirodnih i drugih nesreća predstavlja izazov sa aspekta naučne, stručne, organizacione i uopšte globalno društveno korisne osnove.

U svemu tome je izazov efikasnog upravljanja sistemom zaštite i spašavanja, a posebno za stručnom i specijaliziranom komponentom u okviru sistemu, a to je civilna zaštita. Civilna zaštita zbog nadležnosti, ali i samih potreba uslijed sigurnosnih izazova, prijetnji i opasnosti, dobija sve više na važnosti i time se „nametnula“ kao organizovani i funkcionalni aspekt sistema zaštite i spašavanja. S obzirom na potrebu uslijed rizika koji predstavljaju izazov čovjeku i čovječanstvu u cjelini, sistem zaštite i spašavanja se nastojao i kreirati na međunarodnom nivou, što je omogućeno 1972. godine uspostavljanjem Međunarodne organizacije civilne odbrane (International Civil Defense Organization-ICDO).

Kada je u pitanju sistem zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine isti je karakteriziran historijskim kontekstom statusa Bosne i Hercegovine, počev od Kraljevine Jugoslavije, pa do sukcesije bivše SFRJ. Period 1992-1995 godine, sticanje nezavisnosti i otpor agresiji pokazali su svu važnost i značaj organizovanja mjera i aktivnosti za zaštitu stanovništva. O pojedinim

¹ Rezultati istraživanja naučnika Jamesa Daniella s Tehnološkog instituta u Karlsruheu, koji je identificirao i s društvoekonomskih aspekata analizirao 35.000 prirodnih katastrofa od početka 20. stoljeća. On posjeduje najveću bazu podataka o prirodnim katastrofama i njihovim posljedicama u svijetu.

organizacijskim aspektima iz tog perioda, kao i postdejtonskog perioda do savremenosti, iskustava i izazova bit će predstavljeno u okviru magistarskog rada.

Bosna i Hercegovina je potpisnica većine međunarodnih sporazuma i konvencija, što je kao zemlju koja je uključena u procese evropskih integracija, obavezuje da u razvoju svojih institucija i pravnog okvira ugrađuje i usklađuje odredbe iz tih propisa sa propisima koji tretiraju oblast zaštite i spašavanja.

Zakonodavstvo, a i reagovanje u vrijeme krizne situacije, pokazuju kako postojeći sistem upravljanja i sistem zaštite i spašavanja u BiH, generalno kompleksan, nedovoljno podržan sa sredstvima i opremom, a zbog neobučenosti ljudstva u konačnici se u praksi dokazao i kao nedovoljno funkcionalan. Sama činjenica da u vrijeme katastrofalnih poplava 2014. godine na državnom nivou nije proglašeno stanje prirodne nesreće, potvrdila je da cjelokupan sistem zaštite ljudi nije dobar zbog sporosti u odlučivanju i mogućnosti da bude blokiran politički motivisanim odlukama. Politički predstavnici na različitim nivoima vlasti su usporili implementaciju Okvirnog zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara, pa tako 10 godina nakon usvajanja istog, još uvijek nije implementiran (nije formirana predviđena “mješovita specijalizovana jedinica zaštite i spašavanja za slučaj prirodnih i drugih katastrofa”, nije usvojen Program razvoja Sistema zaštite i spašavanja i sl., dokumenti o osiguranju, strategije smanjenje rizika od katastrofa i sl.).

Pored međuentitetske, međuresorne podijeljivosti, velike fragmentacije u planiranju, neujednačenog finansiranja i organizacije provođenja mjera zaštite, sistem nije u potpunosti izgrađen zbog nedostatka kontinuiteta u planiranju i kašnjenja u donošenju ključnih dokumenata bitnih za upravljanje i zaštitu. Za katastrofalne posljedice od poplava u BiH tokom maja mjeseca 2014. godine, a imajući u vidu podijeljene nadležnosti i neadekvatne angažovanosti na provođenju mjera prevencije i aktivne odbrane od poplava, odgovornost snose svi nivoi vlasti.

Iz prethodne elaboracije proizilazi i problemska situacija istraživačkog polja koja se sažima sa analizom mjesta, efektivnosti i efikasnosti upravljanja kriznim situacijama sistema zaštite i spašavanja.

3. Predmet istraživanja

U načelu, upravljanje sistemom zaštite i spašavanja u savremenom društvu predstavlja dio sveukupnog upravljanja sigurnosnim sistemom, koji uključuje organiziranje, pripremanje i provođenje mjera i aktivnosti građana i snaga koje se angažuju na zaštiti i spašavanju ljudi, materijalnih dobara i životne sredine od elementarnih nepogoda, drugih nesreća većih razmjera

i ratnih dejstava. Pored svog preventivnog djelovanja, kao organizovani dio zaštite i spašavanja, sistem ima značajnu ulogu u urgentnim situacijama, kao što su prirodne i tehničko-tehnološke nesreće, različiti vojni konflikti i druge nesreće. Urgentne situacije, koje se terminološki predstavljaju kao krize, bez obzira na svoje razloge, karakteriše nesigurnost i pritisak vremena obično koje trebaju odlučnost, i poseban pravni okvir za djelovanje.

Slijedom prethodno predstavljene problemske situacije proizilazi da predmet istraživanja magistarskog rada je analiza upravljanja kriznim situacijama sistema zaštite i spašavanja, počev od normativno-pravnog okvira, kapaciteta do upravljanja u slučaju prirodnih i drugih nesreća. U tom kontekstu, bit će istražena slijedeća tematska pitanja:

- Da li postoji i kako je organizovao upravljanje sistemom zaštite i spašavanja na globalnom, regionalnom, i u Bosni i Hercegovini, te na kojim osnovama se provodi u kriznim situacijama?
- Koje su karakteristike funkcionalnog aspekta upravljanja kriznim situacijama sistema zaštite i spašavanja?
- Da li je upravljanje kriznim situacijama zaštite i spašavanja u Bosni i Hercegovini kompatibilno međunarodnim standardima?
- Sa kojim resursima raspolaže sistem zaštite i spašavanja analiziranih međunarodnih organizacija, kao i u Bosni i Hercegovini u slučaju kriznih situacija u Bosni i Hercegovini, ali i šire?
- Postoji li potreba za unapređenje upravljanjem kriznim situacijama, i sistemom zaštite i spašavanja?
- Koje su pretpostavke i prepreke za efikasno upravljanje sistemom zaštite i spašavanja?
- Resursi, da li su dovoljni i šta se može unaprijediti: finansiranje, osposobljavanje ili drugi sadržaji koji će se efektivno i efikasno angažovati?

Navedeni set pitanja sagledat će se kroz analizu upravljanja kriznim situacijama zaštite i spašavanja u Ujedinjenim nacijama i drugim međunarodnim organizacijama, zemljama u regiji, te u Bosni i Hercegovini.

4. Pojmovno-kategorijalni kontekst

Sa ciljem istraživanja za magistarski rad korištena je terminologija iz Okvirnog zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijskih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u BiH, kao i Studija „Redukcije rizika od katastrofa“ objavljena u okviru Međunarodne strategije Ujedinjenih Nacija za smanjenje rizika od katastrofa (United Nation International Strategy for Disaster-UN ISDR). Svrha Terminologije Međunarodne strategije Ujedinjenih Nacija za smanjenje

rizika od katastrofa (2009 UNISDR terminology on disaster risk reduction.² Također, i drugi izvori navedeni u radu.

Zaštita i spašavanje - Zaštita i spašavanje ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća je vrlo stara aktivnost, ali se njeno proučavanje javlja kasnije. To je multidisciplinarna oblast za koju je potrebno konsultirati brojne naučne oblasti i discipline, koje u predmetu svoga proučavanja imaju određene pojave u prirodi ili tehnička dostignuća u privredi (Huseinbašić,2009:5).

Sistem zaštite i spašavanja - "oblik pripremanja i djelovanja učesnika zaštite i spašavanja u reagovanju na prirodne i druge nesreće, te formiranje, priprema i učešće operativnih snaga zaštite i spašavanja u prevenciji, pripravnosti, reagovanju na nesreću i otklanjanju mogućih uzroka i posljedica nesreće (Zbornik propisa FUCZ, ZoZiS...2007:412).

Sigurnost je „fenomen koji se pojavljuje (osjećaj), primjenjuje (uređenje) i izaziva potrebu (stanje) u svim oblastima života i rada, bilo na individualnoj i grupnoj osnovi ili nekoj drugoj organiziranoj sredini. (M. Smajić, Međunarodne organizacije i sigurnost Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu, 2011:18.

Civilna zaštita - „kao dio sistema zaštite i spašavanja ljudi, materijalnih, kulturnih i drugih dobara vrlo je dinamična aktivnost. Državne strukture je oblikuju u duhu međunarodno-pravnih normi kako bi svojim građanima pružile minimum sigurnosti od prirodnih i drugih nesreća.“ (Huseinbašić,2007:9). Civilna odbrana i civilna zaštita nisu sinonimi, civilna odbrana je širi pojam od civilne zaštite (Huseinbašić,2007:35).

Kriza - “ozbiljna prijetnja osnovnim strukturama ili fundamentalnim vrijednostima i normama socijalnog sistema koja, u uslovima vremenskog pritiska i veoma nesigurnih okolnosti, zahtijeva donošenje kritičnih odluka.” (Krizni menadžment / Želimir Kešetović, Nedžad Korajlić, Ivan Toth. - 2. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, 2013:23).

Upravljanje krizom - (eng. Crisis Management) općenito "poseban pristup u menadžmentu koji govori o načinu upravljanja organizacijom u kriznim situacijama, ili u primjeni upravljačkih metoda i tehnika u rješavanju kriznih situacija." (Sajfert i dr. 2006:106).

Pružanje pomoći drugim državama: upućivanje materijalnih i finansijskih sredstava, odnosno upućivanje pripadnika operativnih snaga, njihovih sredstava i opreme i humanitarnih resursa, na zahtjev pogođene države, a u skladu sa međunarodnim standardnim operativnim procedurama.

3

² <http://www.unisdr.org>,

³ Navedeni pojam, kao i ostali su preuzeti sa www.unisdr.un, 2009. godina

Traženje pomoći od drugih država i međunarodnih organizacija: procedura posljedičnog podnošenja apela za pomoć i prihvatanje pomoći u materijalnim i finansijskim sredstvima, odnosno u operativnim snagama, njihovim sredstvima i opremom i humanitarnim resursima, u skladu sa međunarodnim standardnim operativnim procedurama.

Subsidiarnost: princip donošenja odluka i njihovog provođenja na najnižem mogućem nivou uz koordinaciju na najvišem potrebnom nivou. Lokalni nosioci odgovora na nesreću treba da budu osnova za odgovor bilo kojeg obima.

Koordinacija: osiguravanje vremenske i prostorne usklađenosti djelovanja svih učesnika u aktivnostima zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća po etapama provođenja poslova i zadataka, kao i njihovo pravovremeno obavještanje. Koordiniranjem se, u smislu Smjernica Ujedinjenih nacija, osigurava efikasna komunikacija, uvezivanje i međusobno djelovanje nosilaca i snaga zaštite i spašavanja u svrhu provođenja zaštite i unaprjeđenja humanitarnih principa, izbjegavanja konkurencije i dupliranja, te ostvarivanja zajedničkih ciljeva.

Planovi za nepredviđene okolnosti: Proces upravljanja koji analizira specifične potencijalne događaje ili situacije koje bi mogle ugroziti društvo ili okoliš i unaprijed utvrđuje rješenja kako bi se omogućili pravovremeni, učinkoviti i primjereni odgovori na takve događaje i situacije.

Kritični objekti: Primarne fizičke strukture, tehnički objekti i sistemi koji su socijalno, ekonomski ili operativno bitni za funkcioniranje društva ili zajednice, kako u rutinskim uslovima, tako i u ekstremnim okolnostima nužde.

Procjena rizika: Metodologija za određivanje prirode i obima rizika kroz analizu potencijalnih opasnosti i ocjenu postojećih uslova ranjivosti koji bi zajedno mogli nanijeti štetu izloženim osobama, imovini, uslugama, životnim uslovima i okolišu o kojima ovise.

Katastrofa: Ozbiljan poremećaj funkcioniranja zajednice ili društva koji uključuje šire ljudske, materijalne, ekonomske i ekološke gubitke i utjecaje, a nadilazi sposobnost pogođene zajednice ili društva da se nosi koristeći vlastite resurse.

Rizik od katastrofa: Potencijalni gubici kod katastrofa, u životima, zdravstvenom stanju, egzistenciji, imovini i uslugama, a koji se mogu pojaviti u određenoj zajednici ili društvu tokom određenog budućeg vremenskog razdoblja.

Upravljanje rizicima od katastrofa: Sistematski proces korištenja upravnih direktiva, organizacijskih i operativnih sposobnosti i kapaciteta za provedbu strategije, politika i unaprjeđenih kapaciteta za suprotstavljanje kako bi se smanjili štetni učinci opasnosti i mogućnosti katastrofe.

Smanjenje rizika od katastrofa: Pojam i praksa smanjenja rizika od katastrofa kroz sistemske napore u analizi i upravljanju uzročnim faktorima katastrofa, uključujući smanjenje izloženosti

opasnostima, smanjenje ranjivosti ljudi i imovine, odgovarajuće upravljanje zemljištem i okolišem, te poboljšanu pripremljenosti za štetne događaje.

Plan za smanjenje rizika od katastrofa: Dokument pripremljen od strane vlasti, sektora, organizacije ili preduzeća koji navodi opće i specifične ciljeve za smanjenje rizika od katastrofa zajedno s povezanim radnjama kako bi ostvarili te ciljeve.

Sistem ranog upozoravanja: Skup kapaciteta potrebnih za izradu i dostavljanje pravodobne i smislene informacije upozorenja kako bi se omogućilo pojedincima, zajednicama i organizacijama kojima prijete opasnost da se pripreme i da djeluju na odgovarajući način i u odgovarajuće vrijeme kako bi se smanjila mogućnost štete ili gubitaka.

Opasnost: Opasna pojava, tvari, ljudsko djelovanje ili stanje koje može dovesti do gubitka života, ozljeda ili drugih utjecaja na zdravlje, materijalnu štetu, gubitak egzistencije i usluga, socijalne i ekonomske poremećaje ili oštećenja okoliša.

Prirodne opasnosti: Prirodni proces ili pojava koja može dovesti do gubitka života, ozljeda ili drugih utjecaja na zdravlje, materijalnu štetu, gubitak egzistencije i usluga, socijalne i ekonomske poremećaje ili oštećenja okoliša.

5. Ciljevi istraživanja

5.1. Naučni cilj

Naučni cilj istraživanja magistarskog rada jeste deskripcija funkcionalnosti upravljanja kriznim situacijama sistema zaštite i spašavanja. Nadalje, naučni cilj uključuje i doprinos izgradnji naučne osnove u političko-pravnoj i sigurnosnoj praksi u procesima usmjerenim na redukciju i(ili) eliminaciju rizika od prirodnih ili drugih nesreća, što u konačnici može imati pozitivne efekte za razvoj društva u cjelini. Sveobuhvatnost i kompleksnost faktora koji imaju mjesto i ulogu u sistemu redukcije rizika, ali i odgovora na prirodne ili druge nesreće, kao krajnji naučni cilj implicira naznačavanje adekvatnog prijedloga modela za unapređenje funkcionalnosti sistema zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine.

Dakle, cilj je da se korištenjem naučnih metoda istraživanja dokaže da je upravljajne sistemom zaštite i spašavanja, a posebno kriznim situacijama, izuzetno važan faktor u pripremanju i eventualnom djelovanju na uzroke i posljedice prirodnih ili drugih nesreća koje karakteriziraju krizne situacije.

5.2. Društveni cilj

Društveni cilj istraživanja magistarskog rada sadržan je u potrebi da se sagledaju disproporcije između potreba i mogućnosti u organizacionom i funkcionalnom aspektu upravljanja kriznim situacijama u sistemu zaštite i spašavanja u Bosni i Hercegovini. Istraživačko područje

magistarskog rada uključuje primjenu naučenih lekcija iz prethodnog perioda sa ciljem unapređenja sigurnosti društva u cjelini.

6. Sistem hipoteza u istraživanju

Sublimirajući prethodno naznačene elemente predmeta istraživanja, kao i naučnog i društvenog cilja istraživanja magistarskog rada koji uključuju eksplanaciju sistema zaštite i spašavanja, te njegovo funkcionalno unapređenje da pruža adekvatnu zaštitu i pomoć građanima u slučaju prirodnih ili drugih nesreća. Imperativ efikasnog upravljanja kriznim situacijama utiče na značajno smanjenje opasnosti od katastrofa i gubitaka u životima, sredstvima za život i zdravlju ljudi, te ekonomskoj, fizičkoj, socijalnoj, kulturnoj i ekološkoj imovini lica, preduzeća, zajednica i zemalja, a što jeste u fokusu istraživanja magistarskog rada. Stoga, predmet istraživanja opredijelio je sistem hipoteza, kako slijedi.

Generalna hipoteza: Mogućnosti i potreba za razvoj upravljanja sistemom zaštite i spašavanja predstavlja multidisciplinarno istraživanje zasnovano na postojećim naučnim dostignuća. Stoga, generalna hipoteza magistarskog rada glasi:

Upravljanje kriznim situacijama u sistemu zaštite i spašavanja, kao značajna funkcija u pružanju zaštite ljudi i materijalnih i drugih dobara u slučaju prirodnih ili drugih nesreća, ima važno mjesto i ulogu u sistemu sigurnosti u cjelini, te se kontinuirano trebaju iznalaziti rješenja za njegovo funkcionalno unapređenje.

Izvedene hipoteze

Za elaboraciju i potvrđivanje generalne hipoteze postavljene su slijedeće izvedene hipoteze:

Hipoteza 1 (h-1): Upravljanje u sistemu zaštite i spašavanja opredijeljeno je normativno-pravnim okvirom i raspoloživim resursima za djelovanje u situacijama potrebe i nužnosti.

Hipoteza 2 (h-2): Efikasno upravljanje kriznim situacijama sistema zaštite i spašavanja u korelativnom odnosu je sa normativno-pravnim okvirom i potencijalom države ili međunaordne organizacije.

Hipoteza 3: (h-3): Upravljanje u kriznim situacijama odražava se na funkcije sistema zaštite i spašavanja u cjelini.

Hipoteza 4 (h-4): U preventivnim aktivnostima smanjenja rizika od prirodnih ili drugih nesreća i sistemu ranog upozoravanja trebaju biti uključeni svi segmenti funkcionisanja društva, kako bi mogle biti ostvarene pretpostavke za eventualno efikasno operativne djelovanje u prirodnim i drugim vanrednim situacijama.

Hipoteza 5 (h-5): Naučene lekcije i potrebe kompatibilnosti sa međunarodnim standardima funkcionisanja sistema zaštite trebaju biti zastupljene u konceptu koji unapređuje sistem zaštite i spašavanja, radi sigurnosti i zaštite ljudi, imovine, okoliša i materijalnih dobara.

7. Metode istraživanja

Slijedom prethodno navedenog, uvažavajući multidiscipliniranost tematskog sadržaja magistarskog rada, u provedenom istraživanju su primjenjene slijedeće metode:

Dijalektička metoda primjenjena je kao osnova je za postavljanje teze, antiteze, sinteze i dostignuća do kojih se došlo u provedenom istraživanju.

Induktivna metoda je korištena u dijelu analitičkom pristupu radi spoznaje i dokaza za izvođenje zaključaka od posebnih elementat zaštite i spašavanja ka opštem kontekstu sistema zaštite i spašavanja u okviru sistema sigurnosti u cjelini.

Normativna metoda korištena je u analizi zakonskog okvira u zaštiti i spašavanju što je doprinjelo da se iz opšteg zakonskog saznanja kristališu posebna i pojedinačna saznanja;

Historijska metoda je korištena iscrpno u analazi historijskih, političkih i ekonomskih faktora u prošlosti, kako bi se moglo utvrditi kakav je bio pristup problemu redukcije rizika na svim nivoima od globalnog do lokalnog. Korištenjem ove metode dokazano je šta je uzročilo događajima iz nedavne prošlosti, koji su u sprezi sa onima koji imaju historijski karakter;

Metoda analize i sinteze korištena je u identifikaciji i postavljanju velikog broja podataka koji su relevantni za temu magistarskog rada;

Komparativna metoda je korištena za upoređivanje sistema za odgovor na krizne situacije zemalja Jugoistočne Evrope i šire.

Statistička metoda je korištena u smislu prikaza odnosa mjerljivih kvantitativnih elemenata rizika od prirodnih ili drugih nesreća. S obzirom da se radi o analiziranju društvene pojave u oblasti sistema zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara, ova metoda je korištena najvećim djelom u cilju statističkog prikazivanja prikupljenih i analiziranih podataka u sintezi sa ranije navedenim metodama.

Posmatrano u cjelini, navedene metode istraživanja aplicirane u magistarskom radu su omogućile deskripciju i eksplanaciju organizacije i upravljanje kriznim situacijama sistema sistema zaštite i spašavanja na međunarodnom nivou, te u pojedinim državama, kao i u Bosni i Hercegovini.

8. Naučna i društvena opravdanost istraživanja

Naučna opravdanost istraživanja proizašla je iz značaja tematskih pitanja koja su predstavljena u okviru predmetu istraživanja, jer eksplanacija upravljanja kriznim situacijama sistema zaštite i spašavanja doprinosi unapređenju znanja koji su bazirani na argumentima naučne referentnosti, kao što su objektivnost, egzaktnost i pouzdanost.

Društvena opravdanost istraživanja magistarskog rada doprinijet će pragmatičnim potrebama za rješavanje markiranih nedostataka u funkcionisanju upravljanja sistemom zaštite i spašavanja u Bosni i Hercegovini

9. Prostorno i vremensko određenje istraživanja

Podaci neophodni u procesu istraživanja prikupljeni su iz dostupnih izvora u centrima međunarodnih organizacija, u Bosni i Hercegovini, te putem otvorenih izvora na internetu od brojnih relevantnih izvora.

Vremensko određenje predmeta istraživanja organizacije sistema zaštite i spašavanja u BiH odnosi se na period od 1992. godine do 2020. godine.

10. Struktura magistarskog rada

Rad je pripremljen u formi šest dijelova. Prvi dio obuhvata uvodne napomene i metodološki pristup istraživanju, tj. izvršena je formulacija problema, utvrđeni ciljevi istraživanja, određen hipotetički i teorijski okvir. Drugi dio tretira faktografiju u vezi kriza i upravljanja u kriznim situacijama, krizni menadžment. Treći dio sublimira sistem zaštite spašavanja Ujedinjenih nacija, NATO, Evropske unije i OSCE-a. Četvrti dio elaborira funkcionalne aspekti upravljanja kriznim situacijama sistem zaštite i spašavanja u BiH. U okviru petog dijela predstavljen je kratak osvrt na sistem zaštite i spašavanja u zemljama Jugoistočne Evrope, kao što je upravljanje u prirodnim i drugim nesrećama, postojeća dostignuća i perspektive razvoja. Šesti dio, Zaključna promišljanja, na bazi analize kapaciteta upravljanja kriznim situacijama sistema zaštite i spašavanja u BiH, sublimira nalaze istraživanja, te daje prijedlog unapređenje upravljanem sistemom zaštite i spašavanja u cjelini.

II DIO–KRIZA I UPRAVLJANJE U KRIZNIM SITUACIJAMA

1. Kriza-hronična „bolest“ i opasnost čovjeku i društvu

Savremeno bitisanje čovjeka i čovječanstva je karakterizovano sa fenomenom koji se manifestira sa spletom izazova i opasnosti. U pitanju je jedan od najšire upotrebljivanih termina, kriza. Termin etimološki potiče iz grčkog jezika (*κρίση, krísi*) i izvorno označava presudu ili odluku. U teoriji i praksi prisutna su različita određenja pojma kojeg ovaj termin označava. Neki od pokušaja određenja krize navedeni su prema period kada su termini objavljeni. Tako, u Opštoj enciklopediji, kriza je „obrt stvari u odnosu na dotadašnji tok“ (1972:886). Dotle, Vujaklija smatar da kriza je „nastupanje odsudnog trenutka; prekretnica, poremećaj“ (1980:478). Autori, Rosenthal, Michel i Hart navode da je kriza „ozbiljna prijetnja osnovnim strukturama...vrijednostima i normama socijalnog sistema koja, u uslovima vremenskog pritiska i veoma nesigurnih okolnosti, zahtijeva donošenje kritičnih odluka“ (1989:10). Zanimljiv je pristup Barton koji krizu definira kao „veći i nepredvidiv događaj koji ima potencijalno negativne rezultate“ (1993:2). Pearson i Clair navode da je kriza „događaj male vjerovatnoće i velikih posljedica koji ugrožava život organizacije, a karakterišu ga nejasni uzroci, efekti i sredstva za rješenje, kao i uvjerenje da se odluke moraju donositi brzo“ (1998:60). Prema NATO Generic Crisis Management Handbook, kriza je „slijed interakcije među vladama... država koje se nalaze u ozbiljnom sukobu koji nije rat, ali koji se percipira kao vrlo... blizu rata“ (1999:II-2). Malešić navodi da je kriza „neplanirani i neželjeni proces koji traje određeno vrijeme, a na koji je moguće samo djelomično utjecati te se može završiti na razne načine“ (2000/2001:285). Beridan, Tomić i Kreso navode da je kriza “situacija koja prijeti državnoj, nacionalnoj ili međunarodnoj sigurnosti ili je već ugrozila neke druge vrste sigurnosti i stabilnosti” (2001:179). Stern navodi da je kriza „situacija što proizlazi iz promjene vanjskog ili unutarnjeg okruženja određenog kolektiviteta, a označavaju je tri... spoznaje o radu odgovornih nositelja odlučivanja: ugroženost temeljnih vrijednosti, hitnost i nesigurnost“ (2002:72). Osmanagić - Bedenik krizu definira kao „prijelom, prolazno teško stanje u svakom prirodnom, misaonom i društvenom procesu“(2003:12). Da je u pitanju “svaka složena situacija, događaj ili proces, određenog trajanja... koji... predstavljaju ozbiljnu prijetnju... i opasnost po cjelokupan sistem nacionalne sigurnosti”smatra Huseinbašić (2004:89). Keković i Kešetović navode da se termin kriza primjenjuje na „situacije koje su neželjene, neočekivane, nepredvidive“ (2006:23). Hart krizu definira kao „neugodan događaj, koji one koji odlučuju

izaziva, odnosno iskušava da postupaju u uvjetima ugrožavanja, vremenskog tjesnaca i nespremnosti“ (2008:88).

Iz prethodne elaboracije opsega, dinamike i posljedica situacije koje prepoznaju kao kriza, uočljivo diferentnost obuhvata krizne situacije. Zapažaju se i definicije koje ne mogu biti zajednički imenitelj za sve krize. U kritičkom osvrtu, navest će se neka od zapažanja: prekretnica - promjena stanja može biti u pozitivnom smislu što nije krizna situacija; ograničavanjem krize na neočekivane događaje isključuje se činjenica da krize mogu biti očekivane ili generirane; subjekti krize i uključene strane u većini definicija su neodređeni; upotreba sile kao obilježje krize reducira istu u sferu konflikta. Nedostatak pojedinih definicija krize, čak i savremenih, jeste implicitna usmjerenost na donosiocce odluka u kriznim situacijama. U takvim definicijama kriza se shvata kao prijetnja strukturama i vrijednostima društvenog sistema, iz čega proizilazi da su donosioci odluka u krizama strukture sistema ili institucije vlasti koje odlučuju da li je određena situacija krizna. Time se zanemaruje da subjekt krize ili uključena strana može biti i pojedinac, koji je u tom slučaju donosilac odluka u krizi. Pojmovna i neodređenost subjekta krize slikovito je opisana u NATO Generic Crisis Management Handbook riječima da je kriza „u očima onog ko je gleda“, odnosno da „ako jedna strana smatra neku situaciju krizom, ona to ne mora nužno biti i u očima druge strane“ (1999:II-3).

Određenje krize zahtijeva sagledavanje njenih karakteristika. Mihaljević i Toth navode da „svaka kriza ima vlastite situacijske i kontekstualne karakteristike, a sve krize imaju i mnoge zajedničke karakteristike“ (2008:211). Razmatrajući prethodne definicije, u kontekstu zajedničkih karakteristika, uočava se da je kriza: (1) prijetnja, poremećaj, ugroženost, neželjeni i nepredvidiv događaj, (2) stanje ili situacija u kojima se mogu naći čovjek, društvena grupa, društvo kao sistem i generalno svi oblici organiziranja na državnom, regionalnom i međunarodnom planu, (3) stanje ili situacija sa mogućim negativnim uticajem na čovjekovu i sigurnost dijelova ili cijelog društvenog sistema, okolinu, proizvode i općenito na interese, ciljeve i vrijednosti čovjeka, grupe ili zajednice, (4) situacija odlučivanja i prilike, u pravilu u uslovima ugroženosti temeljnih vrijednosti, hitnosti i smanjene mogućnosti uticaja, (5) stanje ili situacija ograničenog trajanja, (6) događaj na koji se može ograničeno uticati i koji može imati različite ishode. Potrebno je primjetiti da kriza, iako nepredvidiv, ne mora biti i neočekivan događaj (uporedi Coombs, 1999:2). U tom smislu, valja zaključiti da kriza može nastupiti iznenada, biti očekivana, ali i planirana. Zanimljivo je shvatanje krize kao prilike za razvoj, što ne treba biti tumačeno u smislu da je svaka kriza takva prilika.

Imajući u vidu prethodna razmatranja, u nastojanju pojmovnog određenja krize primjenjivog na sve situacije u kojima se mogu naći pojedinac ili zajednica, može se zaključiti da je kriza je, prije svega, događaj, stanje ili situacija sa stepenom očekivanosti ili iznenađenja. Kao takav događaj, nužno implicira prijetnju, te producira opasnost za individuu, grupu ili zajednicu u cjelini. Jednako tako, prevazilaženje takvih događaja, stanja ili situacija implicira urgentno postupanje i donošenje odluka u uslovima neizvjesnosti, ograničenog vremena i nesigurnosti, ali sa krajnjim ciljem ostvarivanja pozitivnih ishoda.

Dakle, cjelokupni kontekst koji je prethodno elaboriran potvrđuje tematski naslov da je kriza konstituirana pojava koja prati bitisanje čovjeka i zajednica, te kao takva i jeste hronična opasnost, kako za čovjeka, tako i za društvo u cjelini, u zavisnosti od obima manifestacije krizne situacije na grupnom, lokalnom, državnom, regionalnom, i čak u globalnom nivou.

2. Faktori i tipovi krize

U prethodnom tematskom pitanju nastojalo se predstaviti različito terminološko određenje krize, ali i zajedničke karakteristike koje kriza implicira. U pitanju stanja, rizici, potrebe i funkcije koje prepoznajemo kao stanje-sigurnost, funkcija-krizni menadžment, rizik-opasnost, katastrofa, rizik i vanredna situacija. Sigurnost, *prima facie*, jeste stanje odsustva prijetnje ili opasnosti osnovnim vrijednostima, što je opozitno stanju koje producira kriza. Krizni menadžment jeste jedan od tipova menadžmenta koji implicira urgentno postupanje sa ciljem reduciranja i eliminisanja uzroka i posljedica krize. U tom kontekstu, opasnost prethodi krizi, a katastrofa je postkrizni epilog uslijed (ne) mogućeg djelovanja.

Kriza kao pojava ima rizike i odražava se vanrednom situacijom, koja je manifestuje specifičnostima u pogledu uzroka, djelovanja i posljedica. Uslijed toga, moguće je razlikovati krize prema uzroku nastanka, posljedicama, okruženju, doživljaju i drugim karakteristikama. Neka od svojstva i specifičnosti predstavljaju i kriterije za uspostavljanje tipologije krize koja će u nastavku biti predstavljena.

Budući da je kriza povezana sa „socijalnim, ekonomskim i političkim uslovima i napetostima“ (Hart, 2008:88), time i uzroci njenog nastanka mogu biti raznovrsni. U najširem smislu, kriza je uzrokovana djelovanjem prirodnih sila ili čovjeka. Diferencirajući uticaj čovjeka, proizilazi da krize uzrokuju prirodni, društveni i tehničko - tehnološki činioci ili njihova kombinacija. Navedeni faktori najčešće su zastupljeni u literaturi, i podrazumijevaju slijedeće: prirodni - klima, teritorija, geografski položaj, sastav tla, resursi; društveni - interesi, politički odnosi, konflikti, terorizam, društveno-ekonomski razvoj, demografske karakteristike, religija, kultura, ideologija, kriminal, međunarodni odnosi; tehničko-tehnološki - razvijenost,

zastupljenost i održavanje tehničko-tehnoloških kapaciteta. Može se zaključiti da je uzrok nastanka kriterij koji definira osnovnu tipologiju krize.

U literaturi su prisutne i druge tipologije krize prema različitim kriterijima. Radi se o jednostavnim i složenim tipologijama. Jednostavne, dihotomne, tipologije uključuju podjele krize na: nacionalne i međunarodne, konfliktne i nekonfliktne, namjerne i nenamjerne, unutrašnje i spoljašnje, jednoguzročne i višeguzročne, kratkotrajne i dugotrajne, savladive i nesavladive. Jednu od zapaženih tipologija daje Novak Božidar (2001:43), dijeleći krize prema vrstama na: krize s obzirom na okolinu iz koje potiču - krize fizičke prirode (uključuju prirodne i druge nesreće), krize javnog mnijenja, krize zbog pogrešaka uprave, krize ekonomsko - političke okoline; krize s obzirom na vrijeme upozoravanja - iznenadne krize i prikrivene krize; krize s obzirom na njihovo doživljavanje - neobične krize i percepcijske krize.

Jedan od kriterija klasifikacije krize je predvidljivost i mogućnost uticaja na krizu. Prema ovom kriteriju, kriza može biti: konvencionalna, jer se može predvidjeti i na nju uticati; neočekivana, na koju se može uticati, ali je teško predvidjeti; neupravljiva - može se predvidjeti, ali se na nju ne može uticati i fundamentalna - ne može se predvidjeti niti na nju uticati (uporedi Boin and Lagadec, 2000: 185-191).

U novije vrijeme, kao vrsta krize pominje se moderna kriza. Za razliku od klasičnih kriza, sa više ili manje poznatim uzrokom, trajanjem i posljedicama, moderne su krize "rezultat mnogih konvergentnih faktora" (Boin and Lagadec, 2000:186). Najznačajnijim činiocima koji mogu uzokovati moderne krize smatraju se klimatske promjene, devastacija životne sredine, nove tehnologije, genetički inženjering, terorizam, savremene bolesti, širenje oružja za masovno uništenje, demografske promjene i gubitak prirodnih resursa.

Nepobitno je već prepoznato da svaka kriza proizvodi posljedice. Posljedice su brojne, raznovrsne, najčešće su štetne i disfunkcionalne. Mogu biti direktne i indirektne, kratkoročne i dugoročne, više ili manje izražene, što zavisi od uzroka, vrste, trajanja i rasprostranjenosti krize. Najozbiljnije posljedice krize odnose se na gubitak života i narušavanje zdravlja ljudi, štete na materijalnim dobrima, uništavanje okoliša, finansijske gubitke, te narušavanje društvenih i funkcija vlasti. Kriza može proizvesti i druge efekte, kao što su strah, panika, opća nesigurnost, neracionalno i devijantno ponašanje.

Prirodne i druge nesreće predstavljaju prijetnju životu i zdravlju ljudi, materijalnim dobrima i okolišu - vrijednostima koje se smatraju osnovnim. Ove nesreće svrstavaju se u najozbiljnije krize, s obzirom da djelovanje prirode i čovjeka, pojedinačno i u interakciji, može „uzokovati gubitak biodiverziteta i druge društvene štete“ (Posner, 2004:259).

U literaturi su prisutne brojne tipologije nesreća. Kao i u slučaju krize, osnovna podjela nesreća zasnovana je na kriteriju uzroka njihovog nastanka. Prema ovoj podjeli, nesreće se dijele na one izazvane djelovanjem prirodnih sila - *prirodne nesreće* i djelovanjem čovjeka - *tehničko - tehnološke* i nesreće izazvane *društvenim činiocima* u koje se ubrajaju konflikti na političkoj, ekonomskoj, socijalnoj, etničkoj, religijskoj i drugoj osnovi. Moral i Walker navode da prirodni poremaćaji mogu biti posmatrani u odnosu na „četiri klasična elementa“ koje čine „vjetar, zemlja, voda i vatra“ (2007:15). Tipologiju opasnosti koje uzrokuju prirodne i tehničko - tehnološke nesreće, identificirana je u Huseinbašić Samir (2008:20-21), prema nalazima Milutinović Zoran. U prirodne opasnosti ovaj autor ubraja: *atmosferske opasnosti*: pojedinačne pojave - kiša, grad, snijeg, vjetar, munje i složene pojave - oluja, uragan, tornado; *hidrološke opasnosti*: poplave, suše, glečeri, dizanje nivoa mora, zaleđenje mora; *geološke opasnosti*: zemljotresi, aktiviranje vulkana, kretanja tla, gubitak izvora voda; *ekološke opasnosti*: degradacija šuma, požari, zagađenje okoliša; *biološke opasnosti*: epidemije bolesti (koje pogađaju ljude, životinje i biljke) i najezda štetočina. U tehnološke opasnosti Milutinović ubraja: nesreće u prevozu, transportu opasnih materija, hemijskoj industriji i nuklearnim postrojenjima, industrijske eksplozije i požare, te opasnosti primjene tehnoloških dostignuća.

Dimenzije i posljedice prirodnih i drugih nesreća vidljive su na osnovu dostupnih podataka. Ilustracije radi, što je već navedeno, da od početka 20. stoljeća prirodne katastrofe odnijele su osam miliona života, ili u prosjeku 50.000 godišnje, i pri tome prčinile štetu od sedam biliona dolara⁴. Najveći broj ljudskih žrtava uslijed prirodnih katastrofa uzrokovali su potresi koji su od 1900. odnijeli više od 2,3 miliona života, odnosno 30 posto svih žrtava prirodnih katastrofa. Nadalje, izvještaj procjenjuje ukupne ekonomske gubitke i smrtne slučajeve vezane za katastrofu u posljednjih 120 godina. Dok je većina smrtnih slučajeva uzrokovana geofizičkim događajima, uglavnom zemljotresima i cunamijem, 91% svih katastrofa izazvano je poplavama, olujama, sušama, toplotnim talasima i drugim ekstremnim vremenskim prilikama.

Na osnovu prethodnih razmatranja, može se zaključiti da je po uzroku nastanka, svojstvima i posljedicama kriza kompleksna društvena pojava. U savremenim sigurnosnim uslovima, kompleksnost ove pojave multiplicirana je izazovima, rizicima i prijetnjama sa kojima se suočavaju pojedinac, društvena grupa i zajednica, kako na individualnom, tako i lokalnom, nacionalnom i međunarodnom planu. Navedeno uključuje prirodne i druge nesreće kao krize koje mogu imati ili imaju negativne posljedice po ljude i materijalna dobra.

⁴ Rezultati istraživanja naučnika Jamesa Daniella s Tehnološkog instituta u Karlsruheu, koji je identificirao i s društveno-ekonomska aspekta analizirao 35.000 prirodnih katastrofa od početka 20. stoljeća, što je najveća baza podataka o prirodnim katastrofama i njihovim posljedicama u svijetu.

3. Upravljanje krizama ili krizni menadžment

Upravljanje krizama, ili kako se anglosaksonskom govornom području, identificira krizni menadžment (engleski *crisis management*) je u naučnoj teoriji i praksi termin kao oznaka za djelatnost koji se odnosi na procese, mjere, postupke i aktivnosti koje se poduzimaju u toku trajanja krize s ciljem njenog prevlazilaženja.

U literaturi se nalaze različita razmišljanja o upravljanju krizom, odnosno kriznom menadžmentu. U nastavku će se predstaviti neka od njih za koje je procjenjeno da su referentna za tematski kontekst magistarskog rada. Tako, Coombs definira krizni menadžment kao niz aktivnosti kreiranih kako bi se „suprotstavilo krizi i umanjila šteta nanijeta krizom“ (1999:4). Mitroff navodi da predmet kriznog menadžmenta nije samo da li će se kriza desiti, nego „kako, kada i zašto će se kriza desiti ... kako se pripremiti i organizovano postupiti sa njom“ (2001:8). Neki autori shvataju krizni menadžment kao stalni „proces priprema za borbu protiv krize“, koji počinje „identifikacijom potencijalne krize“ (Meena, 2006:9). U analizi Centra za sigurnosne studije iz Ciriha navodi se da krizni menadžment uključuje „horizontalno i vertikalno umrežavanje svih relevantnih aktera i institucija” u odgovoru na krizu, te da je svaka „nova kriza” i „novi zahtjev” kojem se krizni menadžment treba prilagođavati (Doktor, 2007:1-2). Prema Eskoli, krizni menadžment je „sklop prava i politika i sadržava jaku moralnu i filozofsku dimenziju“ (2008:4). Boin i Hart u najširem smislu krizni menadžment predstavljaju kao „izazov vraćanja stvari u normalno stanje“ (2008:1). Dotle, imamo pristup da je krizni menadžment „sistematičan odgovor na neočekivane događaje koji prijete ljudima, imovini i funkcionalnom kontinuitetu organizacije“ (Huseinbašić S., 2008:12). NATO definira krizni menadžment kao „organizaciju, aranžmane i mjere“ u cilju „stavljanja krize pod kontrolu“ i omogućavanja menadžerima da „oblikuju budući tok krize“ (Crisis management Handbook, 1999:II-3). Krizni menadžment se definira i kao „proces u okviru kojeg se organizacija bavi bilo kojim glavnim nepredvidivim događajem koji prijete da naškodi organizaciji”.⁵

Pored prethodno navedenih definicija, potpuno razumijevanje termina krizni menadžment zahtijeva pojmovno određenje termina *menadžment*. Ovaj termin (engl. *management*) etimološki potiče iz latinskog jezika. U osnovi termina je glagol *manage*, koji je izveden iz latinske riječi *manus* (ruka). Korijen riječi upućuje na izvorno značenje termina management, u smislu rukovanja, usmjeravanja, vođenja i uopće upravljanja procesima ili stvarima. Iz latinske osnove u francuskom jeziku se razvija riječ *mesnagement* (kasnije *ménagement*) kojom

⁵ Izvor: http://en.wikipedia.org/wiki/Crisis_management (25.07.2021.).

se označava bavljenje poslovima domaćinstva. Ova riječ uticala je na razvoj engleske riječi i danas široko upotrebljavanog termina management.⁶

Termin menadžment se u bosanskom (ali i srpskom i hrvatskom) jeziku doslovno prevodi kao *upravljanje*. Analogno tome, termin *crisis management* mogao bi se doslovno prevesti kao *upravljanje krizama*. Imajući u vidu etimološko porijeklo i značenje koje je dobio kasnijim naučnim razvojem, termin menadžment ipak ne može biti sveden samo na pojam upravljanja. Dodatno navedenom, Jašarević Faruk i Jašarević Zlatan navode da u bosanskom jeziku ne postoji adekvatan prevod za termin menadžment, zbog čega se termin zadržava u obliku „prilagođenog anglicizma” (2008:3). U savremenoj nauci, menadžment se prvenstveno shvata kao *proces* koji pored upravljanja uključuje i niz drugih funkcija. U tom smislu, jedno od šire prihvaćenih polaznih određenja definira menadžment kao „proces oblikovanja i održavanja okruženja u kojem pojedinci, radeći zajedno u skupinama, efikasno ostvaruju odabrane ciljeve“ (Wehrich, Koontz, 1998:4).

