

# SUSTAV CIVILNE ZAŠTITE U EUROPSKOJ I NACIONALNOJ PRAVNOJ REGULATIVI

---

Erstić, Luka

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2018

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **The Polytechnic of Rijeka / Veleučilište u Rijeci**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:125:035099>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-07**



Repository / Repozitorij:

[Polytechnic of Rijeka Digital Repository - DR PolyRi](#)



# **VELEUČILIŠTE U RIJECI**

Luka Erstić

## **SUSTAV CIVILNE ZAŠTITE U EUROPSKOJ I NACIONALNOJ PRAVNOJ REGULATIVI**

(specijalistički završni rad)

Rijeka, 2018.



# **VELEUČILIŠTE U RIJECI**

Odjel sigurnosti na radu

Specijalistički diplomski stručni studij Sigurnost na radu

## **SUSTAV CIVILNE ZAŠTITE U EUROPSKOJ I NACIONALNOJ PRAVNOJ REGULATIVI**

(specijalistički završni rad)

**MENTOR**

Dr. sc. Sandra Debeljak, pred.

**STUDENT**

Luka Erstić

MBS: 2426000096/15

Rijeka, travanj 2018.

VELEUČILIŠTE U RIJECI

Odjel sigurnosti na radu

Rijeka, 16. 10. 2017.

**ZADATAK**  
**za specijalistički završni rad**

Pristupniku Luki Erstiću

MBS: 2426000096/15

Studentu specijalističkog diplomskog stručnog studija Sigurnost na radu izdaje se zadatak specijalističkog završnog rada – tema specijalističkog završnog rada pod nazivom:

**SUSTAV CIVILNE ZAŠTITE U EUROPSKOJ I NACIONALNOJ  
PRAVNOJ REGULATIVI**

**Sadržaj zadatka:** Prikazati nastanak i razvitak civilne zaštite i relevantne pravne akte. Objasniti pojam, mjere i zadatke civilne zaštite i razvoj koncepta civilnog kriznog upravljanja. Obraditi novosti u organizaciji i sustavu zaštite i spašavanja, odnosno civilne zaštite u Republici Hrvatskoj kroz odredbe novog Zakona o sustavu civilne zaštite i prikaz provedbenih propisa. Objasniti Mehanizam Europske unije za civilnu zaštitu i njegove provedbene instrumente, kao što je Koordinacijski centar za odgovor na hitne situacije, Zajednički komunikacijski i informacijski sustav za hitne intervencije i drugi.

**Preporuka** \_\_\_\_\_

Rad obraditi sukladno odredbama Pravilnika o završnom radu Veleučilišta u Rijeci.

**Zadano:** 16. 10. 2017.

**Predati do:** 30. 9. 2018.

**Mentor:**



(Dr. sc. Sandra Debeljak, predavač)

**Pročelnik odjela:**



(Dr. sc. Siniša Petrović, prof. v. k.)

**Zadatak primio dana:** 16. 10. 2017.



(Luka Erstić)

Dostavlja se:

- mentoru
- pristupniku

## IZJAVA

Izjavljujem da sam specijalistički završni rad pod naslovom „Sustav civilne zaštite u europskoj i nacionalnoj pravnoj regulativi“ izradio samostalno pod nadzorom i uz stručnu pomoć mentora dr. sc. Sandre Debeljak, pred.

Ime i prezime

Luka Erstić  
(Luka Erstić)

## SAŽETAK

Kao odgovor na povećani broj katastrofa, kojih smo svakodnevno i sami svjedoci, a samim time i povećan broj pružanja pomoći unesrećenima, razvija se sustav civilne zaštite. Civilna zaštita, što samo ime govori, radi na zaštiti ljudi, njihove imovine i dobara. Nakon povijesnog razvoja civilne zaštite koji se obrađuje u prvom dijelu rada, u radu se usmjerava trenutnom stanju i zakonskoj regulativi na području civilne zaštite s posebnim naglaskom na Mehanizam Europske unije za civilnu zaštitu, kao jedan od najuređenijih i najbolje organiziranih sustava civilne zaštite na svijetu.

**Ključne riječi:** civilna zaštita, pravna regulativa, Mehanizam za civilnu zaštitu, Zakon o sustavu civilne zaštite.

## SADRŽAJ

1. UVOD .....	1
2. POJAM, MJERE I ZADACI CIVILNE ZAŠTITE .....	2
3. POVIJEST PROPISA CIVILNE ZAŠTITE .....	6
3.1. Propisi civilne zaštite u Hrvatskoj u 18. i 19. stoljeću .....	6
3.2. Propisi civilne zaštite u Hrvatskoj od 20. stoljeća do danas.....	7
4. OBJEKTIVNE I SUBJEKTIVNE NOMOTEHNIČKE PRETPOSTAVKE ZA REGULIRANJE SUSTAVA CIVILNE ZAŠTITE .....	10
5. CIVILNO KRIZNO UPRAVLJANJE U EU .....	12
5.1. Razvoj koncepta civilnog kriznog upravljanja .....	12
6. CIVILNA ZAŠTITA U HRVATSKOJ PRIJE ULASKA U EU .....	14
7. ZAKON O SUSTAVU CIVILNE ZAŠTITE .....	21
7.1. Podzakonski akti vezani na temelju Zakona o sustavu civilne zaštite .....	23
8. MEHANIZAM EUROPSKE UNIJE ZA CIVILNU ZAŠTITU .....	25
8.1. Proces nastanka Mehanizma Europske unije za civilnu zaštitu .....	26
9. ZAKLJUČAK .....	41
LITERATURA .....	43
POPIS KRATICA .....	47
POPIS SLIKA .....	48



## 1. UVOD

Svakodnevno smo preplavljeni slikama raznih katastrofa kako iz svijeta tako i iz naše države. Razne katastrofe koje nas pogađaju svakodnevno ukazuju u kako nestabilnom i zahtjevnom vremenu živimo. Kao odgovor na povećan broj katastrofa, a samim time i povećan broj pružanja pomoći unesrećenim, razvija se sustav civilne zaštite. Civilna zaštita, što samo ime govori, radi na zaštiti ljudi, njihove imovine i dobara.

Ciljevi ovoga rada su definirati civilnu zaštitu, prikazati povijesni pregled razvoja civilne zaštite kroz zakonsku regulativu na području Republike Hrvatske i Europske unije, kao i trenutno stanje na području civilne zaštite u Europskoj uniji i Republici Hrvatskoj.

U prvom dijelu rada stavit će se naglasak na definiciju civilne zaštite i razvoj kroz povijest. Povijesni pregled odnosi se na vremensko razdoblje od 18. stoljeća do kraja 20. stoljeća. U prvom dijelu rada objasniti će se sve pretpostavke koje su se morale ostvariti za normalno funkcioniranje civilne zaštite kao i razvoj civilno kriznog upravljanja u Europskoj uniji.

U drugom dijelu rada naglasak je stavljen na sadašnje stanje civilne zaštite u Republici Hrvatskoj i koje su se sve promjene događale u tijeku pristupnih pregovora Republike Hrvatske s Europskom unijom. Detaljno će se objasniti zašto se je išlo u donošenje novog Zakona o sustavu civilne zaštite. U nastavku drugog dijela govori se o Mehanizmu Europske unije za civilnu zaštitu. Na ovaj dio rada je stavljen poseban naglasak. U njemu se prolazi kroz sve zakonske propise od samog začetka i ideje o Mehanizmu civilne zaštite. Također opisane su sve sastavnice Mehanizma za civilnu zaštitu, način rada Mehanizma i navedeni su statistički podatci Mehanizma do 2015. godine iz kojih vidimo da je to jedan od najbolje, ako ne i najbolje, organizirani sustav civilne zaštite u svijetu.