Za pojmovno određenje termina *menadžment* ključno je shvatanje *funkcija*, odnosno poslova i zadataka menadžmenta. U literaturi su prisutne različite podjele ovih funkcija. Sublimiranjem više savremenih razmatranja, može se zaključiti da funkcije menadžmenta uključuju: planiranje, organiziranje, odlučivanje, kadrovske popunjavanje, komuniciranje, motiviranje i vođenje. Sve navedene funkcije menadžmenta ujedno su i funkcije kriznog menadžmenta.

Na osnovu prethodnih razmatranja, može se zaključiti da se termin menadžment shvata i upotrebljava u širem značenju od termina upravljanje. Pored procesa odlučivanja, što je suština upravljanja, menadžment uključuje i djelatnost provođenja odluka, odnosno rukovođenje, te druge funkcije usmjerene na efikasno ostvarivanje ciljeva. Analogno navedenom, termin krizni menadžment ima šire značenje od termina upravljanje krizama i uključuje sve funkcije menadžmenta koje se izvršavaju s ciljem odgovora na krizu.

Ranije je navedeno da su sa pojmom *kriza* usko povezani pojmovi *sigurnost*, *krizni menadžment*, *opasnost*, *katastrofa*, *rizik* i *vanredna situacija*. Analogno tome, sa kriznim menadžmentom povezani su svi navedeni pojmovi. Efikasan menadžment u kriznim situacijama podrazumijeva odgovor na krizu kada je ona još u stanju opasnosti. Neuočavanje opasnosti i reagovanje u situaciji kada je kriza već nastupila nerijetko dovodi do katastrofe. Krizni menadžment podrazumijeva moguće rizike, a poduzima se u uslovima ugrožavanja sigurnosti ili druge vanredne situacije.

⁶ Izvor razmatranja o terminu management: <http://en.wikipedia.org/wiki/Management> (25.07.2021.).

4. Teorijske osnove kriznog menadžmenta

Historijski gledano, čovjek je kroz cijeli period svog postojanja prolazio kroz krize i bavio se, uslovno rečeno, kriznim menadžmentom. Počev od pojedinca u ličnim krizama, preko zaštite zajedničkih vrijednosti grupe i zajednice, čovjek se suprotstavljao raznim kriznim situacijama i nastojao ih usmjeravati ili kontrolisati.

Počeci konstituisanja kriznog menadžmenta kao naučne discipline vezani su za istraživanja funkcija menadžmenta u poslovnim organizacijama sa kraja 80-tih godina 20. vijeka. Nakon perioda naučnog opravdavanja, krizni menadžment punu afirmaciju doživljava početkom 21. vijeka. Razvojem kriznog menadžmenta kao naučne discipline, istraživanje kriza i njihovog uticaja se iz oblasti poslovnih organizacija širi i na druge oblike organizirane djelatnosti. U smislu naučnog saznavanja funkcija, krizni menadžment neodvojivo je povezan sa razvojem menadžmenta kao naučne discipline. U nastavku navodimo kratak historijat teorija organizacije ili upravljanja, kojima su po prvi put na naučnoj osnovi razmatrani fenomeni usmjeravanja i obavljanja poslova pomoću drugih ljudi, odnosno fenomeni upravljanja i rukovođenja. Naučni pristup istraživanju ovog aspekta ljudskog djelovanja, sa pozicija proizvodne organizacije, utemeljuje 1911. godine američki inženjer Frederick Taylor. U naučnoj teoriji i praksi Taylor je „prvi promovirao i koristio termin naučni menadžment“ (Huseinbašić, Ć., 2009:13). Ovim terminom nazvat će se prva od tri klasične teorije upravljanja. Taylor je i prvi odvojio upravljanje od djelatnosti izvršavanja zadataka. Francuz Henry Fayol, savremenik Taylora, utemeljitelj je administrativne teorije upravljanja. Ključni doprinos teoriji upravljanja Fayol je dao shvatanjem procesnog karaktera upravljanja, te definiranjem sljedećih funkcija administracije, odnosno menadžmenta: planiranje, organiziranje, komandovanje, koordinacija i kontrola. Polazeći od ove podjele, daljim teorijskim i praktičnim pručavanjima prepoznate su i druge funkcije menadžmenta. Njemački sociolog Max Weber utemeljivač je ideal-tipa birokratske organizacije, „sinonima za modernu organizaciju“ (Perko - Šeparović, 1975:20). Ova, treća, klasična teorija upravljanja zastupa stanovište da upravljanje organizacijom treba biti zasnovano na sistemu hijerarhije, sa strogo definiranim odnosima nadređenosti i podređenosti, ovlaštenjima i snažnoj kontroli. Daljim naučnim pručavanjem razvijaju se savremene teorije menadžmenta, i to u dvije glavne grupe teorija: bihejviorističke i kvantitativne. Bihejviorističke teorije pručavaju ponašanje čovjeka u procesu rada i uključuju teorije o motivaciji za rad, teorije o strukturi i distribuciji moći u organizaciji, te teorije odlučivanja. Kvantitativne teorije se zasnivaju na metodama predviđanja i provjere sa ciljem rješavanja organizacijskih problema. Ove teorije uključuju operaciona istraživanja, metode kibernetike i teorije informacije, te metode teorije sistema.

Pored shvatanja kao procesa, danas se menadžment shvata kao nauka i profesija. Sa stanovišta naučnog saznavanja, menadžment se određuje kao naučna disciplina koja izučava funkcionisanje organizacije i obavljanje poslova pomoću ljudi. Menadžment kao profesija uključuje ljude, menadžere, koji izvršavaju funkcije menadžmenta. U literaturi se navode tri nivoa menadžera: strateški menadžeri, koji su odgovorni za definiranje vizije i integaciju svih bitnih aspekata potrebnih za donošenje odluka, menadžeri srednjeg nivoa koji su usmjereni na promišljanje načina realizacije strateških odluka i menadžeri prve linije koji neposredno usmjeravaju rad ljudi u cilju realizacije odluka.

Na teorijskim osnovama menadžmenta kao naučne discipline, krizni menadžment se postupno profilirao kao zasebna naučna disciplina. Ovakav razvoj uslovljen je činjenicom da su kriza i menadžment „vrlo tijesno povezani fenomeni” (Mihaljević i Toth, 2008:209), posebno ukoliko se ima u vidu da odgovor na krize zahtijeva donošenje odluka, što je funkcija menadžmenta. Može se zaključiti da se danas krizni menadžment određuje kao naučna disciplina koja izučava nastanak, vrste i uticaj kriza, te uključuje tehnike i vještine prevencije, pripravnosti, odgovora i oporavka nakon kriza. Ovom se može dodati i još jedan aspekt bavljenja krizama u smislu njihovog generiranja, usmjeravanja i okončanja. Dodatno, može se zaključiti da je krizni menadžment danas i profesija kojom se bave ljudi koji izvršavaju funkcije kriznog menadžmenta.

5. Specifičnosti upravljanja u kriznim situacijama u sistemu zaštite i spašavanja

U osnovi, kao što je u prethodnim tematskim pitanjima pojašnjeno, upravljanje je fokusirano na razrješenje problema i unapređenje funkcionalnosti individualno ili organizacije. U teoriji i praksi sistema zaštite i spašavanja se pojavljuju termini upravljanje ili rukovođenje, koje u suštini imaju istu funkciju. Termin rukovođenje je termin koji je bio u upotrebi u bivšem sistemu i isti je naslijeđe perioda socijalističkog perioda. Dotle, u razvijenim državama anglosaksonskog područja uporebljava se termin menadžment, i bez obzira na upotrebu, „pored izraza menadžment koriste i administration, government i leadership“⁷ jasno se prepoznaje ključna namjena, a to je vođenje organizacije, procesa i aktivnosti. A to je sadržaj koji podrazumijeva termin upravljanje, sa svim svojim manifestacijama, ali i izazovima. Svakako da se tu mogu prepoznati različiti modeli koji mogu biti aplikativni u zavisnosti od vrste organizacije i zadatka, jer menadžment je jedna od ključnih karika u ostvarivanju ciljeva.

⁷ Zlatan Bajramović, Upravljanje ljudskim resursima sigurnosnog sektora Bosne i Hercegovine, Fakultet političkih nauka, Sarajevo, 2016, str. 19

Termin menadžement u širem i užem opsegu manifestacije sa engleskog govornog područja jeste obuhvat koji na bosankom jeziku jeste upravljanje. Zastupljenost je univerzalna, bez obzira na „veličinu organizacije, niti oblast djelovanja gdje participira više od jedne osobe.“ (Bajramović,2016:19). Upravljanje je proces, koji ima svoje procesne funkcije. U osnovi te funkcije su: planiranje, organizovanje, vođenje, kontrola, te shodno dostupnim resursima, realizovanje zadataka i misije u cjelini. Bitna komponenta u upravljanju jeste donošenje odluka, koje trebaju usmjeriti djelovanje ka postavljenim ciljevima. Odlučivanje je proces koji se pokreće i poduzima situacijama koje su potreba ili problem. Kako bi odlučivanje bilo svrsishodno potrebne su i pretpostavke u pogledu ulaznih parametara, kao što su pravovremene i realne informacije.(Smajić,2020:168) koje omogućavaju opcije za usmjeravanje aktivnosti za rješavanje situacije uz uključivanje resursa, ali i sagledavanjem rizika, kompromisa i potrebne podrške.

Upravljanje u kriznim situacijama sistema zaštite i spašavanja opredijeljeno je sljedećim faktorima:

- Obim i intenzitet sigurnosnih rizika i izazova, uključuju pojavu različitih prirodnih ili drugih nesreća;
- Krizne situacije uslijed prirodne ili druge nesreće predstavljaju opštu opasnost, jer se mogu pojaviti na svim mjestima i prostorima u kojima ljudi žive i rade i gdje se nalazi imovina i druga materijalna dobra;
- Krizne situacije svojim manifestacijama ugrožavaju život i zdravlje ljudi i uništavaju imovinu i druga materijalna dobra potrebna za rad i život ljudi koja se nalaze na području koje bude ugroženo prirodnom ili drugom nesrećom;
- Upravljanje sistemom zaštite i spašavanja ima korelativan odnos sa organizacijskim aspektima i resursima koji si dostupni u funkcionisanju sistema;
- Krizne situacije, kao što su prirodne nesreće (zemljtresi) će se pojavljivati i djelovati za neograničeni period trajanja ljudske civilizacije, jer ne postoje mjere, niti tehnička i druga sredstva koja će moći spriječiti nastanak prirodnih ili drugih nesreća, već će sistem zaštite i spašavanja moći uticati samo na ograničeno djelovanje s ciljem da se reducira obim posljedica od tih nesreća po ljude i materijalna dobra.

Iz navedenih činjenica proizilazi i kontinuirana potreba za djelovanje radi smanjenja rizika pojavljivanja kriznih situacija i njihovog prevazilaženja, što, pored ostalog, uključuje aktivnosti na:

- sprječavanju nastanka prirodne, tehničke ili druge nesreće ili ublažavanja njenog djelovanja (preventivna zaštita);

- spašavanju ugroženih ljudi i materijalnih dobara od nastale prirodne ili druge nesreće (operativna zaštita), i
- otklanjanju nastalih posljedica (saniranje nastalog stanja-oporavak).

Provođenje prethodno navedenog u korelaciji je sa formalno-pravnim okvirom, jer se na taj način omogućava plansko i organizovano djelovanje u okolnostima kriznih situacija koje impliciraju prirodne, tehničke ili druge katastrofe, ali i druge situacije uslijed djelovanja čovjeka, kao što su požar, ratovi i terorističke aktivnosti.

III DIO – UPRAVLJANJE KRIZNIM SITUACIJAMA U MEĐUNARODNIM ORGANIZACIJAMA

Nakon što se predstavilo u teorijskim osnovama razmatranje upravljanja u kriznim situacijama, u ovom tematskom dijelu magistarskog rada bit će elaborirana pitanja koje se odnose na okvir postupanja međunarodnih organizacija, a koje imaju ulogu u funkciji zaštite i spašavanja. U tom smislu bit će sagledani aspekti nadležnosti i postupanja Ujedinjenih nacija, NATO, Evropske unije i OSCE-a.

1. Ujedinjene nacije

Ujedinjene nacije su uspostavljene 1945. godine, te danas od početnih 51 države sa 193 članice (Smajić,2020;36) predstavljaju najbrojniju međunarodnu organizaciju i univerzalnu zajednicu. Ciljevi UN, sadržani u članu 1. Povelje UN, ostali su nepromijenjeni od osnivanja ove organizacije, a ključni su: očuvati međunarodni mir i sigurnost, razviti prijateljske odnose između nacija, postići međunarodnu saradnju u rješavanju međunarodnih problema i postati centar za usklađivanje aktivnosti nacija u ostvarenju zajedničkih ciljeva.

Od osnivanja, shodno ciljevima, UN su usmjerene na suprotstavljanje izazovima i rizicima sa kojima se suočava čovječanstvo, odnosno na pitanja kolektivne sigurnosti. Uz primarni zadatak očuvanja međunarodnog mira i sigurnosti, široka lepeza aktivnosti UN podijeljena je po oblastima koje čine zaštita ljudskih prava i sloboda, globalni razvoj, humanitarni poslovi i pitanja međunarodnog prava.

U savremenim uslovima, pitanja kvalitete života, klimatskih promjena, stanja okoliša i globalnog razvoja došla su do izražaja u djelovanju UN. Na Konferenciji UN o zaštiti životne sredine održanoj 1992. godine u Rio de Žaneiru, Brazil, poznatoj kao Zemaljski samit, promoviran je koncept održivog razvoja i usvojen je dokument pod nazivom Program 21 (Agenda 21). Ovim dokumentom, definirani su pravci djelovanja međunarodne zajednice u ostvarenju koncepta održivog razvoja za 21. vijek. Osnovna premisa ovog koncepta je napredak čovječanstva uz veću brigu prema životnoj sredini i korištenju prirodnih resursa, posebno neobnovljivih. Takav razvoj neće ugroziti životne uslove sadašnjih i budućih naraštaja, te je u tom smislu „održiv“ i u ekonomskoj i humanoj dimenziji.

Napori UN u ostvarenju globalnog razvoja formulisani su na Milenijumskom samitu Generalne skupštine UN, održanom 2000. godine u Njujorku, SAD. Na ovom samitu usvojena je Deklaracija o Milenijumskim razvojnim ciljevima (Millennium Development Goals -

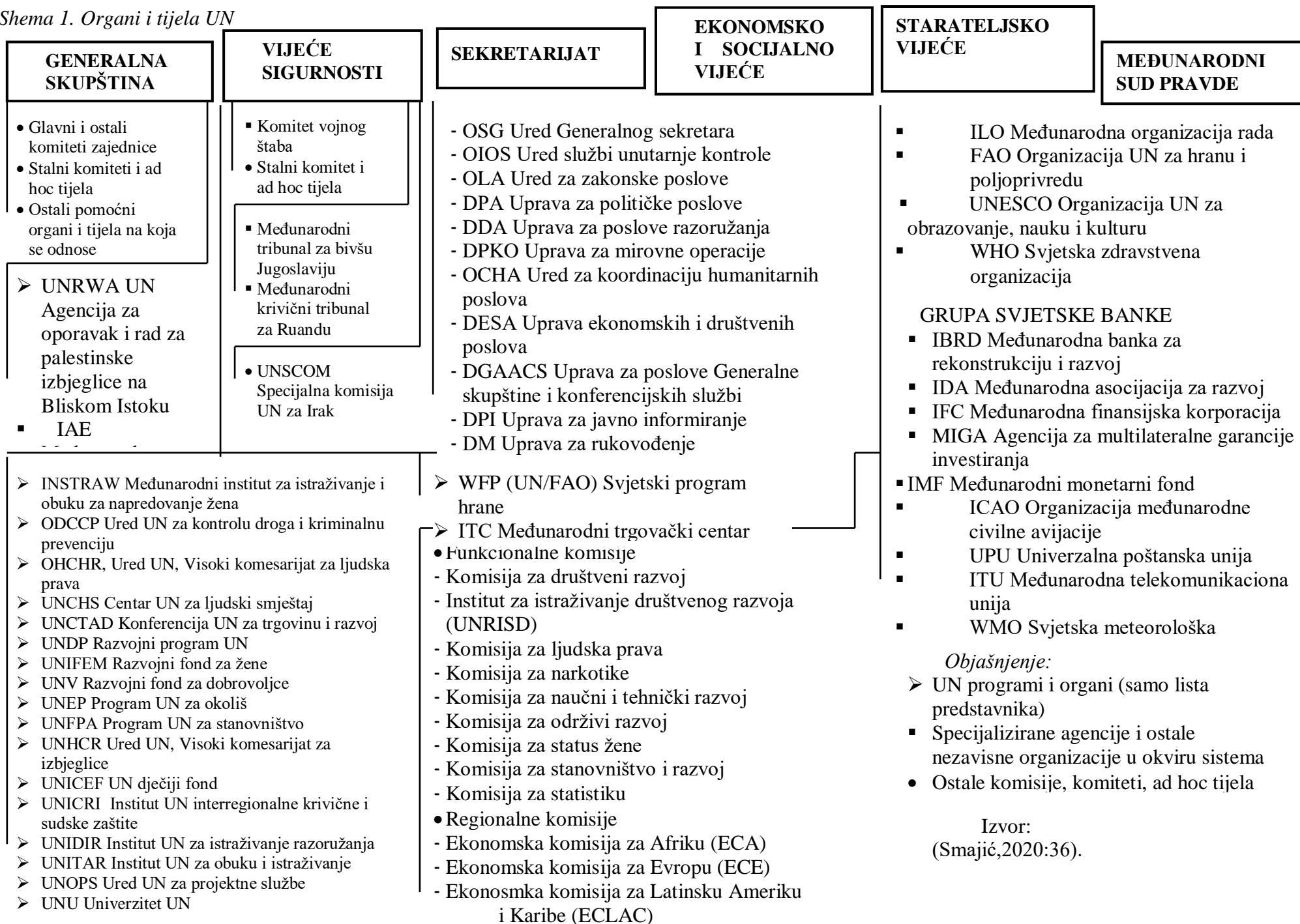
MDGs), koja uključuje 8 mjerljivih ciljeva globalnog razvoja za period do 2015. godine.⁸ Ovom deklaracijom, države članice UN obavezale su se da će kroz pojačane napore u suprotstavljanju globalnim izazovima i rizicima pružiti doprinos ostvarenju MDGs i na taj način poboljšanju životnih uslova i standarda čovjeka.

Poveljom UN uspostavljeni su sljedeći osnovni organi UN, predstavljeni **na shemi 1.**, te utvrđene njihove funkcije i ovlasti: Generalna skupština, Vijeće sigurnosti, Ekonomsko i socijalno vijeće, Starateljsko vijeće, Međunarodni sud pravde i Sekretarijat. *Generalna skupština* ovlaštena je da razmatra sva pitanja iz okvira Povelje UN, odlučuje o sastavu organa UN, budžetu UN, prijemu novih članica u UN, te imenovanju Generalnog sekretara UN. Čine je predstavnici svih država članica UN. *Vijeće sigurnosti* centralni je organ UN sa primarnom odgovornošću za očuvanje međunarodnog mira i sigurnosti. Ovo vijeće čine predstavnici 15 država članica UN, od čega je 5 stalnih i 10 privremenih članica koje se biraju na period od dvije godine. Države stalne članice Vijeća sigurnosti su SAD, Ujedinjeno Kraljevstvo, Francuska, Rusija i Kina. Ove države imaju pravo veta prilikom glasanja u Vijeću sigurnosti. *Ekonomsko i socijalno vijeće* koordinira aktivnosti UN iz oblasti ekonomskih, socijalnih, kulturnih, obrazovnih, zdravstvenih i drugih pitanja, uključujući aktivnosti specijaliziranih agencija i organizacija UN. Ovo vijeće čine 54 člana. *Starateljsko vijeće* obavlja aktivnosti iz oblasti međunarodnog starateljskog sistema vezano za nadzor nad teritorijama pod starateljstvom UN. *Međunarodni sud pravde* glavni je sudski organ UN, nadležan za sve sporove iz okvira Povelje UN. Čini ga 15 sudija sa mandatom od 9 godina. *Sekretarijat* je administrativni organ UN koji osigurava poslovanje, te provodi politiku i programe UN. Sekretarijat vodi Generalni sekretar, koji je glavni administrativni službenik UN.

U sistemu UN, pod organima UN, djeluju tijela te mreža programa i fondova, specijaliziranih agencija i organizacija zaduženih za provođenje aktivnosti u konkretnim oblastima.

⁸ MDGs su: iskorjeniti ekstremno siromaštvo i glad, dostići univerzalno osnovno obrazovanje, promovirati ravnopravnost spolova i osnažiti ulogu žene, smanjiti stopu smrtnosti djece, poboljšati zdravlje majki, borba protiv HIV/AIDS, malarije i ostalih bolesti, osigurati održivost okoliša, te globalno partnerstvo za razvoj. Izvor: <http://www.un.org/millenniumgoals.htm> (pristup 31.03.2021.).

Shema 1. Organi i tijela UN



1.1. Upravljanje u kriznim situacijama UN

U skladu sa postavljenim ciljevima u pogledu održavanja međunarodnog mira i sigurnosti, UN zasnivaju svoj model upravljanja u kriznim situacijama zaštite i spašavanja na primjeni širokog spektra političkih, diplomatskih, ekonomskih, humanitarnih i vojnih mjera. Promjene u sigurnosnom okruženju sa početka posljednje decenije 20. vijeka uticale se na razvoj novog pristupa UN pitanjima globalne sigurnosti. Pored tradicionalnih UN mirovnih operacija, u prvi plan djelovanja ove organizacije došla su pitanja odgovora na krize uzrokovane savremenim sigurnosnim izazovima i rizicima.

U realizaciji aktivnosti kriznog menadžmenta, UN ostvaruju blisku saradnju sa državama i međunarodnim organizacijama iz vladinog i nevladinog sektora. Iste osiguravaju stručnu, finansijsku i materijalnu podršku UN u ovoj oblasti. Posebno značajnu saradnju UN ostvaruju sa NATO, EU i OSCE, kojima mogu povjeriti realizaciju aktivnosti iz svoje nadležnosti. Od nevladinih organizacija, UN blisko saraduju sa Međunarodnom federacijom Crvenog krsta i Crvenog polumjeseca (International Federation of Red Cross and Red Crescent - IFRC). (Smajić,2020;39)

Upravljanje kriznim situacijama UN radi zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara se realizuje kroz osiguranju humanitarne pomoći i koordinaciji međunarodnog odgovora na prirodne i druge nesreće.

Humanitarni poslovi UN u najširem smislu uključuju odgovor na sve krizne situacije u kojima mogu biti ugroženi život i zdravlje ljudi. Za potrebe izvršenja humanitarnih poslova, UN su razvile institucionalne kapacitete i instrumente preko kojih djeluju u prevenciji, pripravnosti, odgovoru i oporavku nakon složenih vanrednih situacija.

U realizaciju humanitarnih poslova uključeno je više organa, tijela, programa i fondova, te specijaliziranih organizacija UN. Generalna skupština, Vijeće sigurnosti i Ekonomsko i socijalno vijeće donose akte UN iz ove oblasti. Osnovni nosioci funkcija i tijela UN odgovorna za humanitarne poslove su: Generalni podsekretar (za humanitarne poslove) i ujedno Koordinator za pomoć u vanrednim situacijama (Under Secretary Generale/Emergency Relief Coordinator - USG/ERC), UN Ured za koordinaciju humanitarnih poslova (UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs - UNOCHA), rezidentni kordinatori UN, Sekretarijat Međunarodne strategije UN za redukciju rizika katastrofa (UN International Strategy for Disaster Reduction - UNISDR) i Interagencijski stalni komitet (Inter Agency Standing Committee - IASC). Značajnu ulogu u realizaciji UN humanitarnih poslova imaju OHCHR, UNHCR i DPKO (u slučaju realizacije humanitarnih poslova u okviru mirovnih operacija UN).

Po potrebi, u konsultiranje o humanitarnim poslovima uključeni su i Treći Komitet Generalne skupštine (za socijalne, humanitarne i poslove iz oblasti kulture), te Izvršni komitet za humanitarne poslove (Executive Committee on Humanitarian Affairs - ECHA).

Provođenje projekata i ulaganje finansijskih i drugih sredstava za humanitarne namjene vrši se preko UN programa i fondova. Najznačajniji UN program i fondovi sa stanovišta realizacije humanitarnih poslova su UNICEF, UNDP, WFP, UNFPA i UN-HABITAT. U realizaciju humanitarnih i drugih operativnih aktivnosti uključene su specijalizirane organizacije koje djeluju u sistemu UN, kao što su FAO i WHO. Humanitarne poslove UN realizira i preko velikog broja nevladinih i međuvladinih humanitarnih organizacija. Pored IFRC, u ovoj oblasti UN značajnu saradnju ostvaruju sa Međunarodnom organizacijom za migracije (International Organization for Migration - IOM).

Ključni dokument UN u oblasti humanitarnih poslova je Rezolucija Generalne skupštine UN o jačanju koordinacije hitne humanitarne pomoći UN, A/RES/46/182 od 19.12.1991. godine. Ovom rezolucijom uspostavljeni su okvir i načela hitne intervencije UN u humanitarnim krizama, uključujući aktivnosti na smanjenju rizika od katastrofa, pripravnosti, oporavku i razvoju nakon katastrofa. Pri navedenom, artikulirana je centralna uloga UN u koordinaciji napora međunarodne zajednice prilikom pružanja humanitarne pomoći zemljama pogođenim prirodnim i drugim nesrećama. Rezolucijom je definirano da okvir za humanitarnu pomoć čine sljedeće ključne komponente: pravo na humanitarnu pomoć, primarna odgovornost države za pružanje pomoći, međunarodna pomoć u slučajevima kada nesreća prevazilazi mogućnosti države, međunarodna pomoć uz saglasnost ili zahtjev države, te pružanje pomoći na osnovu međunarodnog humanitarnog prava. Kao načela humanitarne pomoći definirani su humanost, neutralnost i nepristranost. Operacije humanitarne pomoći definirane su isključivo kao civilne operacije, dok se vojna pomoć u njihovoj realizaciji ostvaruje na osnovu međunarodno usvojenih principa. Značajan aspekt rezolucije predstavljaju organizacijska rješenja i alati za obavljanje humanitarnih poslova UN. U nastavku je dat kratak pregled najznačajnijih funkcija, tijela i alata UN predviđenih navedenom rezolucijom ili drugim rezolucijama Generalne skupštine UN iz oblasti jačanja koordinacije hitne humanitarne pomoći UN. Neke od ovih rezolucija su: A/RES/47/168 iz 1992. godine, A/RES/48/57 iz 1993. godine, A/RES/58/114 iz 2003. godine, A/RES/59/141 iz 2004. godine, A/RES/61/134 iz 2006. godine i A/RES/63/139 iz 2008.⁹

⁹ Izvor: <http://www.un.org/documents/resga.html> (pristup 02.04.2021.).

Najznačajnija organizacijska rješenja u oblasti humanitarnih poslova UN predstavljaju ranije navedeni USG/ERC, UNOCHA, IASC, rezidentni koordinatori UN i Sekretarijat UNISDR. Uloga ovih funkcija i tijela navedena je u nastavku:

- *USG/ERC* je najviša funkcija u humanitarnom sistemu UN, odgovorna za interagencijsku koordinaciju humanitarne pomoći u kriznim situacijama, planiranje odgovora i oporavak nakon katastrofa. USG/ERC rukovodi UNOCHA i IASC, a organizacijski je podređen Generalnom sekretaru UN,

- *UNOCHA* je administrativno tijelo Sekretarijata UN odgovorno za koordinaciju humanitarnog odgovora UN na složene vanredne situacije. Ovo tijelo osigurava spremnost i usaglašava aktivnosti nacionalnih i međunarodnih kapaciteta uključenih u pružanje humanitarne pomoći i odgovor na katastrofe. Aktivnosti UNOCHA finansiraju države članice UN i međunarodne organizacije. Za aktivnosti UNOCHA izdvaja se svega 5% budžeta UN.

- *IASC* je jedinstveni forum za koordinaciju humanitarnih aktivnosti agencija i organizacija koje djeluju unutar i izvan UN sistema. IASC je odgovoran za razvoj politika, te u saradnji sa ECHA ključnih mehanizama interagencijske koordinacije,

- *Rezidentni koordinator UN* je funkcija koja se uspostavlja u okviru ureda UNDP na nivou država (obično rezidentni predstavnik UNDP). Ovaj koordinator sudjeluje u procjeni katastrofa, upućuje zahtjev za pomoć UNOCHA i asistira u pružanju međunarodne humanitarne pomoći državi pogođenoj prirodnom ili drugom nesrećom. U ovu svrhu, Rezidentni koordinator uspostavlja i rukovodi menadžment timom za katastrofe (Disasters Management Team - DMT),

- *Sekretarijat UNISDR* je tijelo koje djeluje unutar Sekretarijata UN. Njegova osnovna uloga je podrška sistemu UNISDR, konstituiranom sa ciljem provedbe Hyogo okvira za akciju (Hyogo Framework for Action - HFA¹⁰). Osmišljen kao glavni instrument za redukciju rizika od katastrofa na globalnom planu, HFA naglašava obavezu država u ovoj oblasti, posebno kroz programe političkog i institucionalnog jačanja otpornosti na takve opasnosti.

Izvršenje humanitarnih poslova UN, nosioci i obrazloženje njihove uloge navedeni su u nastavku:

- *Centralni fond za odgovor na vanredne situacije (Central Emergency Response Fund - CERF)* je humanitarni fond UN u okviru kojeg se prikupljaju novčana sredstva za pružanje pomoći državama pogođenim prirodnim i drugim nesrećama. CERF je zasnovan na

¹⁰ HFA za period 2005. - 2015. godina usvojen je uz Hyogo Deklaraciju na Svjetskoj konferenciji o redukciji rizika katastrofa, održanoj u Kobe, Japan, u januaru 2005. godine.

dobrovoljnim priložima država, međunarodnih organizacija i pojedinaca. Implementacija sredstava iz CERF osigurava se preko UN programa, fondova i specijaliziranih agencija ili preko drugih međunarodnih organizacija, a uglavnom preko UNICEF, UNHCR, WFP, WHO i IOM,

- *Konsolidirani pozivni proces (Consolidated Appeals Process - CAP)* predstavlja ključni alat za strateško planiranje međunarodne humanitarne pomoći u slučaju prirodnih i drugih nesreća. U okviru ovog procesa, na osnovu poziva država za pomoć, vrši se procjena situacije, utvrđivanje prioriteta pomoći, objedinjavanje poziva za pomoć i izrada plana djelovanja. U okviru CAP ostvaruje se bliska saradnja između UN, država, međunarodnih organizacija i drugih donatora humanitarne pomoći.

- *Servis za finansijsko praćenje (Financial Tracking Service - FTS)* je baza podataka u okviru koje se vodi evidencija ukupno doniranih finansijskih sredstava UN za potrebe odgovora na prirodne i druge nesreće.

- *UN procjena katastrofe i koordinacija (UN Disaster Assessment and Coordination - UNDAC)* čini jedinstven sistem dizajniran sa ciljem procjene katastrofe i koordinacije međunarodne humanitarne pomoći. UNDAC sistem uključuje četiri komponente: specijalizirano osoblje raspoređeno u UNDAC timove, metodologija procjene katastrofa i koordinacije pomoći, postupci mobilizacije i raspoređivanja UNDAC timova i oprema za samostalno djelovanje UNDAC timova na terenu. UNDAC timovi raspoređuju se na teren u roku od 24 do 48 sati i uspostavljaju Centar za koordinaciju terenskih operacija (On-Site Operations Coordination Centre - OSOCC).

- *Koordinacija humanitarne pomoći* predstavlja najznačajniji alat za usklađivanje operativnih aktivnosti širokog kruga humanitarnih aktera radi ostvarivanja zajedničkih ciljeva. Za koordinaciju UN humanitarne pomoći odgovorna je UNOCHA, u skladu sa politikama utvrđenim od strane IASC. Ova koordinacija uključuje razvoj zajedničkih strategija, procjenu potreba, kontakte, mobiliziranje resursa, zajedničko rješavanje problema i uspostavu mehanizama koordinacije,

- *UN humanitarna civilno-vojna koordinacija (UN Humanitarian Civil-Military Coordination - UN-CMCoord)* predstavlja interakciju između civilnih i vojnih aktera u humanitarnim vanrednim situacijama radi zaštite i unapređenja humanitarnih principa i ostvarivanja zajedničkih ciljeva.¹¹ Obzirom na osjetljivost upotrebe vojnih kapaciteta u podršci humanitarnim operacijama, posebno u područjima zahvaćenim konfliktima, UN su razvile više

¹¹ Izvor: <http://ochaonline.un.org/?TabId=1274> (pristup 31.03.2021.).

dokumenta iz oblasti UN-CMCoord. Najznačajniji dokumenti izrađeni su u saradnji sa NATO i IFRC. Ovi dokumenti su Smjernice o upotrebi inostranih vojnih i sredstava civilne obrane u pomoći u katastrofama iz 1994. godine i Smjernice o upotrebi vojnih i sredstva civilne odbrane za podršku humanitarnim aktivnostima UN u složenim vanrednim situacijama iz 2003. godine. Prve smjernice se po mjestu usvajanja nazivaju Smjernice iz Osla, a odnose se na upotrebu inostranih vojnih i sredstava civilne odbrane u međunarodnoj pomoći u prirodnim katastrofama. Druge smjernice nazivaju se Smjernice iz Brisela, takođe po mjestu usvajanja. Ove smjernice se primjenju u UN operacijama humanitarne pomoći u svim složenim vanrednim situacijama. Za pitanja UN-CMCoord zadužen je Odsjek za civilno-vojnu koordinaciju ([Civil-Military Coordination Section - CMCS](#)) u sastavu UNOCHA. Ovaj odsjek osigurava mehanizme UN-CMCoord u UN operacijama humanitarne pomoći i odgovora na katastrofe. Jedan od primarnih zadataka CMCS je podrška aktivnostima na terenu u pogledu planiranja i osiguranja potrebnih vojnih i sredstava civilne odbrane (Military and Civil Defence Assets - MCDA). CMCS vodi Registar MCDA dostupnih za pružanje međunarodne pomoći u katastrofama,

- *Centralni registar kapaciteta za krizne situacije* podrazumijeva evidenciju svih kapaciteta dostupnih kroz sistem UN u operacijama hitne humanitarne pomoći i odgovora na katastrofe. Registar uključuje evidenciju raspoloživog osoblja, sredstava i usluga država i međunarodnih. Ovaj registar vodi UNOCHA, a isti sadrži katalog sposobnosti za traganje i spašavanje, Registar MCDA, listu zaliha, imenik stručnjaka za vještačenje, listu naprednih tehnologija, listu nacionalnih kontakt tački i kapaciteta, te listu donatora humanitarne pomoći,

- *Međunarodna savjetodavna grupa za traganje i spašavanje (International Search and Rescue Advisory Group - INSARAG)* je mreža država i organizacija uspostavljena radi razmatranja pitanja urbanog traganja i spašavanja (Urban Search and Rescue - USAR) u slučaju zemljotresa. INSARAG uspostavlja standarde za međunarodne USAR timove i saradnju država u međunarodnim operacijama odgovora na zemljotrese.

- *Hitna dodjela gotovinskog novca* predstavlja alat UNOCHA za koordinaciju međunarodne humanitarne pomoći i procjenu katastrofa u okviru prvog odgovora na složene vanredne situacije. Prema Rezoluciji Generalne skupštine UN, A/RES/59/14 iz 2004. godine, državama se može dodijeliti gotovinski novac u iznosu do 100.000 USD, pri čemu ova sredstva nisu namijenjena za obnovu nakon prirodnih i drugih nesreća.¹² Sredstva se dodjeljuju državama, uobičajeno na osnovu zahtjeva rezidentnog kordinatora UN,

¹² Izvor: <http://ocha.unog.ch/drptoolkit/FEmergencyCashGrant.html> (pristup 09.04.2021.).

- *Međunarodni program ranog upozoravanja (International Early Warning Programme - IEWP)* je dio UNISDR sistema. Osnovna uloga IEWP je jačanje pripravnosti za odgovor na prirodne katastrofe,
- *Globalni sistem za pripravnost na katastrofu i koordinaciju (Global Disaster Alert and Coordination System - GDACS)* predstavlja sistem trenutnog upozorenja o prirodnim katastrofama na globalnom planu. Osnovna uloga GDACS je razmjena informacija u realnom vremenu radi olakšanje odgovora na katastrofe,
- *informativni alati i servisi* služe za rano otkrivanje i razmjenu informacija o prirodnim i drugim nesrećama. Najznačajniji takvi alati i servisi su Virutalni OSOCC, humanitarni informacijski centri i timovi geografske informativne podrške.

Na osnovu prethodnih razmatranja, može se zaključiti da je aspekt zaštite i spašavanja ljudi i dobara od prirodnih i drugih nesreća prisutan u svim dimenzijama djelovanja UN. Ovaj aspekt dominantno je izražen kroz humanitarne poslove, u okviru kojih UN potvrđuju vodeću ulogu u koordinaciji međunarodne humanitarne pomoći ugroženim zemljama. Model kriznog menadžmenta UN uključuje normativno i funkcionalno uređenje djelovanja ove organizacije u prevenciji, odgovoru i oporavku nakon kriza izazvanih prirodnim i drugim nesrećama na globalnom planu. Pri navedenom, jasno je pozicionirana uloga struktura sistema UN u ovim aktivnostima. Složenost organizacije, koja producira birokratizaciju procesa donošenja odluka, od podnošenja zahtjeva za pomoć do njenog odobrenja, te usmjerenost na donatorska finansijska sredstva, faktori su koji otežavaju djelovanje UN u oblasti zaštite i spašavanja.

2. Sjevernoatlantski savez

Osnovna uloga NATO saveza, koji uključuje 30 država članica, je kolektivna odbrana zemalja članica od oružanog napada i zaštita sigurnosti sjevernoatlantske oblasti. U preambuli Vašingtonskog ugovora navodi se da "strane ugovornice potvrđuju vjeru u ciljeve i načela Povelje Ujedinjenih nacija" i riješene su "da štite slobodu, zajedničku baštinu i civilizaciju svojih naroda koja je zasnovana na načelima demokratije, individualne slobode i vladavine prava". Suštinska odrednica vojnog i političkog djelovanja NATO sadržana je u članu 5. Vašingtonskog ugovora. Prema ovom članu, ugovorne strane su se usaglasile da će oružani napad protiv jedne ili više članica saveza biti smatran napadom protiv cijelog saveza, te da će koristeći pravo na odbranu u skladu sa članom 51. Povelje Ujedinjenih nacija pomoći napadnutu članicu saveza.

U skladu sa promjenama u sigurnosnom okruženju, NATO je transformirao svoje političke i vojne strukture. Iako je kolektivna odbrana ostala njegova svrha, NATO je kroz dijalog sa zemljama izvan saveza i međunarodnim organizacijama postao jedan od nosioca kooperativne sigurnosti (Cohen and Mihalka, 2001:16). Danas je NATO forum u okviru kojeg države članice i partneri u okviru nekoliko programa saradnje raspravljaju o pitanjima od značaja za međunarodnu sigurnost.¹³ Zasnovan na ideji jedinstva sigurnosti Evrope i Sjeverne Amerike, NATO je osnova transatlantskog partnerstva i najvažnija evroatlantska sigurnosna organizacija. U kontekstu geopolitičkog značaja, NATO se profilirao kao “vodeći sigurnosno - politički savez suvremenog svijeta” (Ćurak, 2010:12).

NATO na počiva na integriranoj civilnoj i vojnoj strukturi. Civilna struktura uključuje tijela nadležna za usaglašavanje i donošenje političkih odluka, te brojna stručna tijela. Jedino tijelo čije je konstituiranje predviđeno Vašingtonskim ugovorom, njegovim članom 4., je Sjevernoatlantsko vijeće. Dalji razvoj doveo je do uspostave niza civilnih tijela u NATO strukturi. NATO ne posjeduje vlastite oružane snage, a tokom učešća u vojnim aktivnostima države stavljaju nacionalne snage na raspolaganje NATO. Ovako stvorena integrirana vojna struktura podržana je stalnom komandnom strukturom pod nadzorom Sjevernoatlantskog vijeća sa sjedištem u Briselu, Belgija.

Osnovna civilna politička tijela NATO su: *Sjevernoatlantsko vijeće*¹⁴ - najznačajnije političko tijelo nadležno za donošenje odluka, *Komitet za planiranje odbrane*¹⁵ - glavno tijelo za planiranje kolektivne odbrane i *Grupa za nuklearno planiranje*¹⁶ - glavno tijelo za pitanja nuklearne politike. Ostala civilna tijela NATO čine: *generalni sekretar NATO* - najvažniji zvaničnik i predsjedavajući osnovnih političkih tijela, *Međunarodni sekretarijat* - administrativno i savjetodavno tijelo za podršku političkih tijela i *komiteti* - stručna tijela koja pomažu u procesu odlučivanja. Osnovna tijela vojne strukture NATO su: *Vojni komitet* - najviše vojno tijelo koje savjetuje politička tijela o pitanjima kolektivne odbrane i implementira odluke, *Međunarodni vojni sekretarijat* - izvršno tijelo za podršku rada Vojnog komiteta, *strategijske komande* - Saveznička komanda za operacije (nadležna za sve NATO operacije) i Saveznička komanda za transformaciju (nadležna za razvoj odbrambenih sposobnosti).

¹³ Najznačajniji programi saradnje su Partnerstvo za mir, Mediteranski dijalog, Vijeće NATO - Rusija, Komisija NATO - Ukrajina, Istanbulska inicijativa i Inicijativa za Jugoistočnu Evropu

¹⁴ Sastaje se nedeljno na nivou stalnih predstavnika (stalno vijeće), polugodišnje na nivou ministara vanjskih poslova i odbrane, te dvogodišnje na nivou šefova država i vlada (samit).

¹⁵ Sastaje se na nivou stalnih predstavnika, a najmanje pologodišnje na nivou ministara odbrane.

¹⁶ Sastaje se na nivou ministara odbrane.

Odluke u NATO donose se konsenzusom, zasnovanom na konsultacijama zemalja članica u oblasti odbrane i sigurnosti. U skladu sa članom 4. Vašingtonskog ugovora, konsultacije su centralni dio procesa odlučivanja, pri čemu politički, ekonomski ili vojni uticaj zemalja nije presudan. U radu NATO tijela sudjeluju predstavnici svih država članica koji iznose stavove o pitanjima o kojima se odlučuje. Ukoliko država članica smatra da bi donešena odluka bila u suprotnosti njenim interesima, takva odluka se ne donosi do iznalaženja prihvatljivog rješenja. Stalni dijalog zemalja članica, osiguran kroz mehanizam konsultacija, pruža mogućnost postizanja konsenzusa o svim otvorenim pitanjima.

Odlučivanje u NATO nije zasnovano na glasanju. Nakon provedenih konsultacija, Međunarodni sekretarijat priprema nacrt odluke koji se dostavlja na razmatranje državama članicama. Potom slijedi procedura tišine u okviru koje države razmatraju nacrt odluke. Ukoliko ova procedura nije prekinuta, Sjevernoatlantsko vijeće usvaja odluku koja predstavlja zajednički stav država članica NATO.

Upravljanje u kriznim situacijama definirano je strateškim konceptom saveza iz 1999. godine, usvojen na NATO Samitu u Vašingtonu. Naglašavajući vodeću ulogu Vijeća sigurnosti UN u ovoj oblasti, NATO tačkom 10. ovog koncepta kao jedan od svojih glavnih zadataka naglašava krizni menadžment, "uključujući operacije odgovora na krize sa ciljem poboljšanja sigurnosti evroatlantske regije". Pri navedenom, tačkom 14., 15., 16. i 17. koncepta, partnerstvo sa UN, EU, OSCE i drugim međunarodnim organizacijama prepoznato je kao ključno u odgovoru na krize. Konceptom je naglašen pojam *rizika*, koji "zamijenjuje u više konteksta pojam opasnosti ili prijetnje" (Burgess, 2007:4).

Na osnovu Strateškog koncepta saveza iz 1999. godine, NATO je razvio svoj model kriznog menadžmenta.¹⁷ U okviru ovog modela, definirani su ciljevi kriznog menadžmenta, vrste kriza, kategorije za određenje krize i mjere odgovora na krizu. Glavni ciljevi NATO kriznog menadžmenta su: doprinijeti smanjenju tenzija i spriječiti njihovo prerastanje u krizu, spriječiti eskalaciju krize u sukob, osigurati civilnu i vojnu pripremljenost za različite krize, kontrolirati odgovor i spriječiti dalju eskalaciju krize, te deeskalirati krizu (uporedi Crisis management Handbook, 1999:II-1).

U Strateškom konceptu iz 2010. godine NATO je ostao posvećen kriznom menadžmentu, kao jednom od fundamentalnih sigurnosnih zadataka uključujući vojne i nevojne akcije mjere u punom spektrumu krize, prije, tokom i poslije krizne situacije.

¹⁷ Model je razrađen brojnim dokumentima, od kojih izdvajamo: Opšti priručnik za krizni menadžment iz 1999. godine (Crisis management Handbook), Združena saveznička doktrina iz 2001. godine (Allied Joint Doctrine) i dokument Operacije podrške miru iz 2001. godine (Peace Support Operations).

U zavisnosti od vrste, ozbiljnosti i inteziteta krize, NATO je razvio mjere odgovora na krizu koje mogu biti „političke, diplomatske, civilne, ekonomske i vojne“ (Crisis management Handbook, 1999:VII-1). Mjere se mogu kombinirati i primjenjivati na nivou država članica ili kolektivno na nivou saveza. Primjenjive su na krize svih nivoa ozbiljnosti, eskalirajuće i deeskalirajuće krize. Za svaku od mjera odgovora na krizu, NATO je razvio kategorije mjera koje uključuju inventar preventivnih mjera (preventivne mjere), katalog opcija vojnog odgovora (mjere vojnog odgovora), sistem predostrožnosti (mjere predostrožnosti), operativne planove i pravila angažiranja (uporedi Crisis management Handbook, 1999:VII-1).

Sa razvojem mjera zaštite civilnog stanovništva NATO je startao tokom 50-tih godina 20. vijeka. Plan korištenja komunikacija za transport civilnih i vojnih resursa u slučaju ovakvih kriza izrađen je 1953. godine (uporedi Lord Ismay, 1954:117). Iste godine, mjere i razvijene sposobnosti primjenjene su na zaštitu stanovništva od prirodnih, tehnoloških i humanitarnih katastrofa. NATO je prvi put angažirao kapacitete i resurse u pružanju pomoći civilnom stanovništvu tokom poplava u Sjevernoj Evropi 1953. godine. Tokom 1958. godine, uspostavljene su procedure za koordinaciju pomoći zemalja članica NATO u slučaju prirodnih i drugih katastrofa. Postupci su revidirani 1995. godine i primjenjuju se na NATO i partnerske države (uporedi NATO priručnik, 2006:47). Konačno, NATO je definirao model kriznog menadžmenta u kojem centralno mjesto zauzimaju CRO, te uspostavio blisku vezu između CRO i planiranja za civilne vanredne situacije (Civil Emergency Planning - CEP). Na ovaj način, NATO je prepoznao značaj i predvidio angažiranje svojih kapaciteta u aktivnostima zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća.

Odluke NATO iz oblasti kriznog menadžmenta, kao i u ostalim oblastima, donosi Sjevernoatlantsko vijeće na osnovu konsenzusa zemalja članica. U procesu donošenja odluka primjenjuju se postupci kriznog menadžmenta. Ovi postupci kreirani su da osiguraju dovoljno vrijeme NATO komitetima za pripremu savjeta Sjevernoatlantskom vijeću, odnosno vojnim strukturama za planiranje CRO. Postupci kriznog menadžmenta uključuju razmjenu informacija i usaglašavanje stavova o provođenju CRO. Postupci se realiziraju u pet faza: upozorenje o krizi, procjena situacije i posljedica krize, razvoj odgovora na krizu i planiranje i izvršenje odluka Sjevernoatlantskog vijeća (uporedi NATO Priručnik, 2006:48).

U procesu donošenja odluka u NATO kriznom menadžmentu, Sjevernoatlantsko vijeće i Komitet za planiranje odbrane služe kao forum u okviru kojeg zemlje članice razmatraju pitanja odgovora na krizu do postizanja konsenzusa. Komitet za planiranje odbrane nadležan je za razmatranje pitanja angažiranja integrisane vojne strukture u CRO. U procesu odlučivanja Sjevernoatlantsko vijeće konsultuje Grupu za političku koordinaciju, Politički komitet, Vojni

komitet, Komitet za odgovore na krizu, Viši komitet CEP (Senior Civil Emergency Planning Committee - SCEPC), te ostale komitete u zavisnosti od krizne situacije. SCEPC ima ključnu savjetodavnu ulogu slučaju kriza izazvanih prirodnim i drugim nesrećama. Nakon donošenja odluke, Komitet za planiranje odbrane utvrđuje način angažiranja vojnih struktura u CRO. Po okončanju ovog postupka, u Komitetu Vijeća za operacije i vežbe održavaju se stručni forumi za izbor najpovoljnije strategije u provođenju odluke.

Sa stanovišta zaštite i spašavanja, najznačajne CRO su:

- humanitarne operacije, koje se prema tački 505. NATO Logistic Handbook iz 1997. godine provode radi „ublažavanja ljudskih patnji, posebno u okolnostima u kojima odgovorna vlast nije u mogućnosti ili se opire pružiti odgovarajuće usluge i podršku stanovništvu”. Prema istom izvoru, ove operacije dijele se na tri kategorije: pomoć u katastrofama, pomoć izbjeglicama i humanitarna pomoć,
- operacije podrške humanitarnim operacijama, koje NATO realizira u okviru podrške humanitarnim aktivnostima UN ili drugih organizacija,
- operacije pomoći u katastrofama, koje se provode u slučaju prirodnih, tehnoloških i humanitarnih katastrofa. Ove operacije usko su povezane sa humanitarnim operacijama. Osnovna razlika je u brzini reagiranja, obzirom da pomoć u katastrofama zahtijeva intervenciju u što kraćem vremenskom roku.
- operacije traganja i spašavanja, koje se poduzimaju sa svrhom pronalaženja i zbrinjavanja ljudi u slučaju prirodnih i drugih nesreća. Ove operacije realiziraju specijalizirani timovi, uz upotrebu odgovarajućih prevoznih i transportnih sredstava,
- operacije podrške neborbenim operacijama evakuacije, koje se poduzimaju sa svrhom dislociranja civila sa područja ugroženih prirodnim i drugim nesrećama. Uključuju pružanje sigurnosti, premeštaj i hitnu medicinsku pomoć,
- operacije izvlačenja, koje uključuju sigurno povlačenje osoblja NATO i drugih međunarodnih organizacija iz kriznog područja. Ove operacije podrazumijevaju neprijateljsko okruženje, te njihovu realizaciju vrše snage za brzo reagiranje,
- operacije pružanja vojne pomoći i podrške civilnim vlastima, koje se poduzimaju u prirodnim i drugim nesrećama kada obim nesreće pravazilazi mogućnosti civilnih organa za odgovor na nesreću.

Vidljivo je da su CRO međusobno usko povezane u osnovnoj funkciji zaštite ljudi i dobara u raznim civilnim vanrednim situacijama. Takve situacije mogu biti posljedica prirodnih ili katastrofa izazvanih djelovanjem čovjeka, rata i progona stanovništva na bilo kojoj osnovi. U

skladu sa strateškim opredjeljenjem za doprinos međunarodnim naporima očuvanja mira i sigurnosti, NATO je vodećim međunarodnim organizacijama ponudio pomoć u provođenju CRO. NATO je ponudio pomoć UN u provođenju rezolucija Vijeća sigurnosti UN (uporedi NATO Priručnik, 2006:43). Za potrebe provođenja CRO, NATO je tačkom 13. Strateškog koncepta saveza iz 1999. godine predvidio angažman Kombiniranih združenih snaga za brzo djelovanje (Combined Joint Task Forces - CJTF). Snage CJTF formiraju države NATO i partnerske zemalje radi provođenja CRO izvan teritorije saveza. Koncept CJTF je pokrenut 1993. godine i odobren na NATO Samitu u Briselu 1994. godine. Tokom 1997. godine koncept je uvježbavan, a njegova puna implementacija počela je 1999. godine. Tokom 2005. godine, mornarički i zračni elementi NRF angažirani su na otklanjanju posljedica uragana Katrina, na zahtjev SAD. Iste godine, NRF su osigurale dostavu humanitarne pomoć Pakistanu nakon zemljotresa. Od 2006. godine, NRF broje po 21.000 pripadnika kopnene, mornaričke i zračne komponente (uporedi NATO Priručnik, 2006:178). Sastavljene su isključivo od snaga država članica NATO radi izvršenja CDO i CRO.

Tačkom 60. Strateškog koncepta saveza iz 1999. godine, naglašena je potreba saradnje civilnih i vojnih struktura u provođenju CDO i CRO. NATO definira civilno - vojnu saradnju (Civil - Military Co - operation - CIMIC) kao „koordinaciju i saradnju u podršci misijama između NATO komandanta i civilnih organa, uključujući civilno stanovništvo, lokalne vlasti, međunarodne, nacionalne i nevladine organizacije i agencije” (NATO Civil-Military Co-operation Doctrine, 2003:1-1). CIMIC se realizira dvostrano, kao vojna pomoć civilnim strukturama u izgradnji ili ponovnom uspostavljanju normalnih životnih uvjeta za civilno stanovništvo, te kao civilna podrška vojnim operacijama.

Osnovna uloga CEP je planiranje upotrebe civilnih resursa za podršku CDO i CRO. Kroz podršku ovih operacija, ostvaruje se zaštita civilnog stanovništva u slučaju katastrofa, terorističkih napada i drugih civilnih vanrednih situacija. CEP se zasniva na angažmanu „oko 360 civilnih stručnjaka iz industrije, poslovnog sektora, vlade i drugih javnih ustanova koji pružaju savjete u vezi efikasne upotrebe civilnih resursa u krizama“ (Uloga NATO u planiranju za slučaj civilnih vanrednih situacija, 2006:2). U širokom spektru funkcija, CEP uključuje aktivnosti pripravnosti, odgovora i ublažavanja posljedica civilnih vanrednih situacija. U tom kontekstu, države članice NATO nosioci su CEP, a strukture NATO služe kao forum za analizu državnih mogućnosti i koordinaciju upotrebe resursa za zajedničko djelovanje u krizama. CEP je komplementaran i podržava aktivnosti NATO kriznog menadžmenta. Ova podrška se ostvaruje kroz 5 ključnih područja: civilna podrška operacijama iz člana 5. Vašingtonskog

ugovora, podrška operacijama koje nisu obuhvaćene ovim članom, podrška državnim vlastima u civilnim vanrednim situacijama, podrška vlastima u zaštiti stanovništva od posljedica upotrebe oružja za masovno uništenje i saradnja sa partnerima (uporedi Uloga NATO u planiranju za slučaj civilnih vanrednih situacija, 2006:2).

Definiranje NATO politike u oblasti CEP i mjera za njenu provedbu u nadležnosti je SCEPC.¹⁸ U sastavu SCEPC djeluje 8 tehničkih i planskih komiteta po specifičnim područjima civilnih aktivnosti.¹⁹ Uloga ovih komiteta je podrška SCEPC u iznalaženju rješenja za efikasnu upotrebu civilnih resursa u krizama. Civilna zaštita u NATO je komponenta CEP i na političkom nivou ostvaruje se kroz Komitet za civilnu zaštitu (Civil protection Commitee - CPC). CPC je centralna tačka za NATO i partnerske zemlje po pitanjima zaštite civilnog stanovništva i otklanjanja posljedica katastrofa (uporedi NATO Logistic Handbook, 1997: tačka 1117.). U sastavu Uprave za operacije Međunarodnog sekretarijata djeluje Direktorat za CEP (Civil Emergency Planning Directorate - CEPD). Ovaj direktorat podržava SCEPC i komitete u njegovom sastavu. Vidljivo je da se NATO preko SCEPC i CPC civilnom zaštitom bavi na političkom, a preko CEPD na operativnom nivou.

Značajna dimenzija CEP je saradnja sa partnerskim zemljama i u tom pravcu NATO je značajno prilagodio aspekte kriznog menadžmenta. CEP je najveća nevojna komponenta NATO programa Partnerstvo za mir (Partnership for Peace - PfP).²⁰ Najviši politički mehanizam koordinacije aktivnosti PfP je Evroatlantsko partnersko vijeće (Euro-Atlantic Partnership Council - EAPC), koje obuhvata zemlje članice NATO i PfP. Kao dio PfP, 1998. godine uspostavljen je Evroatlantski centar za koordinaciju odgovora na katastrofu (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre - EADRCC) i razvijen koncept Evroatlantske jedinice za odgovor na katastrofu (Euro-Atlantic Disaster Response Unit - EADRU). Osnovna uloga EADRCC je koordinacija aktivnosti zemalja EAPC u odgovoru na katastrofe u evroatlantskom području. Centar je lociran u sjedištu NATO u Briselu, u sastavu Uprave za operacije Međunarodnog sekretarijata. Nedugo nakon uspostave, EADRCC je koordinirao podršku UNHCR operaciji dostave humanitarne pomoći tokom kosovske krize 1999. godine. Kasnije, centar je koordinirao pomoć: Albaniji, Češkoj, Mađarskoj, Rumuniji, SAD i Ukrajini

¹⁸ SCEPC se sastaje dvosedmično na redovnoj osnovi i polugodišnje u formatu plenarne sjednice.

¹⁹ Ovi komiteti su: Komitet za planiranje prekontinentalnog transporta, Komitet za planiranje kopnenog transporta, Komitet za planiranje civilne avijacije, Komitet za planiranje hrane i poljoprivrede, Komitet za planiranje industrije, Združeni medicinski komitet, Komitet za planiranje civilnih komunikacija i Komitet za civilnu zaštitu (uporedi NATO Logistic Handbook iz 1997. godine, tačka 1108. do 1117.).

²⁰ PfP je program praktične saradnje NATO i partnerskih država, pokrenut 1994. godine. Glavni ciljevi PfP su izgradnja međusobnog povjerenja, povećanje sposobnosti za očuvanje mira i sigurnosti i unapređenje reformi.

u borbi protiv poplava; Turskoj i Pakistanu nakon zemljotresa; Makedoniji i Portugalu u borbi protiv požara; Ukrajini i Moldovi nakon ekstremnih vremenskih neprilika, pa do podrške u aktivnostima suzbijanja i borbe protiv pandemije Covid-19. Centar osigurava razmjenu informacija između zemalja EAPC i ostvaruje saradnju sa UNOCHA, UNHCR, WHO, WFP, OPCW, EU, IAEA, IFRC, te drugim međunarodnim organizacijama. Pri EADRCC je na stalnoj osnovi uspostavljena pozicija oficira za vezu sa UNOCHA. Kako bi osigurao hitnu koordinaciju odgovora na katastrofe, EADRCC je razvio operativne procedure i izradio popis nacionalnih sposobnosti zemalja EAPC. Pored navedenog, EADRCC potiče zemlje EAPC na uređenje pitanja koja utiču na brzinu odgovora na katastrofe (vize, tranzit i druga pitanja).

Koncept EADRU zamijenjen je 2006. godine konceptom Tima za brzu reakciju (Rapid Reaction Team - RRT). Koncept EADRU je uključivao višenacionalne ili nacionalne civilne i vojne timove zemalja EAPC, sastavljene prema zahtjevima zadatka (uporedi NATO Priručnik, 2006:311). Tokom 2006. godine, SCEPC je odobrio koncept RRT kao novi instrument za brzo ocjenjivanje civilnih potreba i mogućnosti za podršku NATO operacija odgovora na katastrofu. RRT su razmjestivi na teren u roku od 24 sata, a čine ih stručnjaci iz sastava SCEPC. RRT mogu biti ojačani osobljem iz Međunarodnog sekretarijata, vojnim osobljem i nacionalnim stručnjacima. U slučajevima humanitarnih katastrofa, RRT usko saraduju sa UNOCHA. Imajući u vidu prethodna razmatranja, može se zaključiti da široko koncipirani NATO model kriznog menadžmenta prevazilazi tradicionalno shvatanje vojnih operacija i potvrđuje ocjenu da „NATO danas nije sjevernoatlantska, već... globalna alijansa sigurnosti (Ćurak, 2010:13). Uz opredjeljenje za vojni doprinos u odgovoru na krize, NATO je značajan dio CRO dizajnirao sa osnovnom funkcijom zaštite civilnog stanovništva od prirodnih i drugih nesreća. Sa ovom funkcijom, dizajniran je i CEP kao civilni aspekt NATO kriznog menadžmenta koji se implementira u saradnji sa partnerskim zemljama. Postupci u procesu donošenja odluka, brojna tijela uključena u ovaj proces, te u konačnici odlučivanje konsenzusom po provedenim konsultacijama, prepreka su efikasnosti NATO modela kriznog menadžmenta, uključujući odgovor na krize izazvane prirodnim i drugim nesrećama.

3. Evropska unija

Evropska unija, kao političko-ekonomska organizacija, je ustanovljena Ugovorom iz Mاستrihta iz 1992. godine (Ugovor o EU), koji je stupio na snagu 1993. godine.²¹ Ovaj Ugovor

²¹ Ideja o zajednici evropskih država datira od 50-tih godina 20. vijeka. Pravnu osnovu EU čine Pariški ugovor iz 1952. godine (formirana Evropska zajednica za uglj i čelik), Rimski ugovori iz 1957. godine (formirani Evropska

je dopunjavan Ugovorom iz Amsterdama 1997., Ugovorom iz Nice 2001. i Ugovorom iz Lisabona 2007. godine. **EU je u svjetskim okvirima ekonomski najснаžnija organizacija sa značajnim političkim uticajem. Uz ove karakteristike i postupni razvoj sigurnosne i odbrambene dimenzije, EU se profilirala u originalni tip nadnacionalne i međuvladine organizacije koji promovira koncept zajedničke sigurnosti.** Ugovorom o EU uspostavljena je struktura EU sa tri stuba, koji predstavljaju oblasti saradnje zemalja članica. U prvi stub EU - Evropske zajednice, integrirane su Evropska zajednica za uglj i čelik, Evropska ekonomska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju. Ovaj stub je nadnacionalni i uključuje oblasti u nadležnosti EU.²² Drugi stub čini Zajednička vanjska i sigurnosna politika (Common Foreign and Security Policy - CFSP), a treći **Policajska i pravosudna saradnja.**²³ Oblasti iz drugog i trećeg stuba predmet su međuvladine saradnje zemalja EU.

Promjene u stubnoj strukturi Unije su uslijedile implementacijom Lisabonskog ugovora. Izmjene, jer postoje stavovi da je “stubna struktura sa tri svedena na dva stuba. U okviru prvog stuba uključena je pravosudna i policijska saradnja, jer je materija obuhvaćena trećim stubom prenijeta u cijelosti u Ugovor o funkcionisanju Unije, u sadašnji, komunitarni prvi stub. U drugom stubu je zadržana saradnja u oblasti vanjske politike i sigurnosti. Zastupljeni su i stavovi da je prvi stub komunitarni, a drugi komunitarizirani stub.” (Muhamed Smajić, 2011:42).

Organizacija EU se razlikuje po oblastima, prema prenosu ovlaštenja na EU.²⁴ Okvir EU čine institucije EU i ostala tijela EU. Institucije EU su Evropski parlament, Evropska komisija, Vijeće EU, Evropski sud pravde i Evropski revizijski sud. Ostala tijela EU dijele se na savjetodavna tijela²⁵ i finansijske institucije. Iznad institucija i tijela EU pozicionirano je Evropsko vijeće²⁶, čija je osnovna uloga definiranje političkih smjernica i strategija EU. Prema ulozi u procesu donošenja odluka, najvažnije institucije EU su Evropski parlament, Evropska

ekonomska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju) i Jedinstveni evropski akt iz 1986. godine (izmjena ugovora u o Evropskoj ekonomskoj zajednici).

²² Ove oblasti su: osnovne slobode, prava i zajedničke politike (carina, poljoprivreda, transport, trgovina, konkurencija, ekonomija i monetarni poslovi, socijalna zaštita, zapošljavanje, obrazovanje, kultura, zdravstvo, zaštita potrošača, industrija, energija, istraživanje, okoliš i razvoj).

²³ Drugi stub uključuje vanjsku, sigurnosnu i obrambenu politiku, humanitarne i zadatke spašavanja, mirovne operacije, NATO obaveze, međunarodnu saradnju i krizni menadžment. Treći stub uključuje policijsku i pravosudnu saradnju u kaznenim predmetima i borbu protiv kriminala.

²⁴ EU je federacija je carinskim i monetarnim poslovima, agrokulturi, trgovini i zaštiti životne sredine. Konfederacija je u socijalnoj i ekonomskoj politici, zaštiti potrošača i unutrašnjoj politici. Međunarodna organizacija je u vanjskoj i sigurnosnoj politici.

²⁵ Ekonomski i socijalni odbor čine predstavnici civilnog društva, a Odbor regija predstavnici lokalnih zajednica.

²⁶ Evropsko vijeće nije institucija EU. Čine ga predsjednici država ili vlada zemalja članica EU i predsjedavajući Evropske komisije.

komisija i Vijeće EU. *Evropski parlament* predstavlja građane EU, vrši kontrolu nad institucijama EU i učestvuje u donošenju zakonodavstva i odluka. *Evropska komisija* je nezavisna institucija koja štiti interese i predstavlja EU, te inicira aktivnosti, zakonodavstvo i odluke. *Vijeće EU* predstavlja zemlje članice EU i osnovna je institucija u procesu donošenja odluka.

Metode odlučivanja u EU su metod zajednice i metod međuvladinog djelovanja. Metod zajednice zasniva se na saradnji institucija i tijela EU, a metod međuvladinog djelovanja na saradnji zemalja EU sa Evropskom komisijom. Metod zajednice koristi se u prvom, a međuvladinog djelovanja u drugom i trećem stubu EU. Proces donošenja odluka u EU, vrši se na način da Evropska komisija predlaže aktivnosti i legislativu Evropskom parlamentu i Vijeću EU. Vijeće EU odluke donosi jednoglasno, kvalifikovanom ili prostom većinom. Jednoglasna odluka potrebna je u pitanjima od značaja za razvoj EU i u pitanjima CFSP. Osnovne procedure odlučivanja u EU su konsultacije, saglasnost, zajedničko odlučivanje i saradnja.²⁷

EU je razvila niz vanjsko-političkih instrumenta za odgovor na krizne situacije. Težišno su razvijeni civilni - politički i ekonomski instrumenti, a potom su osmišljeni i implementirani vojni instrumenti za njihovo ojačavanje. Na ovaj način, EU je postala „globalni akter” (Novosseloff, 2004:14) u oblasti kriznog menadžmenta.

Aktivnostima kriznog menadžmenta EU se bavi u okviru CFSP, koja je ustanovljena članom 2. Ugovora o EU (Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union). U poglavlju V član 11. tačka 1. Ugovora o EU, kao glavni ciljevi CFSP navedeni su „zaštita zajedničkih vrijednosti, temeljnih interesa, nezavisnost i integriteta Unije u skladu s načelima Povelje UN; jačanje sigurnosti Unije na svaki način; očuvanje mira i jačanje međunarodne sigurnosti, u skladu s načelima Povelje UN, kao i načelima Helsinškog završnog akta i ciljevima Pariške povelje, uključujući i one na vanjskim granicama; promoviranje međunarodne saradnje; razvoj i konsolidacija demokratije i vladavine prava, te poštivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda”. Poglavljem V član 11. tačka 2. Ugovora o EU, definirano je da države članice „aktivno i bezrezervno u duhu odanosti i međusobne solidarnosti” pružaju podršku EU u provođenju aktivnosti CFSP. Kao najvažniji operativni dio CFSP ustanovljena je Evropska sigurnosna i odbrambena politika (European Security and Defence policy - ESDP). Ugovorom iz Amsterdama, ESDP je uključena u Ugovor

²⁷ Konsultacije - Vijeće EU konsultuje Evropski parlament prije odlučivanja o prijedlozima Evropske komisije; saglasnost - Vijeće EU mora dobiti saglasnost Evropskog parlamenta prije odlučivanja; zajedničko odlučivanje - Evropski parlament donosi odluke zajedno sa Vijećem EU; saradnja - Evropski parlament saraduje sa Evropskom komisijom u predlaganju odluka Vijeću EU.

o EU, čijim je poglavljem V član 17. tačka 1. definirano da CFSP obuhvata sva pitanja sigurnosti EU „uključujući progresivno oblikovanje zajedničke obrambene politike”. Ugovorom iz Lisabona, naziv ESDP izmijenjen je u Zajednička sigurnosna i odbrambena politika (Common Security and Defence Policy - CSDP).

U okviru CSDP, EU je razvila svoj model kriznog menadžmenta. Ovaj model čine tri komponente: civilni aspekti kriznog menadžmenta, vojni aspekti kriznog menadžmenta i prevencija sukoba.

Definiranjem humanitarnih i misija spašavanja kao zadataka u okviru svog modela kriznog menadžmenta, EU je stvorila osnovu za angažiranje civilnih i vojnih snaga u aktivnostima zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća. Najznačajnije aktivnosti civilnih aspekta kriznog menadžmenta u ovoj oblasti EU realizira kroz mehanizam civilne zaštite i humanitarnu pomoć EU. U oblasti civilne zaštite, postavljeni su ciljevi u pogledu razvoja sljedećih sposobnosti: uspostava 3 tima sa 10 stručnjaka za procjenu kriza i koordinaciju pomoći, koji se mogu mobilizirati u roku jednog sata i uputiti na zadatak u roku od 3 do 7 sati, uspostava interventnih timova sastava do 2.000 osoba, te osiguranje specijaliziranih sredstava koja se mogu dostaviti u roku od 2 do 7 dana.

Na ministarskoj konferenciji o sposobnostima civilnog kriznog menadžmenta održanoj 2002. godine, potvrđeno je da su zemlje EU postigle postavljene ciljeve razvoja civilnih sposobnosti.²⁸ Po pitanju civilne zaštite, države članice EU premašile su postavljene ciljeve osiguranjem pripravnosti 600 stručnjaka i 4.500 pripadnika intervencijskih ekipa za potrebe zaštite i spašavanja. U dokumentu Civilni instrumenti za EU krizni menadžment (Civilian instruments for EU Crisis management), uz civilnu zaštitu humanitarna pomoć istaknuta je kao značajan instrument civilnog kriznog menadžmenta (uporedi Civilian instruments for EU Crisis management, 2003:10-11).

EU je nizom dokumenata²⁹ razradila ambicije za jačanje sposobnosti civilnih aspekata kriznog menadžmenta u skladu s Evropskom sigurnosnom strategijom (A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy)³⁰. Prema postavljenim ciljevima, EU mora biti

²⁸ Izvor: www.consilium.europa.eu (pristup 27.07.2021.).

²⁹ Značajni dokumenti u ovoj oblasti su: Glavni civilni ciljevi 2008 od 17.01.2004. godine (dokument Evropskog vijeća), Akcijski Plan za civilne aspekte ESDP iz 2004. godine (dokument Evropskog vijeća), Ministarska deklaracija sa Konferencije o jačanju civilnih sposobnosti od 19.11.2007. godine (dokument Vijeća EU), Glavni civilni ciljevi 2010 od 19.11.2007. godine (dokument Evropskog vijeća), Zaključak Vijeća EU o civilnim sposobnostima od 10.11.2008. godine i Deklaracija Evropskog vijeća o jačanju civilnih sposobnosti od 11.12.2008. godine. Izvor: <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom> (pristup 16.12.2009.). Napomena: nazivi dokumenata u originalu su na engleskom jeziku.

³⁰ Usvojena od strane Evropskog vijeća na samitu održanom u Briselu u decembru 2003. godine. Radi se o prvoj

sposobna pokrenuti civilnu operaciju u roku od 5 dana od njenog odobravanja, te u roku od 30 dana razviti specifične sposobnosti za potrebe operacije (uporedi Civilian Headline Goal, 2004:3). Ujedno, utvrđeno je da EU treba osigurati kvalificirano osoblje za ESDP operacije, planiranje, opremu i procedure angažiranja. Nadalje, naglašeno je da EU mora biti sposobna provoditi široki spektar operacija civilnog kriznog menadžmenta, brzo reagirati na krizu i saradivati sa međunarodnim organizacijama (uporedi Civilian Headline Goal, 2007:2-4).

U odnosu na postupak odlučivanja u EU koji je prisutan u drugim oblastima, proces donošenja odluka u oblasti kriznog menadžmenta, je specifičan. Evropski parlament i Evropska komisija u ovoj oblasti *moraju* biti konsultovani, mogu inicirati aktivnosti i davati preporuke. Međutim, u odlučivanju po pitanjima CFSP i CSDP dominantna je uloga Evropskog vijeća i Vijeća EU. Evropsko vijeće usvaja opće političke smjernice i zajedničke strategije na osnovu kojih Vijeće EU donosi odluke i provodi aktivnosti. Vijeće EU donosi odluke o zajedničkim stajalištima i zajedničkim akcijama. Ove odluke Vijeće EU donosi jednoglasno, a odluke o njihovoj provedbi kvalificiranom većinom. U procesu donošenja političkih odluka, pomoć Vijeću EU pruža Visoki predstavnik EU za CFSP, podržan Općom upravom za vanjske odnose iz sastava Generalnog sekretarijata Vijeća. U oblikovanju političkih odluka sa Visokim predstavnikom EU za CFSP blisko saraduje Komitet stalnih predstavnika, kojeg čine predstavnici zemalja članica EU.

Kapaciteti EU mogu se koristiti u UN, NATO i OSCE aktivnostima odgovora na krize. EU je sa UN i OSCE razvila odnose strateškog partnerstva, pri čemu je EU jedan od glavnih donatora agencija, fondova i programa UN iz oblasti humanitarnih poslova i održivog razvoja (uporedi Communication from the Commission of the European Communities to the Council and the European Parliament - Building an effective partnership with the United Nations in the fields of Development and Humanitarian Affairs, 2001:4). Odnosi EU i NATO su specifični, s obzirom da je većina zemalja EU u NATO članstvu. Posebnim sporazumom između EU i NATO iz 2003. godine, poznatim kao Berlin plus, definirana je NATO podrška CSDP operacijama.

Civilna zaštita u EU je u nadležnosti država članica. Zajedničko djelovanje EU u ovoj oblasti ostvaruje se doprinosom kapaciteta i sposobnosti zemalja članica u okviru posebno osmišljenog mehanizma civilne zaštite EU. Osnovna uloga ovog mehanizma je olakšanje saradnje između

zajedničkoj sigurnosnoj strategiji EU koja procijenjuje globalne izazove i prijetnje. Strategijom su kao ključne prijetnje za EU prepoznati terorizam, proliferacija oružja za masovno uništenje, regionalni sukobi, neuspjele države i organizirani kriminal. Strategija naglašava potrebu za izgradnjom sigurnosti u susjedstvu EU i na globalnom planu kroz unapređenje saradnje.

država i interventno pružanje pomoći u slučaju prirodnih i drugih nesreća. Mehanizam civilne zaštite EU uspostavljen je Odlukom Vijeća EU 2001/792/EC iz 2001. godine. Dalje jačanje mehanizma izvršeno je donošenjem više dokumenata³¹, od kojih je posebno značajna Odluka Vijeća EU o uspostavi finansijskog instrumenta civilne zaštite iz 2007. godine (Council decision of establishing a Civil Protection Financial Instrument 2007/162/EC). Ovim dokumentima uređeni su upotreba civilne zaštite država EU i finansiranje³² aktivnosti u oblasti prevencije, pripravnosti i odgovora na prirodne i druge nesreće. Mehanizam civilne zaštite EU u nadležnosti je Evropske komisije, koja se ovim poslovima bavi preko Opće uprave XI za pitanja okoliša.

Kako bi osigurala pripravnost i efikasan odgovor na prirodne i druge nesreće, EU je razvila odgovarajuće alate mehanizma civilne zaštite. Najznačajniji alati su Centar za praćenje i informisanje (Monitoring and Information Centre - MIC), Zajednički sistem komuniciranja i informiranja u vanrednim situacijama (Common Emergency Communication and Information System - CECIS) i timovi za brzu intervenciju. Preko MIC, koji je neprekidno u funkciji, države razmjenjuju informacije o nesrećama, upućuju zahtjeve za pomoć i koordiniraju aktivnosti. CECIS je informativni - web alat, čija je osnovna uloga održavanje komunikacije između MIC i državnih kontakt tački. U okviru CECIS vodi se baza podataka o kapacitetima država koji su na raspolaganju za odgovor na nesreće. Timove za brzu reakciju čine kapaciteti civilne zaštite država članica EU, osposobljeni za brzo upućivanje na teren. Bitan element mehanizma civilne zaštite EU čini jedinstveni evropski broj za hitne situacije - 112, uveden u upotrebu 1991. godine. Korištenjem broja 112 građani EU mogu izvijestiti namjenske službe o nastanku nesreće, čime se osigurava brzina i efikasnost u odgovoru na istu.

Mehanizam civilne zaštite EU je zasnovan na načelu supsidijarnosti i angažira se kada države ne raspolažu odgovarajućim resursima za odgovor na nesreće. Pored zemalja EU, pomoć se kroz mehanizam može pružiti i drugim zemljama. Pomoć je pružena prilikom zemljotresa u Alžiru (2003.), Iranu (2003., 2004. i 2005.), Maroku (2004.), Pakistanu (2005.), Haitiju i Čileu (2010.), tsunamija u Aziji (2004. i 2005.), šumskih požara u Portugalu (2003., 2004. i 2005.), poplava u Rumuniji i Bugarskoj (2005.), te uragana Katrina i Rita u SAD

³¹ Neki od brojnih dokumenata iz ove oblasti su: Rezolucija Vijeća EU o jačanju saradnje u području obuke civilne zaštite 2002/C43/01 iz 2002. godine, Odluka Evropske komisije 2004/277/EC o pravilima za provedbu mehanizma civilne zaštite iz 2004. godine, Odluka Vijeća EU o mehanizmu civilne zaštite 2007/779/EC iz 2007. godine i Odluka Evropske komisije o pravilima za provedbu mehanizma civilne zaštite 2008/73/EC iz 2008. godine. Napomena: nazivi dokumenata u originalu su na engleskom jeziku.

³² Budžet mehanizma civilne zaštite EU za period 2007.- 2013. godina iznosi 189.8 miliona Eura. Za aktivnosti unutar EU godišnje je planirano 20, a za aktivnosti izvan EU 8 miliona Eura. Izvor: http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/finance.htm (pristup 14.04.2021.).

(2005).³³ Sa ciljem jačanja sposobnosti mehanizma za ovakvo angažiranje, Evropska komisija je 2005. godine prezentirala konkretne preporuke za jačanje odgovora EU na katastrofe i krizne situacije izvan EU.³⁴ Ove preporuke uključuju: samostalno ili angažiranje mehanizma za civilnu zaštitu izvan EU u okviru operacija međunarodnih organizacija; ulaganje dodatnih finansijskih sredstava u razvoj sposobnosti civilne zaštite; unapređenje logističke i administrativne podrške operacijama CFSP i jačanje saradnje u oblasti civilnog i vojnog planiranja za odgovor na katastrofe. Na osnovu ovih preporuka, uslijedilo je dodatno ojačavanje mehanizma civilne zaštite EU u smislu njegovog korištenja u kombinaciji sa humanitarnom pomoći EU, u operacijama kriznog menadžmenta EU ili aktivnostima međunarodnih organizacija.

EU provodi operacije humanitarne pomoći sa težištem na zemljama u razvoju, zemljama pogođenim nesrećama i zemljama u kojima je kriza izazvana konfliktima. Ove operacije EU realizira preko Ureda za humanitarnu pomoć (European Community Humanitarian Aid Office - ECHO). ECHO je ustanovljen je 1992. godine i organizacijski je u nadležnosti Evropske komisije. ECHO realizira humanitarnu pomoć EU preko tri glavna instrumenta: hitna pomoć, pomoć u hrani i pomoć izbjeglicama.³⁵ EU je 1996. godine posebnom uredbom regulirala provedbu operacija humanitarne pomoći (Council regulation concerning humanitarian aid No 1257/96). Uredbom su definirane sljedeće mjere humanitarne pomoći: spašavanje života u opasnosti i nakon njenog prestanka, pružanje hitne pomoći stanovništvu, provođenje osnovne sanacije i rekonstrukcije, pomoć u povratku stanovništva, procjena rizika, korištenje sistema za rano upozoravanje i interventno djelovanje. U oblasti interventnog djelovanja, Uredbom je definirana izgradnja EU sposobnosti za brzi odgovor na nesreću (Rapid Response Capability - RRC). Kako bi se pojednostavila procedura pružanja hitne pomoći i olakšala koordinacija RRC sa državama i međunarodnim organizacijama, Evropskoj komisiji su Uredbom osigurani posebni postupci donošenja odluka. Evropska komisija može ovlastiti direktora ECHO za odlučivanje o pružanju hitne pomoći u iznosu do 3 milona Eura, a člana Evropske komisije za humanitarnu pomoć u iznosu do 30 milona Eura.

³³ Izvor: http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/mechanism.htm (pristup 14.04.2021.).

³⁴ Communication from the Commission of the European Communities to the Council, the European Parliament, the European economic and social committee and the Committee of the regions - Reinforcing EU Disaster and Crisis Response in third countries.

³⁵ Hitna pomoć pruža se u novcu za nabavku osnovnih proizvoda i opreme, kao što su lijekovi, medicinska oprema, odjevni predmeti, energenti, oprema za smještaj i zaštitu. Ova pomoć uključuje finansiranje usluga, logističke podrške i oporavka nakon prirodne i druge nesreće. Pomoć u hrani pruža se na redovnoj osnovi stalno ugroženim područjima ili u slučaju nastanka prirodne i druge nesreće. Pomoć izbjeglicama uključuje hitnu ili naknadnu pomoć osobama koje su napustile, protjerane ili raseljene unutar svoje zemlje.

EU kontinuirano nastoji unaprijediti finansijske instrumente i kapacitete za pružanje humanitarne pomoći zemljama pogođenim prirodnim i drugim nesrećama. Operacije humanitarne pomoći se mogu provesti na inicijativu Evropske komisije ili na zahtjev međunarodnih organizacija i država. U provođenju ovih operacija, ECHO saraduje sa više od 200 međunarodnih i nevladinih organizacija. Specijalizirane agencije UN i Međunarodna federacija organizacija Crvenog krsta i Crvenog polumjeseca najznačajniji su humanitarni partneri ECHO. Operacije humanitarne pomoći EU finansira iz budžeta EU i Evropskog fonda za razvoj.