## **2. POJAM, MJERE I ZADACI CIVILNE ZAŠTITE**

Sukladno Zakonu o sustavu civilne zaštite (NN br. 82/15.; u daljnjem tekstu: Zakon o sustavu civilne zaštite ili Zakon) civilna zaštita je sustav organiziranja sudionika, operativnih snaga i građana za ostvarivanje zaštite i spašavanja ljudi, životinja, materijalnih i kulturnih dobara i okoliša u velikim nesrećama i katastrofama i otklanjanja posljedica terorizma i ratnih razaranja. (čl. 1. st. 2. Zakona o sustavu civilne zaštite).

Odnosno, prema autorima Šegvić, Klarić i Šinković to je intervencija nevojnog osoblja u nasilnu ili nenasilnu krizu s namjerom sprječavanja daljnje eskalacije krize i pospješivanja razrješenja, odnosno intervencija u (humanitarnoj) krizi koja ugrožava ili se odvija u državi, regiji ili društvu kao posljedica konflikta ili ekološke katastrofe (Šegvić, Klarić, Šinković, 2011., 256.). Organiziranje i djelovanje sustava zaštite i spašavanja u Republici Hrvatskoj utemeljeni su u Ustavu Republike Hrvatske, Zakon o sustavu civilne zaštite i podzakonskim propisima, Procjeni ugroženosti Republike Hrvatske od prirodnih i tehničko-tehnoloških katastrofa i velikih nesreća, Planu zaštite i spašavanja za područje Republike Hrvatske te pravnoj stečevini Europske unije u područjima civilne zaštite i zaštite okoliša, implementiranoj u hrvatsko zakonodavstvo (Perinić, 2015., 38). Odnosno osnovni zakon o civilnoj zaštiti jest prethodno navedeni Zakon o sustavu civilne zaštite koji je na snazi od 1. 8. 2015. godine, a kojim se uređuje sustav i djelovanje civilne zaštite; prava i obveze tijela državne uprave, jedinica lokalne i područne samouprave, pravnih i fizičkih osoba; osposobljavanje za potrebe sustava civilne zaštite; financiranje civilne zaštite; upravni i inspeksijski nadzor nad provedbom ovog zakona i druga pitanja važna za sustav civilne zaštite. (čl. 1. st. 1. Zakona o sustavu civilne zaštite) Koordinacijom djelovanja sustava civilne zaštite u Republici Hrvatskoj bavi se Državna uprava za zaštitu i spašavanje, a u sklopu nje djeluje Sektor za civilnu zaštitu koji je nositelj: 1. planiranja i razvoja sustava civilne zaštite i usklađivanja njezinog djelovanja s operativnim snagama zaštite i spašavanja i drugim sudionicima u aktivnostima zaštite i spašavanja, 2. nositelj ustrojavanja sustava upravljanja u katastrofama i velikim nesrećama na svim razinama, te propisuje smjernice za uspostavu sustava upravljanja u zaštiti i spašavanju i zadužen je za osiguravanje funkcioniranja jedinstvenog sustava upravljanja i rukovođenja u zaštiti i spašavanju u cilju jedinstvenosti djelovanja, 3. te sudjeluje u radu Stožera za zaštitu i spašavanje Republike Hrvatske, a nositelj

je ustrojavanja i rada Zapovjedništva civilne zaštite Republike Hrvatske (<http://duzs.hr/sektor-za-civilnu-zastitu-o-nama/>, 8. 9. 2017.).

Sustav civilne zaštite obuhvaća mjere i aktivnosti kojima se uređuju prava i obveze sudionika, ustroj i djelovanje svih dijelova sustava civilne zaštite i način povezivanja institucionalnih i funkcionalnih resursa sudionika koji se međusobno nadopunjuju u jedinstvenu cjelinu radi smanjenja rizika od katastrofa te zaštite i spašavanja građana, materijalnih i kulturnih dobara i okoliša na teritoriju Republike Hrvatske od posljedica prirodnih, tehničko-tehnoloških velikih nesreća i katastrofa, otklanjanja posljedica terorizma i ratnih razaranja. Sustav civilne zaštite ustrojava se na lokalnoj, područnoj (regionalnoj) i državnoj razini, a povezuje resurse i sposobnosti sudionika, operativnih snaga i građana u jedinstvenu cjelinu radi smanjenja rizika od katastrofa, pružanja brzog i optimalnog odgovora na prijetnje i opasnosti nastanka te ublažavanja posljedica velike nesreće i katastrofe. Djelovanje sustava civilne zaštite odvija se putem preventivnih i planskih aktivnosti, razvoja i jačanja spremnosti sudionika i operativnih snaga sustava civilne zaštite. (čl. 5., čl. 6. st. 1. Zakona o sustavu civilne zaštite)

Mjere i aktivnosti u sustavu civilne zaštite provode sljedeći sudionici: - Vlada RH, središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove civilne zaštite (Državna uprava), tijela državne uprave i druga državna tijela, Oružane snage RH i policija i jedinice lokalne i područne samouprave. Vlada RH rukovodi djelovanjem sudionika u sustavu civilne zaštite u katastrofama uz potporu Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske. (čl. 8.-9. Zakona o sustavu civilne zaštite) Prema članku 21. Zakona o sustavu civilne zaštite Stožer civilne zaštite osniva se na državnoj razini, razini područne i lokalne samouprave. Stožer civilne zaštite je stručno, operativno i koordinativno tijelo za provođenje mjera i aktivnosti civilne zaštite u velikim nesrećama i katastrofama. Stožer obavlja zadaće koje se odnose na prikupljanje i obradu informacija ranog upozoravanja o mogućnosti nastanka velike nesreće i katastrofe, razvija plan djelovanja sustava civilne zaštite na svom području, upravlja reagiranjem sustava civilne zaštite, obavlja poslove informiranja javnosti i predlaže donošenje odluke o prestanku provođenja mjera i aktivnosti. Način rada stožera određuje se poslovnikom koji donosi čelnik Državne uprave za Stožer civilne zaštite RH ili izvršno tijelo jedinice lokalne i područne samouprave za stožer koji osniva.

Osnovne mjere civilne zaštite čine uzbunjivanje i obavješćivanje, evakuacija, zbrinjavanje, sklanjanje, spašavanje, prva pomoć, KBRN zaštita, asanacija (humana, animalna, asanacija terena), zaštita životinja i namirnica životinjskog porijekla te zaštita bilja i namirnica biljnog porijekla (čl. 21. i 46. Zakona o sustavu civilne zaštite)

Kao posebna uloga civilne zaštite unutar Europske zajednice utvrđena je njezina asistencija humanitarnim akterima pri uspostavljanju uvjeta za preživljavanje pogođenog stanovništva (spašavanje, izgradnja izbjegličkih kampova, provođenje logističke potpore i sl.). Sastankom članica EU-a u Geteborgu su utvrđeni sljedeći ciljevi civilne zaštite: 1. formiranje 2-3 grupe po 10 stručnjaka za procjene i usklađivanje, koji bi bili sposobni da se upute u krizno područje u roku od 3-7 sati. Za te zadaće države članice moraju osnovati katalog 100 stručnjaka; 2. formiranje interventnih postrojbi od 2000 pripadnika s mogućnošću brzog razmještanja; 3. osiguravanje potrebnih specijaliziranih sredstava za različite vrste kriza.

Posljednji ciljevi su realizirani već 2002. godine, a 2004. godine ministri vanjskih poslova država članica su deklaracijom proglasili da su države članice za potrebe civilne zaštite ukupno izdvojile 4988 pripadnika. Odlukom Vijeća EU 2002. godine je osnovan Mehanizam EU za civilnu zaštitu sa zadaćom da koordinira aktivnosti civilne zaštite u slučajevima većih kriza (Šegvić, Klarić, Šinković, 2011., 263.).