Značajna dimenzija humanitarne pomoći EU je djelovanje u oblasti redukcije rizika od katastrofa (Disaster Risk Reduction - DRR). Polazeći od Hyogo deklaracije i HFA, Evropska komisija je preduzela niz mjera na jačanju napora na međunarodnom planu kako bi se unaprijedili kapaciteti DRR.³⁶ Ujedno, osnažen je postojeći ECHO program Pripravnost na katastrofe (Disaster Preparedness ECHO - DIPECHO), u okviru kojeg EU pruža finansijsku pomoć visoko ranjivim zajednicama izvan EU i podržava implementaciju UNISDR.³⁷

Na osnovu prethodnih razmatranja, može se zaključiti da model kriznog menadžmeta EU, normativno i organizaciono, uključuje jasno definirane civilne i vojne aspekte koji ostvaruju funkciju u oblasti zaštite i spašavanja. Dominantne civilne aspekte kriznog menadžmeta u ovoj oblasti čine mehanizam civilne zaštite i humanitarna pomoć EU. Pored angažiranja u prevenciji, pripravnosti, odgovoru i oporavku nakon prirodnih i drugih nesreća, civilna zaštita i humanitarna pomoć EU prisutni su u zaštiti okoliša, održivom razvoju i drugim aktivnostima u funkciji zaštite i spašavanja na širem međunarodnom planu. Vojni aspekti kriznog menadžmeta EU uključuju operacije odgovora na krize izazvane prirodnim i drugim nesrećama. Složena struktura i proces donošenja odluka u oblasti međuvladinog djelovanja, te upitna operativnost vojnih snaga EU oslonjenih na NATO kapacitete, ograničavaju domet modela kriznog menadžmeta EU, uključujući odgovor na prirodne i druge nesreće.

³⁶ Evropska komisija je preporučila integriranje DDR u politike i programe održivog razvoja, jačanje otpornosti katastrofe, razvoj sistema ranog upozorenja, praćenje i smanjenje temeljnih faktora rizika za nastanak katastrofa. Izvor: http://ec.europa.eu/echo/aid/dipecho_en.htm (pristup 28.10.2020.).

³⁷ Programom je pokriveno sedam svjetskih katastrofama najugroženijih područja: Karibi, Centralna i Južna Amerika, Centralna, Južna i Jugoistočna Azija, Jugoistočna Afrika i Jugozapadni Indijski okean. Od osnivanja DIPECHO 1996. godine, za pripravnost na katastrofe alocirano je preko 180 miliona Eura. Izvor: http://ec.europa.eu/echo/aid/dipecho_en.htm (pristup 28.12.2020.).

4. Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE)

Kao jedinstveni forum za razmatranje političkih, vojnih, ekonomskih, okolišnih i humanih dimenzija sigurnosti, OSCE pod sadašnjim nazivom djeluje od 1995. godine. Ova međunarodna organizacija konstituirana je iz okvira Konferencije za sigurnost i saradnju u Evropi (Conferention for Security and Cooperation in Europe - CSCE).³⁸ Sa 56 država članica iz Evrope, Centralne Azije i Sjeverne Amerike, te 11 partnerskih zemalja, OSCE je danas najbrojnija regionalna sigurnosna organizacija. Sjedište OSCE je u Beču, Austrija.

Načela utvrđena Završnim aktom iz Helsinkija (Helsinki Final Act) osnov su djelovanja OSCE. Ova načela promoviraju izgradnju povjerenja između država, te zaštitu ljudskih prava i sloboda (uporedi Helsinki Final Act, 1975:4-14). Na osnovu definiranih načela, OSCE je razvila koncept sveobuhvatne sigurnosti kroz koji “implementira program globalne sigurnosti” (Gheballi, 2005:1). Ovaj koncept promoviran je Deklaracijom o zajedničkom i sveobuhvatnom modelu sigurnosti Evrope za 21. vijek, usvojenom na samitu OSCE u Lisabonu 1996. godine. Koncept podrazumijeva sigurnost kao ukupnost međusobno povezanih činilaca i naglašava njenu nedjeljivost. Implementacijom koncepta sveobuhvatne sigurnosti, OSCE se afirmirala kao jedan od značajnijih elemenata međunarodne sigurnosne strukture. Odluke u OSCE donose se konsenzusom. U procesu odlučivanja, zemlje članice obavljaju konsultacije o pitanjima od zajedničkog interesa. Donešene odluke su politički, ali ne i pravno obavezujuće za zemlje članice. Strukturu OSCE čine tijela za donošenje odluka, operativna tijela, stručna tijela i vezana tijela. Osnovna tijela za donošenje odluka u OSCE su: *Samit*³⁹ - donosi političke odluke o razvoju i strateškim aktivnostima, *Ministarsko vijeće*⁴⁰ - centralno tijelo za političke konsultacije i odlučivanje o aktivnostima, *Stalno vijeće*⁴¹ - tijelo odgovorno za redovne konsultacije i nadzor nad izvršenjem aktivnosti, *Forum za sigurnosnu saradnju* - glavno tijelo političko-vojne dimenzije sa ovlastima za donošenja odluka u pitanjima izgradnje mjera povjerenja. Operativna tijela osiguravaju redovno funkcioniranje strukture OSCE. Osnovna operativna tijela su Predsjedavajući, Glavni sekretar, Trojka i predstavnici Predsjedavajućeg.⁴²

³⁸ CSCE je otpočela je sa radom 1973. godine, kao forum za dijalog između država tadašnja dva suprotstavljena vojno - politička bloka. U okviru CSCE usaglašen je i 01.08.1975. godine potpisan Završni akt iz Helsinkija. Ovim dokumentom, države su preuzele obaveze u pogledu političke, vojne, ekonomske i saradnje u oblasti poštivanja ljudskih prava. Na samitu CSCE Budimpešti 1994. godine, naziv CSCE izmijenjen je u OSCE (primjena naziva počela je od 01.01.1995. godine).

³⁹ Sastaje se periodično na nivou šefova država ili vlada zemalja članica OSCE.

⁴⁰ Sastaje se na nivou ministara vanjskih poslova zemalja članica OSCE.

⁴¹ Čine ga ambasadori zemalja članica OSCE akreditirani u Austriji (sjedište OSCE je u Beču).

⁴² Predsjedavajući vodi sastanke osnovnih tijela OSCE i osigurava provođenje njihovih odluka. Glavni sekretar rukovodi Sekretarijatom, učestvuje u upravljanju aktivnostima OSCE i saraduje sa Predsjedavajućim. Trojka osigurava kontinuitet u radu Predsjedavajućeg (čine je trenutni, prethodni i naredni Predsjedavajući). Predstavnici Predsjedavajućeg pružaju istom podršku u radu.

Stručna tijela odgovorna su za obavljanje poslova iz oblasti djelovanja OSCE.⁴³ Vezana tijela čine nestalna tijela koja se formiraju radi rješavanja sporova i obavljanja konsultacija država članice OSCE o specifičnim pitanjima.

OSCE djeluje u okviru tri dimenzije. Prva, političko-vojna dimenzija, uključuje mjere i mehanizme usmjerene na rano upozoravanje i spriječavanje sukoba, izgradnju povjerenja, kontrolu naoružanja, upravljanje granicom, borbu protiv terorizma, vojne reforme, rad policije i post-konfliktnu rehabilitaciju. Druga, ekonomsko-ekološka dimenzija, uključuje pitanja uticaja ekonomskih i ekoloških činilaca na sigurnost. Treća, humana dimenzija, uključuje pitanja iz oblasti poštivanja ljudskih prava i sloboda, prava manjina, ravnopravnosti polova, vladavine prava, izgradnje demokratskih institucija, slobode medija i unapređenja tolerancije. Na značaj kriznog menadžmenta ukazano je već na samitu CSCE održanom u Helsinkiju 1975. godine. U Završnom aktu iz Helsinkija cijelo poglavlje posvećeno je mjerama za izgradnju poverenja i aspektima sigurnosti i razoružanja. Mjere za izgradnju povjerenja osmišljene su kao instrument za prevenciju kriza, a uključuju međusobno obaveštavanje država o vojnim aktivnostima, upućivanje vojnih posmatrača, jačanje poverenja i razoružavanje (uporedi Helsinki Final Act, 1975:11). Na samitima CSCE održanim u Štokholmu 1986., Beču 1990. i Budimpešti 1994. godine, ove mjere su doradivane i formulirane kao mjere za izgradnju povjerenja i sigurnosti. Pored mjera za izgradnju povjerenja, u Završnom aktu iz Helsinkija promovirani su zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda, zaštita okoliša, unapređenje kulture i obrazovanja i druge oblasti od značaja za društveni razvoj.

Iako je sa realizacijom aktivnosti kriznog menadžmenta otpočela u okviru političko-vojne dimenzije, OSCE je u skladu sa promjenama sigurnosnog okruženja proširila ove aktivnosti i na ostale dimenzije svog djelovanja. Ova promjena vidljiva je kroz strateške dokumente CSCE i kasnije OSCE. Na samitu CSCE u Parizu 1990. godine usvojena je Pariška Povelja za novu Evropu. Ovom poveljom, kao zajedničke vrijednosti država CSCE potvrđene su demokratija, ljudska prava, vladavina zakona i tržišna ekonomija. Na samitu CSCE/OSCE u Budimpešti 1994. godine usvojen je Kodeks ponašanja o vojno-političkim aspektima sigurnosti. Ovaj dokument detaljno uređuje razmjenu informacija o vojnim aktivnostima kao mjere za izgradnju povjerenja i sigurnosti. Na samitu OSCE u Lisabonu 1996. godine usvojena je Deklaracija o

⁴³ Osnovna stručna tijela su: Ured za demokratske institucije i ljudska prava, Predstavnik za slobodu medija, Visoki komesarijat za nacionalne manjine i Sekretarijat. Sekretarijat pruža administrativnu i operativnu podršku u radu OSCE tijela i misija na terenu. U sastavu Sekretarijata djeluje više odsjeka (pitanja policije, borba protiv trgovine ljudima i terorizma, prevencija sukoba, ravnopravnost, ekonomske i ekološke aktivnosti, unutarnji nadzor, obuka).

zajedničkom i sveobuhvatnom modelu sigurnosti Evrope za 21. vijek. Na samitu OSCE u Istanbulu 1999. godine usvojena je Povelja za evropsku sigurnost. Poveljom je promovirana Platforma za kooperativnu sigurnost, kojom se ukazuje na značaj jačanja saradnje između svih organizacija zainteresiranih za unapređenje sveobuhvatne sigurnosti (UN, NATO i EU).

Na osnovu kratkog pregleda strateških dokumenata OSCE, vidljivo je da ova organizacija kontinuirano razvija i usavršava političke mehanizme za odgovor na krize, unutar i izvan teritorije zemalja članica. Razvoju ovih mehanizama doprinijele su misije na terenu, preko kojih OSCE operativno provodi aktivnosti kriznog menadžmenta. Misije implementiraju odluke tijela OSCE u saradnji sa institucijama država u kojima su raspoređene, na osnovu preuzetih političkih obaveza država.

Elementi zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća zastupljeni su okviru svih dimenzija djelovanja OSCE. Efikasno izvršenje aktivnosti iz prve dimenzije smanjuje mogućnost konflikata i na taj način ljudskih i materijalnih stradanja. Aktivnosti iz treće dimenzije u funkciji su poboljšanja uslova života čovjeka. Kao dio sveobuhvatnog pristupa sigurnosti, OSCE se bavi pitanjima migracijskih kretanja stanovništva. Obzirom da ovakva kretanja mogu biti uzrokovana prirodnim i drugim nesrećama, pitanja migracija predstavljaju značajnu dimenziju djelovanja OSCE sa aspekta zaštite i spašavanja. U ovaj kontekst mogu se dovesti i aktivnosti koje OSCE realizira na planu zaštite kritične infrastrukture, posebno u oblasti sigurnosti transportne infrastrukture i dijaloga o energetske sigurnosti. Prohodnost i izgrađenost mreže transportnih komunikacija neophodan je preduslov za pravovremen i efikasan odgovor na prirodne i druge nesreće. Sigurnost i pouzdanost energetske infrastrukture i energetske tokova, unutar i između država, na jednak način utiče na kvalitet odgovora na nesreće.

Aspekt zaštite i spašavanja najizraženije je zastupljen u okviru druge, ekonomsko-ekološke, dimenzije djelovanja OSCE. Imajući u vidu usku povezanost pitanja zaštite okoliša i sigurnosti, aktivnosti OSCE iz okvira ove dimenzije direktno su usmjerene na zaštitu života i zdravlja ljudi. U ovoj oblasti, prioriteti OSCE su podrška državama članicama u unapređenju integriranog upravljanja vodenim resursima, rješavanju pitanja odlaganja opasnog otpada, zaštiti okoliša, održivom korištenju prirodnih resursa, jačanju dijaloga o energetske sigurnosti i izgradnji ekološke svijesti.

Ključni dokument kriznog menadžmenta OSCE sa aspekta zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća predstavlja *Strateški dokument za ekonomsku i ekološku dimenziju* (OSCE Strategy document for the economic and environmental dimension). Ovim dokumentom definirana je uloga ekonomske i ekološke dimenzije u ranom upozoravanju, prevenciji

konflikata, kriznom menadžmentu, post-konfliktnom oporavku i drugim aspektima OSCE koncepta sveobuhvatne sigurnosti. Kao glavni ekološki izazovi i rizici sa kojima se sučavaju države članice OSCE, dokumentom su prepoznati degradacija okoliša i iscrpljivanje prirodnih resursa. U kontekstu rastućeg uticaja ekoloških činilaca na sigurnost država, naglašeno je da zaštita okoliša predstavlja prioritet za sve države članice OSCE. Sa ciljem sprječavanja ekoloških rizika, dokumentom se utvrđuje obaveza saradnje država u oblasti održivog upravljanja okolišem i prirodnim resursima, te saradnja sa specijaliziranim agencijama i organizacijama UN. Rano upozoravanje o ekološkim prijetnjama, uključujući i rizike od prirodnih i civilizacijskih katastrofa, naglašeni su kao obaveze država članice OSCE.

Pitanjima dostupnosti i kvalitete vode, te odlaganja opasnog otpada, obzirom na njihov značaj za život i zdravlje ljudi, OSCE pridaje posebnu pažnju. Oskudica ili zagađenje vode u širem kontekstu povezani su i sa međunarodnom sigurnosti. Prepoznajući vodu kao važno političko pitanje, OSCE nastoji djelovanjem u oblasti integralnog upravljanja vodenim resursima spriječiti moguće krizne situacije.⁴⁴ OSCE nastoji unaprijediti integralni pristup i u oblasti upravljanja radioaktivnim, hemijskim, biološkim i drugim opasnim otpadom.

Na osnovu prethodnih razmatranja, može se zaključiti da OSCE koncept sveobuhvatne sigurnosti i dimenzije djelovanja ove organizacije proistekle iz takvog koncepta uključuju aspekt zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća. Ovaj aspekt dominantno pripada ekonomsko-ekološkoj dimenziji djelovanja OSCE, u okviru koje su pitanja zaštite ljudi, dobara i okoliša u širem kontekstu povezana sa pitanjima sigurnosti. U odgovoru na krizu, OSCE djeluje preko odgovarajućih političkih mehanizama koji mogu biti upotrebljeni u brojnim oblastima od značaja za zaštitu i spašavanje. Odlučivanje konsenzusom i činjenica da OSCE ne raspolaže snagama i sredstvima za operativno djelovanje, faktori su koji ograničavaju domet OSCE modela kriznog menadžmenta u svim oblastima.

Prethodna razmatranja otkrila su da modeli kriznog menadžmenta UN, NATO, EU i OSCE kao značajan aspekt uključuju aktivnosti odgovora na prirodne i druge nesreće. Ove organizacije prepoznale su potrebu saradnje u takvim kriznim situacijama, pri čemu NATO, EU i OSCE uvažavaju vodeću ulogu UN. Unatoč uspješnom angažiranju, djelovanje UN, NATO, EU i OSCE u odgovoru na krizne situacije nije bez teškoća. Uzrok ovakvih teškoća mogu biti objektivna ograničenja u pogledu raspoloživosti kapaciteta, finansijskih i materijalnih sredstava. Ne razmatrajući ovakva ograničenja, osnovne teškoće u odgovoru na krize rezultat su političke složenosti međunarodnih organizacija. Odluke o tome li će doći do odgovora na

⁴⁴ Izvor: <http://www.osce.org/eea/13469.html> (pristup 12.04.2021).

krizu, kojom brzinom i obimom, donose se u političkoj sferi. U procesu donošenja odluka razmatraju se pitanja kao što su ugroženost interesa organizacije ili država članica, ozbiljnost i udaljenost krize, moguće žrtve krize ili odgovora na krize, reakcija javnog mnijenja, država i međunarodnih organizacija, te trajanje i troškovi operacije. Prevazilaženje prepreka moguće je postići isključivo političkim dogovorom država članica organizacija o zajedničkim ciljevima odgovora na krizu. Pored jedinstvenih organizacijskih rješenja i specifičnosti u procesu donošenja odluka, analiza modela kriznog menadžmenta UN, NATO, EU i OSCE prezentira opća i zajednička svojstva ovih modela. Načelno, modeli uključuju sljedeće elemente: politička tijela, stručna civilna i vojna tijela, te civilne i vojne operativne strukture. Politička tijela nadležna su za donošenje odluka o upotrebi snaga i sredstava u odgovoru na krizne situacije, te za politički nadzor nad izvršenjem odluka. Stručna civilna tijela i vojna tijela obavljaju specijalističke i proceduralne poslove iz okvira nadležnosti. Takvi poslovi uključuju niz aktivnosti, od savjetovanja u procesu donošenja odluka, pripreme snaga i sredstava za angažiranje, osiguranja finansijskih i materijalnih resursa, praćenja stanja na terenu do implementacije odluka i operativnog nazora nad njihovim izvršenjem. Operativne strukture uključuju snage neposredno angažirane u odgovoru na krizne situacije.

Na osnovu analize modela kriznog menadžmenta UN, NATO, EU i OSCE, može se zaključiti da u oblasti zaštite i spašavanja najznačajnije civilne aspekte kriznog menadžmenta čine civilna zaštita, humanitarna pomoć i zaštita okoliša.

IV DIO - FAKTOGRAFIJA UPRAVLJANJA KRIZNIM SITUACIJAMA U SISTEMU ZAŠTITE I SPAŠAVANJA U BOSNI I HERCEGOVINI

1. Historijski razvoj sistema zaštite i spašavanja u Bosni i Hercegovini

Kako bi se razumio savremeni kontekst organizacije i funkcionisanja sistema zaštite i spašavanja u Bosni i Hercegovini potrebno je i uraditi kratak osvrt na historijsku podlogu koja je pratila i uticala na razvoj sistema zaštite i spašavanja. Nastanak i razvoj sistema zaštite i spašavanja je u direktnoj relaciji sa političko-pravnim statusom Bosne i Hercegovine. U tom kontekstu moguće je nastanak i razvoj pratiti kroz četiri etape. Prva etapa je period egzistiranja sa različitim nazivima države Jugoslavije, još od 1919. godine, a posebno od 1945. godine pa do 1992. godine. Sistem zaštite i spašavanja bio je dio cjelokupnog konteksta tadašnjeg sistema „općenarodne odbrane i društvene samozaštite“ (Huseinbašić Čamil: 1999; 47), i sa skromnim dostupnim tehničko-tehnološkim sredstvima iz tog perioda.

U periodu apliciranja koncepta općenarodne odbrane i društvene samozaštite podsistem zaštite i spašavanja i uloga civilne zaštite bila je organizacijski i funkcionalno krierana na slijedećim osnovama. Prvi stub sistema zaštite i spašavanja predstavljale su mjere i aktivnosti lične i uzajamne zaštite, koji se nadograđivao sa mjerama zaštite i spašavanja na širem opsegu. Organizacijski aspekti sistema zaštite i spašavanja bili su bazirani na štabovima i povjerenicima civilne zaštite na svim nivoima organizovanoh djelovanja, dok su specijalistički funkcionalni dio predstavljale jedinice civilne zaštite na različitim nivoima.⁴⁵

Druga etapa započinje sa disolucijom bivše SFRJ i obuhvata period 1992- 1995. To je period karakteriziran agresijom i ratom protiv Bosne i Hercegovine. Zbog sveukupnih okolnosti sistem zaštite i spašavanja bio je dio sveukupnog sistema odbrane, na teritoriji koji je nadzirala legalna vlast Republike Bosne i Hercegovine. U tom periodu Predsjedništvo RBiH je imalo ustavna ovlaštenja da u ime Skupštine i Vlade donosi uredbе sa zakonskom snagom i druge akte iz djelokruga zakonodavne i izvršne vlasti, rukovodi državom i da ima funkciju vrhovne komande nad oružanim snagama. Shodno takvim ovlaštenjima Predsjedništvo RBiH je usvojilo na sjednici 20. maja 1992. godine Uredbu sa zakonskom snagom o odbrani koja je omogućila uspostavu civilne zaštite u Bosni i Hercegovini.⁴⁶

⁴⁵ Elaboracija bazirana na Zakonu o općenarodnoj odbrani bivše SFRJ iz 1982. godine

⁴⁶ Uredba sa zakonskom snagom o odbrani („Službeni list RbiH“, broj 4/92)

U Bosni i Hercegovini u periodu 1992.-1995. godine postojali su i funkcionirali odvojeni sistemi civilne zaštite koji nisu međusobno saradivali. Na područjima pod kontrolom Hrvatskog vijeća odbrane nije uspostavljen poseban sistem Civilne zaštite. Zaštitu i spašavanje stanovništva provodili su lokalni organi vlasti uz pomoć vojske. Na područjima Republike Srpske funkcionirao je sistem civilne zaštite po naslijeđenoj organizaciji Civilne zaštite SR BiH.

U skladu sa Uredbom sa zakonskom snagom o odbrani, na području pod kontrolom Armije Republike Bosne i Hercegovine uspostavljena je nova organizacija Civilne zaštite Republike Bosne i Hercegovine. Poseban značaj za uređivanje civilne zaštite predstavljalo je „19 članova (od 72. do 90. člana)“ (Huseinbašić Ćamil, 1999;61). Time je Civilna zaštita imala ključnu poziciju u sistemu civilne odbrane i zaštiti civilnog stanovništva i potrebe za „borbu za goli opstanak“ (Huseinbašić Ćamil, 1999;60). Civilna zaštita u vremenu od 1992. do 1995. godine djelovala je u izuzetno složenim uvjetima. Bila je oslabljena u personalnom i materijalno-tehničkom pogledu. Djelovala je u ratnim uvjetima, ali i u uvjetima prirodnih ili drugih nesreća. Bez uniformi, bez oznaka, bez međunarodno-pravne zaštite.

Sagledavanjem djelokruga poslova i usklađivanjem tih aktivnosti sa Dopunskim Protokolom uz Ženevske konvencije iz 1977. godine, Civilna zaštita je ostala u okvirima poštivanja odredbi međunarodnog humanitarnog prava koje je ratificiralo Predsjedništvo RBiH 18. septembra 1992. godine. Ispunjavanjem svih potrebnih uvjeta Bosna i Hercegovina je uključena u međunarodno-pravni sistem i usklađivanje ponašanja sa ovim propisima, prihvaćanjem Ustava Međunarodne organizacije Civilne odbrane, BiH je postala punopravni član ove organizacije aprila 1994. godine.

Treća etapa u razvoju sistema zaštite i spašavanja obuhvata postdejtonski period u kojem je sistem zaštite i spašavanja bio organizovan bez bilo koje uloge organa uprava na državnom nivou, odnosno primarno na entitetskom nivou. Civilna zaštita u oba entiteta iz tog perioda je pružila doprinos povratku izbjeglica i raseljenih osoba, aktivnostima humanitarnog deminiranja, izgradnji međusobnog povjerenja. Postepeno su započete i zajedničke aktivnosti na obuci i vježbama u zajedničkom djelovanju u prirodnim i drugim nesrećama, u povezivanju ljudi u okviru lične i uzajamne zaštite, preduzimanju mjera zaštite i spašavanja na aktivnostima jedinica i štabova Civilne zaštite i povezivanju vlada na donošenju odgovarajućeg Sporazuma o zajedničkom djelovanju u prirodnim i drugim nesrećama, koji je konačno potpisan između obje strane 2001. godine. Jedna od organizacijskih promjena bila je „izdvajanjem Civilne zaštite iz Ministarstva odbrane 1999. godine i njen istinski zaokret od Civilne odbrane ka zaštiti i spašavanju u prirodnim i drugim nesrećama, okrenutost prema evropskim integracijama,

jačanju državnog nivoa i pozicije u Međunarodnoj organizaciji Civilne zaštite (ICDO)." (Huseinbašić Ćamil, 2007:133.) Svakako da je ovdje bitno istaći i normativno-pravni okvir koji je determiniran zakonima o civilnoj zaštiti u oba entiteta, u entitetu RS 2002. godine, a u Federaciji BiH 2003. godine.

Četvrta etapa sistema zaštite i spašavanja, pa i civilne zaštite obuhvata period od 2002. sa kreiranjem organizacijskih i normativnih pretpostavki na djelovanje sa državnog nivoa, pa do do 2020. godine i potrebi ispunjavanja uslova koji proizilaze iz procesa evroatlantskih integracija prema kojima je Bosna i Hercegovina aplikant u skladu sa proceduralnim mehanizmima EU i NATO.

2. Osnovne napomene o sistemu zaštite i spašavanja u BiH

Na početku, ističe se da sistem zaštite i spašavanja obuhvata sve snage i sredstva sistema sigurnosti koje država može upotrijebiti u zaštiti svojih vrijednosti - ljudi i dobara od raznih oblika ugrožavanja u mirodopskim i ratnim uslovima. Analizom sistema sigurnosti Bosne i Hercegovine, može se uočiti da su faktori sistema zaštite i spašavanja pozicionirani u domenu svih elemenata sigurnosnog sistema. Svakako da je formalno-pravni okvir osnova za organizovanje i upravljanje sistemom zaštite i spašavanja, a samim time i za upravljanje kriznim situacijama. Stoga, u skladu sa tematskim okvirom magistarskog rada izvršena je analiza zakonskog okvira u oblasti zaštite i spašavanja u Bosni i Hercegovini, odnosno osnova za upravljanje koje proizilaze iz pravnog okvira. Analiza je usmjerena na sadržaje s ciljem da se predstave ključni elementi koji određuju funkcionisanje sistema zaštite i spašavanja prilikom djelovanja u situacijama prirodnih ili drugih nesreća u BiH. Provedena analiza za potrebe magistarskog rada se bazirala na četiri ključna zakona kojim se uređuje ova oblast i koji se u cjelosti odnose na ovu materiju, a to su: Okvirni zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u Bosni i Hercegovini; Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća (F BiH); Zakon o zaštiti i spašavanju u vanrednim situacijama (RS) i Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća Brčko Distrikta BiH. Pored navedenih zakona zastupljeni su i drugi zakoni koji regulišu samo pojedina pitanja iz oblasti prirodnih ili drugih nesreća (poplave i požari), jer utiču na sistem zaštite i spašavanja u cjelini, a u okviru kojeg je upravljanje situacijama zaštite od požara, poplava i drugih prirodnih nesreća.

Kao bitna forma ovog tematsko pitanje smatra se predstaviti i faktore i aktore sistema zaštite i spašavanja u BiH. Koristeći podjelu na „vladin sektor, nevladin sektor i pravne subjekte“

(Huseinbašić,2009:58), kao i prethodna razmatranja, na **shemi 2.** prikazana je načelna struktura sistema zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine. Prema shemi, vladin sektor uključuje pravnu regulativu kojom se uređuje sistem zaštite i spašavanja, sigurnosnu politiku koja artikuliše državne ciljeve u oblasti sigurnosti, te državnu sigurnosnu strukturu. Ovu strukturu u oblasti zaštite i spašavanja čine organi i institucije na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, civilna zaštita u Bosni i Hercegovini i njene organizacijske strukture (upravni organi, jedinice, štabovi i povjerenici civilne zaštite, službe zaštite i spašavanja, operativni centri), pomoćna vladina tijela (Koordinacijsko tijelo Bosne i Hercegovine za zaštitu i spašavanje i druga tijela oformljena na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini), pomoćne vladine organizacije (primarno Crveni krst), javne ustanove u Bosni i Hercegovini od značaja za zaštitu i spašavanje (zdravstvene, obrazovne i druge stručne ustanove), te Oružane snage Bosne i Hercegovine. Nevladin sektor čine privatna sigurnost (počev od lične sigurnosti do zaštitarskih agencija), organizacije civilnog društva i razni oblici sigurnosnog samoorganiziranja društvenih grupa na osnovama „prirodnog prava svakog pojedinca na samoodbranu, samozaštitu i samopomoć“ (Grizold, Tatalović, Cvrtila, 1999:11). Pravne subjekte čine javni i privatni subjekti iz širokog kruga preduzeća i privrednih društava koji obavljaju djelatnosti od značaja za zaštitu i spašavanje.

Analizirajući strukturu sistema zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine, uočava se brojnost faktora sistema što implicira složenost odnosa koji se u istom ostvaruju. Uspješnost funkcioniranja sistema zaštite i spašavanja u direktnoj je zavisnosti od razvijenosti kapaciteta i interakcije svih njegovih konstitutivnih činioaca, u prvom redu iz vladinog sektora. Stoga je saradnja organa vlasti na svim nivoima u Bosni i Hercegovini „neophodna za uspješne pripreme države i njene funkcije u krizama, vanrednim okolnostima i u ratu“ (Beridan, 2008:84).

U sistemu zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine, civilna zaštita ima centralnu ulogu u organizaciji i operativnom provođenju aktivnosti zaštite i spašavanja ljudi, dobara i okoliša od prirodnih i drugih nesreća. Uz civilnu zaštitu, neizostavnu ulogu u ovom sistemu imaju organizacije i službe koje u okviru redovnih poslova ostvaruju funkciju zaštite i spašavanja. Tu funkciju ostvaruju i humanitarne, te brojne druge neprofitne i dobrovoljne organizacije.

Značajno mjesto u sistemu zaštite i spašavanja zauzimaju Oružane snage Bosne i Hercegovine, čiji je zakonski zadatak pružanje pomoći civilnim organima u reagiranju na prirodne i druge nesreće.⁴⁷ U kontekstu organiziranosti, opremljenosti i osposobljenosti, civilna zaštita i oružane snage su najznačajnije sigurnosne strukture za odgovor na ove nesreće.

⁴⁷ Član 4. stav (1) tačka c) Zakona o odbrani Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 88/05

Upravljačka i rukovodna infrastruktura zaštite i spašavanja, težišno civilne zaštite kao njenog centralnog dijela, te personalna baza i resursi zaštite i spašavanja nalaze se pod ingerencijom entitetskih vlada, Vlade Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i nižih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini.

Iako je prethodna analiza tretirala prvenstveno zakonski okvir kojim je regulisan sistem zaštite i spašavanja u BiH, a ne zakonski okvir za pojedinačne prirodne nepogode i druge nesreće, požar i poplave imaju poseban značaj u sistemu zaštite i spašavanja zbog njihove češće pojave na teritoriji BiH, kao i posljedica koje nanose po život i zdravlje ljudi i materijalna dobra. Stoga, u ovom tematskom pitanju obrađena su u potrebnom obimu elementi za požar i poplave, a koje su regulisane posebnim zakonima oba entiteta.

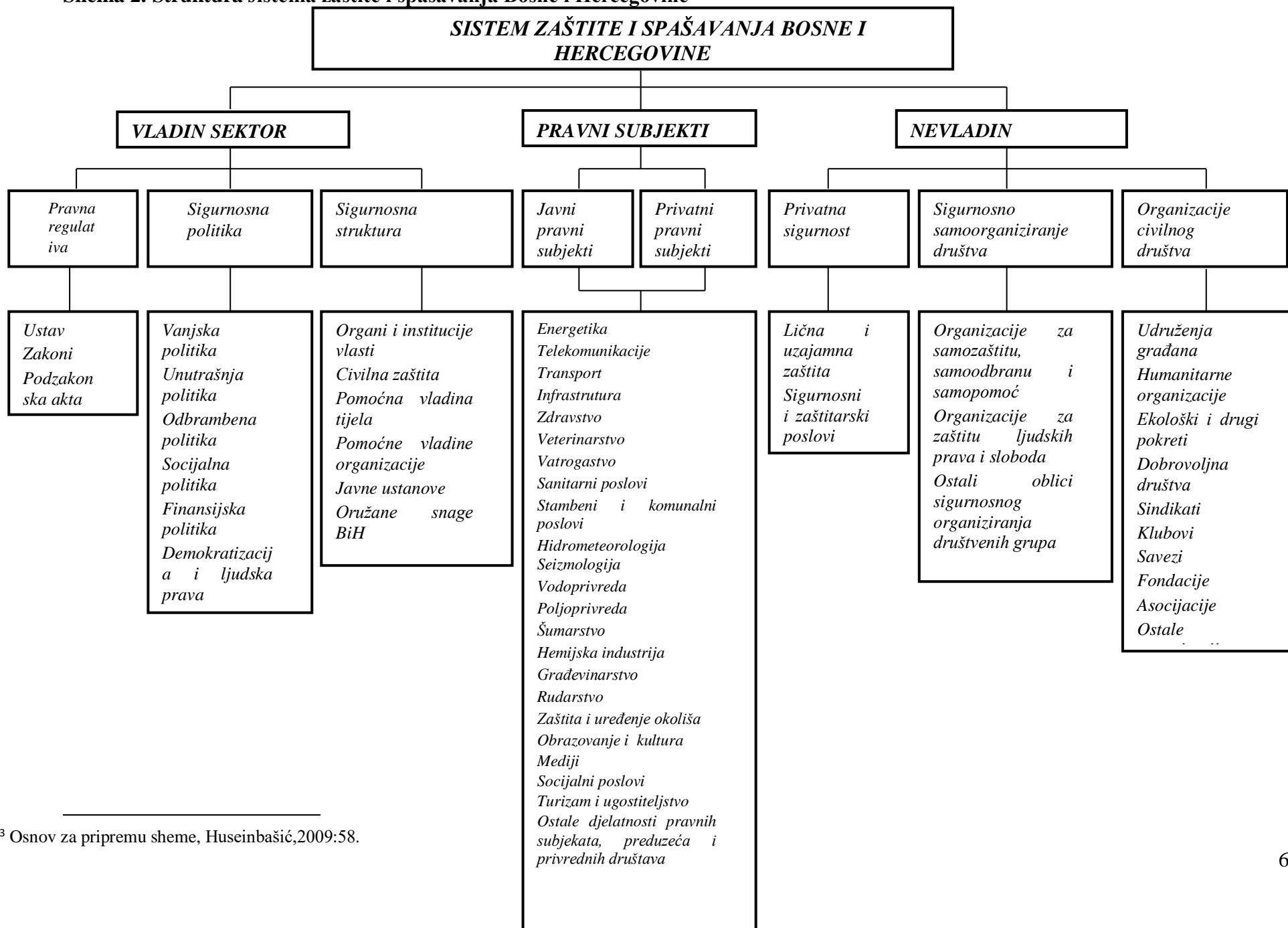
U Federaciji BiH zaštita od požara je regulisana Zakonom o zaštiti od požara i vatrogastvu.⁴⁸ Za provođenje tog zakona utvrđena je obaveza da se donese 48 podzakonskih propisa, a prema podacima do dana izrade ove analize donešeno ih je samo 27. Zaštita od požara, iako je regulisana posebnim zakonom, predstavlja sastavni dio sistema zaštite i spašavanja koji je regulisan Zakonom o zaštiti i spašavanju FBiH. U ljetnom periodu izražena je pojava požara, što uslijed tehničkih problema, ali i najčešće zbog ljudskog faktora. Požari uništavaju značajna dobra, bilo prirodna ili materijalna. Tako je bilo i 2021. godine sa požarima u Hercegovini (Konjic, Jablanica, Široki Brijeg).

Zaštita od poplava je regulisana Zakonom o vodama⁴⁹. Tim zakonom su regulisana sva pitanja koja se odnose na korištenje voda, na zaštitu voda od zagađivanja i zaštita od štetnog djelovanja voda i sva pitanja na provođenju aktivne odbrane od poplava i pitanja koja se odnose na korištenje i zaštitu voda. Površinske vode su razvrstane u vode I kategorije i vode II kategorije (član 5. Zakona o vodama). Za vode I kategorije nadležna je FBiH, a za vode II kategorije nadležan je kanton i opština i/ili grad. Za upravljanje vodama I kategorije i vodnim objektima u vlasništvu FBiH, prema Zakonu o vodama, formirane su dvije Agencije i to: Agencija za vodno područje rijeke Save, sa sjedištem u Sarajevu, i Agencija za vodno područje Jadransko more sa sjedištem u Mostaru. Upravljanje vodama iz nadležnosti kantona osigurava kantonalno ministarstvo nadležno za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo, što se bliže uređuje propisom kantona.

⁴⁸ („Službene novine FBiH“, broj 64/09,

⁴⁹ („Službene novine FBiH“, broj 70/06)

Shema 2. Struktura sistema zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine¹⁸³



¹⁸³ Osnov za pripremu sheme, Huseinbašić, 2009:58.

U Republici Srpskoj zaštita od poplava je regulisana Zakonom o vodama RS⁵¹. Tim zakonom regulisana su sva pitanja koja se odnose na upravljanje vodama, korištenje voda, zaštitu voda, organizaciju upravljanja vodama, finansiranje, inspekcijski nadzor i sva druga pitanja koja se odnose na organizaciju i vršenje poslova u oblasti voda. Za vršenje poslova utvrđenih Zakonom o vodama RS u sastavu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (u daljem tekstu; Ministarstvo) postoje dvije Agencije: Agencija za vode oblasnog riječnog sliva (distrikta) Save, sa sjedištem u Bijeljini; i Agencija za vode oblasnog riječnog sliva (distrikta) Trebišnjice, sa sjedištem u Trebinju. Vlada RS je 2013. godine osnovala javnu ustanovu „Vode Srpske“, sa sjedištem u Bjeljini, čime je spojila dvije pomenute agencije.

Zaštita od požara je regulisana Zakonom o zaštiti od požara RS⁵² kojim su regulisana sljedeća pitanja: organizacija zaštite od požara, mjere zaštite od požara, vatrogasne jedinice, vatrogasna društva, gašenje požara, nadzor nad sprovođenjem mjera zaštite od požara, finansiranje zaštite od požara i prekršajna odgovornost.

Prethodna analiza pojasnila je da postojeći zakonski okvir predstavlja solidnu pravnu osnovu za organizovanje i funkcionisanje sistema zaštite i spašavanja na svim nivoima vlasti u BiH. Takođe, pokazano je da sistem zaštite i spašavanja može uticati na sprječavanje nastanka rizika od nesreće, odnosno sprečavanje njegovog širenja, samo pod uslovom ako se u cjelini izgradi prema zakonskom okviru, što se posebno odnosi na izradu planskih dokumenata prema realnim uslovima koji proizilaze iz procjene ugroženosti.

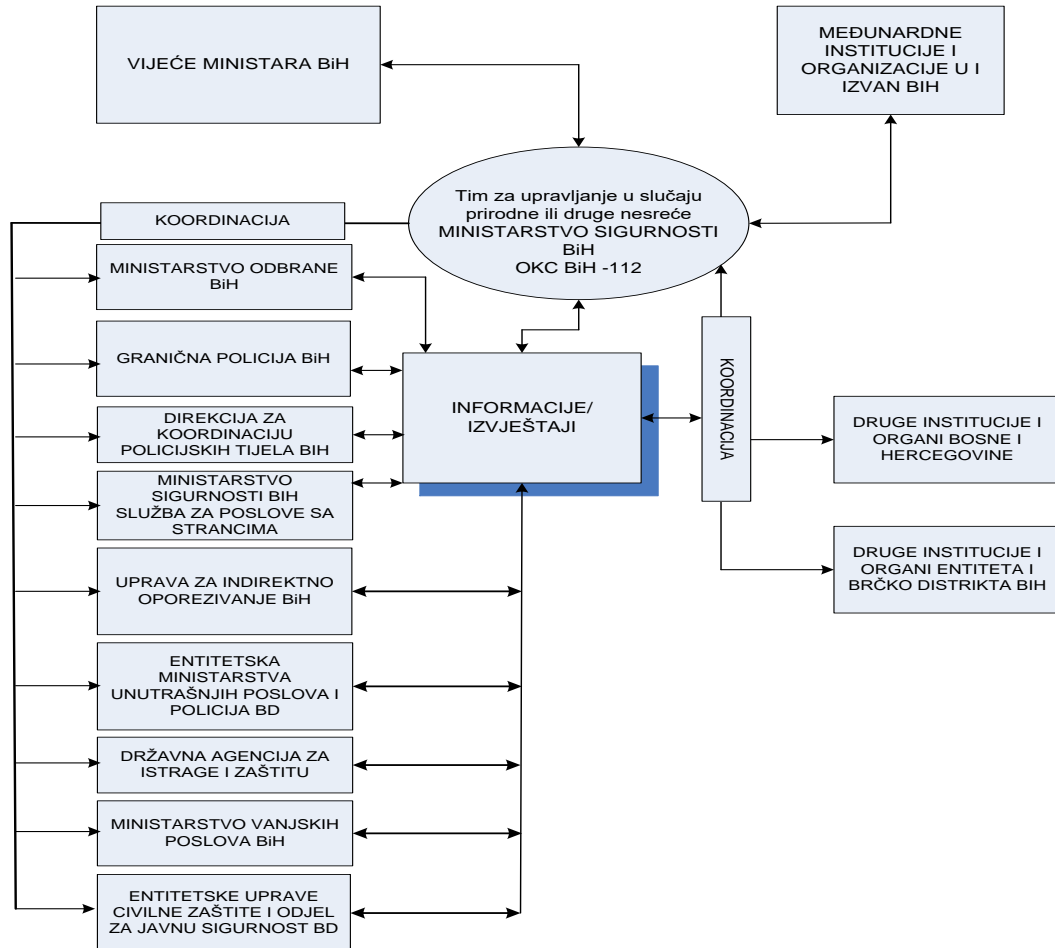
3. Upravljanje kriznim situacijama sistema zaštite i spašavanja u Bosni i Hercegovini

Upravljanje sistemom zaštite i spašavanja obuhvata odlučivanje radi preduzimanja konkretnih mjera, postupaka, zadataka i aktivnosti iz oblasti zaštite i spašavanja, te organizovanje i koordinaciju akcija zaštite i spašavanja u cjelini. Upravljanje sistemom zaštite i spašavanja je izuzetno važan sadržaj u sveukupnom kontekstu sistema. U načelu, isti u Bosni i Hercegovina održava unutarnju političko-pravnu konfiguracije države. Zbog takve specifičnosti, u njenoj implementaciji zastupljeni su termini upravljanja i koordinacije. Termin koordinacije je procesna funkcija u okviru mehanizama upravljanja, tako da indirektna način jeste i manifestovan u sistemu zaštite i spašavanja u Bosni i Hercegovini. Model

⁵¹ („Službeni glasnik RS“, broj 30/06).

⁵² („Službeni glasnik RS“, broj 6/09)

koordinacije u sistema zaštite i spašavanja aplicira se na državnom nivou, jer Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine koordinira aktivnostima u planiranju i djelovanju institucija i organa Bosne i Hercegovine u oblasti zaštite i spašavanja, entiteta i Brčko distrikta BiH, što je predstavljeno na **shemi 3**.