Civilna zaštita ubraja se u jedno od glavnih područja djelovanja Europske unije u kojem Unija ima podijeljenu nadležnost s državama članicama, a u području civilne zaštite nadležna je za poduzimanje djelovanja kojima se podupiru, koordiniraju ili dopunjuju djelovanja država članica. U tom smislu pojam civilne zaštite u Europskoj uniji obuhvaća sve aktivnosti i zadaće koje u Hrvatskoj nose naziv zaštita i spašavanje (Huzanić Jerkov, 2015., 80.).

Sustav civilne zaštite financira se iz državnog proračuna RH, proračuna jedinica lokalne i područne samouprave, drugih izvora i donacija. U državnom proračunu Republike Hrvatske osiguravaju se financijska sredstva za razvoj i opremanje sustava civilne zaštite na državnoj razini, izvršavanje mjera i aktivnosti u sustavu civilne zaštite na državnoj razini, pružanje pomoći i primanje pomoći od drugih država sukladno preuzetim obvezama RH iz

međunarodnih ugovora, druge troškove u sustavu civilne zaštite na državnoj razini sukladno odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite i propisa donesenih za provedbu ovog Zakona (čl. 71. Zakona o sustavu civilne zaštite). Dan civilne zaštite u Republici Hrvatskoj obilježava se 1. ožujka. (čl. 4. st. 1. Zakona o sustavu civilne zaštite)

### 3. POVIJEST PROPISA CIVILNE ZAŠTITE

#### 3.1. Propisi civilne zaštite u Hrvatskoj u 18. i 19. stoljeću

U vrijeme kada je Hrvatska bila u sastavu Habsburške monarhije, a kasnije i Austro-ugarske doneseni su mnogi akti koji su predstavljali preteče suvremenih propisa modernog zakonodavstva glede prevencija i otklanjanja posljedica u slučajevima velikih prirodnih nepogoda. Prvi takvi propisi potječu iz zdravstvene, vatrogasne i redarstvene struke, a stvarani su ovisno o kriznim situacijama onog vremena. Prve takve nepogode odnosile su se na epidemije zaraznih bolesti, iako su još u vrijeme prvih civilizacija (kineske, indske i mezopotamske) ljudi bili primorani sanirati štetu od nepogoda, no za to nisu postojali nikakvi opći akti i propisi. Uređenje tokova rijeka sustavima kanala, navodnjavanja sušnih područja, stvaranje karantena u vrijeme epidemije kuge samo su neke od mjera koje su se provodile u najranijem razdoblju kao posljedice ili pak kao priprema za neku nepogodu. Na hrvatskim, jadranskim prostorima postojalo je cijeli niz statuta gradova u kojima se pojavljuju propisi koji govore o sanitarnim mjerama, kao što je primjerice čuvanje čistoće ulica, zabrana bacanja smeća, održavanje septičkih jama držanje stoke u gradu i sl. Dubrovnik je tako uveo karantenu za pomorce 1377. godine, a neke bratovštine imale su dužnost gašenja požara. Ipak, tek se 18. stoljeće smatra početkom modernog pravnog reguliranja. Uvođenje sanitarnog kordona uslijed pojave kuge u Beogradu, kontumanaca u unutrašnjosti Slavonije, dezinficiranje, zabrane okupljanja samo su neke od prvih mjera reguliranja s ciljem civilne zaštite. Vrhunac pravnog reguliranja bilo je donošenje općih propisa o zdravstvu (*Generale Normativum Sanitatis*) 1770. godine koje je donijela Marija Terezija. Broj propisa kojima se reguliraju krizne situacije i njihove posljedice povećao se tijekom 19. stoljeća. Sklapanjem Hrvatsko-Ugarske nagodbe 1868. godine unutar Zemaljske vlade za Hrvatsku, Slavoniju i Dalmaciju formirana su tri odjela: za bogoštovlje, nastavu i pravosuđe i unutarnje poslove. U sastavu *Odjela za unutarnje poslove* djelovao je Odsjek za redarstvene i vojničke i oružničke poslove i Odsjek za zdravstvene poslove. Ovi Odsjeci bili su usmjereni na očuvanje života ljudi i njihove imovine od strane ugroza poput poplava, požara i sličnih prirodnih nepogoda. Od 1894. godine na snazi je bio Zakon o uređenju zdravstvene službe koji je propisivao vertikalnu djelovanja i upravljanja od županije, općine, kotara ili grada. Zakon je predviđao i osnivanje privremenih epidemijskih bolnica. Osim ovog, 1894. godine donesen je i Zakon o

zaštiti mjera koje se primjenjuju za vrijeme epidemije kolere, odnosno prema odgovarajućoj međunarodnoj konvenciji iz 1893. sadrži obvezu države da prijavi zarazu kolere, određuje što je zaraženo područje i provodi mjere protiv širenja bolesti. Slični propisi narednih su godina osnovani za epidemije kuge, boginja, difterije, tuberkuloze, svrabu, trahomu itd. Djelatnost vatrogastva u otklanjanju požara kao mogućih katastrofa nije bilo toliko normirano kao zdravstvena djelatnost. Jedinstvenih općih propisa o „*vatrobranom redarstvu*“ nije bilo. Postojali su posebni propisi, npr. o sigurnosti „*obrtnih proizvođašta*“ u Obrtnom zakonu, o eksplozivnim stvarima i parnim kotlovima, o šumskim požarima u Zakonu o šumama, kao i ponešto u Kaznenom zakonu (Učur, Bartulović, Debeljak, 2015., 111.-113.).

### **3.2. Propisi civilne zaštite u Hrvatskoj od 20. stoljeća do danas**

Republika Hrvatska jedna je od prvih zemalja Europske unije u kojoj se javila ideja o potrebi zaštite stanovništva, dok se u drugim europskim zemljama svijest o potrebi razvoja civilne zaštite javila kao posljedica masovnog stradavanja civila u Prvom svjetskom ratu. Povod za razvojem zaštite civila u Hrvatskoj bio je veliki potres 1880. godine koji je pogodio Zagreb. U početku zaštita civila bila je usmjerena na okupljanje grupe ljudi koji su pomagali u kriznim situacijama, a nakon 1932. godine ova je ideja institucionalizirana. Tako je Gradsko poglavarstvo donijelo odluku o izgradnji Škole civilne zaštite, za obučavanje i osposobljavanje kadrova za zaštitu i spašavanje. Škola je dovršena i otvorena 27. veljače 1938. godine. Nalazila se u zgradi na Ksaverskoj cesti, u kojoj je danas Institut za medicinska istraživanja, dok su objekti u kojima je danas smješteno Učilišta vatrogastva i zaštite i spašavanja, s druge strane Ksaverske ceste, izgrađeni kao vatrogasni poligon i spremište Škole civilne zaštite. Uspješno je djelovala do ljeta 1945. kada je ukinuta, a objekti nacionalizirani. Ujedno je ukinut i cjelokupni sustav civilne zaštite koji je, pod nazivom „narodna zaštita“, postojao u dijelu države u kojem je djelovala vlast NDH.

Drugo razdoblje u razvoju sustava zaštite gleda se u okviru bivše Jugoslavije koja je 1948., na primjeru SSSR-a, ustrojila protuavionsku zaštitu (PAZ) kao jedinu službu za zaštitu stanovništva koja je kao takva, a u okviru Ministarstva obrane, djelovala do 1963. godine. Nakon velikog potresa u Skoplju, donesena je odluka o osnivanju civilne zaštite na temelju

koje je osnovana služba koja je djelovala u sastavu tadašnjeg saveznog Ministarstva unutarnjih poslova, ali je ubrzo prebačena u sastav obrambenih struktura republika. Sredinom 1970-tih pa sve do 1994. godine civilna zaštita u Hrvatskoj se razvijala na lokalnim razinama, u okviru općinske odnosno gradske uprave, a kratko vrijeme bila je smještena i u Ministarstvu obrane. Do 1994. godine civilna zaštita je definirana kao masovna organizacija čija je temeljna namjena bila zaštita i spašavanje stanovništva i materijalnih dobara u ratu. Planirano je uključivanje čak oko 600.000 građana, dok ih je oko 250.000 stvarno bilo raspoređeno u postrojbe i tijela civilne zaštite. Takav je sustav bio glomazan i inertan, a njegovi pripadnici nedovoljno opremljeni i osposobljeni.