Shema 3. Koordinacija sa nivoa BiH⁵³

Koordinacija predstavlja ključni segment djelovanja institucija i organa Bosne i Hercegovine. Njena važnost je naročito evidentna u fazi odgovora na prirodnu ili drugu nesreću, gdje je neophodna efikasna koordinacija da bi se izbjegle: praznine u pružanju pomoći, dupliranje aktivnosti, dostavljanje neadekvatne pomoći, neefikasno korištenje resursa, zakašnjela reakcija, usporen proces donošenja važnih odluka, i sve to u kontekstu promjene okolnosti koje mogu imati negativan uticaj na ljude i materijalna dobra. Pored toga, u nesrećama se mogu dešavati nepredvidive situacije koje iziskuju promjenu prioriteta djelovanja, teškoće u komunikaciji, čestu promjenu informacija, poteškoće sa nedovoljnim resursima i sredstvima, što izaziva stres i frustracije učesnika u procesu koordinacije odgovora. Upravo iz tog razloga,

⁵³ www.msb.gov.ba

važnost koordinacije je jednako važna i u situacijama koje ne zahtijevaju neposredan odgovor na prirodnu ili drugu nesreću. Koordinacija je neophodna kako bi se postigao usaglašen stav i svi učesnici, prema svojoj ulozi, uključili u proces upravljanja prirodnom ili drugom nesrećom. Zadatak koordinacije je uskladiti pojedinačne i zajedničke odgovore kako bi se usmjerio i povećao utjecaj i ukupni učinak koji ne bi smio predstavljati zbir pojedinačnog djelovanja.

U situacijama kada prirodne ili druge nesreće prevaziđu kapacitete općine, kantona i entiteta, Vijeće ministara proglašava nastanak stanja prirodne ili druge nesreće na jednom dijelu ili cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, na prijedlog Koordinacijskog tijela Bosne i Hercegovine za zaštitu i spašavanje ili na zahtjev nadležnih organa entiteta ili Brčko Distrikta BiH, koji su već proglasili stanje prirodne ili druge nesreće. Nakon što se proglasi stanje prirodne ili druge nesreće Vijeće ministara poduzima sljedeće zadatke:

- aktivira Koordinaciono tijelo Bosne i Hercegovine za zaštitu i spašavanje, ukoliko nije već održalo sjednicu, da koordinira aktivnosti u zaštiti i spašavanju sa institucijama i organima entiteta i Brčko Distrikta BiH i institucijama i organima na nivou Bosne i Hercegovine;
- osigurava finansijska sredstava u budžetu institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za finansiranje potreba za zaštitu i spašavanje iz nadlnosti institucija i organa Bosne i Hercegovine;
- donosi odluku o traženju međunarodne pomoći za zaštitu i spašavanje i koordinira provođenje standardnih operativnih procedura za njen prihvata nakon proglašenja stanja prirodne ili druge nesreće; i
- po potrebi održava sjednice u cilju što efikasnijeg odgovora na prirodnu ili drugu nesreću.

Koordinacijsko tijelo Bosne i Hercegovine za zaštitu i spašavanje je stručno operativno tijelo Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, čije formiranje, djelovanje, opremanje, obučavanje i finansiranje su utvrđeni Okvirnim zakonom o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u Bosni i Hercegovini. Članom 16. i 17. Okvirnog zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u Bosni i Hercegovini utvrđena su "njegova struktura i nadležnosti". Zatim, članom 14. njegov obuka kroz Okvirni program obučavanja za zaštitu i spašavanje, a članom 23. finansiranje "njegovog opremanja, obučavanja, rada i funkcioniranja". Koordinacijsko tijelo odlučuje većinom glasova članova, s tim da se odluka ne može donijeti bez saglasnosti najmanje polovine članova Koordinacijskog tijela iz svakog od entiteta i članova iz Brčko Distrikta BiH.

Efikasnost rada Koordinacijskog tijela nije manifestirana u prethodnom periodu. U situacijama kada je trebala njihova zapaženija funkcionalnost da se demonstrira, kao što je bilo prilikom majskih poplava 2014. godine, ili sa suzbijanjem i borbom protiv pandemije Covid-16, to se

nije dogodilo. Da li je u pitanju politička turbulentnost ili teškoće sa funkcionisanjem brojnog članstva u tom Tijelu je pitanje koje zavrjeđuje posebnu analizu.

Zakonski okvir omogućava da, u slučaju prirodnih ili drugih nesreća širih razmjera, kada civilne strukture zaštite i spašavanja sa svojim snagama, resursima i kapacitetima nisu u stanju pružiti adekvatan odgovor angažuju se Oružane snaga Bosne i Hercegovine. Angažiranje Oružanih snaga Bosne i Hercegovine na pružanju pomoći civilnim organima u reagiranju na prirodne ili druge nesreće vrši se u skladu sa Zakonom o odbrani Bosne i Hercegovine,⁵⁴ Sporazumom o saradnji između Ministarstva odbrane Bosne i Hercegovine i Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine u oblasti reagovanja na prirodne ili druge nesreće i Standardnim operativnim procedurama angažiranja Oružanih snaga Bosne i Hercegovine na pružanju pomoći civilnim organima u reagiranju na prirodne ili druge.

Međutim, uslijed većeg broja i intenziteta prirodnih ili drugih nesreća u Bosni i Hercegovini, zbog ograničenih resursa institucije i organi, zaduženi za zaštitu i spašavanje na svim nivoima vlasti, smatraju potrebnim traženje međunarodne pomoći. Ilustracije radi je situacija u Bosni i Hercegovini tokom 2020. i 2021. godine kada su podršku pružile susjedne države Crna Gora i Hrvatska.⁵⁵ U tom slučaju se u praksi međunarodnim snagama, po potrebi, dodjeljuje određeni broj osoblja na državnom, entitetskom, kantonalnom i općinskom nivou koji će brinuti, nadzirati i pomagati da međunarodna pomoć bude adekvatno prihvaćena i iskorištena. Bosna i Hercegovina može primati pomoć od međunarodnih organizacija, kao što je UN, NATO, MFCK ili od EU, ali i drugih država širom svijeta.

Iz navedenog se može zaključiti da je zakonski uređena oblast upravljanja i koordinacije. Međutim, u praksi se javlja niz problema u samoj implementaciji, posebno koordinacije, što je potrebno unaprijediti na svim nivoima. Problemi u provođenju koordinacije došli su do izražaja i tokom poplava u Bosni i Hercegovini 2014. godine, i periodu pandemije Corona virusa od početka 2019. godine, pa i tokom 2021 godine.

Može se zaključiti da državni nivo u oblasti zaštite i spašavanja ima koordinirajuću ulogu uz nadležnost za međunarodnu saradnju. Ministarstvo sigurnosti nema izvorne nadležnosti u mnogim oblastima zaštite i spašavanja, posebno kada je u pitanju operativni odgovor i uspostavljanje operativnih struktura za djelovanje u slučaju prirodnih ili drugih nesreća.

⁵⁴ Član 4. (Zadaci Oružanih snaga) Zakona o odbrani Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH, broj 88/05)

⁵⁵ Izvor: Za angažman kanadera iz Hrvatske 2021. godine,

<https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2021/8/15/hrvatska-poslala-dva-kanadaira-u-bih> (30.11.2021)

Za angažman airtraktora iz Crne Gore <https://ba.voanews.com/a/crna-gora-salje-tri-avion-a-za-gasenje-pozara-u-bih/5368320.html> (30.11.2021)

U provođenju međunarodnih obaveza u zaštiti i spašavanju Ministarstvo sigurnosti BiH saraduje sa nadležnim institucijama i organima EU, UN-a, NATO-a i drugim međunarodnim institucijama i organizacijama. U ostvarivanju međunarodne saradnje i stvaranju uvjeta za prijem i pružanje međunarodne pomoći u zaštiti i spašavanju potpisani su bilatelarni sporazumi o saradnji u zaštiti od civilizacijskih i drugih katastrofa sa značajnim brojem država. Uz navedene sporazume potpisane su i standardne operativne procedute prelaska granice čime su stvoreni uvjeti za brzu pomoć u slučaju nesreća. Takođe, radi saradnje u razvoju sistema zaštite i spašavanja potpisani su i memorandumima o saradnji sa međunarodnim i domaćim institucijama i organizacijama: DPPI-a, NATO o olakšavanju vitalnog prekograničnog transporta, Organizacijom „Save the Children“, Društvom crvenog krsta/križa BiH, Fakultetom političkih nauka BiH, Centrom za sigurnosne studije BiH, Agencijom za radijacijsku i nuklearnu sigurnost BiH, Ministarstvom odbrane BiH, Institutom za zaštitu od požara i eksplozija.

Veoma važnu ulogu u sistemu zaštite i spašavanja na nivou Bosne i Hercegovine ima Ministarstvo odbrane i Oružane snage Bosne i Hercegovine koje svojim snagama i kapacitetima, djeluju u slučaju prirodnih ili drugih nesreća kada se iscrpe svi raspoloživi civilni resursi.

4. Upravljanje kriznim situacijama na nivou Federacije BiH

Nadležnost federalnih organa vlasti u upravljanju sistemom zaštite i spašavanja zakonskim okvirom utvrđuje da Parlament FBiH⁵⁶, na prijedlog Vlade FBiH, donosi Program razvoja zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća na period od najmanje pet godina.

Vlada FBiH je nadležna⁵⁷ za sve poslove u oblasti zaštite i spašavanja koja spadaju u izvršnu funkciju. Najvažniji poslovi Vlade u oblasti zaštite i spašavanja odnose se na pitanja donošenje Procjene ugroženosti i Plana zaštite i spašavanja od prirodnih nepogoda i drugih nesreća FBiH, predlaganja Program razvoja zaštite i spašavanja, donošenje podzakonskih propisa za koje je zakonom ovlaštena, obezbjeđivanja finansijskih sredstava u budžetu FBiH za potrebe zaštite i spašavanja, proglašavanja nastanka i prestanka stanja prirodne i druge nesreće na teritoriji FBiH, i vršenja drugih poslova u oblasti zaštite i spašavanja koji su određeni članom 24 Zakona o zaštiti i spašavanju FBiH. Nadalje, član 25. Zakona o zaštiti i spašavanju FBiH utvrđuje nadležnost federalnih ministarstava i drugih organa FBiH. Tako je za sve te organe utvrđena zajednička nadležnost, jer svi oni imaju iste zadatke u sistemu zaštite i spašavanja, u skladu sa funkcijama u oblasti za koju su osnovani. To znači da ti organi poslove zaštite i spašavanja

⁵⁶ Član 23 Zakona o zaštiti i spašavanju FBiH

⁵⁷ Član 24 Zakona o zaštiti i spašavanju FBiH

obavljaju kao sastavni dio svojih redovnih djelatnosti, a najvažniji zadaci u tom smislu su slijedeći: da organizuju i provode zaštitu vlastitog ljudstva i materijalnih i drugih dobara koja koriste u svom radu (vlastita zaštita i spašavanje), da učestvuju u izradi Procjene ugroženosti, Plana zaštite i spašavanja i Programa razvoja zaštite i spašavanja FBiH, da provode preventivne mjere zaštite utvrđene u Planu zaštite i spašavanja, kao i da provode mjere zaštite i spašavanja u situaciji proglašenja nastanka prirodne ili druge nesreće koje naređuje Federalni štab CZ, kao organ rukovođenja i upravljanja u vanrednim situacijama. Tako utvrđena nadležnost ministarstava i drugih organa uprave FBiH omogućava da se sistem zaštite i spašavanja organizuje i provodi u svim oblastima privrede i društvenim djelatnostima na teritoriji cijelog entiteta. To se postiže putem angažovanja entitetskih ministarstava na provođenju preventivnih mjera zaštite koje se utvrde u Planu zaštite i spašavanja FBiH za oblast privrede i društvenih djelatnosti.

Za upravljanje akcijama zaštite i spašavanja na nivou Federacije, kantona, odnosno grada-općine, te za obavljanje drugih poslova u zaštiti i spašavanju, osnovani su štabovi civilne zaštite kao stručno operativni organi. Štabove civilne zaštite osniva Federacija, kanton, grad i općina. U pogledu vođenja koordinacije i usmjeravanja akcija zaštite i spašavanja, štabovi civilne zaštite kantona, podređeni su Federalnom štabu civilne zaštite, a štabovi grada-općine podređeni su kantonalnom štabu civilne zaštite.

Federalna uprava civilne zaštite koordinira aktivnosti na organizovanju, planiranju i provođenju preventivnih mjera zaštite i spašavanja sa federalnim ministarstvima i drugim federalnim organima uprave koje ti organi u skladu sa članom 25. Zakona o zaštiti i spašavanju poduzimaju i provode. Federalna uprava civilne zaštite ostvaruje također kontakte, saradnji i koordinaciju sa: stručnooperativnim organima zaštite i spašavanja kantona, općina u FBiH, Republike Srpske, Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine, kao i sa Ministarstvom sigurnosti BiH–Sektor civilne zaštite, a preko njega i sa nadležnim organima susjednih zemalja i zemalja iz okruženja.

Federalna uprava CZ centralni organ za izgradnju ukupnog sistema zaštite i spašavanja, jer obuhvata sva osnovna pitanja iz oblasti tog sistema. Njeno angažovanje se odnosi i na angažovanje Vlade i ministarstava FBiH, kao i drugih entitetskih organa u vršenju poslova zaštite i spašavanje iz njihove nadležnosti. U odnosu na rad tih organa Federalna uprava CZ ima ovlaštenje da pokreće inicijative i predlaže tim organima odgovarajuće mjere za obavljanje svih poslova zaštite i spašavanja koji su zakonom stavljeni u njihovu nadležnost.

Federalni štab CZ, prema članovima 108. i 109 Zakona o zaštiti i spašavanju FBiH, predstavlja operativno-stručni organ koji je nadležan za rukovođenje i upravljanje u vanrednim (kriznim)

situacijama. Štab djeluje samo u dva perioda i to: prvo, u periodu nastanka prirodne i druge nesreće i drugo, u periodu otklanjanja i saniranja nastalih posljedica. Federalni štab CZ ostvaruje nadležnosti u periodu kada Vlada FBiH proglasi nastanak prirodne ili druge nesreće na teritoriji ili dijelu teritorije ovog entiteta. Od momenta proglašenja tog stanja, Federalni štab CZ se aktivira i poslove iz svoje nadležnosti vrši neprekidno, sve dok Vlada FBiH ne proglasi prestanak stanja prirodne ili druge nesreće. Ovdje je važno imati u vidu činjenicu da je u tom periodu Federalni štab CZ jedini ovlašten da naređuje angažovanje snaga i sredstava CZ, organa uprave i pravnih lica i građana na zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara i da rukovodi i upravlja tim snagama i sredstvima na ugroženom području. Ta ovlaštenja u tom periodu nema nijedan drugi organ vlasti.

Pored Federalne uprave civilne zaštite nadležnosti u oblasti zaštite i spašavanja u Federaciji Bosne i Hercegovine imaju i Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva Federacije Bosne i Hercegovine, Federalni hidrometeorološki zavod BiH, Ministarstvo prometa i komunikacija Federacije Bosne i Hercegovine, Ministarstvo prostornog uređenja Federacije Bosne i Hercegovine, Ministarstvo zdravstva Federacije Bosne i Hercegovine, Federalni zavod za javno zdravstvo, Ministarstvo unutrašnjih poslova Federacije Bosne i Hercegovine, Ministarstvo energije rudarstva i industrije Federacije Bosne i Hercegovine, Ministarstvo kulture i sporta Federacije Bosne i Hercegovine i Federalni zavod za geologiju, Federalni hidrometeorološki zavod,⁵⁸ Agencija za vodno područje Jadranskog mora,⁵⁹ te Agencija za vodno područje rijeke Save.⁶⁰

⁵⁸ Federalni hidrometeorološki zavod Federacije Bosne i Hercegovine (FHMZ) obavlja stručne i druge djelatnosti koje se odnose na permanentni monitoring iz oblasti meteorologije, hidrologije, kvaliteta životne sredine, seizmologije i astronomije; vrši istraživanje atmosfere, vodnih resursa, kvaliteta životne sredina (zrak, voda, tlo), seizmoloških procesa i astronomskih pojava; prikuplja, obrađuje, analizira i objavljuje podatke iz djelokruga svoje djelatnosti za područje Federacije BiH. Pored dnevnih izvještaja i usluga poseban značaj zavoda ogleda se u kontinuiranom procesu mjerenja, praćenja, prikupljanja, objavljivanja i pružanja informacija i usluga vezanih za vrijeme, klimu i vode te davanju stručnih uputa za različite sektore.

⁵⁹ Agencija za vodno područje Jadranskog mora pokriva vodno područje slivova Jadranskog mora – slivovi rijeka Neretve, Cetine i Krke u granicama Federacije BiH. Agencija između ostalog u okviru svojih zakonom propisanih mjera poduzima mjere koje se odnose na odbranu od poplava za područja uz površinske vode i kategorije u skladu sa obavezama, pravima i odgovornostima utvrđenim FOP-om. U okviru Informacijskog sistema voda vrši se stalno praćenje vodostaja i padavina putem automatskih mjernih stanica na vodnom području Jadranskog mora.

⁶⁰ Agencija za vodno područje rijeke vodnim područjem koje obuhvata dio međunarodnog riječnog bazena Dunava (dio međunarodnog podbazena Save) na teritoriji Bosne i Hercegovine, odnosno Federacije BiH. Agencija provodi mjere preventivne i aktivne odbrane od poplava u vrijeme neposredne opasnosti pojave velikih voda, u vrijeme trajanja poplava kao i u periodu otklanjanja posljedica poplava kako je to predviđeno.

4.1. Upravljanje i nadležnosti na nivou kantona u FBiH

Analiza sistema zaštite i spašavanja na nivo kantona tretira pitanja koja su prethodno obrađena za nivo FBiH, da bi se predstavilo kako funkcioniše sistem zaštite i spašavanja, te na koji način taj sistem doprinosi sprečavanju rizika i načinu upravljanja u kriznoj situaciji. Zakonski okvir za sistem na nivou kantona predstavljaju: Zakon o zaštiti i spašavanju FBiH i podzakonski propisi donešeni na osnovu tog zakona, te kantonalni zakon o zaštiti i spašavanju uz podzakonske propise donesene na osnovu tog zakona. Iz prethodnog je evidentno da se u kantonu istovremeno primjenjuju federalni i kantonalni propisi, a njihova primjena obezbijedena je time što zakon kantona mora biti u skladu sa zakonom FBiH. Pored toga, primjena ovih propisa vrši se tako što se za sva pitanja koja su u cjelini regulisana federalnim propisima, primjenjuje federalni propis, a u pitanjima koja su regulisana kantonalnim propisima, primjenjuju se kantonalni propisi. U praksi, ti propisi se primjenjuju u pitanjima koja se odnose na nadležnost kantonalnih organa vlasti, kao i pitanja zaštite i spašavanja koja su regulisana kantonalnim propisima, jer ova pitanja nisu regulisana federalnim propisima.

Nadležnost kantona u oblasti zaštite i spašavanja je utvrđena članom 27. Zakona o zaštiti i spašavanju FBiH, a odnosi se na sljedeća osnovna pitanja: organizovanje i provedbu zaštite i spašavanja na području kantona, donošenje planskih dokumenata zaštite i spašavanja kantona (program razvoja zaštite od prirodnih i drugih nesreća, plan zaštite i spašavanja i procjenu ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća), regulisanje organizacije i funkcionisanja civilne zaštite kantona i nadležnost kantonalnih organa vlasti u oblasti zaštite i spašavanja, određivanje kantonalnog organa koji će biti nadležan za proglašavanje nastanak i prestanak prirodne ili druge nesreće na području kantona, planiranje i obezbjeđivanje finansijskih sredstava za finansiranje potreba u zaštite i spašavanja, i vršenje drugih poslova koji su u članu 27 Zakona o zaštiti i spašavanju FBiH stavljeni u nadležnost kantona. Pored navedenog kanton treba da vrši i poslove zaštite i spašavanja koji se utvrde zakonom kantona, jer federalni Zakon nije utvrdio sve poslove iz nadležnosti kantona.

Poslovi iz nadležnosti kantona raspoređeni su na kantonalne organe vlasti sa utvrđenim nadležnostima, a one se odnose na skupštinu, i vladu, kantonalna ministarstva i druga tijela kantonalne uprave, kantonalnu upravu civilne zaštite i kantonalni štab civilne zaštite. Nadležnost tih organa mora biti utvrđena zakonom kantona o zaštiti i spašavanju, jer nije utvrđena Zakonom o zaštiti i spašavanju FBiH, s obzirom na činjenicu što prema Ustavu FBiH svaki nivo vlasti svojim propisom utvrđuje stvarnu nadležnost svojih organa. Prema tome, to pitanje mora biti utvrđeno zakonom kantona, a ne propisom nižim od zakona, jer se stvarna nadležnost organa vlasti može utvrditi samo zakonom.

Pravni značaj utvrđivanja stvarne nadležnosti organa vlasti kantona ogleda se u tome što se poslovi zaštite i spašavanja iz nadležnosti kantona ne mogu obavljati dok se posebno za svaki organ ne utvrde poslovi koji će biti u njihovoj nadležnosti. To istovremeno znači da se u kantonu koji nije utvrdio nadležnost svojih organa vlasti niti je utvrdio pitanja iz oblasti zaštite i spašavanja koja su važna za kanton, a spadaju u izvornu nadležnost kantona, ne može u punom kapacitetu organizovati niti izgrađivati sistem zaštite i spašavanja na području kantona utvrđen zakonskim okvirom Federacije, jer nije poznato koji organi trebaju da obavljaju pojedine poslove iz oblasti tog sistema.

Na kantonalnom nivou (deset kantona) funkcionišu kantonalne uprave civilne zaštite sa svojim operativnim centrima. Unutrašnja organizacija kantonalnih uprava civilne zaštite prilagođena je specifičnostima svakog kantona i postavljena je tako da može odgovoriti svim obavezama u provođenju mjera zaštite i spašavanja. Uređenje sistema zaštite i spašavanja u kantonima uređuje se zakonom koji donosi vlada kantona. Različit je stepen i nivo organiziranosti sistema zaštite i spašavanja po kantonima i općinama zavisno od budžetских mogućnosti svakog kantona, odnosno općine.

Upravne, stručne i druge poslove iz oblasti zaštite i spašavanja u nadležnosti kantona, obavlja kantonalna uprava civilne zaštite, kao samostalna kantonalna uprava. U svakodnevnom djelovanju težište aktivnosti se usmjerava na organizacionom, kadrovskom i materijalno-tehničkom jačanju organa, službi i jedinica civilne zaštite. Posebna pažnja se posvećuje edukaciji na svim nivoima organizovanja i prevenciji na eliminisanju mogućih uzroka ugrožavanja života i ljudi i materijalnih dobara. Funkciju rukovođenja i upravljanja na ugroženom području štab može da ostvaruje zbog činjenice što su njegove naredbe obavezne za sve organe i pravna lica na koje se odnose. To znači da su ti organi i pravna lica dužna u cjelini postupiti po naredbi tog štaba. Time su stvorene pravne pretpostavke da sistem zaštite i spašavanja može da funkcioniše kada se aktivira i da ostvari zadatak zbog kojeg je organizovan. Taj zadatak je praktična zaštita i spašavanje ljudi i materijalnih dobara ugroženih djelovanjem prirodne ili druge nesreće na području na kojem je ta nesreća nastala.

Navedeni poslovi pokazuju da je Kantonalna uprava civilne zaštite centralni i najvažniji stručni organ za oblast zaštite i spašavanja iz nadležnih kantona. To potvrđuje činjenica što ona ima dvije funkcije, a to su: prvo, što neposredno treba da vrši gore navedene poslove i drugo, što mora da pokreće inicijative i da koordinira aktivnosti drugih organa kantona i pravnih lica na obavljanju poslova zaštite i spašavanja iz njihove nadležnosti.

4.2. Upravljanje u sistemu zaštite i spašavanja u lokalnoj upravi u FBiH

Pravni okvir za organizovanje i izgradnju sistema zaštite i spašavanja za opštinu i grad utvrđen je u zakonima FBiH i kantona, ali i u propisima opštine i grada. To uključuje: 1. Zakon o zaštiti i spašavanju FBiH i podzakonski propisi donešeni na osnovu ovog Zakona; 2. kantonalni zakon o zaštiti i spašavanju i podzakonski propisi donešeni na osnovu tog zakona; 3. Zakon o zaštiti od požara i vatrogastvu FBiH i podzakonski propisi donešeni na osnovu ovog Zakona; 4. kantonalni Zakon o zaštiti od požara i vatrogastva; 5. opštinska, odnosno gradska odluka o organizovanju i funkcionisanju zaštite i spašavanja u opštini, odnosno gradu; 6. opštinska, odnosno gradska odluka o zaštiti od požara i vatrogastvu.

Iz navedenog proizilazi da je u pitanju isprepleten i širok dijapazon pravnih normi koje jedinice lokalne uprave u svom radu na poslovima zaštite i spašavanja moraju istovremeno da primjenjuju propise koji se donose na sva tri nivoa vlasti u FBiH. Primjena Zakona o zaštiti i spašavanju FBiH u jedinici lokalne samouprave zasniva se na činjenici što su tim zakonom utvrđena sva osnovna pitanja u oblasti zaštite i spašavanja koja moraju biti ista na svim nivoima vlasti u FBiH i čime se obezbjeđuju uslovi za organizovanje i izgradnju jedinstvenog sistema zaštite i spašavanja od jedinica lokalne samouprave, preko kantona do nivoa entiteta. U istom kontekstu kantonalni zakon je utvrdio određena pitanja iz oblasti zaštite i spašavanja koja su zajednička za sve jedinice lokalne samouprave na području kantona. To znači da se, bez primjena federalnog i kantonalnog zakona, u jedinici lokalne samouprave ne može pravilno i na zakonit način organizovati niti izgrađivati sistem zaštite i spašavanja. Prema tome, jedinice lokalne samouprave (opština i grad) u organizovanju i izgradnji sistema zaštite i spašavanja iz svoje nadležnosti, trebaju da federalne i kantonalne propise primjenjuju u svim pitanjima koja su tim propisima regulisana za opštinu i grad. Međutim, uslov za primjenu federalnih i kantonalnih propisa predstavlja činjenica da opština i grad donesu svoj propis (odluku) za oblast zaštite i spašavanja i odluku za oblast zaštite od požara i vatrogastva. Tim propisima moraju obavezno biti regulisana dva ista pitanja i to: prvo, nadležnost svih opštinskih, odnosno gradskih organa vlasti u oblasti zaštite i spašavanja i zaštiti od požara i drugo, sva pitanja u tim oblastima koja su važna za zaštitu i spašavanje i zaštitu od požara na području opštine i grada, a nisu regulisana federalnim i kantonalnim zakonima. To znači da opštine i grad koje nisu donijele svoju odluku za oblasti zaštite i spašavanja i odluku za zaštitu od požara i vatrogastva, nisu u mogućnosti pravilno i u punom kapacitetu organizovati i izgrađivati sistem zaštite i spašavanja i zaštitu od požara i vatrogastva za svoje potrebe kako je utvrđeno zakonskim okvirom.

Prema Zakonu o zaštiti i spašavanju FBiH oblast zaštite i spašavanja za lokalnu upravu regulisana je tako što su utvrđeni samo poslovi koji spadaju u nadležnost opštine i grada, a pojedinačna nadležnost njenih organa vlasti nije utvrđena. To je učinjeno u skladu sa Ustavom FBiH, prema kojem se pojedinačna nadležnost organa vlasti utvrđuje propisima svakog nivoa vlasti u FBiH. U skladu sa takvim zakonskim okvirom, ta pitanja su regulisana na sljedeći način: Prema članovima 29. i 30. Zakona o zaštiti i spašavanju FBiH u nadležnost opštine i grada su dati poslovi zaštite i spašavanja koji se odnose na sljedeća pitanja da: reguliše organizaciju i funkcionisanje zaštite i spašavanja i zaštitu od požara i da obezbijedi njeno sprovođenje, u skladu sa federalnim i kantonalnim zakonom; donosi planska dokumenta zaštite i spašavanja i zaštite od požara (procjena ugroženosti, plan zaštite i spašavanja, plan zaštite od požara i program razvoja zaštite i spašavanja od prirodnih nepogoda i drugih nesreća); formira opštinski, odnosno gradski štab CZ, obezbijedi njegovu popunu ljudstvom i uslove za nesmetan rad, odlučuje o proglašenju nastanka i prestanka stanja prirodne ili druge nesreće na području opštine i grada i druge.

Navedene poslove vrše opštinski i gradski organi vlasti (opštinsko i gradsko vijeće, opštinski načelnik i gradonačelnik, opštinske službe za upravu, opštinska i gradska služba CZ i opštinski i gradski štab CZ). Nadležnost opštinskih i gradskih organa vlasti nije utvrđena ni federalnim niti kantonalnim zakonom iz oblasti zaštite i spašavanja i zaštite od požara, jer ustavna rješenja nalažu da svaki nivo vlasti u FBiH svojim propisom utvrđuje svoje organe vlasti i njihovu nadležnost. U tom pogledu u Zakonu o zaštiti i spašavanju FBiH je utvrđena obaveza da se propisom opštine i grada treba utvrditi nadležnost opštinskih odnosno gradskih organa vlasti u izvršavanju poslova koji su federalnim zakonom stavljeni u nadležnost opštine i grada. Obaveza utvrđivanja nadležnosti odnosi se na nadležnost sljedećih organa: za opštinsko, odnosno gradsko vijeće, opštinskog načelnika, odnosno gradonačelnika i opštinske i gradske službe za upravu, opštinske službe CZ i opštinskog štaba CZ i druge organe opštine i grada.

Nadležnost tih organa treba biti utvrđena u odluci kojom se regulišu zaštita i spašavanje i zaštita od požara i vatrogastvo iz nadležnosti opštine i grada. Ilustracije radi je navođenje primjera sa donošenjem Odluke o organizovanju i funkcioniranju zaštite od požara i vatrogastvu na području općine Ilidža.⁶¹ Značaj utvrđivanja nadležnosti tih organa ogleda se u činjenici što se poslovi koji su federalnim zakonom stavljeni u nadležnost opštine i grada ne mogu vršiti dok se ne odrede organi opštine i grada koji će vršiti pojedine poslove. To znači da se poslovi zaštite i spašavanja iz nadležnosti opštine i grada moraju da rasporede na sve organe s tim da isti posao

⁶¹ Izvor: <http://www.opcinailidza.ba/test/uploaded/odluka%20PPZ.pdf> (04.12.2021)

ne može biti u nadležnosti dva ili više organa. Kada se na taj način utvrdi nadležnost organa vlasti opštine i grada, tada će postojati uslovi da se svi predviđeni poslovi iz nadležnosti opštine i grada mogu pravilno i u cjelini obavljati, a to znači da tada postoje uslovi da opština i grad organizuju i izgrađuju svoj sistem zaštite i spašavanja predviđen federalnim i kantonalnim zakonom.

5. Nadležnosti upravljanja sistemom zaštite i spašavanja u entitetu Republici Srpskoj

Upravljanje sistemom zaštite i spašavanja u Republici Srpskoj obuhvata odlučivanje o pitanjima koja se odnose na preduzimanje konkretnih mjera, postupaka, zadataka i aktivnosti iz oblasti civilne zaštite te organizovanje i koordinaciju akcija civilne zaštite i zaštite i spašavanja u cjelini. Za upravljanje akcijama civilne zaštite na nivou Republike, odnosno grada-opštine, te za obavljanje drugih poslova u zaštiti i spašavanju, osnivaju se štabovi civilne zaštite kao operativni i stručni organi. Štabove civilne zaštite osniva Republika, grad i opština. U pogledu vođenja koordinacije i usmjeravanja akcija civilne zaštite, štabovi civilne zaštite grada-opštine su podređeni Republičkom štabu civilne zaštite.

Ministarstvo unutrašnjih poslova i Republička uprava civilne zaštite su organi Vlade Republike Srpske nadležni za sve aspekte koordinacije aktivnosti zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća.

Osnovnu i najvažniju ulogu u organizovanju i izgradnji sistema zaštite i spašavanja u RS imaju entitetski organi određeni zakonskim okvirom, a to su Vlada RS, Republička uprava civilne zaštite, republički organi uprave i drugi republički organi i Republički štab za vanredne situacije. Prema članu 18. Zakona o zaštiti i spašavanju u vanrednim situacijama, Vlada predstavlja osnovni i najvažniji organ za sistem zaštite i spašavanja u RS. To je organ koji je ovlašten da u oblasti tog sistema obezbjeđuje izgradnju i razvoj sistema zaštite i spašavanja, kao i plansko povezivanje dijelova sistema i zadataka u jedinstvenu cjelinu. U cilju ostvarivanja tog ovlaštenja, najvažnija pitanja Vlade se odnose na sljedeće poslove: da organizuje sistem zaštite i spašavanja od elementarnih nepogoda i drugih nesreća, da donosi sva planska dokumenta koja se donose na nivou RS (Procjena ugroženosti, Program zaštite i spašavanja u RS, Program za smanjenje rizika od prirodne nepogode i druge nesreće, Plan zaštite i spašavanja od elementarne nepogode i druge nesreće u RS i Plan obuke i osposobljavanja snaga za zaštitu i spašavanje u RS), da proglašava stanje elementarne nepogode i druge nesreće u RS i druge.

Republička uprava civilne zaštite u skladu sa članom 20. Zakona o zaštiti i spašavanju u vanrednim situacijama predstavlja osnovni stručni organ za sva pitanja u oblasti sistema zaštite

i spašavanja koji se obavljaju na nivou RS. Ovaj organ je u cjelini nadležan samo za pitanja iz oblasti zaštite i spašavanja, a njegovi najvažniji poslovi, od značaja za izgradnju sistema zaštite i spašavanja i koji su važni za ovu analizu, su: planska dokumenta iz oblasti zaštite i spašavanja, program opremanja zaštite i spašavanja, i da vrši koordinaciju između subjekata koji učestvuju u zaštiti i spašavanju na teritoriji RS sa drugim subjektima za zaštitu i spašavanje na nivou države, FBiH, Brčko Distrikta BiH, kao i susjednih i drugih zemalja. Nadalje, u sistemu zaštite i spašavanja mjesto i ulogu imaju i ostali republički organi uprave i drugi republički organi u oblasti zaštite i spašavanja. Oni djeluju na način da svaki organ djeluje u okviru poslova za koje je osnovan. Time su stvorene pravne pretpostavke da entitetski organi uprave obezbjeđuju organizovanje zaštite i spašavanja u svim oblastima privrede i društvenih djelatnosti iz svoje oblasti. Radi ostvarivanja tog cilja zakon je utvrdio obavezu za te organe uprave da učestvuju u izradi planskih dokumenata zaštite i spašavanja, da učestvuju u izradi metodologije koja se odnosi na izradu planskih dokumenta (Procjena ugroženosti, Program za smanjenje rizika i Plan zaštite i spašavanja), da organizuju i obezbjeđuju sprovođenje preventivnih mjera zaštite i spašavanja i da predlažu mjere i aktivnosti za njihovo unapređenje, da sprovode mjere za sprečavanje elementarne nepogode i druge nesreće i da vrše druge poslove koji su članom 21. i drugim odredbama Zakona. Posebnu ulogu u skladu sa članom 45. i 47. Zakona o zaštiti i spašavanju u vanrednim situacijama ima Republički štab za vanredne situacije. To je operativno-stručno tijelo kojeg čine komandant, zamjenik, načelnik i članovi štaba. Njegova osnovna funkcija je da rukovodi i koordinira rad subjekata i snaga sistema zaštite i spašavanja u vanrednim situacijama na sprovođenju utvrđenih zadataka, kao i sprovođenje mjera i zadataka zaštite i spašavanja. U ostvarivanju te funkcije štab je ovlašten da naređuje upotrebu snaga za zaštitu i spašavanje i sredstva pomoći i drugih sredstava koja se koriste u vanrednim situacijama i sprovođenja drugih aktivnosti u vanrednim situacijama, da rukovodi i koordinira sprovođenje mjera i zadataka zaštite i spašavanja, da razmatra i daje mišljenje na prijedloge planskih dokumenata (Procjenu ugroženosti i Plana zaštite i spašavanja), da prati organizaciju, opremanje i obučavanje jedinica i timova za zaštitu i spašavanje i ovlaštenih i osposobljenih pravnih lica, da naređuje štabovima za vanredne situacije preduzimanje mjera i aktivnosti za zaštitu i spašavanje, da naređuje angažovanje i upotrebu snaga i sredstava zaštite i spašavanja s područja opština ili gradova koji nisu ugroženi na područje ugroženih opština ili gradova i da vrši druge poslove koji su u čl. 45. i 47. Zakona stavljeni u njegovu nadležnost. Štab je jedini ovlašten da u vrijeme postojanja prirodne nepogode i druge nesreće naređuje upotrebu snaga i sredstava i da rukovodi i koordinira sve aktivnosti na ugroženom području.

6. Upravljanje sistemom zaštite i spašavanju u Brčko Distriktu BiH

Zaštita i spašavanje ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća je djelatnost od posebnog javnog interesa za Distrikt. Zaštita i spašavanje u Brčko Distriktu BiH regulisana je Zakonom o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća Brčko Distrikta BiH.⁶² Pored tog Zakona, zakonska regulativa koja reguliše oblast zaštite i spašavanja u Brčko distriktu su i: Zakon o izvršnoj vlasti Brčko Distrikta; Zakon o zaštiti od požara Brčko Distrikta⁶³ Zakon o zaštiti životne sredine⁶⁴ Zakon o zaštiti prirode; Zakon o zaštiti vazduha; Zakon o zaštiti voda; Zakon o upravljanju otpadom; Zakon o zdravstvenoj zaštiti. Koordinaciju svih aktivnosti u oblasti zaštite i spašavanja u Brčko Distriktu vodi Vlada Brčko distrikta preko Odjela za javnu sigurnost i drugih institucija i organa. Odjel za javnu sigurnost je kontakt tačka za koordinaciju sa drugim institucijama i organima u BiH. Prema članu 6. subjekti sistema zaštite i spašavanja u Brčko Distriktu su: a) Skupština Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, gradonačelnik, Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i Odjeljenje za javnu sigurnost, b) drugi organi javne uprave, institucije i javne ustanove u Distriktu, c) preduzeća, druga pravna lica, preduzetnici i d) građani, udruženja, profesionalne i druge organizacije. Zakonom su utvrđene i snage zaštite i spašavanja, i iste uključuju operativni dio sistema: Štab za zaštitu i spašavanje Distrikta, jedinica i timova za zaštitu i spašavanje koje osniva Distrikt, organizacione jedinice Odjeljenja, nadležne za poslove zaštite i spašavanja, Policije Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, štabovi za zaštitu i spašavanje i jedinica i timova za zaštitu i spašavanje koje formiraju preduzeća i druga pravna lica, jedinica, timova i ekipa Crvenog krsta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, jedinica i timova koje formiraju udruženja građana i druge nevladine organizacije, povjerenika zaštite i spašavanja, profesionalnih i hitnih službi (vatrogasci, medicinske i veterinarske službe i druge službe) i drugih organizacija i na kraju građana. Svakako da u oblasti zaštite i spašavanja ključna je nadležnost koju ima gradonačelnik, jer: a) proglašava stanje prirodne i druge nesreće u Distriktu, b) naređuje mjere pripravnosti, c) naređuje mobilizaciju, d) imenuje i razrješava komandire jedinica i timova za zaštitu i spašavanje, e) vrši koordinaciju između subjekata sistema zaštite i spašavanja koji učestvuju u zaštiti i spašavanju na teritoriji Distrikta sa subjektima za zaštitu i spašavanje Bosne i Hercegovine i entiteta, susjednih i drugih zemalja u skladu s Okvirnim zakonom, f) zaključuje ugovore o angažovanju naprovođenju mjera i zadataka zaštite i spašavanja, g) donosi odluku o upućivanju pomoći susjednim i drugim jedinicama lokalne samouprave koje su pogođene

⁶² („Službeni glasnik BD” broj:29/16)

⁶³ Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“, broj 9/06, broj: 19/07, broj: 12/11

⁶⁴ Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“, broj 25/04, 19/07, 9/09, 1/05

prirodnom i drugom nesrećom, h) daje saglasnost za angažovanje snaga zaštite i spašavanja Distrikta pri formiranju mješovite specijalizovane jedinice za zaštitu i spašavanje na nivou Bosne i Hercegovine u skladu s Okvirnim zakonom, i) u skladu s Okvirnim zakonom podnosi zahtjev Vijeću ministara Bosne i Hercegovine za traženje međunarodne pomoći za potrebe Distrikta nakon proglašenja stanja prirodne ili druge nesreće na području Distrikta, j) podnosi izvještaje Skupštini o stanju u oblasti zaštite i spašavanja, i k) vrši i druge poslove iz oblasti zaštite i spašavanja određene ovim zakonom i drugim propisima.

Drugi organi javne uprave, institucije i javne ustanove koji nisu obuhvaćeni članovima od 16. do 19. ovog zakona u oblasti zaštite i spašavanja imaju sljedeće nadležnosti: a) izrađuju i provode vlastite planove zaštite i spašavanja od prirodne i druge nesreće u okviru svoje nadležnosti, b) učestvuju u izradi Procjene ugroženosti, Programa razvoja i Plana zaštite i spašavanja u dijelovima koji se odnose na oblasti iz njihovog djelokruga i u okviru svoje redovne djelatnosti izvršavaju zadatke koji su za njihove oblasti utvrđene u tim dokumentima, c) organizuju i osiguravaju provođenje preventivnih mjera zaštite i spašavanja unutar svog djelokruga i predlažu mjere i aktivnosti za njihovo unapređenje, d) provode mjere zaštite i spašavanja ili otklanjanje posljedica u oblastima iz svoje nadležnosti, a posebno mjere koje naredi Štab, e) provode aktivnosti koje se odnose na angažovanje službi zaštite i spašavanja preduzeća i drugih pravnih lica, f) dostavljaju Odjeljenju podatke koji su od značaja za planiranje, organizovanje i provođenje mjera zaštite i spašavanja i g) vrše i druge poslove iz oblasti zaštite i spašavanja predviđene ovim zakonom i drugim propisima.

Specifičnost pravnih normi u sistemu zaštite i spašavanja Brčko Distrikta je i što je regulisan način učešća Policije, kao i dužnosti preduzeća i drugih pravnih lica.