Nakon državnog osamostaljenja, Republika Hrvatska je privremeno zadržala naslijeđeni sustav civilne zaštite. Njegove je sposobnosti u Domovinskom ratu koristila za pripremu i provođenje preventivnih mjera zaštite, ali prvenstveno mjera zaštite i spašavanja od posljedica ratnih djelovanja, kao što su provođenje evakuacije, sudjelovanje u organiziranju zbrinjavanja prognanika i izbjeglica, provođenje i nadziranje zamračivanja, zaštita i spašavanje od požara kao sekundarne pojave, raščišćavanje ruševina i prometnica, opskrbljivanje stanovništva pitkom vodom, zbrinjavanje domaćih životinja te humana i animalna asanacija (npr. samo tijekom i neposredno nakon okončanja vojno – redarstvene akcije “Oluja”, u asanaciji terena ukupno je uklonjeno cca 120 tona namirnica iz hladnjaka i ledenica, 4551 olupina vozila, ukopano je oko 8.000 grla stoke, odvezeno više stotina kamiona kućnog smeća iz oslobođenih gradova i naselja te prikupljeno više od 82.000 grla lutajuće stoke). Tijekom, kao i nakon Domovinskog rata, razminiranje te uklanjanje i dezaktiviranje neeksplozivnih ubojnih sredstava, bilo je posebno značajno područje angažiranja civilne zaštite. U tom kontekstu zanimljiv je podatak da je na pripremi i provođenju mjera zaštite i spašavanja sudjelovalo oko 130.000 pripadnika civilne zaštite. U obavljanju svojih zadaća pripadnici civilne zaštite dosljedno su poštovali Ženevske konvencije o zaštiti žrtava rata, civila i civilnih objekata, ne dovodeći u sumnju humanitarni karakter svojih djelovanja. Zahvaljujući pravodobnom i učinkovitim djelovanju, domoljublju, hrabrosti i požrtvornosti, pripadnici civilne zaštite uvelike su pridonijeli da stradanja civilnog pučanstva i ukupna materijalna šteta od ratnih razaranja budu što manji.

Od stjecanja državne samostalnosti i neovisnosti do danas, civilna zaštita je u Republici Hrvatskoj doživjela korjenite promjene, s kojima se započelo njezinim



prebacivanjem iz sastava Ministarstva obrane u sastav Ministarstva unutarnjih poslova 1. siječnja 1994. godine. Tada je pokrenut proces ujednačavanja organizacijskih rješenja i razvijanja zaštite i spašavanja kao jedinstvene strukture, s jednakim ustrojem u cijeloj državi, na način kako je to bilo uređeno u većini zemalja zapadne Europe. S prestankom angažiranja na zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od ratnih djelovanja, civilna zaštita koncentrirala je i usmjerila svoje planove i programe te sveukupan razvoj na prevenciju, zaštitu i spašavanje od prirodnih i tehničko – tehnoloških (civilizacijskih) nesreća i katastrofa. Katastrofe ne poznaju državne granice, a njihove posljedice mogu istovremeno zahvatiti područja jedne ili više država. Suočene s opasnostima koje svakodnevno ugrožavaju milijune ljudi i njihova materijalna dobra države su, kako bi im se učinkovito suprotstavile, upućene na međusobnu suradnju. Republika Hrvatska podupire povezivanje na međunarodnom planu kroz zajedničko djelovanje država i međunarodnih organizacija na području zaštite i spašavanja od prirodnih i civilizacijskih katastrofa s ciljem očuvanja sigurnosti i zaštite života ljudi, materijalnih dobara i okoliša. Iz navedenih razloga aktivno se uključila u europske i svjetske organizacije kojima su temeljne funkcije poticanje i usklađivanje aktivnosti sudionika u zaštiti i spašavanju na međunarodnom planu. Sukladno svojoj europskoj orijentaciji, poštujući načela humanosti i solidarnosti, Republika Hrvatska je sklopila bilateralne sporazume o suradnji u zaštiti od prirodnih i civilizacijskih katastrofa sa Slovenijom, Mađarskom, Bosnom i Hercegovinom, Austrijom, Slovačkom i Poljskom te potpisala i ratificirala međunarodne ugovore o suradnji i pomoći na području zaštite i spašavanja od mirnodopskih nesreća s državama članicama Srednjeeuropske inicijative i s pokrajinama i regijama u okviru Radne zajednice “Alpe-Jadran”.

Sustav civilne zaštite u Republici Hrvatskoj, uređuje se u skladu s rješenjima u Europskoj uniji. Sustav je postavljen ciljano „za sudjelovanje u zajedničkim aktivnostima pružanja humanitarne pomoći pogođenim državama s operativnim spasilačkim kapacitetima drugih država Europske unije“. Radi se o redovitom i posebnom organizacijskom obliku koji treba „provoditi spašavanje ugroženih ljudi, materijalnih i kulturnih dobara i okoliša, bez obzira na izvor ugrožavanja iz konteksta prirodnih ili tehničko-tehnoloških opasnosti“. Riječ je o univerzalnim, regionalnim, multilateralnim, bilateralnim, ali prvenstveno nacionalnim (državnim) propisima (Učur, Bartulović, Debeljak, 2015., 117.).

#### **4. OBJEKTIVNE I SUBJEKTIVNE NOMOTEHNIČKE PRETPOSTAVKE ZA REGULIRANJE SUSTAVA CIVILNE ZAŠTITE**

Kako bi sustav civilne zaštite mogao besprijekorno funkcionirati nužna je uspostava objektivnih pretpostavki za znanstveno uređenje odnosa nadležnosti, postupka, prostornog i vremenskog važenja i sadržaja propisa. Stoga su ovi odnosi u nadležnosti Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske, ministara u pojedinim ministarstvima, središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove civilne zaštite i jedinica lokalne i regionalne samouprave. Tako Vlada Republike Hrvatske donosi Procjenu rizika od katastrofa u RH, strategiju smanjenja rizika od katastrofa, strategiju razvoja sustava civilne zaštite i Državni plan djelovanja civilne zaštite. Čelnik središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove civilne zaštite donosi odluke, naredbe, smjernice i druge akte koji mogu imati karakter općih propisa. To su odnosi na pravilnik o popisu tehničkih sredstava i opreme civilne zaštite (vozila, uređaji, alati i sredstva) i ispitivanju. Jedinice lokalne i regionalne samouprave donose zakonom određene propise (opće akte) procjene rizika, plan djelovanja civilne zaštite, odluke, vanjski plan zaštite i spašavanja u slučaju nesreća. Sadržaj propisa čini i dio o operativnim snagama sustava civilne zaštite: stožera civilne zaštite, operativne snage vatrogastva, operativne snage Hrvatskog crvenog križa, operativne snage Hrvatske gorske službe spašavanja, udruge (koje imaju javne ovlasti od interesa za sustav civilne zaštite), postrojbe i povjerenici civilne zaštite, koordinatori na lokaciji i pravne osobe u sustavu civilne zaštite (Učur, Bartulović, Debeljak, 2015., 119.-120.).

Svi sudionici u sustavu civilne zaštite moraju posjedovati subjektivne nomotehničke pretpostavke da bi, propis koji se donosi bio i po sadržaju i po formi dio pravnog sustava i primjenjiv u praksi. Stoga se u subjektivne pretpostavke ubrajaju pravna svijest, znanje (opće, posebno, specijalističko) i pripremanje gradiva (građe, materijala). Posebna subjektivna nomotehnička pretpostavka odnosi se na pripremu gradiva (građe, materijala) i timski rad. Za to je potrebno koristiti univerzalna i regionalna vrela, pravnu stečevinu EU, sudsku i upravnu praksu, pravnu teoriju i bogatu praksu o tome. Na tome trebaju raditi timovi koji će pripremiti donošenje propisa u sustavu civilne zaštite i u tome prava i obveze brojnih subjekata, obrazovanje za te potrebe, financiranje, nadzor i druga pitanja značajna za sustav civilne zaštite. Moraju se ugraditi u propis: sustav organiziranja sudionika, operativnih snaga i

građana za ostvarivanje zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih i kulturnih dobara i okoliša u velikim nesrećama i katastrofama (Učur, Bartulović, Debeljak, 2015., 119.-120.).

## 5. CIVILNO KRIZNO UPRAVLJANJE U EU

Ekonomska i politička suradnja zapadnoeuropskih država, koja je započela sklapanjem Rimskog ugovora 1947. godine, koji je predstavljao normativni temelj tadašnje Europske ekonomske zajednice, a kasnije suvremene Europske unije, dosegla je vrhunac potpisom Maastrichtskog ugovora i oblikovanjem drugog stupa - Zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Proces reformi vanjskog djelovanja pratila je transformacija procjene sigurnosti i pojava novih ugroza, koje su prijetile Europskoj uniji. Širenjem Europske unije i otvaranjem vrata novim državama članicama Europska unija se približila regijama koje opterećuju političke, humanitarne i gospodarske krize, kao i primireni ili aktivni konflikti, čime se stvarala svijest o velikom značaju nevojnih aktivnosti radi uspostave ili održavanja mira i stabilnosti. Tako se uz vojni aspekt rješavanja konflikata, sve više javljala potreba za jačanjem civilnih kapaciteta koji su trebali odgovoriti na niz izazova od policijskih misija i vladavine prava, civilne uprave i civilne zaštite, do nadzornih misija i humanitarnih akcija. U tom smislu, počeo se formulirati koncept civilnog kriznog upravljanja. Za razliku od vojnog kriznog upravljanja, civilno krizno upravljanje je manje precizno definirano, jer obuhvaća puno veći raspon politika, instrumenata. Odsutnost precizne definicije pojma rezultat je, s jedne strane, nepreciznog utvrđivanja opsega aktivnosti, koje se izvode u okviru pojmova civilno održavanje mira (*civilian peacekeeping*) i civilne izgradnje mira (*civilian peacebuilding*), i s druge strane, institucionalne podjele instrumenata civilnog kriznog upravljanja i nadležnosti, koje među sobom dijele Vijeće Europske unije i Europska komisija. „Ipak, kako je institut civilnog kriznog upravljanja, s vremenom, počeo biti sve više primjenjivan u praksi, danas se može pod tim pojmom podrazumijevati intervencija nevojnog osoblja u nasilnu ili nenasilnu krizu s namjerom sprječavanja daljnje eskalacije krize i pospješivanja razrješenja, odnosno intervencija u (humanitarnoj) krizi koja ugrožava ili se odvija u državi, regiji ili društvu kao posljedica konflikta ili ekološke katastrofe.“ (Šegvić, Klarić, Šinković, 2011., 256.)

### 5.1. Razvoj koncepta civilnog kriznog upravljanja

Civilno krizno upravljanje započelo je krajem 20. stoljeća u Santa Marii de Feiri, a uključene su bile države članice EU. One su do 2004. godine ostvarile i premašile sve zacrtane ciljeve, a u njihovom ostvarenju sudjelovalo je preko 12 000 stručnjaka iz različitih

disciplina. Koncept se nastavio razvijati donošenjem Akcijskog plana civilnih aspekata kriznog upravljanja i usvajanjem razvojnog dokumenta Civilian Headline Goal 2004. godine, kojim se naglašava značaj preventivnog i usklađenog djelovanja kako vojnih i civilnih elemenata, ali i vanjske i sigurnosne politike EU.

Koncept je uključivao i formiranje civilnih grupa za reakciju na krize čija bi zadaća bila pružanje pomoći u formuliranju aktivnosti koje je potrebno poduzimati u pojedinoj kriznoj situaciji, kao i u procesu učinkovitog planiranja akcija, a bile bi angažirane i u potpori civilnim misijama. Na temelju dosadašnje prakse uloga civilnih aktivnosti, na temelju okvira i zadataka koji su postavljeni Europskom sigurnosnom strategijom, širi se uglavnom na područje preventivnog djelovanja. U tom smislu civilno djelovanje EU-a, u okviru vanjske politike Europske unije nema sekundarnu ulogu ili ulogu potpore vojnim akcijama već se vojne aktivnosti stavljaju u ulogu potpore civilnim aktivnostima. (Šegvić, Klarić, Šinković., 2011., 258.)

Veliki prijem oko civilne zaštite vodio se u samoj Europskoj uniji gdje se postavilo pitanje predstavlja li civilna zaštita zasebno područje civilnog kriznog upravljanja ili spada u djelatnost civilne uprave. Komisija EU protivila se razvoju civilne zaštite unutar *European Security and Defence Policy* (ESOP), argumentom da su aktivnosti civilne zaštite snažno povezane s humanitarnom pomoći te se kao takve ne bi trebale zasnivati na političkim odlukama, već na temelju stvarnih potreba u kriznim situacijama. No civilna je zaštita unatoč protivljenju ipak uključena u prioritetna područja civilnog kriznog upravljanja i to u okviru Zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Time je civilna zaštita dobila važnu ulogu u kompleksu prirodnih ili antropogenih kriza i to ne samo unutar Europske unije nego i u ostaloj međunarodnoj zajednici (Šegvić, Klarić, Šinković., 2011., 263.).

## **6. CIVILNA ZAŠTITA U HRVATSKOJ PRIJE ULASKA U EU**

Prije ulaska u Europsku uniju Hrvatska nije imala jedinstven i usklađen sustav zaštite i spašavanja, odnosno sustav nije bio uređen posebnim zakonom. Zaštita i spašavanje bili su u nadležnosti Ministarstva obrane i Ministarstva unutarnjih poslova, odnosno civilna zaštita, zajedno s vatrogastvom bila je u nadležnosti Ministarstva unutarnjih poslova. Nakon što je Hrvatska istaknula kandidaturu za članstvo u EU potpisan je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju 2001. godine u Luxembourg. Jedan od mnogih uvjeta, Hrvatskoj i svim zemljama pristupnicama bila je izgradnja sustava zaštite i spašavanja unutar kojeg bi svoje mjesto imala i civilna zaštita.

Zakonska regulativa civilne zaštite do 2001. godine temeljila se na Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih organa državne uprave (NN br. 117/93.), prema kojem je 31. prosinca 1993. godine Ministarstvo unutarnjih poslova preuzelo poslove civilne zaštite iz djelokruga Ministarstva obrane, a temeljem prvog Zakona o vatrogastvu u RH (NN br. 58/93.) vatrogastvo i zaštitu od požara koja je do tada bila u nadležnosti teritorijalnih jedinica. Takvom regulativom civilna zaštita i vatrogasna djelatnost su centralizirane i došle pod jedinstvenu nadležnost jednog upravnog tijela čime su stvoreni uvjeti za njihovu bolju povezanost i koordinaciju djelovanja (Huzanić Jerkov, 2015., 51.-52.).