Prethodna analiza pojasnila je da postojeći zakonski okvir predstavlja solidnu pravnu osnovu za organizovanje i funkcionisanje sistema zaštite i spašavanja na svim nivoima vlasti u BiH. Takođe, pokazano je da sistem zaštite i spašavanja može uticati na sprečavanje nastanka rizika od nesreće, odnosno sprečavanje njegovog širenja, samo pod uslovom ako se u cjelini izgradi prema zakonskom okviru, što se posebno odnosi na izradu planskih dokumenata prema realnim uslovima koji proizilaze iz procjene ugroženosti, kao i na organizovanju strukture civilne zaštite na svim nivoima, a posebno u jedinicama lokalne samouprave kao osnovnog nosioca za vršenje poslova i zadataka u sistemu zaštite i spašavanja.

Nadalje, analiza je pokazala da u okviru sistema zaštite i spašavanja centralno mjesto ima opština i grad, jer na njihovom području ljudi žive i rade, tu se nalaze sva materijalna i druga dobra, i u svim slučajevima prvo mora da se aktivira i stavi u funkciju sistem zaštite i spašavanja

izgrađen na nivou opštine i grada. Angažovanje snaga i sredstava sistema zaštite i spašavanja koji je organizovan na višim nivoima vlasti vrši se onda kada snage i sredstva opštine i grada nisu dovoljna da se uspješno i na efikasan način suprotstavi djelovanju prirodne nepogode ili druge nesreće. Dakle, i pored centralne uloge opštine i grada efikasan sistem zaštite i spašavanja može se organizirati u skladu sa zakonskim okvirom samo pod uslovom da se obezbijedi angažovanje svih učesnika tog sistema na svim nivoima vlasti u BiH predviđenim zakonskim okvirom, kao i privrednih društava i drugih pravnih lica u oblasti privrede i društvenim djelatnostima, svaki u granicama svoje nadležnosti utvrđene zakonskim okvirom.

7. Funkcionalni aspekti upravljanja kriznim situacijama sistema zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine

U okviru ovog tematskog pitanja magistarskog rada izvršena je analiza funkcionalnih aspekata upravljanja kriznim situacijama sistema zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine, koji na određen način pokazuju efikasnost i efektivnost pojedinih elemenata, i sistema u cjelini. U okviru analize osvrst je dat na planska dokumenta, snage i sredstva sistema zaštite i spašavanja, finansiranje, obuku i osposobljavanje, te inspeksijski nadzor.

7.1. Planska dokumenta u oblasti zaštite i spašavanja

Planska dokumenta, bez obzira na djelatnost, imaju veoma važno mjesto i ulogu, jer su pokazatelj fokusiranosti i opredjeljenosti nosioca poslova da ispunjavaju utvrđenu misiju i zadatke. Svakako, to je i pokazatelj koji omogućava evaluaciju izvršenog u odnosu na vremenski period koji obuhvata planski dokument. Stoga, da planska dokumenta predstavljaju manifestaciju procesa planiranja „ koji omogućava sagledavanje pretpostavki za ostvarivanje utvrđenih ciljeva, zamišljenih projekcija“ (M.Smajić, 2020, 13) U osnovi planska dokumenta obuhvataju razne vrste planova koji se pripremaju u sistemu zaštite i spašavanja. Zajednička karakteristika im je da „determiniraju, koji nosioci planiranja izvršavaju definirane zadatke iz plana i kada, kako i sa kojim sredstvima“. (M.Smajić, 2020, 13)

S obzirom na nivoe nadležnosti u sistemu zaštite i spašavanja analiza uključuje sagledavanje planskih dokumenata na državnom, entitetskom, kantonalnom i lokalnom nivou.

7. 1.1. Planska dokumenta na nivou Bosne i Hercegovine

Na nivou BiH donose se tri vrste planskih dokumenata za oblast zaštite i spašavanja⁶⁵ kojim se utvrđuje organizacija i način funkcionisanja sistema zaštite i spašavanja na nivou države, kao

⁶⁵ Član 19. do člana 22. Okvirnog zakona o zaštiti i spašavanju Bosne i Hercegovine

i uvezivanja tog sistema sa odgovarajućim planskim aktima entiteta i Brčko Distrikta BiH. Ti dokumenti su:

1. Procjena ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća Bosne i Hercegovine;⁶⁶
2. Program razvoja sistema zaštite i spašavanja institucija i organa BiH: Tim programom se određuje politika i strategija zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara, definišu razvojni programi i projekti i strateški pravci razvoja zaštite i spašavanja u BiH;⁶⁷
3. Plan zaštite i spašavanja na nivou institucija i organa BiH od prirodnih ili drugih nesreća.⁶⁸

Procjena ugroženosti BiH identificira nesreće i katastrofe i analizira vjerovatnoću kao i štetne posljedice na ljude, imovinu, okoliš i infrastrukturu/društvenu zajednicu. Primijenjena su tri stadija analize: identifikacija rizika, procjena vjerovatnoće rizika i posljedica i upoređivanje rizika kao i date preporuke u odnosu na postojeće stanje preventivnih mjera. Proces procjenjivanja ugroženosti obuhvata historijske i naučne podatke i profesionalnu ocjenu eksperata koji su kompetentni da analiziraju rizike u Bosni i Hercegovini. U izradi Procjene ugroženosti BiH, osim Metodologije se koristila i najbolja međunarodna praksa i principi Globalnog programa za identifikaciju rizika – GRIP i Smjernice za procjenu rizika i identifikaciju za upravljanje u katastrofama Evropske komisije. Poštujući osnovne principe: sveobuhvatnosti i kompatibilnosti, definirane su smjernice za izradu Procjene ugroženosti BiH radi identificiranja i analize hazarda, izloženosti hazardima i mjera smanjenja rizika u cilju izgradnje i jačanja sigurnosti i zaštite ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća. Procjena ugroženosti BiH je temeljni dokument koji je služio za izradu Plana zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća institucija i organa u Bosni i Hercegovini, kao i Programa razvoja sistema zaštite i spašavanja institucija i organa Bosne i Hercegovine, čija izrada je u toku.

S obzirom na izloženost teritorije na prirodne ili druge nesreće koju pokriva Bosna i Hercegovina, Procjena ugroženosti BiH trebala je da bude dopunjena alatima za modeliranje rizika od prirodnih ili drugih nesreća, što obuhvaća vjerovatnoću nastupanja određenih rizika i izazova; baze podataka izloženosti ljudi i materijalnih dobara i baze podataka o gubicima u prirodnim ili drugim nesrećama; određivanje ranjivosti materijalnih dobara, naročito kritične infrastrukture, kao i izradu mapa rizičnih područja i uspostava web-baziranog atlasa rizika po uzoru na druge države u regionu. Na ovaj način se unaprijed kreira procjena gubitaka na

⁶⁶ Usvojena od strane Vijeća ministara BiH 2011, ažurirana 2014. i 2016. godine

⁶⁷ Izrađen Program, ali nije usvojen na Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, 2018 godine

⁶⁸ Usvojen od strane Vijeća ministara BiH 2012. godine

općinskom, kantonalnom, entitetskom nivou ili s obzirom na geografski prostor koji je obuhvaćen prirodnom ili drugom nesrećom. Razumijevanje potencijalnih ekonomskih gubitaka bi pomoglo da se izvrši pregled fizičke, ljudske i finansijske izloženosti; prioretizaciji investicija i ažuriranje planova zaštite i spašavanja i procedura, kao i razvijanja odgovarajućih kapaciteta programa za izgradnju. Osim toga potrebno je izvršiti promociju procjene rizika kako bi se osigurala njena svrsishodnost i adekvatna eksploatacija.

Bosna i Hercegovina je na Svjetskoj konferenciji o smanjenju rizika od katastrofa, koja je održana 2015. godine u Japanu, zajedno sa 167 država svijeta potpisala „Sendai okvirni plan djelovanja 2015. - 2030.: Izgradnja otpornosti naroda i zajednica na katastrofe“ (“Sendai Framework for Actions 2015-2030: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters“).

Platforma za smanjenje rizika od katastrofa, kao forum svih struktura društva čija je djelatnost vezana za smanjenje rizika od katastrofa, organizuje se kroz razmjenu informacija, a radi uključivanja politike u oblast smanjenja rizika od katastrofa i podizanja svijesti i kulture sigurnog ponašanja. Platforma za smanjenje rizika od katastrofa BiH je uspostavljena na konferenciji koja je održana 22. i 23. januara 2013. godine. Svrha Platforme je da putem iznošenja stavova, prijedloga i postignuća koja doprinose smanjenju rizika od katastrofa u svim područjima ljudskog djelovanja, nastoji se postići da politika smanjenja rizika od katastrofa postane državni prioritet i prioritet lokalne zajednice, sa snažnom institucionalnom osnovom za njenu primjenu. Platforma je uspostavljena i kao web platforma što je veliki iskorak u ovoj oblasti (www.platformabih.ba)

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je donijelo Odluku o donošenju Plana zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća institucija i organa Bosne i Hercegovine⁶⁹ koji predstavlja okvir za djelovanje u pripremanju, organiziranju i provođenju zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara institucija i organa Bosne i Hercegovine u slučaju prirodnih ili drugih nesreća, koji je izrađen na osnovu Metodologije za izradu Plana zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća institucija i organa Bosne i Hercegovine, koju je donijelo Vijeće ministara Bosne i Hercegovine na 18. sjednici održanoj 30. avgusta 2012. godine.

U Planu zaštite i spašavanja utvrđuje se organizacija i način provođenja mjera zaštite i spašavanja iz djelokruga nadležnosti i određuju zadaci za institucije i organe Bosne i Hercegovine u zaštiti i spašavanju i snage i sredstva potrebna za ostvarivanje zadataka koji proizilaze iz Okvirnog zakona i drugim propisima koji tretiraju ulogu i zadatke institucija i

⁶⁹ „Službeni glasnik BiH“ broj 27/14

organa Bosne i Hercegovine u oblasti zaštite i spašavanja, kao i stručnih materijala, međunarodnih dokumenata i prakse. Planom daju se smjernice za koncipiranje planova zaštite i spašavanja na nivou entiteta i Brčko Distrikta BiH.

Planom se također nastoji unaprijediti pripravnost na prirodne ili druge nesreće i pojasniti podjela nadležnosti i odgovornosti u cilju što efikasnije zaštite ljudi i materijalnih dobara optimalnim korištenjem resursa. S obzirom da je ovaj Plan izrađen tokom dugog procesa konsultacija sa institucijama i organima u Bosni i Hercegovini, koji su ujedno i njegovi korisnici, predstavlja praktičan izvor informacija i alat za koordinaciju redukcije rizika od prirodnih ili drugih nesreća. Izradu Plana zaštite i spašavanja u skladu sa međunarodnim standardima osigurala je Metodologija za izradu Plana zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća institucija i organa Bosne i Hercegovine, koju je donijelo Vijeće ministara Bosne i Hercegovine na 18. sjednici održanoj 30. avgusta 2012. godine.

Okvirnim zakonom o zaštiti i spašavanju u članu 22. utvrđeno je da su sve institucije i organi Bosne i Hercegovine dužne izraditi operativne planove zaštite i spašavanja kao i planove za konkretne rizike koji ugrožavaju njihove nadležnosti. Plan zaštite i spašavanja ne zamjenjuje te planove, nego ih dopunjava. Na ovaj način se direktno ili indirektno doprinosi strateškim ciljevima ovog Plana, kao i integriranom odgovoru na prirodne ili druge nesreće. Da bi ovaj Plan mogao biti efikasno primjenjivan, sve institucije i organi Bosne i Hercegovine moraju biti upoznate sa njegovim odredbama.

Plan zaštite i spašavanja institucija i organa Bosne i Hercegovine je koncipiran tako da uskladi napore institucija i organa Bosne i Hercegovine sa odgovorom entiteta, Brčko Distrikta, nevladinog i privatnog sektora, kao i međunarodnih institucija i organizacija u i izvan Bosne i Hercegovine. Izrađen je u namjeri da se jasno utvrdi odgovornost i uloga svih učesnika u procesu djelovanja sistema zaštite i spašavanja, izbjegne dupliranje poslova uz optimalno korištenje postojećih resursa a s ciljem efikasnijeg upravljanja u prirodnim ili drugim nesrećama.

Plan zaštite i spašavanja se redovno ažurira (2014 i 2017) u skladu sa Procjenom ugroženosti Bosne i Hercegovine od prirodnih ili drugih nesreća, promjenama u zakonodavstvu i faktorima koji mogu uticati na sistem zaštite i spašavanja u Bosni i Hercegovini. Institucije i organi Bosne i Hercegovine su dužne da redovno provode analizu rizika i daju prijedloge za revidiranje Procjene ugroženosti Bosne i Hercegovine za specifične hazarde koji bi mogli predstavljati opasnost po ljude i materijalna dobra kao i za njihovo djelovanje i resurse. Iako je Plan zaštite i spašavanja relativno mlad dokument pokazao je svoju adekvatnost tokom poplava u maju 2014. godine, kada Koordinacijsko tijelo, mada prijeko potrebno, nije bilo aktivirano.

Provođenje Plana zaštite i spašavanja institucija i organa Bosne i Hercegovine kao njihovih individualnih planova trebalo bi se trebalo unaprijediti dodatnim opremanjem, obučavanjem i kreiranjem kadrovskih kapaciteta koji bi mogli nositi zadaće u svim fazama planiranja.

Trenutno je u izradi Program razvoja sistema zaštite i spašavanja institucija i organa Bosne i Hercegovine koji se nastoji unaprijediti rad svih institucija i organa Bosne i Hercegovine u skladu sa njihovim potrebama i time osigurati poboljšano provođenje mjera zaštite i spašavanja na nivou Bosne i Hercegovine. Odlučivanje o Programu razvoja, u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine jeste doprinos zakonodavne vlasti u Bosni i Hercegovini, i time predstavlja prezentaciju transparentne obaveze. Za provođenje kandidovanih aktivnosti su potrebna dodatna finansijska sredstva koja se trebaju osigurati iz budžeta institucija i organa Bosne i Hercegovine, ili preko projekata i saradnjom sa međunarodnim institucijama organizacijama. Program razvoja nije dobio podršku od Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH 2018. godine tako da je pokrenuta ponovna aktivnost za njegovo usvajanje u funkcije Strategije BiH za smanjenje rizika od katastrofa.

Također je izrađen i usvojen Okvirni program i plan obučavanja struktura za zaštitu i spašavanje u Bosni i Hercegovini, kao i Program i plan obučavanja i osposobljavanja državnih službenika i zaposlenika u institucijama i organima na nivou Bosne i Hercegovine iz oblasti zaštite i spašavanja.

7. 1.2. Planski dokumenti u oblasti zaštite i spašavanja u Federaciji BiH

Planski dokumenti zaštite i spašavanja FBiH su prema zakonskom okviru osnovno polazište za organizovanje i izgradnju sistema zaštite i spašavanja na nivou FBiH predstavlja sljedeća tri planska dokumenta:

1. Procjena ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća (procjena ugroženosti);
2. Plan zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća (plan zaštite i spašavanja);
3. Program razvoja zaštite i spašavanje od prirodnih i drugih nesreća (Program razvoja zaštite i spašavanja).

Planovima zaštite i spašavanja djelovanje osigurava se organizirano i usklađeno djelovanje za sprječavanje nesreća, odnosno smanjenje njihovih posljedica i što brže osiguranje osnovnih uvjeta za život u slučaju prirodne ili druge nesreće.

Federalni plan izrađuje Federalna uprava civilne zaštite u saradnji sa federalnim ministarstvima, a donosi ga Vlada Federacije. Kantoni donose svoje programe i planove zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća, u skladu sa Federalnim zakonom o zaštiti i spašavanju i drugim propisima. Kantonalni programi i planovi moraju biti usklađeni sa federalnim, što je evidentno

i iz odredbi Uredbe o sadržaju i načinu izrade planova zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća i planova zaštite od požara. („Službene novine FBiH”, broj 8/11).

Također, postoje planska dokumenta i na nivou kantona u entitetu Federacija BiH. Osnovni dokumenti na osnovu kojih se obavljaju svi poslovi na organizovanju i izgradnji sistema zaštite i spašavanja na području kantona predstavljaju sljedeći planski dokumenti:

1. Procjena ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća (procjena ugroženosti);
2. Plan zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća (plan zaštite i spašavanja);
3. Program razvoja zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća (program razvoja zaštite i spašavanja);
4. Procjena ugroženosti od požara kao sastavni dio procjene ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća;
5. Plan zaštite od požara kantona.

Općine donose svoje programe i planove i isti moraju biti usklađeni sa kantonalnim. Općinski plan donosi općinski načelnik, a program općinsko vijeće.

U cilju utvrđivanja rizika (opasnosti) u Federaciji BiH, 2005. godine, donesena je Procjena ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća i opasnosti na osnovu koje je izrađen i Federalni plan zaštite i spašavanja, a 2015 ažurirana procjena ugroženosti.

Dokument Procjene ugroženosti je izrađen se u skladu sa Metodologijom za izradu procjene ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća⁷⁰ i Metodologijom za izradu procjene ugroženosti od požara⁷¹

Planovi zaštite i spašavanja, na svim nivoima organizovanja u Federaciji Bosne i Hercegovine izrađuju se u skladu sa Uredbom o sadržaju i načinu izrade planova zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća i planova zaštite od požara⁷²

Programom razvoja zaštite i spašavanja Federacije, kantona i općina određeni su ciljevi, politika i strategija razvoja. U toku su pripreme za izradu i donošenje novih planova na svim nivoima.

Postoje problemi u koordinaciji i implementaciji planova na svim nivoima. Procjenu Federacije BiH, pa time i procjene, na nižim nivoima potrebno je ažurirati i izraditi u skladu sa međunarodnim dokumentima i smjernicama, s posebnom pažnjom na mapiranje rizika i utvrđivanja vjerovatnoće rizika.

⁷⁰ „Službene novine Federacije BiH“, broj: 35/04

⁷¹ „Službene novine Federacije BiH“, broj: 8/11

⁷² „Službene novine Federacije BiH“, broj: 8/11

7. 1.3. Planski dokumenti u oblasti zaštite i spašavanja entitetu Republika Srpska

U entitetu Republika Srpska, planski dokumenti u sistemu zaštite i spašavanja su akta za neposredno ogranizovanje i izgradnju sistema zaštite i spašavanja i njegovo funkcionisanje na nivou RS. To su:

1. Program zaštite i spašavanja u RS,
2. Program za smanjenje rizika od elementarne nepogode i druge nesreće u RS (Program za smanjenje rizika),
3. Plan zaštite i spašavanja od elementarne nepogode i druge nesreće (Plan zaštite i spašavanja) i
4. Procjena ugroženosti od elementarne nepogode i druge nesreće u RS (Procjena ugroženosti).

Navedeni planski dokumenti predstavljaju polazište za organizovanje i izgradnju ukupnog sistema zaštite i spašavanja u RS, jer na to upućuje njihova namjena i sadržaj.

Osnovni dokumenti na osnovu kojih se organizuje i izgrađuje ukupni sistem zaštite i spašavanja na području jedinica lokalne samouprave predstavljaju slijedeći planski dokumenti: 1. Procjena ugroženosti od prirodne nepogode i druge nesreće, 2. Program razvoja civilne zaštite u oblasti zaštite i spašavanja (ili program razvoja zaštite i spašavanja) i 3. Plan zaštite i spašavanja od elementarne nepogode i druge nesreće.

Program obavezno sadrži: elemente za izradu procjene ugroženosti, stanje organiziranja i sprovođenja zaštite od elementarnih nepogoda i druge nesreće, utvrđeni stepen zaštite od pojedine elementarne nepogode i druge nesreće, osnovne ciljeve, zadatke i način ostvarivanja zaštite i spašavanja, definiranje preventivnih mjera, smjernice za organiziranje snaga i sredstava zaštite i spašavanja, smjernice za izradu programa obučavanja i osposobljavanja struktura zaštite i spašavanja stanovništva i analizu očekivanih troškova i rezultata.

Program za smanjenje rizika od elementarnih nepogoda i druge nesreće, na prijedlog Ministarstva unutrašnjih poslova, donosi Vlada Republike Srpske za period od najmanje 10 godina.

Gradovi i opštine – donose svoje programe i planove iz oblasti zaštite i spašavanja od elementarne nepogode i druge nesreće, koji moraju biti usaglašeni sa Republičkim planom i programom civilne zaštite.

Planovima se obezbjeđuje organizovano i usklađeno djelovanje za sprečavanje nesreća, odnosno smanjenje njihovih posljedica i što brže obezbjeđenje osnovnih uslova za život u slučaju prirodne i druge nesreće.

Vlada Republike Srpske je, na prijedlog Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske, na sjednici od 10. novembra 2011. godine donijela Metodologiju za izradu Plana koja postavlja

nove i najviše standarde u oblasti planiranja. Dostizanje navedenih standarda, utemeljenih na savremenim metodama i pristupima u ovoj oblasti koji su primjenjeni prilikom izrade Procjene ugroženosti Bosne i Hercegovine od prirodnih ili drugih nesreća, a pokazale se korisnim u praksi zemalja regije i Evropske unije, teži se dostizanju tih istih standarda i u Republici Srpskoj.

Procjena ugroženosti Republike Srpske je donesena u decembru 2013. godine. Članom 145. Zakona o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama, utvrđeno je da su identifikacija, procjena i praćenje rizika od elementarne nepogode i druge nesreće, smanjenje rizika i druga pitanja kojima se tretira problem rizika, jedna od strateških oblasti Programa zaštite i spasavanja Republike Srpske. Procjena ugroženosti od elementarne nepogode i druge nesreće je polazni i temeljni dokument Plana zaštite i spasavanja. Uredba o sadržaju i načinu izrade Plana zaštite od elementarne nepogode i druge nesreće razradila je metodološki pristup i način izrade dokumenata Plana zaštite i spasavanja.

Metodološki pristup koji odražava suštinu „pogleda na rizik“, odnosno način tretiranja samog rizika, može se najkraće definisati kao „riziko-bazirano dimenzioniranje“. Riziko-bazirano dimenzioniranje je u stvari prilagođavanje zakonske legislative, planova, procedura i druge dokumentacije, spasilačkih i hitnih službi, preventivnih i interventnih kapaciteta i svega drugog što je od neposrednog značaja za zaštitu i spasavanje/civilnu zaštitu, identifikovanim rizicima.

I na kraju u Brčko Distriktu BiH Procjena ugroženosti je donešena 2017. godine. Uporedo sa izradom Procjene donešen je 2017. godine i Strategija za smanjenje rizika od katastrofa. Pored navedenih planskih dokumenata priprema se i plan mobilizacije, koji ima preventivnu ulogu, jer doprinosi da se snage i sredstva civilne zaštite, ali i drugi subjekti blagovremeno priprema na sprovođenju mjera na sprečavanju nastanka nesreća i njenog širenja i da blagovremeno pristupa spašavanju ugroženih ljudi i materijalnih dobara na ugroženom području.

7.2. Finansiranje sistema zaštite i spašavanja

Efikasnost i efektivnost sistema zaštite i spašavanja je u direktnoj zavisnosti sa osiguranim resursima, ljudskim, materijalnim ili finansijskim. Stoga je od krucijalne važnosti imati funkcionalan okvir i dostatna finansijska sredstva kojima se reguliše i osigurava finansiranje sistema zaštite i spašavanja u Bosni i Hercegovini. Važnost finansiranja je opredijelila potrebu da se rasvijetle metode, izvori i realizacija u cjelini finansijskih aspekta sistema zaštite i spašavanja na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini.

Finansiranje svih potreba u oblasti zaštite i spašavanja iz nadležnosti BiH, vrši se iz budžeta BiH.⁷³ Pored budžetskih sredstava, kao osnovnog i najvažnijeg izvora finansiranja, predviđena je i mogućnost da se dio potreba i aktivnosti finansira kroz finansijsko i materijalno-tehničko davanje pravnih lica BiH, zatim donacija drugih država i međunarodnih organizacija i drugi vidovi pomoći. Nema posebnog fonda za slučaj prirodnih ili drugih nesreća već se, u zavisnosti od situacija, izdvajaju finansijska sredstva iz budžetske rezerve, a na osnovu Odluke Vijeća ministara BiH

Prema zakonskom okviru za finansiranje potreba u oblasti zaštite i spašavanja iz nadležnosti Federacije predviđene su tri vrste izvora i to:

1. iz budžeta FBiH (osnovni izvor);
2. iz sredstava pravnih lica, osiguranja, dobrovoljnih priloga, međunarodne pomoći i drugih izvora predviđenih zakonom (povremena i pojedinačna primanja); i
3. iz posebnih naknada za zaštitu i spašavanje (stalni izvor).

Ovo pitanje je regulisano članovima 179., 180. i 182. Zakona o zaštiti i spašavanju FBiH. Posebna naknada je regulisana u članu 180. pomenutog zakona, a koju su u obavezi plaćati sva pravna lica, građani koji obavljaju samostalnu djelatnost i državni organi svih nivoa vlasti u FBiH. Ova naknada se obračunava u iznosu od 0,5% od osnovice koju čine isplaćene neto plaće zaposlenih lica u radnom odnosu i svih lica angažovanih po ugovoru o vršenju privremenih i povremenih poslova i po ugovoru o djelu. Obračun i uplata sredstava se vrši svakog mjeseca istovremeno sa isplatom plaće. Prikupljena sredstva se raspodjeljuju na sljedeći način: 15% pripada FBiH, 25% pripada kantonu, a 60% pripada jedinici lokalne uprave. Sredstva se vode na posebnim transakcijskim računima budžeta FBiH, kantona ili jedinice lokalne uprave. Posebno je važno zakonsko rješenje kojim su utvrđene konkretne namjene u oblasti zaštite i spašavanja na koje se sredstva mogu koristiti, a to znači da su ona strogo namjenska. Način prikupljanja, čuvanja i korištenja sredstava posebne naknade regulisana su posebnim propisom Vlade FBiH.

Finansiranje zaštite i spašavanja na nivou kantona se realizuje iz tri vrste izvora finansiranja zaštite i spašavanja iz nadležnosti kantona (čl. 179., 180 i 183. federalnog Zakona o zaštiti i spašavanju), a to su:

1. iz budžeta kantona (osnovni i stalni izvor);
2. od sredstava pravnih lica, osiguranja, dobrovoljnih priloga, međunarodne pomoći i drugih izvora predviđenih zakonom (povremeni i pojedinačni prihodi);

⁷³ Član 23. Okvirnog zakon o zaštiti i spašavanju

3. iz posebnih naknada za zaštitu i spašavanje (čl. 180. Zakona o zaštiti i spašavanja FBiH).

Posebne naknade se prikupljaju od uplata koje vrše sva pravna lica i građani koji obavljaju samostalnu djelatnost i državni organi svih nivoa vlasti u FBiH. Ukupno prikupljena sredstva se raspodjeljuju na FBiH, kanton i jedinicu lokalne uprave, s tim što kantonu pripada 25%, od tih sredstava. Prema način prikupljanja, raspodjele i korištenja sredstava posebne naknade regulisano je posebnim propisom, a to je Odluka o uslovima i načinu korištenja sredstava ostvarenih po osnovu posebne naknade za zaštitu od prirodnih i drugih nesreća⁷⁴

Finansiranje zaštite i spašavanja u entitetu RS vrši se iz sljedećih izvora: budžeta RS (osnovni izvor finansiranja), priloga, donacija, poklona i međunarodne pomoći i drugih izvora predviđenih zakonom (ovo su povremena i namjenska sredstva). To znači da osnovni izvor finansiranja svih zadataka u zaštiti i spašavanju na nivou RS predstavlja budžet ovog entiteta. Zakonskim rješenjem su utvrđene namjene iz oblasti zaštite i spašavanja koje se finansiraju iz budžeta RS. Sredstva i oprema zaštite i spašavanja se planiraju za rad snaga civilne zaštite koje organizuje opština i grad. To se odnosi na štab za vanredne situacije, jedinice i timove civilne zaštite i povjerenike zaštite i spašavanja. Tehnička i druga sredstva i oprema za navedene snage civilne zaštite utvrđuju se u materijalnim formacijama koje sadrže vrste i količine tih sredstava. Sve poslove u vezi planiranja, nabavke, čuvanja i upotrebe navedenih sredstava i opreme vrši služba civilne zaštite opštine i grada.

U Federaciji BiH za finansiranje svih potreba u oblasti zaštite i spašavanja iz nadležnosti opštine i grada, zakonski okvir je utvrdio tri vrste izvora finansiranja i to: sredstva budžeta opštine i grada (osnovni izvor), sredstva pravnih lica, osiguranja, dobrovoljnih priloga, međunarodne pomoći i drugi izvori predviđeni zakonom (dopunski i povremeni izvori) i posebna naknada za zaštitu od prirodnih i drugih nesreća (osnovni izvor). Budžetska sredstva predstavljaju osnovni i najvažniji izvor za finansiranje svih zadataka u oblasti zaštite i spašavanja iz nadležnosti opštine i grada. U zakonu su konkretno navedni zadaci za čije finansiranje se mogu koristiti budžetska sredstva, što je veoma važno, jer su time eliminisane moguće nejasnoće i različita postupanja.

U entitetu Republika Srpska zakonski je uređeno pitanje finansiranja zadataka u oblasti zaštite i spašavanja iz nadležnosti opštine i grada, i to su izvori finansiranja:

1. budžet opštine, odnosno grada (osnovni izvor),

⁷⁴ („Službene novine FBiH“ br. 4/12).

2. iz priloga, donacija, poklona i međunarodne pomoći i drugih izvora predviđenih zakonom (povremeni i pojedinačni prihodi), i
3. posebna sredstva u budžetu opštine i grada. Zakon je utvrdio obavezu za opštinu i grad, da u budžetu planiraju i izdvajaju 2% posebnih sredstava, koja se koriste 50% za preventivnu zaštitu, a 50% za opremanje i obuku struktura zaštite i spašavanja.

Očigledno je da su budžet opštine i grada osnovni izvor finansiranja zadataka zaštite i spašavanja, a da su ostali navedeni izvori povremeni i pojedinačni, od slučaja do slučaja i da predstavljaju izvor koji jednokratne naknade.

7.3. Ljudski i materijalni resursi sistema zaštite i spašavanja u Bosni i Hercegovini

Sistem zaštite i spašavanja u BiH je odraz kompleksne administrativne strukture u zemlji i njenog uticaja na institucionalno uređenje i mehanizme koordinacije. U nastavku magistarskog rada će biti predstavljen je snage koje su izvršiocima mjera i aktivnosti u sistemu zaštite i spašavanja. U osnovi, pojavljuju se snage predviđene za opšte i posebne namjene.

Na nivou Bosne i Hercegovine ne postoje snage prepoznate za opštu namjenu, već su samo predviđene specijalizovane jedinice za zaštitu i spašavanje za djelovanje u slučaju prirodne ili druge nesreće se formira od predstavnika specijalizovanih jedinica i službi civilne zaštite oba entiteta, Brčko distrikta BiH i drugih institucija, i organa i pravnih lica na nivou države, kako je utvrđeno u članu 13 stav 1 tačka k) Okvirnog zakona BiH. Iako je jedinica je namijenjena za angažovanje na međunarodnim vježbama civilne zaštite, zatim na operacijama pomoći i drugim aktivnostima civilne zaštite u sistemu zaštite i spašavanja u BiH nije formirana zbog političkih neusaglašenosti.

U slučaju prirodnih ili drugih nesreća širih razmjera, kada civilne strukture zaštite i spašavanja sa svojim snagama, resursima i kapacitetima nisu u stanju pružiti adekvatan odgovor traži se angažiranje snaga i sredstava Oružanih snaga Bosne i Hercegovine. Angažiranje Oružanih snaga Bosne i Hercegovine na pružanju pomoći civilnim organima u reagiranju na prirodne ili druge nesreće vrši se u skladu sa Zakonom o odbrani Bosne i Hercegovine⁷⁵, Sporazumom o saradnji između Ministarstva odbrane Bosne i Hercegovine i Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine u oblasti reagovanja na prirodne ili druge nesreće i Standardnim operativnim procedurama angažiranja Oružanih snaga Bosne i Hercegovine na pružanju pomoći civilnim organima u reagiranju na prirodne ili druge nesreće.

⁷⁵ „Službeni glasnik BiH, broj 88/05

Ostale institucije i organi na nivou BiH ne raspolažu dodatnim kapacitetima, osim onim institucionalnim neophodnim za izvršavanje njihovih zadataka.

Može se zaključiti da operativne snage na nivou Bosne i Hercegovine, ako se izuzmu Oružane snage, ne postoje što otežava djelovanje institucija i organa u slučaju prirodne ili druge nesreće.

Prema zakonskom okviru na nivou FBiH snage civilne zaštite imaju za cilj da se angažuju u akcijama zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara kada budu ugrožena prirodnom ili drugom nesrećom i namijenjene za potrebe entitetskih organa vlasti, ali prema potrebi, mogu se angažovati i na zadacima zaštite i spašavanja na teritoriji FBiH. U pitanju su snage civilne zaštite: povjerenici civilne zaštite; službe zaštite i spašavanja; specijalizovane jedinice civilne zaštite; Federalni operativni centar civilne zaštite.

Povjerenici civilne zaštite se određuju u ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave. Njihova zadaća je da u organu u kojem su postavljeni vrše poslove na organizovanju i pripremanju mjera i aktivnosti na učešću državnih službenika i namještenika na provođenju lične i kolektivne zaštite, kao i mjera zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara u objektima i prostorima u kojima su smješteni organi uprave FBiH. Broj povjerenika se određuje prema uslovima koji su utvrđeni u Planu zaštite i spašavanja FBiH. Konkretni zadaci povjerenika i način njihovog obavljanja regulisani su posebnim podzakonskim propisom. Povjerenike određuju rukovodioci ministarstava i drugih tijela federalne uprave. Time su stvoreni uslovi da unutar tih organa postoje lica koja su zadužena za organizovanje i sprovođenje vlastite zaštite ljudi i imovine federalnih organa uprave koja služi za obavljanje poslova iz njihove nadležnosti. Službe zaštite i spašavanja su namijenjene za obavljanje određenih stručnih poslova od značaja za zaštitu i spašavanje. Pitanje organizovanja tih službi za potrebe FBiH formiraju se u pravnim licima koje svojim aktom odredi Vlada FBiH. One se organizuju u pravnim licima čija je djelatnost od neposrednog značaja za zaštitu i spašavanje, kao što su oblasti zdravstva, veterinarstva i slično. Vlada FBiH je akt o formiranju federalnih službi zaštite i spašavanja donijela i te službe djeluju prvenstveno za potrebe federalnih organa, ali i za cijelu teritoriju FBiH, tamo gdje je to potrebno. Sve poslove na organizovanju, popuni ljudstvom i materijalno-tehničkim sredstvima i stručnom osposobljavanju službi zaštite i spašavanja vrši Federalna uprava CZ. Pomenute službe konkretno imaju dvije funkcije i to: da provode preventivne mjere zaštite i spašavanja u okviru obavljanja redovne djelatnosti pravnog lica u kojem je služba formirana; i da provode operativne mjere zaštite i spašavanja u vrijeme nastanka prirodne ili druge nesreće. U tom periodu dolazi do aktiviranja službi zaštite i spašavanja i one sada djeluju kao samostalne službe i u cjelini obavlja samo poslove iz svoje nadležnosti koji su utvrđeni u aktu kojim je služba formirana.

Specijalizovane jedinice civilne zaštite formiraju se onda ako ne postoje pravna lica u kojima se može formirati odgovarajuća služba zaštite i spašavanja, pa se umjesto toga organizuje specijalizovana jedinica civilne zaštite. Organizovanje tih jedinica se vrši na osnovu posebnog akta Vlade FBiH, a namjenjene su za potrebe organa FBiH, ali i za potrebe angažovanja na teritoriji FBiH na području za koje se ukaže potreba. I ove jedinice, baš kao i službe za zaštitu i spašavanja, formiraju se za obavljanje određenih stručnih poslova čiji pripradnici moraju imati odgovarajuće stručno znanje i moraju koristiti određena tehnička i druga sredstva potrebna za obavljanje tih poslova, kao što je jedinica za zaštitu i spašavanje od NUS-a, za RHB zaštitu itd. Broj i vrsta specijalizovanih jedinica CZ utvrđuje se u Planu zaštite i spašavanja FBiH. Sve poslove na formiranju, popuni ljudstvom i MTS, obučavanju i osposobljavanju navednih jedinica vrši Federalna uprava CZ.

Federalni operativni centar civilne zaštite (čl. 149. do 163. Zakona o zaštiti i spašavanju FBiH) predstavlja posebnu službu u sistemu zaštite i spašavanja, s tim što on postoji i u svim kantonima i svim jedinicama lokalne uprave. Operativni centar je namijenjen za vršenje sljedećih poslova: da stalno prikuplja podatke o svim vrstama pojava i opasnosti koje mogu dovesti do nastanka prirodne ili druge nesreće, da prikuplja podatke o posljedicama koje nastaju od djelovanja nastale prirodne ili druge nesreće po ljude i materijalna dobra i da prikupljene podatke obrađuje i odmah dostavlja nadležnim organima vlasti FBiH i pravnim licima, a prvenstveno Federalnom štabu CZ, jer ti podaci štabu služe za odlučivanje o angažovanju snaga i sredstava na ugroženom području.

Federalni operativni centar CZ uvezan je sa svim operativnim centrima CZ kantona i jedinicama lokalne uprave na teritoriji FBiH, pa se na taj način stalno vrši prijem navedenim podataka sa teritorije cijelog entiteta. Pored toga, Federalni operativni centar CZ je uvezan i sa operativno-komunikacijskim centrom BIH-112 i redovno tom centru dostavlja propisane podatke. Istovremeno federalni Centar je povezan i sa određenim organima uprave i sa javnim i drugim pravnim licima koja su značajna za oblast zaštite i spašavanja i koja imaju obavezu da federalnom centru, putem poziva posebnog broja 121 koji pripada operativnom centru, dostavljati sve podatke koji se odnose na pojave prirodne ili druge nesreće. Na taj način Federalni operativni centar CZ treba uvijek da raspolaže svim podacima koji se odnose na pojavu prirodne ili druge nesreće, na području FBiH i da te podatke blagovremeno dostavlja nadležnim organima FBiH i određenim pravnim licima.

Veoma važnu ulogu Federalni operativni centar CZ ima za vrijeme nastanka prirodne ili druge nesreće i za vrijeme otklanjanja nastalih posljedica. U tom periodu uloga centra je posebno važna za rad Federalnog štaba CZ. Ta uloga se sastoji u tome što centar tom štabu mora

neprekidno dostavljati sve podatke sa ugroženog područja koji štabu služe za donošenje naredbi o angažovanju snaga i sredstava i da ostvaruje rukovođenje i upravljanje snagama i sredstvima na ugroženom području. Istovremeno centar informiše i javnost o stanju na ugroženom području i mjerama aktivnosti koje se preduzimaju. Te aktivnosti pokazuju da centar ima nezamjenjivu ulogu u provođenju aktivnosti Federalnog štaba CZ na ostvarivanju funkcije rukovođenja na ugroženom području.

Na nivou kantona mogu se organizovati sljedeće snage civilne zaštite: povjerenici CZ, službe zaštite i spašavanja, jedinice civilne zaštite specijalizovane namjene, jedinice CZ opšte namjene i kantonalni operativni centar CZ. Te snage se organizuju na sljedeći način:

Kantonalni operativni centar CZ predstavlja posebnu službu koja se nalazi u sastavu kantonalne uprave CZ i njegova osnovna funkcija se sastoji u tome da prikuplja sve podatke o pojavama koje mogu dovesti do nastanka određene prirodne ili druge nesreće na području kantona. Tu funkciju centar vrši i u miru i za vrijeme nastanka nesreća i za vrijeme otklanjanja nastalih posljedica. Sve prikupljene podatke nakon obrade dostavlja nadležnim organima kantona, a za vrijeme nastanka nesreće, sve prikupljene podatke prvenstveno dostavlja kantonalnom štabu CZ, jer oni služe štabu za donošenje odgovarajućih naredbi za angažovanje snaga i sredstava na ugroženom području i da tako ostvaruje svoju funkciju rukovođenja i upravljanja svim aktivnostima za vrijeme trajanja prirodne ili druge nesreće. Kantonalni operativni centar je uvezan sa svim operativnim centrima opština na području kantona i sa federalnim operativnim centrom CZ i stalno vrše međusobno dostavljanje svih podataka od značaja za zaštitu i spašavanje. Taj centar radi neprekidno svaki dan 24 sata i za vrijeme kada nema i kada postoji prirodna nepogoda ili druga nesreća na području kantona.

Povjerenici CZ poslove iz svoje nadležnosti vrše prvo u fazi preventivne zaštite, drugo u fazi operativne zaštite kada nastane prirodna ili druga nesreća i treće, u fazi otklanjanja nastalih posljedica. To znači da oni imaju značajnu ulogu u pripremi i provođenju lične i uzajamne zaštite građana, odnosno lične i kolektivne zaštite zaposlenih lica. Za ostvarivanje tog cilja stvorene su sve pravne pretpostavke da se u zaštiti i spašavanju na organizovan način angažuju svi građani i sva zaposlena lica i svojim aktivnostima doprinesu efikasnoj zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća.

Uslovi i način određivanja povjerenika CZ, sadržaj i način vršenja njihovih zadataka detaljno su regulisan u Pravilniku o načinu rada i funkcionisanja štabova i povjerenika civilne zaštite⁷⁶.

⁷⁶ („Službene novine FBiH“, broj 77/06 i 5/07)

U entitetu RS Jedinice i timovi CZ opšte namjene se mogu organizovati u organima uprave RS, o čemu odlučuju rukovodioci tih organa. To su jedinice koje se mogu angažovati na vršenju raznih zadataka u zaštiti i spašavanju za čije vršenje nije potrebno imati posebno stručno znanje niti se koriste posebna tehnička sredstva i oprema.

Specijalizovane jedinice i timovi civilne zaštite na nivou RS osniva Vlada, na prijedlog Ministarstva. Jedinice su namijenjene za obavljanje samo određenih složenijih stručnih poslova u zaštiti i spašavanju čiji pripadnici moraju imati određeno stručno znanje i moraju koristiti odgovarajuća tehnička sredstva i opremu. Vrste, veličina i broj tih jedinica određuje se prema potrebama koje su utvrđene u procjeni ugroženosti. Te jedinice se angažuju na teritoriji Republike, a mogu se angažovati i za pružanje pomoći Federaciji BiH, susjednim i drugim državama, što se vrši prema odgovarajućim sporazumima i konvencijama.