Sam sustav civilne zaštite u to je vrijeme obuhvaćao osobnu i uzajamnu zaštitu građana, mjere zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara, ali i motrenje, obavješćivanje i uzbunjivanje za potrebe civilne zaštite, kao i postrojbe, službe i tijela za upravljanje i vođenje postrojbi. Sustav je bio uređen odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o unutarnjim poslovima (NN br. 78/94.) (Huzanić Jerkov, 2015.). Kao posebna ustrojstvena jedinica unutar Ministarstva unutarnjih poslova formiran je Sektor za zaštitu od požara i civilnu zaštitu, dok su u policijskim upravama ustrojeni Odjeli zaštite od požara i civilnu zaštitu unutar kojih su na područjima županija u većim policijskim upravama ustrojeni odjeli civilne zaštite i odjeli za vatrogastvo. To su redom bile Zagrebačka, Splitsko-dalmatinska, Primorsko-goranska i Osječko-baranjska županija, dok su u manjim policijskim upravama ustrojeni odsjeci ili pododsjeci civilne zaštite, odnosno odsjeci za vatrogastvo.

Ministarstvo unutarnjih poslova ostalo je resorno državno tijelo za poslove vatrogastva koji se odnose na strateško planiranje i organiziranje, propisivanje i utvrđivanje mjerila i standarda za obavljanje vatrogasne djelatnosti te školovanje, osposobljavanje i usavršavanje vatrogasaca. Vatrogastvo se decentraliziralo donošenjem drugog Zakona o vatrogastvu (NN br. 106/99.) koji je uz više izmjena i dopuna i danas na snazi (objavljene u NN br. 117/01, 36/02., 96/03., 139/04., 174/04., 38/09., 80/10.). Decentralizacija je izvršena na način da su javne vatrogasne postrojbe Ministarstva unutarnjih poslova prešle u nadležnost jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno nastavile su s radom kao javne vatrogasne postrojbe općina, gradova i Grada Zagreba. Decentralizacija se odnosi i na sustav financiranja koji se prema istom zakonu vrši od jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Veći preustroj koji je ujedno značio i prekretnicu u integraciji sustava zaštite i spašavanja bio je ustroj Uprave za zaštitu i spašavanje unutar Ministarstva unutarnjih poslova 2001. godine. Uprava je integrirala poslove civilne zaštite, vatrogastva i školovanja za poslove civilne zaštite i vatrogastva. Na temelju toga formirane su tri ustrojstvene jedinice: Odjel civilne zaštite, Odjel za vatrogastvo i Učilište vatrogastva i civilne zaštite. S druge strane preustroj je izvršen i u Ministarstvu obrane gdje je djelovala Služba motrenja i obavješćivanja, što je bila preteča današnjem sustavu 112, a njezin ustroj i rad bili su regulirani Zakonom o obrani (NN br. 33/02. i 58/02.) i Uredbom o ustroju i djelovanju sustava motrenja i obavješćivanja u RH (NN br. 11/93.). Navedeni zakoni i podzakonski akti kao i uredbe na različitim razinama dokaz su neobjedinjenosti sustava zaštite i spašavanja. Stoga je bilo nužno, na što je upućivala EU prije ulaska RH u članstvo, objediniti sustav zaštite i spašavanja, prvo zakonski, a onda i u praksi. Zbog toga je donesen poseban Zakon o zaštiti i spašavanju (NN br. 174/04.) čiji je cilj bila uspostava, izgradnja i daljnji razvoj sustava zaštite i spašavanja. Osim toga, ovaj se zakon odnosio i na odgovornost građana, gospodarskih subjekata, vladinih i nevladinih organizacija, jedinica lokalne i regionalne samouprave i tijela državne uprave u prevenciji, pripremanju za slučaj nužde, provedbi samozaštite, uzajamne zaštite, stručne zaštite i spašavanja civilnog stanovništva, imovine i ekosustava od katastrofa, osposobljavanju i usavršavanju za zaštitu i spašavanje i sudjelovanju RH u međunarodnim aktivnostima zaštite i spašavanja od katastrofa (Trut, 2007., 100). "Člankom 2. tog Zakona propisano je da je zaštita i spašavanje od interesa za

Republiku Hrvatsku, te uživa njezinu osobitu skrb, a Vlada RH odgovorna je za upravljanje i učinkovito funkcioniranje sustava zaštite i spašavanja u katastrofama. Odredbe tog Zakona propisuju da se sustav zaštite i spašavanja temelji na načelima supsidijarnosti, solidarnosti i uzajamne pomoći i participacije grana te načelu kontinuiteta izvršavanja zadaća" (Huzanić Jerkov, 2015., 53.-54.).

Promjene glede protupožarne i civilne zaštite dogodile su se promjenom Ustava RH iz 2000. godine kada su utvrđeni poslovi iz djelokruga jedinica lokalne i područne samouprave gdje su u poslove iz lokalnog djelokruga uvršteni poslovi protupožarne i civilne zaštite. Tako se u čl. 2. Zakona o zaštiti i spašavanju propisuje da se zaštita i spašavanje ostvaruju djelovanjem operativnih snaga zaštite i spašavanja, a da se ostvaruju djelovanjem operativnih snaga zaštite i spašavanja u jedinicama lokalne i područne samouprave, a jedinice lokalne i područne samouprave u okviru svojih prava i obveza utvrđenih Ustavom i zakonom uređuju i planiraju, organiziraju, financiraju i provode zaštitu i spašavanje. Na temelju toga moguće je utvrditi da se zaštita i spašavanje ostvaruju prema načelu supsidijarnosti i decentralizacije. Upravo je načelo supsidijarnosti<sup>1</sup> utemeljeno Ugovorom o EU u hrvatskom pravnom sustavu temeljeno na promjenama Ustava (NN br. 113/00.), a u čl. 129a/3 Ustava RH određuje se da će se prilikom dodjeljivanja poslova iz lokalnog i područnog djelokruga prednost dati tijelima koja su bliže građanima. Zakon pak s druge strane obvezuje i same građane, tako da su propisana prava i obveze građana koja se temelje na načelima solidarnosti i participacije. U tom je smislu svaka osoba dužna brinuti za osobnu sigurnost i zaštitu te za zaštitu imovine i istodobno provoditi mjere zaštite od prijetnji i posljedica katastrofa. Propisano je i da se svaki građanin može osposobljavati za zaštitu i spašavanje pod uvjetima propisanim zakonom i podzakonskim propisima čime je zadovoljeno načelo participacije građana. Ta participacija ostvaruje se kroz udruge civilnog društva za koje Zakon o zaštiti i spašavanju propisuje obvezu sudjelovanja u pripremi i provedbi različitih mjera glede zaštite i spašavanja, a kada to zatraži nadležno tijelo. U Zakonu o zaštiti i spašavanju navodi se i načelo kontinuiteta izvršavanja zadaća koje podrazumijeva da su svi subjekti obavezni kontinuirano provoditi odgovarajuće pripreme za djelovanje u izvanrednim uvjetima koji su propisani zakonom i

---

<sup>1</sup> Načelo supsidijarnosti utemeljeno je Sporazumom iz Maastrichta u kojem se navodi da će se u procesu stvaranja sve bližeg saveza među narodima Europe odluke donositi *što je bliže moguće građanima u skladu s načelom supsidijarnosti*, što znači da će Zajednica poduzimati mjere samo ako u mjeri u kojoj ciljeve predložene mjere ne mogu ostvariti države članice, pa ih stoga može, iz razloga razmjera ili učinaka, bolje postići Zajednica (Hartley, 2004, 114-115.; u: Koprić, Musa, Lalić, 2012., 14. )



podzakonskim propisima. Autori Koprić, Musa i Lalić naglašavaju i važnost načela usklađenosti koje zahtijeva povezanost i koherentnost te razumljivost političkih akcija i mjera koje su potrebne za postizanje ciljeva u javnom interesu, osobito u momentu proširenja EU novim državama članicama. (Koprić, Musa, Lalić, 2012., 14.)

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija (NN br. 30/04.) ustrojena je Državna uprava za zaštitu i spašavanje koja je počela s radom 1. siječnja 2005. godine kao samostalno državno tijelo za upravno područje zaštite i spašavanja. U njezinoj nadležnosti su upravni i stručni poslovi koji se odnose na uspostavu sustava zaštite i spašavanja građana, materijalnih dobara i drugih dobara u katastrofama; osposobljavanje i usavršavanje sudionika zaštite i spašavanja, pružanje nužne pomoći radi otklanjanja posljedica u slučaju opće opasnosti uzrokovane elementarnim nepogodama, epidemijama i drugim katastrofama; poslove civilne zaštite; poslove vatrogastva; sustav uzbunjivanja i obavješćivanja kao i međunarodnu suradnju u području zaštite i spašavanja. Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Državne uprave za zaštitu i spašavanje (NN br. 20/05.) ustrojene su službe kao posebne ustrojstvene jedinice u čijim su nadležnostima poslovi organizacije, djelovanja i razvoja pojedinih područja zaštite i spašavanja. Radi se o Službi za civilnu zaštitu, Službi za vatrogastvo, Službi za sustav 112 i Učilištu za vatrogastvo i zaštitu i spašavanje. U županijama djeluju područni uredi za zaštitu i spašavanje kao nositelji svih aktivnosti zaštite i spašavanja na njihovom području (Huzanić Jerkov, 2015., 56.-57.). U Zakona o zaštiti i spašavanju specificirani su poslovi Državne uprave za zaštitu i spašavanje koji se odnose na obavljanje procjene rizika od nastanka katastrofe, praćenje i analiziranje stanja u području zaštite i spašavanja, predlaganje mjera Vladi za poboljšanje stanja i sustava zaštite i spašavanja te prikupljanje i usmjeravanje podataka o prijetnjama i posljedicama katastrofa i velikih nesreća i njihovo uvođenje u jedinstvenu informacijsku bazu podataka. Nositelj izrade procjene ugroženosti i planova zaštite i spašavanja jedinica lokalne i područne samouprave je Uprava koja koordinira, rukovodi i izravno zapovijeda operativnim snagama te usmjerava i usklađuje njihovo djelovanje, provodi mobilizaciju službi i postrojbi Uprave i operativnih snaga zaštite i spašavanja, te obavlja poslove obavješćivanja i uzbunjivanja u RH. Ona može provoditi i inspekcijski nadzor operativnih snaga i surađivati s međunarodnim organizacijama u zaštiti i

spašavanju. Ovi poslovi djelomično su dopunjeni i izmijenjeni Zakonom o izmjeni i dopuni Zakona o zaštiti i spašavanju (NN br. 79/07.).

Državna uprava za zaštitu i spašavanje kao novoustrojeno tijelo bilo je suočeno s nizom poteškoća. Postojeća oprema i sredstva za zaštitu i spašavanje i funkcioniranje sustava motrenja i obavješćivanja godinama nisu obnavljana zbog nedostatka financijskih sredstava što je prouzročilo nedostatak opreme i materijalno-tehničkih sredstava na svim razinama: od lokalne do državne, odnosno ona oprema koja je postojala bila je zastarjela i neodgovarajuća (Trut, 2007., 93.-94.). Područje financiranja obuke, osposobljavanja i opremanja postrojbi u jedinicama lokalne i područne samouprave u potpunosti su izostala što je pak uzrokovalo nepotpunu osposobljenost i uvježbanost snaga zaštite i spašavanja. Zbog toga se u slučaju većih nesreća odmah tražila pomoć MUP-a. Slični problemi postojali su i u nevladinim i volonterskim udrugama poput Crvenog križa, Gorske službe spašavanja, Društva za podvodne aktivnosti, dobrovoljnih vatrogasnih društava, udruga civilne zaštite i ostalim udrugama koje imaju važnu ulogu u prevenciji i pružanju pomoći u katastrofama. U takvim udrugama također nije bilo dovoljno financijskih sredstava da bi se volonteri opremili odgovarajućom opremom, materijalno-tehničkim sredstvima, a često su one djelovale i u neodgovarajućim prostorima. Zbog svega navedenog Državna uprava za zaštitu i spašavanje na pragu ulaska Hrvatske u EU bila je suočena sa zahtjevnom zadaćom, a to je da od potpuno neodgovarajućeg, neopremljenog sustava stvori preduvjete za moderni europski sustav zaštite i spašavanja i osposobi kvalitetan kadar za obavljanje takvih poslova.

Prema Direktivi Vijeća EZ od 29. srpnja 1991. bilo je prvo potrebno uvesti jedinstveni broj za hitne situacije 112. Uvođenje jedinstvenog broja države članice mogu uvoditi dinamikom koja najbolje odgovara nacionalnoj organizaciji sustava, pa su u startu neke zemlje broj 112 integrirale u jedinstven sustav (Finska, Švedska, Danska, Nizozemska, Luksemburg, Portugal), dok su druge (poput Italije i Njemačke) preusmjerile broj ili na policiju ili na vatrogastvo (Erjavec, 2009., 68). Hrvatska je težila jedinstvenom uvođenju broja 112 iz čijeg se centra preusmjeravaju pozivi nadležnim tijelima, ovisno o vrsti ugroza, nesreće ili katastrofe. Jedinstveni europski broj za hitne službe 112 u Hrvatskoj se uveo na temelju tadašnjeg Zakona o telekomunikacijama (NN br. 122/03.) kojim je donesen i Pravilnik o jedinstvenom europskom broju za hitne službe (NN br. 108/05.) kojim se

propisuju uvjeti, način i dinamika korištenja broja, ali i obveze operatera poput kvalitete usluge, sankcioniranja zloupotrebe broja te mogućnosti da se broju pristupa tijekom 24 sata s bilo kojeg telefonskog uređaja, uključujući i telefonske govornice i da broj bude besplatan. Sam sustav 112 u Hrvatskoj čine Državni centar zaštite i spašavanja, Služba za sustav 112 i županijski centri 112 u područnim uredima. Dodatna afirmacija broja 112 postignuta je donošenjem Pravilnika o načinu i uvjetima obavljanja djelatnosti elektroničkih i komunikacijskih mreža i usluga (NN br. 154/08.), a taj je pravilnik donijelo Vijeće Hrvatske agencije za poštu i elektroničke komunikacije i njime se nalaže operaterima isticanje jedinstvenog europskog broja 112 na vidljivim mjestima pri javnim telefonskim govornicama. (Huzanić Jerkov, 2015., 60.).

Kronologija propisa izgradnje sustava zaštite i spašavanja u Hrvatskoj kao priprema za ulazak u Europsku uniju počinje 7. svibnja 2009. godine donošenjem Procjene ugroženosti Republike Hrvatske od prirodnih i tehničko-tehnoloških katastrofa i velikih nesreća, kojom se utvrđuju opasnosti i rizici koji ugrožavaju RH, procjenjuju potrebe i mogućnosti za sprečavanje, smanjenje i uklanjanje posljedica katastrofa i velikih nesreća te gradi temelj za izradu planova zaštite i spašavanja i resursa cjelovitog i sveobuhvatnog nacionalnog sustava upravljanja u zaštiti od katastrofa i velikih nesreća (www.duzs.hr, 8. 9. 2017.). Na temelju ovog dokumenta Vlada RH je donijela i Plan zaštite i spašavanja za područje Republike Hrvatske (NN br. 96/10.) koji je prema tada važećem Zakonu o zaštiti i spašavanju, dio Plana obrane Republike Hrvatske. Na temelju Plana zaštite i spašavanja Republike Hrvatske, vlastitih procjena ugroženosti i Zakona svi sudionici zaštite i spašavanja koji su sukladno Zakonu o zaštiti i spašavanju i Pravilniku o metodologiji za izradu procjena ugroženosti i planova zaštite i spašavanja (NN br. 20/06. i 38/08.) utvrđeni za nositelje planiranja u području zaštite i spašavanja izrađuju vlastite planove zaštite i spašavanja i operativne planove. Imenovanjem članova Stožera zaštite i spašavanja Republike Hrvatske od Vlade 26. lipnja 2009. ostvareni su uvjeti za djelovanje i koordinaciju operativnih snaga zaštite i spašavanja u slučaju katastrofe ili velike nesreće. Godine 2013. Vlada je donijela novu Procjenu ugroženosti Republike Hrvatske od prirodnih i tehničko-tehnoloških katastrofa i velikih nesreća (Huzanić Jerkov, 2015., 64.-65.).