Jedinice i timovi za zaštitu i spašavanje se mogu formirati u privrednim društvima i drugim pravnim licima čija je djelatnost od neposrednog značaja za zaštitu i spašavanje.

Sistem osmatranja, obavještanja i uzbunjivanja se organizuje za otkrivanje, praćenje i prikupljanje podataka o svim vrstama opasnosti i pojava koje mogu dovesti do nastanka prirodne nepogode ili druge nesreće koje mogu ugroziti ljude i materijalna dobra. Za te namjene na nivou RS organizuje se republički operativno – komunikativni centar i područni operativno – komunikativni centar.

Jedinice i timovi za zaštitu i spašavanje se osnivaju u privrednim društvima i drugim pravnim licima čija je djelatnost od neposrednog značaja za zaštitu i spašavanje. To je djelatnost koja je u neposrednoj funkciji zaštite i spašavanja, kao što su pravna lica iz oblasti zdravstva, veterinarstva, šumarstva itd.

Jedinice i timovi civilne zaštite organizuju se u dva oblika i to: jedinice civilne zaštite opšte namjene i specijalizovane jedinice civilne zaštite.

Formiranje jedinica i timovi civilne zaštite opšte namjene za područje opštine i grada odlučuje opštinski načelnik i gradonačelnik. Jedinice su namijenjene za izvršavanje raznih zadataka zaštite i spašavanja za čije izvršavanja pripadnici te jedinice ne moraju imati posebna stručna znanja niti treba koristiti složenija tehnička sredstva i opremu. To znači da se te jedinice i timovi mogu angažovati na raznim zadacima zaštite i spašavanja. Te jedinice i timovi opština i grad treba da organizuje po mjesnim zajednicama, naseljima, stambenim zgradama, a to znači u svim mjestima u kojima ljudi žive i rade. Ovdje se primjenjuje teritorijalni princip, jer se te jedinice i timovi trebaju da organizuju za područje cijele opštine i grada u kojima ljudi žive i rade. Pored toga, te jedinice se osnivaju i u privrednim društvima i drugim pravnim licima o čemu odlučuje organ određen njihovim opštim aktom.

Specijalizovane jedinice i timovi civilne zaštite za potrebe opštine i grada formira općinski načelnik i gradonačelnik, na prijedlog štaba za vanredne situacije. Specijalizovane jedinice su namijenjene za izvršavanje određene vrste složenijih zadataka zaštite i spašavanja pri čijem izvršavanju pripadnici tih jedinica moraju imati odgovarajuće stručno znanje i moraju se koristiti odgovarajuća složenija tehnička sredstva i oprema. Te jedinice se mogu formirati za prvu medicinsku pomoć, zaštitu od požara, zaštitu i spašavanje iz ruševina, zaštita i spašavanje na vodi i pod vodom i druge mjere zaštite i spašavanja koje su, prema procjeni ugroženosti potrebne na nivou jedinice lokalne samouprave.

Kako bi sistem zaštite i spašavanja bio djelotvoran izuzetno je važno da sve snage koje se u njemu angažuju trebaju imati obezbjeđena određena materijalno-tehnička sredstva i opremu koja su neophodna za njihov rad. Te potrebe se utvrđuju u materijalnim formacijama koju ima svaka organizovana struktura u okviru sistema zaštite i spašavanja u BiH. Međutim, budžetska sredstva u kombinaciji sa, ne uvijek djelotvornim mehanizmima za provođenje zakona, prepreka su za sistematsku izgradnju dodatnih kapaciteta. Prema pokazeljima dostupnim iz analize UNDP-istraživanja nedostatak u kapacitetima i resursima u okviru različitih tipologija potrebnih jedinica za odgovor su značajni, a najznačajniji dio deficita otpada na osoblje, vozila i logistički materijal⁷⁷. Trenutni kapaciteti su disperzirani širom teritorije BiH i općenito limitirani u komponentama i materijalno-tehničkim sredstvima. Raspoloživi kapaciteti uključuju osoblje različite brojnosti, raznu ličnu opremu, različite materijale za odgovor, vozila za različite namjene, čamce i osnovnu logističku opremu.⁷⁸ Opće je poznato da značajan dio materijalno-tehničkih sredstava nije novijeg datuma i prilično je zastario. Nedostaci kod glavnih komponenti odgovora u različitim vrstama jedinica ukazuju na to da su potrebe za nabavkama izuzetno potrebne. Prevozna sredstva koja se koriste za različite potrebe u operacijama odgovora i opća logistička oprema zaslužuju posebnu pažnju.

Na nivou F BiH, sve poslove na izradi materijalnih formacija i planiranju i nabavci materijalno-tehničkih sredstava i opreme za te snage civilne zaštite, vrši Federalna uprava CZ. Rješavanje tog pitanja predstavlja preduslov da bi snage civilne zaštite mogle efikasno vršiti poslove za koje su zadužene.

Sve snage civilne zaštite koje organizuje opština i grad moraju biti opremljene određenim tehničkim sredstvima i opremom koja su neophodna za rad tih struktura CZ što je regulisano u čl. 144. do 147. Zakona o zaštiti i spašavanju FBiH. Potrebe u sredstvima i opremi posebno

⁷⁷ www.undp.org

⁷⁸ www.undp.org

za svaku strukturu CZ, utvrđuju se materijalnom formacijom. Ta formacija sadrži podatke o vrsti i količini tehničkih sredstava i opreme. U tom cilju opština i grad trebaju da planiraju i obezbjeđuju potrebna finansijska sredstva u budžetu ili iz drugih izvora, koja bi se koristila za nabavku potrebnih materijalno-tehničkih sredstava. Nabavka se vrši prema prioritetima koje utvrdi opština i grad. Sve poslove na planiranju i nabavci potrebnih materijalno-tehničkih sredstava vrši opštinska i gradska služba civilne zaštite. Ona se brine i o smještaju, čuvanju i upotrebi tih sredstava i opreme.

Također, na nivou RS, utvrđena je obaveza nabavke sredstva i oprema zaštite i spašavanja (čl. 133. do 135. Zakona). Zakon je utvrdio obavezu da se za rad štabova za vanredne situacije, jedinica i timova civilne zaštite i povjerenike zaštite i spašavanja trebaju obezbijediti odgovarajuća sredstva i opremu koja je neophodna za njihovu zaštitu i za izvršavanje zadataka u zaštiti i spašavanju. Ta sredstva i oprema za navedene snage civilne zaštite koje se formiraju na nivou RS, obezbjeđuje Vlada RS na prijedlog nadležnog Ministarstva.

7.4. Obučavanje i osposobljavanje za potrebe zaštite i spašavanja

Veoma je važno pitanje za efikasno djelovanje organizovanih snaga civilne zaštite ima obučavanje i osposobljavanje tih snaga. Obučavanje ima za cilj da snage civilne zaštite steknu određena stručna znanja i vještine za efikasno sprovođenje poslova i zadataka iz svoje nadležnosti koji se odnose na zaštitu i spašavanje od prirodnih ili drugih nesreća.

Na nivou Bosne i Hercegovine uglavnom je zastupljena koordinaciona funkcija koja uključuje i saradnju sa međunarodnim partnerima. Na nižim nivoima vlasti utvrđena je, za ostvarivanje obučavanja i osposobljavanja i zakonska obaveza radi obučavanja i stručnog osposobljavanja i ona se odnosi na sve jedinice i povjerenike CZ, kao i službe zaštite i spašavanja koje se organizuju. Svaka struktura se obučava i osposobljava za izvršenje svojih zadataka u civilnoj zaštiti za koje je formirana.

U cilju stvaranja uslova da snage civilne zaštite organizovane na nivou kantona, kao i građani, mogu uspješno vršiti poslove zaštite i spašavanja za koje su zaduženi, potrebno je da putem obuke steknu određena stručna znanja i vještine za vršenje tih poslova. U tom cilju utvrđena je zakonska obaveza za građane i sve pripadnike civilne zaštite da podliježu obavezi obučavanja i stručnog osposobljavanja. Međutim, praksa to ne potvrđuje. Na nivou kantona ta obaveza se odnosi na organizovane snage civilne zaštite, a to su: povjerenici CZ, službe zaštite i spašavanja, specijalizovane jedinice CZ, jedinice CZ opšte namjene, operativni centri CZ i štabovi CZ.

Obučavanje pripadnika snaga civilne zaštite vrši se po nastavnim planovima i programima koje donosi Federalna uprava CZ. Time su stvoreni uslovi da se svi pripadnici civilne zaštite na nivou svih kantona obučavaju na isti način i pod istim uslovima. Organizovanje i provođenje obučavanja navedenih struktura civilne zaštite se nalazi u nadležnosti kantonalne uprave CZ. Obučavanje predstavlja stalnu obavezu i treba da se organizuje i provodi svake godine.

Obuka građana, odnosno stanovništva obuhvata pitanja koja se odnose da se građani obučavaju i osposobe za provođenje lične i uzajamne zaštite. Radi se o zaštiti koju građani trebaju da provode radi zaštite vlastitog života i zdravlja i zaštite svoje porodice i imovine, ali i da mogu pružiti pomoć susjedu i drugim građanima kada bude potrebna. Obučavanje se može vršiti putem teoretske i praktične obuke, ali i putem sredstava javnog informisanja (Radio i TV) i na drugi pogodan način što se prilagođava pitanjima koja su predmet obuke.

Nadalje, obuka struktura civilne zaštite (štabova i povjerenika CZ, službi zaštite i spašavanja i jedinica CZ opšte i specijalizovane namjene) odnosi se na obučavanje i osposobljavanje za izvršavanje zadataka zaštite i spašavanja iz njihove nadležnosti. Način organizovanja i provođenja obuke svake strukture civilne zaštite vrši se na način i uslovima koji su utvrđeni u planovima i programima obuke koje za svaku strukturu posebno donosi Federalna uprava CZ. Obuka zaposlenih lica odnosi se na lica zaposlena u opštinskim i gradskim službama za upravu i drugim opštinskim organima. Obuka obuhvata pitanja koja se odnose na sprovođenje lične i uzajamne zaštite i kolektivne zaštite. To znači da se zaposlena lica obučavaju i osposobljavaju za ličnu zaštitu, ali i da mogu pružiti pomoć drugim zaposlenim licima što predstavlja kolektivnu zaštitu. Tu obuku treba da organizuju rukovodioci opštinskih i gradskih službi za upravu i drugih organa, a u pravnim licima rukovodioci pravnih lica. Obuku treba organizovati u saradnji sa opštinskom i gradskom službom civilne zaštite. Obuka predstavlja stalnu obavezu i treba da se organizuje i provodi kontinuirano svake godine. Sve aktivnosti na organizovanju i provođenju obučavanja i osposobljavanja građana i navedenih struktura civilne zaštite vrši opštinska i gradska služba civilne zaštite, jer su ti poslovi zakonom stavljeni u nadležnost tih službi.

Kao i entitetu Federacija BiH, tako i RS, obuka i osposobljavanje za zaštitu i spašavanje predstavlja centralno mjesto u sistemu zaštite i spašavanja, jer se odnosi na obuku i osposobljavanje svih snaga civilne zaštite i drugih snaga u zaštiti i spašavanju. Obučenosť i osposobljenost tih snaga predstavlja najvažniji uslov da bi te snage mogle uspješno, pravilno i efikasno izvršavati sve poslove zaštite i spašavanja u fazi sprovođenja preventivne zaštite i u fazi sprovođenja operativne zaštite u vrijeme vanredne situacije. Radi postizanja tih ciljeva zakonski okvir je utvrdio obavezu da se svi učesnici u sistemu zaštite i spašavanja trebaju

obučavati i osposobljavati za izvršavanje zadataka u tom sistemu. To znači da obučavanju podliježu sljedeće snage zaštite i spašavanja: građani (obuka stanovništva), pripadnici štaba za vanredne situacije, jedinice i timovi civilne zaštite opšte namjene, specijalizovane jedinice i timovi civilne zaštite, povjerenici zaštite i spašavanja, druge strukture koje učestvuju u sistemu zaštite i spašavanja.

Obuka građana ima za cilj da građani steknu određena znanja i vještine iz oblasti lične, uzajamne i kolektivne zaštite, kako bi bili u mogućnosti da se osposobe za sprovođenje vlastite zaštite i zaštite svojih članova porodice, ali i imovine kojom raspolažu.

Obuka snaga civilne zaštite vrši se radi njihovog obučavanja i osposobljavanja za pravilno i efikasno vršenje svih poslova zaštite i spašavanja za koje su zaduženi. To znači da se obučavanje odnosi na sprovođenje preventivne zaštite, ali i sprovođenje operativne zaštite koja se vrši kada nastane vanredna situacija.

U cilju stvaranja uslova da snage civilne zaštite (štabovi za vanredne situacije, jedinice i timovi civilne zaštite opšte i specijalizovane namjene i povjerenici zaštite i spašavanja) imaju obavezu da se obučavaju i osposobljavaju za efikasno vršenje poslova iz svoje nadležnosti. Obuka se organizuje i sprovodi po posebnim planovima i programima koje donosi Ministar unutrašnjih poslova. Organizovanje i sprovođenje obuke za navedne snage civilne zaštite koje su organizovane na nivou RS vrši nadležno Ministarstvo. Treba konstatovati da obuka predstavlja veoma važan uslov da bi te snage sistema zaštite i spašavanja mogle uspješno i pravilno vršiti sve poslove zaštite i spašavanja za koje su ovlašteni.

7.5. Inspekcijski nadzor u oblasti zaštite i spašavanja

Jedna od mjera koja treba da obezbijedi potpunu i pravilnu primjenu propisa u praksi koji se odnose na oblast zaštite i spašavanja jeste inspekcijski nadzor. U Federaciji BiH to je regulisano članom 190. i 191. Zakona o zaštiti i spašavanju FBiH. Inspekcija je predviđena kako na nivou FBiH tako i nivou kantona, a podjeljena je tako što su posebno utvrđena pitanja za koja je nadležna federalna inspekcija, a posebno pitanja koja spadaju u nadležnost kantonalne inspekcije i određeni subjekti u kojima se vrši ta inspekcija.

Sadržaj i način vršenja inspekcijskog nadzora detaljno je regulisano u posebnom podzakonskom propisu, konkretno u Pravilniku o sadržaju i načinu vršenja inspekcijskog nadzora u oblasti zaštite i spašavanja iz nadležnosti Federalne i kantonalnih uprava civilne

zaštite⁷⁹. Inspekcijski nadzor se ne provodi u svim segmentima, što ima odraza na funkcioniranje sistema na svim nivoima.

Zakonom o zaštiti i spašavanju FBiH kanton je ovlašten da vrši inspekcijski nadzor određenih pitanja u oblasti zaštite i spašavanja koja su tim zakonom data u nadležnost kantona (članovi 190 i 191). Taj nadzor vrše inspektori iz kantonalne uprave CZ. Inspekcijski nadzor se vrši u kantonalnim organima uprave i drugim organima kantonalne uprave, opštinama, gradu, i pravnim licima od značaja za kanton, grad i opštinu, sa područja kantona. Tako kanton ima mogućnost da koristeći ovlaštenja koja ima inspekcija obezbijedi da organi i pravna lica kod kojih se vrši inspekcijski nadzor obavljaju poslove zaštite i spašavanja koji su zakonom stavljeni u njihovu nadležnost. Ovdje je posebno važno ovlaštenje inspekcije da pokreće postupak prekršajne i druge odgovornosti protiv subjekata koji ne obavljaju poslove zaštite i spašavanja ili nepravilno odnosno pogrešno obavljaju te poslove. Kantonalna inspekcija vrši inspekcijski nadzor svih pitanja koja su utvrđena u članu 191. Zakona o zaštiti i spašavanju FBiH, neovisno od toga da li je kanton donio svoj zakon o zaštiti i spašavanju. Kantonalni zakon, može samo da produži inspekcijski nadzor i na pitanja koja se tim zakonom stave u nadležnost kantonalne inspekcije. Sva pitanja koja se odnose na sadržaj i način vršenja inspekcijskog nadzora u oblasti zaštite i spašavanja regulisana su posebnim propisom, a to je Pravilnik o sadržaju i načinu vršenja inspekcijskog nadzora u oblasti zaštite i spašavanja iz nadležnosti federalne i kantonalnih uprava civilne zaštite.⁸⁰

U entitetu Republika Srpska prema Zakonu o zaštiti i spašavanju u vanrednim situacijama Republička uprava za civilnu zaštitu „vrši poslove inspekcijskog nadzora organizovanja i funkcionisanja sistema zaštite i spašavanja.“⁸¹S obzirom da eventualna nepostupanja po zakonom predviđenim odredbama, radi provođenja inspekcijskog nadzora, zakonom su precizirane sankcije za takve situacije, što je bitno u pogledu pravovremenog poduzimanja mjera i aktivnosti iz nadležnosti organa uprave i drugih subjekata u sistemu zaštite i spašavanja.

7.6. Preventivno djelovanje i uspostavljanje sistema ranog upozoravanja

Bosna i Hercegovina se prihvatanjem SENDAI deklaracije UN-a i Akcionog plana do 2030. godine i NATO-vog Individualnog akcionog partnerskog plana (IPAP) međunarodno obavezala da će institucionalno riješiti pitanja izgradnje potrebne infrastrukture za zaštitu i spašavanje od prirodnih ili drugih nesreća. Apliciranje sedam globalnih ciljeva utvrđenih SENDAI

⁷⁹ („Službene novine FBiH“, broj 3/07).

⁸⁰ („Službene novine FBiH“, br. 3/07).

⁸¹ Član 159. stav (2) Zakona o zaštiti i spašavanju u vanrednim situacijama

deklaracijom⁸² uključuje: ① Smanjiti smrtnost, ② Smanjiti broj osoba zahvaćenih katastrofama; ③ Smanjiti direktne ekonomske gubitke; ④ Smanjiti štetu na kritičnim infrastrukturama; ⑤ Povećati broj zemalja s DRR strategijama; ⑥ Poboljšati međunarodnu saradnju zemalja u razvoju i ⑦ Povećati dostupnost sistemima ranog upozoravanja, kao i četiri prioriteta za djelovanje: Razumjeti rizik katastrofe; Ojačati upravljanje rizikom katastrofe da bi se moglo upravljati rizikom; Investiranje u smanjenje rizika od katastrofe za otpornost i Jačanje pripravnosti za katastrofu za učinkovitu reakciju i da bi se „bolje gradilo“ tokom oporavka, sanacije i obnove.

U Izvještaju Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine u 2017. godini se navodi da nisu preduzeti koraci za uvođenje Jedinog evropskog broja za hitne slučajeve – 112, što dodatno upućuje na obaveze Bosne i Hercegovine u razvoju ovog sistema u skladu sa standardima Evropske unije.

Članom 18., stav (1) Okvirnog zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodne ili druge nesreće⁸³ je utvrđeno da „radi stalnog prikupljanja podataka o svim vrstama pojava i opasnosti koje mogu dovesti do prirodne ili druge nesreće, kao i podataka o posljedicama koje su nastale pojavom prirodne ili druge nesreće po ljude i materijalna dobra na ugroženom području, obrade tih podataka i njihove distribucije nadležnim organima vlasti i pravnim licima, u Bosni i Hercegovini uvodi se sistem jedinog evropskog broja za hitne situacije – 112 i uspostavlja Operativno - komunikacijski centar Bosne i Hercegovine – 112“. Također, Članom 18. stav (2) Okvirnog zakona se utvrđuje da „U skladu sa stavom (1) ovog člana, Vijeća ministara BiH, u okviru Ministarstva sigurnosti BiH, formira Centar – 112, s kojim se funkcionalno uvezuju operativni centri drugih institucija i organa Bosne i Hercegovine, kao i centri entiteta i Brčko Distrikta BiH“.

Obaveza daljnjeg razvoja Operativno-komunikacijskog centra Bosne i Hercegovine - 112 proizilazi i Pravilnika o organizaciji, uvjetima i načinu funkcioniranja Operativno-komunikacijskog centra Bosne i Hercegovine – 112.⁸⁴

Operativno-komunikacijski centar BiH - 112 između ostalog vrši prikupljanje, obradu i distribuciju podataka o svim oblicima opasnosti od prirodnih ili drugih nesreća na području

⁸² Okvir za smanjenje rizika od katastrofa iz Sendaija za period 2015–2030. usvojen je na Trećoj svjetskoj konferenciji UN-a o smanjenju rizika od katastrofa, koja je održana od 14. do 18. marta 2015. godine u Sendaiju, Miyagi, Japan. Izvor: <http://ruczrs.org/wp-content/uploads/2019/09/Okvir-za-smanjenje-rizika-od-katastrofa-iz-Sendaija-za-period-2015.-2030..pdf>

⁸³ „Službeni glasnik BiH“, br. 50/08

⁸⁴ „Službeni glasnik BiH“, br. 56/09

Bosne i Hercegovine, za potrebe nadležnih institucija i organa Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko Distrikta, susjednih i drugih država i međunarodnih organizacija.

Vlada Republike Srpske je donijela Uredbu o organizaciji i načinu funkcionisanja sistema osmatranja, obavještavanja i uzbunjivanja.⁸⁵ Članom 125. se definiše da u svrhu provođenja zadataka osmatranja, obavještavanja i uzbunjivanja, osnivaju republički, područni i operativno-komunikacioni centri opštine, odnosno grada. Istim članom je utvrđeno da republički i područni operativno-komunikacioni centri osnivaju u okviru Republičke uprave civilne zaštite, a operativno-komunikacioni centri opštine, odnosno grada, u okviru štaba za vanredne situacije opštine, odnosno grada. U skladu sa navedenim, u Republičkoj upravi civilne zaštite je, u sastavu područnih odjeljenja civilne zaštite, formirano pet područnih centara osmatranja, obavještavanja i uzbunjivanja, i to u Trebinju (lociran u Bileći), Sokocu, Doboju, Bijeljini i Banja Luci. Područni centar osmatranja, obavještavanja i uzbunjivanja Banja Luka trenutno vrši funkciju i Republičkog centra osmatranja, obavještavanja i uzbunjivanja, do formiranja navedenog republičkog centra u sjedištu Republičke uprave civilne zaštite u Istočnom Sarajevu. Područni centri osmatranja, obavještavanja i uzbunjivanja Republičke uprave civilne zaštite rade 24 časa dnevno, sedam dana u nedjelji. Navedeni centri osmatranja, obavještavanja i uzbunjivanja, odnosno operativno-komunikacioni centri pozive primaju na besplatni kratki broj 121, što je prelazno rješenje do sticanja uslova za uvođenje jedinstvenog evropskog broja za hitne situacije 112, što je definisano članom 126. Zakona o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama. Istim članom je definisano da se opštinski, odnosno gradski operativno-komunikacioni centar obavezno aktivira u slučaju elementarne nepogode i druge nesreće, te da odluku o aktiviranju centra donosi načelnik opštine, odnosno gradonačelnik. Također, utvrđeno je da dvije ili više susjednih opština, odnosno gradova, mogu osnovati zajednički operativno-komunikacioni centar. Opština, odnosno grad može u skladu sa mogućnostima osnovati operativno-komunikacioni centar koji radi neprekidno. Pored navedenog, članom 8. Uredbe organizaciji i načinu funkcionisanja sistema osmatranja, obavještavanja i uzbunjivanja definisano je da, kada se aktiviraju, operativno-komunikacioni centri opštine, odnosno grada, funkcionišu 24 časa, do odluke načelnika opštine, odnosno gradonačelnika, o prestanku potrebe za radom. Od opštinski centara osmatranja, obavještavanja i uzbunjivanja, u Republici Srpskoj su formirana u Trebinju i Novom Gradu. Trebinjski opštinski centar osmatranja obavještavanja i uzbunjivanja radi 24 časa dnevno, sedam dana u nedjelji, dok novogradski radi 8 časova (tokom radnog vremena).

⁸⁵ „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 65/13

U Federaciji BiH se stalno prikupljanje podataka o svim vrstama pojava i opasnosti koje mogu dovesti do prirodne ili druge nesreće, kao i podataka o posljedicama koje su nastale pojavom prirodne ili druge nesreće po ljude i materijalna dobra na ugroženom području, obradu tih podataka i njihove distribucije nadležnim organima vlasti i pravnim licima, kao i prenošenje naredbi štaba civilne zaštite u vrijeme funkcioniranja tih štabova, formiraju se operativni centri civilne zaštite 112. Federalni operativni centar formiran je u sastavu Federalne uprave civilne zaštite, kantonalni operativni centar u sastavu kantonalne uprave civilne zaštite i općinski operativni centar u sastavu službe civilne zaštite općine. Iz ekonomskih i drugih razloga dvije ili više susjednih općina, a naročito u gradovima s više općina, mogu formirati zajednički operativni centar, o čemu sporazumno odlučuju općinski načelnici tih općina.

Općinski operativni centri civilne zaštite, još uvijek nisu formirani u skladu sa Pravilnikom o organiziranju i funkcionisanju operativnih centara civilne zaštite u 28 općina: Domaljevac-Šamac, Odžak, Doboj-Istok, Lukavac, Sapna, Teočak, Živinice, Breza, Doboj-Jug, Olovo, Usora, Zenica, Žepče, Foča-Ustikolina, Prača, Goražde, Bugojno, Dobretići, Fojnica, Kiseljak, Kreševo, Ravno, Trnovo, Bosansko Grahovo, Drvar, Kupres, Livno i Posušje. Radno vrijeme operativnih centara CZ određuje se prema odredbama Zakona.

U skladu sa odredbom stava 2. člana 151. Zakona, općinski operativni centri CZ u miru rade najmanje osam sati svaki radni dan, a za vrijeme postojanja prirodne ili druge nesreće ti centri rade neprekidno 24 sata svaki dan. Pri određivanju dužine radnog vremena općinskog operativnog centra CZ u vrijeme kada ne postoji prirodna ili druga nesreća, polazi se od procjene ugroženosti područja općine prirodnim i drugim nesrećama, veličine područja općine, broja stanovnika i drugih činjenica koje su od značaja za određivanje radnog vremena tog centra, o čemu odlučuje općinski načelnik na prijedlog službe civilne zaštite općine.

Izuzetno, kada nastane prirodna ili druga nesreća na području općine, ili postoji opasnost od nastanka te nesreće, općinski operativni centar CZ mora da radi neprekidno 24 sata svaki dan za čije se potrebe angažiraju sve osobe koje su zaposlene i raspoređene za rad u tom centru, o čemu neposredno odlučuje općinski štab civilne zaštite i centar radi neprekidno svaki dan dok postoji stanje prirodne ili druge nesreće, odnosno dok prestanak rada centra naredi općinski štab civilne zaštite. Emitovanje signala za uzbunjivanje (opće opasnosti i prestanka opasnosti) vrše općinski operativni centri CZ putem sirena koje su namijenjene za davanje signala za uzbunjivanje kojima se upravlja iz ovih centara.

Emitovanje signala «opća opasnost» vrši se onda, kada operativni centar CZ dobije podatke da prijete opasnost ili da je nastala neka od nesreća, koja može ugroziti ili je ugrozila život i zdravlje većeg broja ljudi na određenom prostoru. Nalog za emitovanje signala daje rukovodilac općinske službe civilne zaštite, a u njegovoj odsutnosti lice koje on ovlasti. Znaci za uzbunjivanje predviđeni Pravilnikom o organiziranju i funkcionisanju operativnih centara civilne zaštite jedinstveni su za područje Federacije BiH i koriste se na način i pod uvjetima koji su utvrđeni navedenim Pravilnikom.

Znaci za uzbunjivanje imaju za cilj da se građani blagovremeno upozore da prijete neposredna opasnost ili je nastala određena opasnost, kako bi odmah po saznanju za dati signal mogli poduzeti odgovarajuće radnje i postupke u cilju zaštite svog života i zdravlja i članova svoje porodice i imovine od mogućeg djelovanja nastale opasnosti od prirodne ili druge nesreće. Znaci za uzbunjivanje građana za slučaj pojave prirodne ili druge nesreće su signali koji se emituju pneumatskom, električnom, elektronskom ili ručnom sirenom na sljedeći način:

1. signal «opća opasnost»⁸⁶,
2. signal «prestanak opasnosti»⁸⁷

Nakon emitovanja signala «opća opasnost», općinski operativni centri CZ koji su dali taj signal, dužni su postupiti na sljedeći način:

1. ako je emitovan signal zbog rušenja ili prelijevanja brana na hidroakumulaciji, treba odmah sredstvima veze obavijestiti općinske operativne centre općina koje se nalaze nizvodno od hidroakumulacija i općinske operativne centre susjednih općina koje mogu biti ugrožene plavnim valom, o opasnosti od plavnog vala i zatražiti da se ti podaci odmah emituju putem lokalnog i kantonalnog radija i TV, radi upoznavanja stanovništva sa opasnošću i dati upute stanovništvu kako u toj situaciji da postupaju;
2. ako je emitovan signal zbog pojave velikog požara, potrebno je odmah putem lokalnog radija i TV dati saopćenje o pojavi i mjestu požara, pravcu kojim se požar kreće i naseljena i druga mjesta koja mogu biti ugrožena požarom ili su već ugrožena, kao i upute stanovništvu na ugroženom području koje postupke trebaju poduzimati;

⁸⁶ Signal «opća opasnost» emituje se u trenutku kada građanima i materijalnim dobrima prijete opasnost od pojave plavnog vala koji nastaje od rušenja ili prelijevanja brana na hidroakumulacijama ili velikog požara ili kretanju radioaktivnog oblaka ili pojave većih količina otrovnih materija u vidu oblaka iz hemijskih postrojenja i drugim opasnostima, a koje mogu ugroziti živote i zdravlje većeg broja ljudi na određenom području, a u ratu kada prijete opasnost od artiljerijskih ili drugih dejstava ili napada iz vazduha na određenom području.

⁸⁷ Signal «prestanak opasnosti» emituje se onda kada štab civilne zaštite koji je naredio emitovanje signala «opće opasnosti» procijeni da je prestala opasnost po ljude i materijalna dobra iz tačke 1. ovog člana ili kada je završeno poduzimanje odgovarajućih mjera za provođenje zaštite i spašavanja ugroženih ljudi i materijalnih dobara.

3. ako je emitiran signal zbog pojave kretanja radioaktivnog oblaka ili pojave većih količina otrovnih materija u vidu oblaka iz hemijskih postrojenja, skladišta i slično, potrebno je odmah putem lokalnog radija i TV ili na drugi pogodan način dati saopćenje o tim opasnostima, području koje je zahvaćeno, pravcu kretanja oblaka i naseljenim mjestima koja mogu biti ugrožena, kao i upute stanovništvu na ugroženom području o mjerama koje treba poduzeti u ovoj situaciji;

Obzirom na trenutnu situaciju, operativne centre na svim nivoima je u narednom periodu potrebno što prije stručno i kadrovski osposobiti i obučiti za rad u uslovima prirodne ili druge nesreće, odnosno kako bi mogli ispuniti svoju funkciju.

Sistem ranog upozoravanja u Brčko Distriktu BiH djeluje na isti način i po istim principima kako je to regulirano u općinama i gradovima u Federaciji BiH

Iz navedenog se može zaključiti da, iako postoje zakonske pretpostavke za to, nije uveden jedinstveni evropski broj za hitne situacije – 112 u Bosni i Hercegovini, što je bitan preduvjet za efikasno djelovanje i pomoć građanima. Brojevi koji se koriste u Bosni i Hercegovini su: 121 – civilna zaštita, 122 – policija, 123- vatrogasci i 124 – hitna pomoć. Veliki broj jedinica lokalne samouprave nema formirane operativne centre ili rade samo tokom radnog vremena te lokalne zajednice. Takođe i na nivou kantona je slična situacija.

Operativni centri su neopremljeni informatičkom opremom, kadrovima, nemaju adekvatne obuke. Da bi se ovo moglo ostvariti, potrebno je na svim nivoima organizovanja izdvojiti potrebna sredstva za opremanje ovih centara unificiranom i kompatibilnom opremom, što će se učiniti kroz vlastite programe razvoja kantona i općina, te eventualnim donacijama u opremi i materijalno tehničkim sredstvima. Takođe, nedovoljna opremljenost hidrometeoroloških zavoda i nedostatak opreme za mjerenje nivoa voda i dostavljane stalnih i pravovremenih podataka u hidrometeorološke zavode, dovodi do situacije kada se kasni u davanju upozorenja nadležnim služabama za djelovanje.

8. Unapređenje upravljanja kriznim situacijama u sistemu zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine

Iz prethodne elaboracije uočljivo je da Bosna i Hercegovina nema jasno izgrađen i pozicioniran model upravljanja kriznim situacijama sistema zaštite i spašavanja. Određene naznake ove djelatnosti prisutne su u okviru upravljanja sistemom zaštite i spašavanja, međutim, u uslovima naglašene koordinirajuće uloge nadležnih organa i institucija Bosne i Hercegovine, ne može se govoriti o jedinstvenom državnom modelu kriznog menadžmenta u ovoj oblasti.

U razmatranjima o modelu kriznog menadžmenta međunarodnih sigurnosnih organizacija, jasno su razgraničeni civilni i vojni aspekt kriznog menadžmenta u oblasti zaštite i spašavanja. U razmatranjima sistema sistema zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine, konstatirano je da su u pogledu organizacije, raspoloživih resursa i osposobljenosti civilna zaštita i Oružane snage Bosne i Hercegovine naznačajnije sigurnosne strukture za odgovor na prirodne i druge nesreće.

Imajući u vidu da je civilna zaštita nevojnog karaktera, njeno djelovanje u odgovoru na krizne situacije izazvane prirodnim i drugim nesrećama nesumnjivo predstavlja najznačajniji i organizirani segment civilnog aspekta kriznog menadžmenta u oblasti zaštite i spašavanja. Analogno navedenom, angažiranje Oružanih snaga Bosne i Hercegovine u odgovoru na ovu vrstu kriza predstavlja vojni aspekt kriznog menadžmenta. Imajući u vidu navedeno očito je da izgradnja integralnog modela upravljanje kriznim situacijama zaštite i spašavanja predstavlja složen proces. Nakon civilne zaštite, najznačajnije civilne aspekte kriznog menadžmenta u zaštiti i spašavanju čine aktivnosti vladinog i nevladinog sektora u oblasti humanitarne pomoći i zaštite okoliša. Prilikom sagledavanja sistema zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine, konstatirana je potreba daljeg prilagođavanja ovog sistema u smislu jačanja nadležnosti postojećih i konstituiranja novih državnih struktura zaštite i spašavanja. Priključivanje savremenim evropskim i evroatlantskim integracijskim procesima zahtijeva takve promjene u sistemu zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine.

Iskustva međunarodnih sigurnosnih organizacija ukazuju da uspješno bavljenje pitanjima kriznog menadžmenta, općenito i u oblasti zaštite i spašavanja, podrazumijeva postojanje posebnih tijela. Pri navedenom, jasno su pozicionirana tijela nadležna za donošenje političkih odluka, civilna i vojna savjetodavna tijela, kao i tijela nadležna za operativnu upotrebu snaga i sredstava u odgovoru na krizne situacije.

Potrebno prilagođavanje sistema zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine zahtijeva upostavu odgovarajućih tijela i njihovo jasno pozicioniranje kao elemenata kriznog menadžmenta Bosne i Hercegovine u ovoj oblasti. U tom smislu, jedan od najznačajnijih koraka u izgradnji savremenog sistema sigurnosti Bosne i Hercegovine predstavlja formiranje posebnog državnog tijela sa punim nadležnostima u oblasti odgovora na krize. Ovakvo državno tijelo, sa kapacitetom za donošenje političkih odluka, imalo bi ulogu glavnog elementa upravljanja kriznim situacijama u Bosni i Hercegovini i bilo nadležno za upotrebu svih raspoloživih civilnih i vojnih kapaciteta. Navedeno bi istovremeno bilo od izuzetnog značaja za prilagođavanje sistema zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine, obzirom da bi se takvo tijelo bavilo i pitanjima odgovora na krizne situacije izazvane prirodnim i drugim nesrećama.

Uspješan odgovor na krizne situacije zahtijeva uspostavu i drugih državnih tijela koja bi u organizacijskom smislu bila direktno podređena centralnom državnom tijelu za odgovor na krize. Preko ovih tijela osiguravala bi se upravljačka funkcija nad civilnim i vojnim aspektima kriznog menadžmenta sa državnog nivoa. Pored navedenog, neophodno je prepoznati elemente kriznog menadžmenta u okviru vladinih struktura na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, kao i ulogu struktura koje pripadaju nevladinom sektoru.

Slijedom prethodno navedenog, a u skladu sa državnim uređenjem, Bosna i Hercegovina treba razvijati vlastiti model upravljanja kriznim situacijama. Uspješan odgovor na krize izazvane prirodnim i drugim nesrećama zahtijeva interakciju elemenata sistema zaštite i spašavanja, kao i ostalih elemenata sistema sigurnosti na unutrašnjem i međunarodnom planu. Imajući u vidu potrebu navedene interakcije, kao i činjenicu da je Bosna i Hercegovina subjekt međunarodnih odnosa, te na procinjene lekcije u periodu suzbijanja i borbe protiv Corona virusa-19, model kriznog menadžmenta Bosne i Hercegovine treba biti konstituiran sa centralnom ulogom državnih tijela. Projekcija modela kriznog menadžmenta Bosne i Hercegovine obrazložena je u nastavku teksta. Opcija naziva državnog tijela nadležnog za odgovor na krizne situacije je Odbor za vanredne situacije Bosne i Hercegovine.⁸⁸ Obzirom da ovo tijelo treba biti kapacitirano za donošenje političkih odluka, sastav Odbor za vanredne situacije sistema zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine činili bi članovi Predsjedništva Bosne i Hercegovine i Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. Sastav Odbora za vanredne situacije sistema zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine omogućio bi interaktivno usaglašavanje političkih odluka i potom njihovu realizaciju kroz donošenje odgovarajućih odluka Predsjedništva Bosne i Hercegovine i Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. Zastupljenost najviših institucija izvršne vlasti u Odboru za vanredne situacije sistema zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine osigurala bi ovom tijelu upravljačku funkciju kriznog menadžmenta, koja bi se ostvarivala donošenjem odluka, naredbi i općih smjernica podređenim elementima kriznog menadžmenta. U skladu sa zakonskim nadležnostima u pogledu upotrebe Oružanih snaga Bosne i Hercegovine, pozicija Predsjedništva Bosne i Hercegovine osigurala bi ovom tijelu upravljanje vojnim aspektima kriznog menadžmenta. Pored navedenog, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine nadležno je da zahtijeva od Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine proglašenje vanrednog stanja, što se može dovesti u kontekst kriznih situacija, uključujući krize

⁸⁸ U biti, to je Vijeće nacionalne sigurnosti, ali se zbog intepretacija termina „nacionalne“ u Bosni i Hercegovine poistovjećivanjem sa narodima, a ne kao u zapadnim demokratijama, predlaže takav naziv. Funkcije i nadležnosti bile bi slične tijelima koje imaju mnoge države kao Vijeće nacionalne sigurnosti ili Vrhovni savjet sigurnosti.

izazvane prirodnim i drugim nesrećama.⁸⁹ Kroz nadležnosti u odnosu na ministarstava i druge organe uprave Bosne i Hercegovine, pozicija Vijeća ministara Bosne i Hercegovine osigurala bi Odboru za vanredne situacije sistema zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine upravljanje civilnim aspektima kriznog menadžmenta na državnom nivou. Navedeno uključuje upravljanje nizom aktivnosti civilnih organa vlasti, počev od administrativnih radnji do proglašenja stanja prirodne ili druge nesreće na teritoriji Bosne i Hercegovine ili njenom dijelu.

Opcija naziva državnih tijela direktno podređenih Odboru za vanredne situacije sistema zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine su pododbori Bosne i Hercegovine, pri čemu bi odgovarajući pododbori bili uspostavljeni za potrebe odgovora na krizne situacije u specifičnim oblastima. Ovi pododbori imali bi savjetodavnu ulogu i pružali podršku u radu Odboru za vanredne situacije sistema zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine, te bili nadležni za provođenje njegovih odluka, naredbi i smjernica. Na ovaj način, Odboru za vanredne situacije sistema zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine bi preko odgovarajućih pododborova bila osigurana upravljačka funkcija kriznog menadžmenta na državnom nivou.

U skladu sa zakonskim nadležnostima i analogno poziciji prema Koordinacionom tijelu Bosne i Hercegovine za zaštitu i spašavanje, Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine obavljalo bi stručne poslove za potrebe Odbora za vanredne situacije sistema zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine. U slučaju suštinskih prilagođavanja sistema zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine i formiranja specijaliziranog organa za zaštitu i spašavanje na državnom nivou, takav organ bi preuzeo obavljanje stručnih poslova za potrebe Odbora za vanredne situacije sistema zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine.

Elementi kriznog menadžmenta na svim nivoima bili bi obavezni međusobno saradivati i nadređenim elementima pružati potrebnu podršku.

Važan element kriznog menadžmenta Bosne i Hercegovine činili bi operativni centri/centri osmatranja i obavještanja u strukturi civilne zaštite, kao i centri drugih organa i institucija. Preko ovih centara, uvezanih sa OKC - 112, osiguralo bi se praćenje stanja i međusobna razmjena informacija o prirodnim i drugim nesrećama, te dostava informacija Kriznom štabu

⁸⁹ U skladu sa članom 12. tačka b) i članom 41. Zakona o odbrani Bosne i Hercegovine, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine nadležno je da zahtijeva od Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine proglašenje vanrednog stanja kada postoji prijetnja postojanju Bosne i Hercegovine, prijetnja normalnom funkcioniranju ustavnih institucija ili neposredna ratna opasnost. U skladu sa članom 10. tačka b) i članom 42. stav (1) istog zakona, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine nadležna je da proglasi ili razmatra proglašenje vanrednog stanja na takav zahtjev. U skladu sa članom 42. stav (2) Zakona o odbrani Bosne i Hercegovine, ukoliko Parlamentarna skupština ne zasijeda u vrijeme zahtjeva za proglašenje vanrednog stanja, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine može narediti angažiranje Oružanih snaga Bosne i Hercegovine. U skladu sa članom 10. tačka c) istog zakona, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine vrši demokratsku kontrolu nad Oružanim snagama Bosne i Hercegovine i državnim institucijama odbrane.

Bosne i Hercegovine, štabovima Bosne i Hercegovine i institucijama i organima na svim nivoima. Pored elemenata iz vladinog sektora, elemente kriznog menadžmenta činili bi javni i privatni pravni subjekti, te razni oblici organiziranja nevladinog sektora. Integriranjem svih elemenata kriznog menadžmenta u jedinstven sistem bila bi stvorena mreža vladinih i nevladinih aktera čiji kapaciteti i resursi mogu biti upotrijebljeni u odgovoru na razne vrste kriza, pa tako i one izazvane prirodnim i drugim nesrećama. Uspostava ovakvog integriranog sistema zahtijeva donošenje odgovarajućih zakonskih rješenja na državnom nivou.

V DIO - SISTEM ZAŠTITE I SPAŠAVANJA U ZEMLJAMA JUGOISTOČNE EVROPE

Radi sagledavanja organizacijske forme, i upravljanja sistemom zaštite i spašavanja u kriznim situacijama, izvršena je analiza postupanja pojedinih država Jugoistočne Evrope. Predmetna analiza je urađena radi komparativnih sadržaja sa rješenjima u Bosni i Hercegovini. Svakako da svaka zemlja ima svoje specifičnosti, ali je teritorijalni pokrivenost Balkanskog poluostrva, faktor koji implicira iste ili slične rizike i opasnosti, pa tako i mjere i aktivnosti u pogledu zaštite i spašavanja.

1. Republika Albanija

Albanija je sredozemna država južne Europe koja je posebno ugrožena od prirodnih nepogoda poplave, suša i šumskih požara, snježnih padavina i olujnog vjetrova, toplinskih valova, odrona i lavina te specifičnih epidemija koje se direktno ili indirektno vezane za hidrološke, meteorološke i klimatološke uslove. Iz tih razloga Albanija se svake godine nekoliko puta suočava sa različitim oblicima prirodnih opasnosti koje mogu izazvati ljudske žrtve i ekonomske gubitke.

Pravni okvir i institucionalni okvir u Albaniji je uspostavljen prema Zakonu o civilnim hitnim službama⁹⁰ koji definiše glavne zadatke i obaveze Generalne direkcije za vanredne situacije Republike Albanije, ali i drugih institucija koje imaju svoje mjesto i ulogu u vanrednim situacijama izazvanim prirodnim ili drugim nesrećama.

Na nivou regija i opštinskom nivou uspostavljeni su odjeli koji se bave upravljanjem u hitnim situacijama. Sve aktivnosti na tim nivoima provode se na osnovu Zakona o civilnim hitnim službama, Zakona o zaštiti od požara i Zakona o lokalnoj samoupravi. Strukture na opštinskom nivou su koordinirane od strane državnih struktura, iako se one finansiraju od strane struktura lokalne vlasti. Na državnom nivou mehanizam koordinacije za većinu aspekata vezanih zaštitu i spašavanje je nadležnost Generalne direkcije za vanredne situacije koja je do 2018. godine bila u sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova, a 2018. godine je ušla u sastav Ministarstva odbrane. U okviru takve strukture omogućen je aktivan pristup svim aspektima vezanim za katastrofe uključujući i koncepte za smanjenje rizika od katastrofa u planiranju razvoja. Uprava koordinira aktivnosti vezane za razvoj sektorskih politika i planova. Paralelno s tim, svako Ministarstvo je odgovorno za koordinaciju aktivnosti koje se odnose na njihovo području odgovornosti. Predstavnik Ministarstva unutrašnjih poslova predsjedava Međuministarskim komitetom za vanredne situacije koji formira Vijeće ministara. Ovaj Komitet ima savjetodavno

⁹⁰ <http://ipacivilprotection.eu/albania>

- koordinativnu ulogu nakon proglašenja vanrednih situacija i u političkom smislu povezuje sve uključene subjekte.

Svako resorno ministarstvo je odgovorno za koordinaciju na svom području odgovornosti. Trenutno stanje pokazuje minimalnu koordinaciju aktivnost na smanjenju rizika od prirodnih ili i drugih nesreća između ovih ministarstava i Generalne direkcije za vanredne situacije. Po pitanju finansijskih sredstava, pitanja sistema zaštite i spašavanja, budžetski su planirana, s tim da ovo pitanje nije decidno riješeno tačno određenim finansijskim iznosom već je praksa da ministarstva i druge nadležne institucije svake godine pripremaju prijedlog budžeta za civilno planiranje i odgovor na hitne situacije unutar njihovih područja djelatnosti.

2. Republika Hrvatska

Republika Hrvatska je srednjoevropska i sredozemna država smještena u južnom dijelu Srednje Evrope, te u sjevernom dijelu Sredozemlja. Ključne prirodne opasnosti koje utiču na Hrvatsku su: poplave, potresi i šumski požari. Ostali prirodni rizici koji utiču na Hrvatsku su: jake kiše, suša, teški snijeg i poledica, oluja s gradom, jaki vjetrovi i toplinski talasi. Najveće ekonomske gubitke tokom posljednjih desetljeća izazvali su suše, grad i oluje. Brojne su i opasnosti za pojavu nesreća sa prekograničnim efektima a posebno poplave, šumski požari i raspršenost vazdušnog onečišćenja.

Vlada Republike Hrvatske je odgovorna za upravljanje i efikasno funkcionisanje sistema zaštite i spašavanja u katastrofama. Ove odgovornosti se odnose na prevenciju, djelovanje u katastrofama i ublažavanje posljedica katastrofa u skladu sa nadležnostima, široko rasprostranjene među različitim institucijama unutar državne uprave. Organizacija i strukture uspostavljeni na nacionalnom nivou, uopšteno govoreći, posebno se ogledaju na nižim upravnim nivoima.

Državna uprava za zaštitu i spašavanje (DUZS) je samostalna, stručno-operativna i upravna organizacija u Republici Hrvatskoj koja priprema, planira i rukovodi operativnim snagama i vrši koordinaciju djelovanje svih segmenata sistema zaštite i spašavanja. Prava i obaveze DUZS propisani su Zakonom o zaštiti i spašavanju. Najvažniji zadaci Uprave su koordinacija institucija u cilju izrade procjene rizika i procjenu ranjivosti, sačinjavanje mjera i postupaka usmjerenih na sprječavanje krize i nesreće, osiguranje provođenja ovih mjera te brzo i efikasno upravljanje u slučaju velikih katastrofa.

Na nacionalnom nivou mehanizam finansiranja je kombinacija budžetskih izdvajanja za Državnu upravu za zaštitu i spašavanje, drugih odgovarajućih vladinih tijela (Hidrometeorolški zavod, Hrvatske vode, Hrvatske šume) i sredstva za provedbu pojedinih planova za zaštitu od

katastrofa (kao što su Nacionalni plan zaštite i spašavanja, Plan intervencija u slučaju šumskih požara i požara otvorenog prostora na području Republike Hrvatske i druga planska dokumenta). Finansijska sredstva vezana za finansiranje na županijskom i opštinskom nivou planiraju se u sklopu ukupnih budžetskih sredstava namjenjenih sistemu zaštite i spašavanja županija i opština. Sistem finansiranja je relativno stabilan.

Od 1. januara 2019. godine u Hrvatskoj djeluje izmjenjeni oblik organizacije zaštite i spašavanja i nadležnosti u toj oblasti. Prestala je sa funkcioniranjem DUZS. U okviru Ministarstva unutarnjih poslova formiran je Direktorat za civilnu zaštitu u čiji sastav su uključeni Centar za deminiranje, Državni ured za radiološku i nuklearnu sigurnost i Agencija za eksplozivnu atmosferu.⁹¹

3. Republika Sjeverna Makedonija

Većina prirodnih nepogoda u Republici Sjevernoj Makedoniji se odnose na hidrometeorološke, vremenske i klimatske uslove. Osim hidrološkim i meteorološke opasnosti (poplave uzrokovane obilnim padavinama, suše i toplotni talasi, snježne padavine, pojave olujnog vjetra, odroni i klizišta, šumski požari, pojave pustinjskog pijeska u zraku te pojava epidemija koje su direktno ili indirektno vezani za hidrologiju, meteorologiju i vremenske uslove).

Zakon o zaštiti i spašavanju, (Službeni vijesnik Republike Makedonije, broj 36/04 od 10.06.2004), i Zakon o kriznom upravljanju, (Službeni vijesnik Republike Makedonije, broj 29/05 od 04.05.2005) su ključni zakoni koji se bave pitanjima smanjenje rizika od katastrofa i uspostavljaju temeljne državne politike u ovoj oblasti. Pored Direkcije za zaštitu i spašavanje formiran je i Centar za upravljanje krizama kao nezavisno državno tijelo u cilju izgradnje sistema kriznog menadžmenta (CUK).

Unutar relevantnih zakona, ove dvije odvojene institucije, se bave politikom, izgradnjom i jačanjem sistema te mjerama i aktivnostima koje je potrebno preduzeti u cilju rješavanje prirodnih ili tehničko-tehnoloških nesreća ili kriznih situacija.

Centar za upravljanje krizama⁹² je nezavisni organ državne uprave i zaseban pravni subjekt ranga Uprave po položaju i funkciji. CUK je započeo s radom u oktobru 2005, a na osnovu Zakona o kriznom upravljanju ima nadležnosti u cilju obezbjeđenja koordinacije, saradnje i komunikacije između svih subjekata uključenih u sistem Nacionalnog kriznog upravljanja.

⁹¹ Izvor: Zakon o izmjenama zakona o sustavu civilne zaštite („Narodne novine,“ broj 118/2018)

⁹² <http://www.cuk.gov.mk/>

Direkcija za zaštitu i spašavanje⁹³ je samostalno tijelo državne uprave i zasebni pravni subjekt, koji je započeo s radom 16. maja 2005. Sastoji se od četiri sektora, sa 11 jedinica, 35 regionalnih odjeljenja za zaštitu i spašavanje koji obavljaju poslove na nivou lokalne zajednice. Direkcija je stručno i operativno tijelo zaduženo za obavljanje aktivnosti zaštite i spašavanja. U svom radu usko saradjuje sa ostalim institucijama i organizacijama po pitanjima zaštite i spašavanja. Zajedno sa Centrom za upravljanjem krizama čini osnovnu snagu u DRR aktivnostima i ima izuzetno dobre rezultate kada je u pitanju operativni rad. Direkcija ima izričitu nadležnost operativnog djelovanja u slučajevima prirodnih ili drugih nesreća a posebno u uslovima poplava, požara i drugih nesreća.

4. Crna Gora

Geografski položaj Crne Gore kao mediteranske zemlje čini ovu zemlju sklonom i izloženom nekoliko vrsta elementarnih nepogoda poput obilnih kiša i poplava, sniježnih padavina, olujnih vjetrova, ekstremnih toplotnih talasa, suša i šumskih požara, klizišta, lavina, pojave pustinjačkog pijeska u zraku i drugih opasnosti koje se direktno ili indirektno odnose na hidrološke, meteorološke i vremenske uslove.

Sa legislativnog aspekta veći broj zakona i podzakonskih akata tretiraju pitanja zaštite i spašavanja su: Zakon o zaštiti i spašavanju („Sl. list Crne Gore", 13/2007); Zakon o vodama ("Sl. list Crne Gore", broj 27/07); Zakon o hidrometeorološkim poslovima ("Sl. list Crne Gore", br. 26/10); Zakon o hidrografskoj djelatnosti ("Sl. list Crne Gore", br. 26/10).

U Direktoratu za vanredne situacije vrše se poslovi koji se odnose na: izradu strategija, projekata, programa i praćenje njihove realizacije; ostvarivanje procesa harmonizacije zakonodavstva sa pravnim sistemom EU; izradu zakonskih i podzakonskih propisa; analizu i praćenje stanja u oblasti zaštite i spašavanja; utvrđivanje programa za opremanje i razvoj sistema zaštite i spašavanja; priprema prijedloga odluka o obezbjeđivanju materijalnih rezervi za potrebe zaštite i spašavanja; davanje uputstava za upravljanje u zaštiti i spašavanju i predlaganje mjera učesnicima zaštite i spašavanja; prikupljanje podataka o prijetnjama, uzrocima i posljedicama vanrednih situacija; pružanje pomoći u otklanjanju posljedica vanrednih situacija; kontrolu mobilnosti i interventne spremnosti operativnih jedinica; pripremu i praćenje izvršavanja ugovora o upotrebi i djelovanju specijalističkih jedinica; propisivanje tehničkih standarda sistema zaštite i spašavanja u skladu sa međunarodnim standardima; planiranje i razvoj civilne zaštite i usklađivanje njenog djelovanja sa operativnim

⁹³ <http://www.dzs.gov.mk/>

jedinicama zaštite i spašavanja; pripremu prijedloga odluke o slanju u inostranstvo operativnih jedinica na obuku, vježbe i humanitarne aktivnosti; traženje i prihvatanje pomoći od drugih država u slučaju nastanka vanrednih situacija; primanje poziva i obavještenja u hitnim situacijama preko jedinstvenog operativnog komunikacionog centra 112; inspekcijski nadzor⁹⁴.

Direktorat se sastoji od Direkcije za civilnu zaštitu i humanitarnu pomoć, Direkcije za preventivne poslove, Direkcije za operativne poslove, Direkcije aviohelikopterske jedinice, Direkcije za inspekcijski nadzor i područnih jedinica za vanredne situacije

Sistem zaštite i spašavanja se finansira iz budžeta institucija Crne Gore od lokalnog do državnog nivoa, ali i iz međunarodnih fondova i projekata kao i sredstva koja se nalaze planirana u sklopu proračuna poslovnih organizacija i drugih pravnih lica. 2018. godine donešena je Strategija Crne Gore na osnovu koje je za narednih četiri godine planiran finansijski okvir za potrebe sistema zaštite i spašavanja.

4. Republika Srbija

Glavni prirodni rizici kojima je Republika Srbija izložena su: velike kišne padavine koje izazivaju poplave, oluje, grad, odroni i klizišta, ekstremno niske temperature, velike količine sniježnih padavina i mogućnost sniježnih lavina, ekstremno visoke temperature vazduha, suše i mogućnost izbijanja šumskih i požara otvorenog prostora, potresi, epidemije stočnih bolesti i druge pojave koje mogu ugroziti zdravlje i živote ljudi ili prouzročiti veliku štetu.

Oblast zaštite i spašavanja uređena je: Zakonom o vanrednim situacijama⁹⁵, Zakonom o zaštiti od požara⁹⁶. Na osnovu zakona izrađena je i Nacionalna strategija zaštite i spašavanja u vanrednim situacijama⁹⁷ i Strategija zaštite od požara⁹⁸

Sektor za vanredne situacije objedinjuje sve postojeće resurse u zaštiti, spašavanju i reagovanju u vanrednim situacijama. Od 2006. godine organizovana je Služba koja pored vatrogasaca-spasilaca u svom sastavu ima i Uprave koje se bave preventivnom zaštitom, upravljanjem rizicima i civilnom zaštitom. Veliki trud ulaže se u poboljšanje organizacije, jačanje ljudskih kapaciteta i snabdijevanje opremom u cilju podizanja bezbjednosti i smanjanja broja žrtava i materijalne štete.

⁹⁴ www.mup.gov.me

⁹⁵ Službeni glasnik RS“, br. 111 od 29. decembra 2009, 92 od 7. decembra 2011, 93 od 25. septembra 2012. godine

⁹⁶ „Službeni glasnik RS“, broj 111 od 29. decembra 2009. godine

⁹⁷ "Službeni glasnik RS", broj 86 od 18. novembra 2011. godine

⁹⁸ "Službeni glasnik RS", broj 21 od 21.03.2012. godine

Operativnu formu Sektora čine pripadnici operativnih vatrogasno-spasilačkih jedinica. U svakom momentu 3.000 vatrogasaca je spremno da pruži svoj maksimum u zaštiti i spašavanju građana u Republici Srbiji. Sektor za vanredne situacije pored osnovnih vatrogasno-spasilačkih jedinica ima i specijalističke timove za spašavanje u slučaju zemljotresa, poplava, saobraćajnih nesreća i za spašavanje u slučaju tehničko-tehnoloških i udesa sa opasnim materijama.

Sektor za vanredne situacije u svom sastavu ima: Biro načelnika Sektora, Upravu za preventivnu zaštitu, Upravu za vatrogasno-spasilačke jedinice, Upravu za upravljanje rizikom, Upravu za civilnu zaštitu, i Nacionalni centar za vanredne situacije. Na lokalnom nivou, Sektor ima 27 organizacionih jedinica.

Sistem zaštite i spašavanja se finansira iz budžeta institucija Republike Srbije od lokalnog do državnog nivoa. Budžeti obuhvataju i posebne stavke koje se odnose na obračun finansijskih sredstava dobijenih od strane međunarodnih fondova i projekata. Posebne budžete za ovu namjenu imaju, preduzeća i druge poslovne organizacija i pravnih lica. Budžetske analize prate i kontrolišu ukupan priliv i potrošnju sredstava, ali isto tako i bilježe obaveze i razvojne planove koje će institucije morati preuzeti kada prestane priliv finansijskih sredstava planiranih kroz međunarode i druge projekte u ovoj oblasti. Budžeti nadležnih institucija ne predviđaju mogućnost odvajanja sredstava kao poseban segment, već se u svim slučajevima sredstva za smanjenje rizika planiraju u sklopu jedinstenog budžetskog okvira sistema zaštite i spašavanja.

VI DIO - ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Metodološki okvir ovog rada implicirao je teorijsku elaboraciju i korelaciju fenomena krize i upravljanja kriznim situacijama. Slijedom predmeta i ciljeva istraživanja, primjenom naučnih metoda istraživanja i prikupljanja podataka, u okviru rada izvršena je elaboracija fenomena krize, složena pojava koja je stanje ili situacija ugrožavanja vrijednosti pojedinca ili zajednice. Upravljanje tim takvim stanjem ili situacijama se određuje kao skup mjera i aktivnosti koje se poduzimaju u odgovoru na krizu. U odnosu na problem, predmet i ciljeve istraživanja, primjenom naučnih metoda istraživanja i prikupljanja podataka, u okviru rada izvršena je elaboracija modela kriznog menadžmenta UN, NATO, EU i OSCE sa aspekta zaštite i spašavanja, općeg modela kriznog menadžmenta (na osnovu modela UN, NATO, EU i OSCE), ali i modela upravljanja sistemom zaštite i spašavanja u Bosni i Hercegovini, kao i drugih država na prostoru Jugoistočne Evrope.

U skladu sa postavljenim teorijsko - metodološkim okvirom, rezultati istraživanja formalnih i sadržajnih svojstava upravljanja u kriznim situacijama u sistemu zaštite i spašavanja, ili općenito, upućuju na sljedeće zaključke.

- Teorijska, a posebno empirijska istraživanja, koja su provedena za potrebe ovoga rada, pokazuju da su opasnosti koje mogu ugroziti ljude i materijalna dobra mnogobrojne manifestovane prirodnim ili drugim nesrećama i katastrofama. Uobičajeno, opasnosti po ljude i materijalna dobra uslijed zemljotresa dolaze iznenadno i mogu biti velikog obima. Veliki obim stradanja može se očekivati u slučajevima nesreća širih razmjera ili enormno visokog intenziteta na manjim područjima. U kontekstu koji je izložen ozbiljnim prirodnim katastrofama situaciju sistem zaštite i spašavanja u Bosni i Hercegovini se suočava sa izazovima koji su rezultat kompleksne institucionalne arhitekture države koja se odražava na upravljanje i sistematsku koordinaciju uz veoma ograničene resurse.

- Modeli kriznog menadžmenta UN, NATO, EU i OSCE uključuju regulatorne odredbe o djelovanju organizacija u krizama izazvanim prirodnim i drugim nesrećama, jasnu ulogu nosilaca odgovora na takve krize, te potrebne mehanizme, resurse i finansijska sredstva;

- Djelovanje UN, NATO, EU i OSCE u oblasti kriznog menadžmenta praćeno je teškoćama koje su rezultat objektivnih ograničenja, složenosti organizacija, te interesa organizacija i država članica, pri čemu su teškoće prvenstveno prisutne u oblasti donošenja političkih odluka o odgovoru na krizu;

- Provedenim istraživanjem je potvrđeno da elemente modela kriznog menadžmenta UN, NATO, EU i OSCE, načelno čine politička tijela, civilna i vojna stručna tijela, te civilne i vojne operativne strukture. U oblasti zaštite i spašavanja, najznačajniji civilni aspekti kriznog menadžmenta su civilna zaštita, humanitarna pomoć i zaštita okoliša;
- Sistem zaštite i spašavanja u Bosni i Hercegovini karakterišu: nedovoljna uvezanost, nedovoljan stepen koordinacije ključnih subjekata prilikom planiranja te preventivnog i operativnog djelovanja. Analizom je prepoznata praksa da je zaštita i spašavanje samo u nadležnosti organa civilne zaštite, a ne i obaveza niza institucija, organa, privrednih društava i čitavog društva u cjelini.
- Upravljanja kriznim situacijama sistema zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine karakteriše koordinirajuća pozicija državnih institucija, uslijed čega zaštita i spašavanje nije integralna funkcija na državnom nivou. Civilna zaštita je centralni dio sistema zaštite i spašavanja. Upravljačka i rukovodna struktura, personal i resursi civilne zaštite u nadležnosti su entitetskih i nižih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini. Prevazilaženje ovakvog stanja zahtijeva usaglašavanje zakonskih rješenja usmjerenih ka jačanju nadležnosti postojećih i uspostavi novih državnih struktura zaštite i spašavanja. Sa aspekta organiziranosti i opremljenosti, Oružane snage Bosne i Hercegovine su najznačajnija pomažuća snaga civilnoj zaštiti u odgovoru na prirodne i druge nesreće. Efikasnije pružanje ovakve pomoći zahtijeva jednostavniji i precizno uređen način, što je moguće postići izmjenama Zakona o odbrani Bosne i Hercegovine i donošenjem procedura angažiranja Oružanih snaga Bosne i Hercegovine;
- U radu je procijenjeno da se organizaciju sistema zaštite i spašavanja treba adaptirati sa pozitivnim praksama u zemljama okruženja, kao i zemljama članicama EU. Sagledavanjem uspješnih rješenja u okviru rada naznačenima je potreba za uspostavljanje modela upravljanja kriznim situacijama sistema zaštite i spašavanja u Bosni i Hercegovini. Aspekti predloženog modela razgraničeni su na civilne i vojne, a elementi na vladine i nevladine. Najznačajniji civilni aspekt predloženog modela čini civilna zaštita, a vojni Oružane snage Bosne i Hercegovine. Elemente upravljanja kriznim situacijama iz vladinog sektora čine organi, institucije i javni subjekti na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Elemente iz nevladinog sektora čine privatni subjekti i razni oblici društvenog samoorganiziranja. Integriranjem svih elemenata upravljanja kriznim situacijama, donošenjem odgovarajućih zakonskih rješenja sa centralnom ulogom državnih tijela, konstituirao bi se jedinstven okvir za uspješno angažiranje vladinih i nevladinih aktera u odgovoru na prirodne i druge nesreće u Bosni i Hercegovini.
- Efikasan institucionalni okvir i zakoni na državnom i lokalnom nivou su od temeljnog značaja za efektivno funkcioniranje sistema zaštite i spašavanja. Institucionalni okviri trebaju omogućiti

razmjenu informacija i jasno definiranje mehanizama za pripravnost i odgovor na katastrofu. To uključuje definiranje uključenih organizacija, mandate i odgovornosti; strukturu za komunikaciju i koordinaciju u ovisnosti od obima hitne situacije, sporazume i procedure saradnje između državnog, entitetskog, kantonalnog i općinskog nivoa vlasti, sporazume o razmjeni podataka i zajedničko upravljanje sredstvima za odgovor. Kao opšte opažanje može se reći da je znatan broj pitanja potrebno preciznije i jasnije regulisati kako bi se stvorili uslovi za lakšu i jasniju primjenu zakonskog okvira u praksi.

- Upravljanje i koordinacija uključuju identifikaciju linije nadređenosti, raspodjelu odgovornosti i konkretnu razradu načina na koji se upravlja resursima i donose odluke. Svi nivoi vlasti trebaju zajednički definirati formalne mehanizme za unapređenje pravovremene koordinacije među uključenim akterima. To će pomoći i u rješavanju nedostataka i izbjegavanju dupliranja napora olakšavanjem ojačane integracije i interoperabilnosti kapaciteta. Za potrebe djelotvorne koordinacije za pripravnost također je od najveće važnosti da se nadležne institucije dogovore o odgovarajućim sistemima podrške zajedničkom upravljanju i praćenju raspoloživih sredstava za odgovor. To uključuje stvaranje zajedničkih IT sredstava da bi se omogućila razmjena podataka o postojećim kapacitetima.

- Sveobuhvatno planiranje je od suštinskog značaja za razvoj kapaciteta za odgovor na hitne situacije. To uključuje uzajamno povezivanje različitih mjera pripravnosti: procjene rizika i ugroženosti u kombinaciji sa procjenom postojećih kapaciteta, planiranje za vanredne situacije, sisteme ranog upozoravanja, redovnu izgradnju kapaciteta i razvoj tehničkih sredstava i procedura za hitne situacije zajedno sa mehanizmom finansiranja aktivnosti odgovora. Potrebno je da svi nivoi vlasti u BiH zajednički i na tekućoj osnovi rade na formuliranju planova, poduzimaju aktivnosti kojima osiguravaju da se planovi mogu provesti u stvarnosti na koordiniran način, redovno testiraju i vježbaju provođenje planova da bi identificirali nedostatke i oblasti za unapređenje, identificirali potrebe za resursima i skladištili i distribuirali resurse prema potrebi.

- Procjene kapaciteta treba provoditi redovno s ciljem evaluacije postojećih sredstava, identifikacije nedostataka i osmišljavanja odgovarajućih korektivnih mjera. Strategije za izgradnju kapaciteta i djelovanje u pravcu izgradnje kapaciteta moraju uključivati također i pouke izvučene iz odgovora na ranije katastrofe, razvoj specijaliziranih jedinica za odgovor putem resursa koji su raspoloživi u sistemu, posebno prilagođena tehnička i taktička obuka i programi vježbi simulacije, te evaluacija promjena do kojih je došlo u ukupnom sistemu pripravnosti.

- Izgradnja odgovarajućeg nivoa kapaciteta za odgovor na katastrofu je od suštinskog značaja. Funkcionalan sistem za upravljanje katastrofom zavisi od raspoloživosti finansijskih resursa za

planiranje pripravnosti i operacije odgovora. U tu svrhu, pravni okvir treba osigurati dodjelu budžetskih sredstava i institucionalizirane mehanizme finansiranja u sklopu planova za upravljanje katastrofom na svim nivoima. Nedostatna finansijska sredstava za zaštitu i spašavanje odražavaju se na postojeće strukture koje su nedovoljne i nedovoljno opremljene, obučene. Kada su u pitanju izdvajanja za zaštitu i spašavanje ista nisu u okviru prioriteta, tako da su štete koje se javljaju kao posljedica neke prirodne ili druge nesreće u jednoj godini daleko veće od ulaganja u rješavanje određenih nedostataka koji uzrokuju te štete. Preporučuju se i sredstva za hitne situacije (koja se mogu iskoristiti u vrijeme katastrofe) i resurse za aktivnosti u smislu osiguranja pripravnosti. Također je važno da zakon jasno definiira na koji način se mogu ponovo uspostaviti fondovi za hitne situacije na državnom entitetskom i lokalnom nivou u slučaju da su sredstva iskorištena za katastrofu, kao i gdje se mogu naći dodatna sredstva, uključujući i vanjske izvore, u slučaju da je to potrebno zbog obima katastrofe i kako se ta dodatna sredstva mogu brzo mobilizirati i na koji način se njima upravlja.

- Potreba za prevencijom je od izuzetne važnosti u slučajevima poplava, požara, katastrofalnih zemljotresa, a posebno je nedostatak mjera za evaluacijom, što je posebno došlo do izražaja u poplavama, požarima i snježnim padavinama. Operativni, preventivni i drugi kapaciteti trebaju da se poboljšaju kako bi se poboljšala efikasnost sistema zaštite i spašavanja u kriznim situacijama. Imajući u vidu finansijsku situaciju u Bosni i Hercegovini, vrstu i obim prirodnih ili drugih nesreća koje se javljaju svake godine, kao i ekonomske i druge štete koje nastaju kao posljedica prirodnih ili drugih nesreća neophodno je da se međunarodne organizacije i institucije maksimalno angažiraju kako bi se osigurala sredstva za određene projekte čijom implementacijom bi se stvorili uvjeti za efikasno djelovanje u slučaju prirodnih ili drugih nesreća.

Elaboracija modela upravljanja kriznim situacijama sistema zaštite i spašavanja u Bosni i Hercegovini prezentira da su realizirani naučni i društveni ciljevi istraživanja postavljeni teorijsko - metodološkim okvirom ovog rada. Elaborirane karakteristike, teorijski i empirijski pokazatelji, bez obzira na određene prepreke, potvrđuje da se ostvaruje funkcija u oblasti zaštite i spašavanja. Eksplanacija organizacije i funkcionisanja postojećeg sistema zaštite i spašavanja u BiH na svim nivoima njegovog organizovanja, pokazuje da je sistem veoma kompleksan što umanjuje njegovu funkcionalnost. Dostignuta organizacija sistema zaštite i spašavanja za djelovanje u vanrednim situacijama treba se unaprijediti na nivo koji pruža sigurnost koja je neophodna u cilju zaštite građana u slučaju prirodnih i drugih nesreća.

Iz navedenog proizilazi da je kroz strukturu varijabli i indikatora potvrđena generalna hipoteza istraživanja ovog rada, prema kojoj upravljanje kriznim situacijama u sistemu zaštite i

spašavanja, kao značajna funkcija u pružanju zaštite ljudi i materijalnih i drugih dobara u slučaju prirodnih ili drugih nesreća, ima važno mjesto i ulogu u sistemu sigurnosti u cjelini, te se kontinuirano trebaju iznalaziti rješenja za njegovo funkcionalno unapređenje.

Dalja istraživanja u ovoj oblasti trebaju ići u pravcu elaboriranja specifičnih institucionalnih kapaciteta, mehanizama i resursa sa aspekta zaštite i spašavanja. Rezultati ovog i dalja istraživanja mogu biti od višestruke društvene koristi sa aspekta izgradnje efikasnog sistema zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine, što je, u konačnici, u funkciji postizanja većeg stepena sigurnosti bosanskohercegovačkog društva i svih njegovih građana.

LITERATURA:

1. Begović Anton (1989) Konceptija sistema opštenarodne odbrane, Poslovna politika, Beograd
2. Bogdan Šešić (1969), Opšta metodologija, Naučna knjiga, Beograd;
3. Bajramović Zlatan (2016), Upravljanje ljudskim resursima sigurnosnog sektora Bosne i Hercegovine, Fakultet političkih nauka, Sarajevo
4. Miroslav Pečujlić (1989), Metodologija društvenih nauka, Savremena administracija, Beograd;
5. Barton, Laurence (1993.), Crisis in Organizations: Managing and Communicating in the Heat of Chaos, Cincinnati, South-Western Publishing Company.
6. Beridan, Izet (2003.), Konflikti, Sarajevo, Fakultet političkih nauka.
7. Beridan, Izet (2008.), Politika i sigurnost, Sarajevo, Fakultet političkih nauka.
8. Cohen, Richard and Mihalka, Michael (2001.), Cooperative Security: New Horizons for International Order, Garmisch - Partenkirchen, George C. Marshal Centre.
9. Coombs, Timothy (1999.), Ongoing Crisis Communication: Planning, Managing and Responding, London, SAGE Publications
10. Ćurak, Nerzuk (2009.), Informativni menadžment u zaštiti i spašavanju (hrestomatija), Sarajevo, Univerzitet u Sarajevu, Fakultet političkih nauka.
11. Dujović, Jagoš (1997), Osnovi ratne vještine, autorsko izdanje, Sarajevo
12. Dujović, Jagoš (2006.), Rukovođenje i upravljanje sistemima sigurnosti, Sarajevo, Fakultet političkih nauka.
13. Jagoš Dujović, (2009), Metode procjenjivanja, programiranja i planiranja zaštite i spašavanja (Skripta), Fakultet političkih nauka - Sarajevo, Sarajevo;
14. Eskola, Susan (2008.), Crisis Management in Crisis, Helsinki, National Defence University.
15. Fridman Lorens (1980) Da li civilna odbrana tvrdi previše, Vojnoizdavački zavod, Beograd,
16. Grizold, Anton (1998.), Međunarodna sigurnost - Teorijsko institucionalni okvir, Zagreb, Fakultet političkih znanosti.
17. Grizold, Anton, Tatalović, Siniša, Cvrtila, Vlatko (1999.), Suvremeni sistemi nacionalne sigurnosti, Zagreb, Fakultet političkih znanosti.
18. Huben, Marc (2005.), International Crisis Management, The approach of European states, London and New York, Routledge.
19. Huseinbašić, Ćamil (1996) Stanje sistema civilne zaštite Bosne i Hercegovine, KDB „Preporod“ Tuzla.
20. Huseinbašić, Ćamil (1999) Civilna zaštita, Federalno ministarstvo odbrane, Sarajevo

21. Huseinbašić, Ćamil (2006.), Rukovođenje i upravljanje u katastrofama, Sarajevo, Sejtarija, d.o.o.
22. Huseinbašić, Ćamil (2007.), Civilna zaštita u sistemu sigurnosti, Sarajevo, Fakultet političkih nauka.
23. Huseinbašić, Ćamil (2009.), Upravljanje sistemom zaštite i spašavanja, Sarajevo, Jordan Studio d.o.o.
24. Huseinbašić, Samir (2008.), Civilna zaštita u euro-atlantskim sistemima sigurnosti, Sarajevo, Jordan Studio d.o.o.
25. Ibrahimpašić, Mensur (1982) Društvena priroda opštenarodnog odbrambenog rata, VIZ Beograd.
26. Jašarević, Faruk, Jašarević, Zlatan (2008.), Osnove menadžmenta, Sarajevo, Interlinea.
27. Javorović, Božidar (1990) Društvene promjene i odbrana i zaštita, Otvoreno sveučilište, Zagreb.
28. Keković, Zoran, Kešetović, Želimir (2006.), Krizni menadžment I, Prevencija krize, Hrestomatija, Beograd, Fakultet bezbednosti.
29. Smajić, Muhamed (2003.), Mirovne operacije Organizacije ujedinjenih nacija, Sarajevo, Federalno ministarstvo odbrane.
30. Smajić, Muhamed (2011.), Međunarodne organizacije i sigurnost Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu, Dobra knjiga, Sarajevo,
31. Smajić, Muhamed (2020) Planiranje u teoriji i praksi, Sarajevo
32. Albert R. Roberrst (2005) Crisis Intervention Handbook: Assessment, Treatment and Research, Third Edition, Oxford University Press
33. Mišković, Ivan (1987) Civilna zaštita SFRJ, Poslovna politika, Beograd
34. Michael Regester, Judy Larkin Risk (2005) Issues and crisis Management, A Casebook of best practice-Third Edition, Chartered Institute of Public Relations, London and Sterling, VA
35. Deborah Lupton (1999) Risk, Routledge London-New York;
36. Malcolm Waters (2001) Globalization, Routledge London-New York;
37. Arjen Boin, Paul t Hart, Eric Stem, Bengt Sundelius(2005) The politics of Crisis Management, Public Leadership under Preasure, Cambridge University Press;
38. John J. Fay (2006) Contemporary Security Management, Second Edition, Elsevier Butterworth – Haineman;
39. Ulrich Schneckner (2002) Developing and Applaying EU Crisis Management-Test Case Macedonia, European Centre for Minority Issues;

40. Karen Six, Eric Kovalski (2005) Developing a Risk Management Strategy, Five steps to Risk Management in Nonprofit and Charitable Organisations, Imagine-Canada;
41. Bimal Kanti Paul (2011) Environmental Hazards and Disasters, Context, Perspective and Management, Wiley-Blackwell
42. Christopher S. Chivvis (2010) EU Civilian Crisis Management, National Defence Research Institute RAND Corporation
43. Graeme P. Herd, Jouko Huru (2001) EU Civilian Crisis Management, Conflict Studies Research Centre UK;
44. Zaki Laidi (2008) EU Foreign Policy in a Globalized World, Routledge/ Garnet;
45. Michael E. Smith (2004) Europe's Foreign and Security Policy, Cambridge University Press;
46. Marc Houben (2005) International Crisis Management - the approach of European States, Routledge
47. Damon P. Coppola (2011) Introduction to international Disaster Management, Second Edition, Elsevier USA
48. Koenraad Van Brabant (2001) Mainstraming the Organisational Management of Safety and Security, Humanitarian Policy Group- Overseas Development Institute London
49. Michael, Gibbert (2010) Strategy Making in Crisis From Analysis to Imagination, Edvard Elgar Publishing ltd;
50. Ronald, Perri (1987) The social psihology of civilian defence, Faber, Lonodon.
51. Tom, Galagher (2005) The Balkans in the New Milenium, Routledge London-New York;
52. Zvonarević, Mladen (1986) Čovjek u zaštiti i spašavanju, Školska knjiga, Zagreb.

Leksikoni i rječnici

1. Beridan, Izet, Tomić, Ivo, Kreso, Muharem (2001.), Leksikon sigurnosti, Sarajevo, DES.
2. Kasumović, Ahmet i Huseinbašić, Ćamil (2000.), Enciklopedijski rječnik odbrane Bosne i Hercegovine, Sarajevo, Sejtarija.
3. Vujaklija, Milan (1980.), Leksikon stranih reči i izraza, Beograd, Prosveta.
4. Osnovni pojmovi, simboli i skraćenice u oblasti odbrane (2002) Federalno ministarstvo odbrane, Sarajevo.

Legislativa

1. Okvirni zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u Bosni i Hercegovini (2008.), Službeni glasnik BiH, br. 50/08.

2. Zbirka propisa iz oblasti zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih nepogoda i drugih nesreća u Federaciji Bosne i Hercegovine, (2007) Federalna uprava civilne zaštite, Sarajevo
3. Rezolucije Generalne skupštine UN o jačanju koordinacije hitne humanitarne pomoći UN: A/RES/47/168 iz 1992. godine, A/RES/48/57 iz 1993. godine, A/RES/58/114 iz 2003. godine, A/RES/59/141 iz 2004. godine, A/RES/61/134 iz 2006. godine i A/RES/63/139 iz 2008. godine (original engleski, objava na <http://www.un.org/documents/resga.htm>).
4. The Alliance's Strategic Concept (1999.), Brussels, NATO, Press release NAC-5 (99) 65 (objava na <http://www.nato.int>).
5. The Washington Treaty (objava na <http://www.nato.int>).
6. Ustav Bosne i Hercegovine sa amandmanom I (2009.), Sarajevo, Ustavni sud Bosne i Hercegovine.
7. Sendai Framework for Action 2015-2030: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters, UN International Strategy for Disaster Reduction – 2015

Članci u zbornicima

1. Bion, Arjen and Hart, Paul't (2008.), Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible?, u: Crisis Management, Volume III, Arjen Boin (ed.), London, Sage Publications Ltd.
2. Doktor, Cristoph (2007.), Strategic Crisis Management: Trends and Concepts, u: CSS Analyses in Security Policy Vol. 2 No. 23, Möckli, Daniel (ed.), Zurich, Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich (objava na <http://www.isn.ethz.ch/forschung/css-analysen>).
3. Holsti, Ole, R. (1990.), Crisis Management, u: Psychological Dimensions of War, Glad, Betty (ed.), Beverly Hills, Sage Publications.
4. *Leitao, Antonio* (2001.), Some Considerations on Crisis Management Within NATO, u: Building Stability in Weak States: The Western Balkans, Jurekovic, Predrag (ed.), Viena, National Defence Academy.
5. *Mihaljević, Branko, Toth, Ivan* (2008.), [Vođenje i upravljanje u kriznim situacijama](#), u: Zbornik radova III Znanstveno - stručna konferencije s međunarodnim sudjelovanjem "Menadžment i sigurnost", Taradi, Josip (ur.), Čakovec, Hrvatsko društvo inženjera sigurnosti (objava na <http://www.safety.hr>).

Web stranice

www.ec.europa

www.unisdr.org

www.coe.int

<http://www.undp.org>

[http://www.unep.](http://www.unep)

http://en.wikipedia.org/wiki/Disaster_risk_reduction

<http://www.concernusa.org>

<http://www.wmo.int>

<http://siteresources.worldbank.org>

http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/mic.htm

http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/mechanism.htm

www.duzs.hr

www.mup.gov.rs

www.mup.gov.me

<http://www.sos112.si/slo/tdocs/organigram.pdf>

www.preventionweb.net

<http://www.bih-x.com/bhinfo/mape.htm>

www.msb.gov.ba

POPIS SHEMA

| | |
|---|----|
| Shema 1. Organi i tijela UN..... | 31 |
| Shema 2. Struktura sistema zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine | 60 |
| Shema 3. Koordinacija sa nivoa BiH | 63 |



Naziv odsjeka i/ili katedre: Sigurnost

Predmet: /

IZJAVA O AUTENTIČNOSTI RADOVA

Ime i prezime: Nedžib Delić

Naslov rada: Upravljanje kriznim situacijama u sistemu zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine

Vrsta rada: Magistarski rad

Broj stranica: 123

Potvrđujem:

- da sam pročitao/la dokumente koji se odnose na plagijarizam, kako je to definirano Statutom Univerziteta u Sarajevu, Etičkim kodeksom Univerziteta u Sarajevu i pravilima studiranja koja se odnose na I i II ciklus studija, integrirani studijski program I i II ciklusa i III ciklus studija na Univerzitetu u Sarajevu, kao i uputama o plagijarizmu navedenim na web stranici Univerziteta u Sarajevu;
- da sam svjestan/na univerzitetskih disciplinskih pravila koja se tiču plagijarizma;
- da je rad koji predajem potpuno moj, samostalni rad, osim u dijelovima gdje je to naznačeno;
- da rad nije predat, u cjelini ili djelimično, za stjecanje zvanja na Univerzitetu u Sarajevu ili nekoj drugoj visokoškolskoj ustanovi;
- da sam jasno naznačio/la prisustvo citiranog ili parafraziranog materijala i da sam se referirao/la na sve izvore;
- da sam dosljedno naveo/la korištene i citirane izvore ili bibliografiju po nekom od preporučenih stilova citiranja, sa navođenjem potpune reference koja obuhvata potpuni bibliografski opis korištenog i citiranog izvora;
- da sam odgovarajuće naznačio/la svaku pomoć koju sam dobio/la pored pomoći mentora/ice i akademskih tutora/ica.

Mjesto, datum

Sarajevo, januar .2022. godine

Potpis