Proces izgradnje sustava zaštite i spašavanja te njegove prilagodbe regulativi EU u Hrvatskoj je trajao 9 godina. U tom su razdoblju opremljeni svi centri 112 novom CTI tehnologijom i opremom, opremljene su vatrogasne postrojbe, postrojbe i skloništa civilne zaštite, sustav za uzbunjivanje, implementiran je GIS sustav, izrađena je baza podataka cjelovitog pregleda ljudskih kapaciteta, skloništa i materijalnih resursa operativnih snaga zaštite i spašavanja na razini Republike, izgrađena je analogna radijska mreža i digitalna radijska mreža TETRA. U tom su razdoblju doneseni brojni zakoni, izmjene i dopune, strategije i drugi pravni akti i programi, a 10. ožujka 2009. godine Vlada je na prijedlog Državne uprave za zaštitu i spašavanje usvojila Odluku o održavanju konferencije Hrvatske platforme za smanjenje rizika od katastrofa (<https://vlada.gov.hr/vijesti/priopcenje-sa-72-sjednice-vlade-rh/13473>, 12. 6. 2017.), koja se održava svake godine pod predsjedanjem predstavnika Vlade s ciljem da politika smanjenja rizika od katastrofa postane nacionalni prioritet i prioritet lokalne zajednice. Na istoj je sjednici ustrojen i Odbor hrvatske platforme za smanjenje rizika od katastrofa sukladno zaključcima Svjetske konferencije o smanjenju rizika od katastrofa UN, održane 2005. godine u Japanu. Državna uprava za zaštitu i spašavanje kao nositelj međunarodne suradnje u području zaštite i spašavanja aktivno provodi i međunarodnu suradnju s međunarodnim organizacijama - EU, NATO i UN, kao i bilateralnu i regionalnu suradnju. Republika Hrvatska je do sada potpisala i potvrdila 14 bilateralnih sporazuma o suradnji u području zaštite i spašavanja s ovim zemljama: Mađarska, Slovenija, Bosna i Hercegovina, Slovačka, Poljska, Austrija, Francuska, Crna Gora, Rusija, Makedonija, Albanija, Bugarska, Srbija i Ukrajina. Osnovni cilj bilateralnih ugovora je suradnja na području prevencije, pripravnosti, pružanju pomoći i uklanjanju posljedica katastrofa (Huzanić Jerkov, 2015., 71.-72.).

Sredinom 2013. godine kreće se u postupak donošenja novog Zakona o civilnoj zaštiti kako bi se u potpunosti uskladili sa stanjem civilne zaštite u EU. Novi Zakon o sustavu civilne zaštite, objavljen u Narodnim novinama broj 82 iz 2015. godine donesen je 10. srpnja 2015., a stupio je na snagu 1. kolovoza iste godine. ([www.duzs.hr](http://www.duzs.hr), 14. 6. 2017.)

## 7. ZAKON O SUSTAVU CIVILNE ZAŠTITE

Dana 10. travnja 2013. godine, savjetovanjem sa zainteresiranom javnošću, započinje postupak donošenja novog zakona o civilnoj zaštiti. U postupak se ulazi zbog nekoliko nelogičnosti i neusklađenosti sa zakonima Europske unije. Ciljevi ovoga zakona nisu bili ustrojavanje novog tijela državne uprave za poslove civilne zaštite nego transformiranje Državne uprave za zaštitu i spašavanje u tijelo nadležno za civilnu zaštitu. Također se željelo novim normama nastaviti s razvojem sustava koji će moći odgovoriti na posljedice sve učestalijih katastrofa. Naglasak je na jačanju preventivnih mjera, koje su jeftinije rješenje, ali i sustavnih organizacijskih i razvojnih rješenja tako da se postojeće operativne snage civilne zaštite ojačaju u spremnosti za djelovanje u katastrofama. Jedino na taj način može se pripremiti za sigurnosne izazove koji nastaju kao rezultat sve učestalijih prirodnih, ali i možebitnih tehničko-tehnoloških katastrofa na nacionalnoj razini te se pripremati za sudjelovanje u pružanju humanitarne pomoći drugim državama, usklađeno sa standardima i dobrom praksom u Europskoj uniji. ([http://www.duzs.hr/download.aspx?f=dokumenti/Clanci/Prijedlogiskazaoprocjeniucinakapro pisazaNacrtZakonocivilnojzatiti\(1\).pdf](http://www.duzs.hr/download.aspx?f=dokumenti/Clanci/Prijedlogiskazaoprocjeniucinakapro pisazaNacrtZakonocivilnojzatiti(1).pdf), 11. 6. 2017.)

Sustav zaštite i spašavanja bio je definiran odredbama prethodno navedenoga Zakona o zaštiti i spašavanju (NN, br. 174/04., 79/07., 38/09. i 127/10.), dok je civilna zaštita (ustroj i djelovanje) prije donošenja Zakona o zaštiti i spašavanju bila definirana Zakonom o unutarnjim poslovima iz 1994. godine, koji je donošenjem Zakona o policiji (NN br. 34/11.) u ožujku 2011. godine prestao važiti te civilna zaštita u Republici Hrvatskoj nije više bila normativno regulirana. Donošenjem Zakona o sustavu civilne zaštite riješio se je konflikt između pojmova „zaštita i spašavanje“ i „civilna zaštita“. Pojam civilna zaštita u EU obuhvaća sve aktivnosti i zadaće koje se u Hrvatskoj nazivaju zaštita i spašavanje i time se je izvršilo pojmovno usklađivanje sa stanjem na prostoru EU, a zaštita i spašavanje postaju misija i funkcija sustava civilne zaštite. Novim Zakonom također su se osigurale usklađenosti s EU standardima kako bi se olakšalo operativno djelovanje sa snagama drugih država članica što doprinosi jačanju ukupnih kapaciteta odgovora na katastrofe u širem okruženju i potiče međunarodnu solidarnost (<http://www.sabor.hr/prijedlog-zakona-o-sustavu-civilne-zastite-prvo-ci>, 8. 9. 2017.).

Novim Zakonom smanjen je broj zapovjednih i koordinativnih tijela u sustavu civilne zaštite, uredile su se ovlasti svih razina sustava (lokalne, područne, državne) te na općim načelima humanosti i zabrane diskriminacije, kao i na načelima operativnog djelovanja, supsidijarnosti, solidarnosti i kontinuiteta djelovanja, uredile su se nadležnosti i odnosi između razina sustava. Nastavlja se započeta decentralizacija sustava kao i implementacija odredaba Ustava Republike Hrvatske prema kojima je civilna zaštita jedan od poslova iz samoupravnog djelokruga lokalne samouprave obavljanjem kojih se ostvaruju neposredne potrebe građana te potpuna funkcionalna integracija sposobnosti civilne zaštite na svim razinama jedinstvenog sustava, pojednostavnjuju procedure uz primjenu operativnih načela djelovanja sustava i uređuju nadležnosti u zapovijedanju operativnim snagama na svim razinama sustava (<http://www.sabor.hr/prijedlog-zakona-o-sustavu-civilne-zastite-prvo-ci>, 8. 9. 2017.).

Novim Zakonom propisuju se nadležnosti sudionika i operativnih snaga civilne zaštite u sustavu civilne zaštite po pitanjima od značaja za integriranje svih djelatnosti, snaga, tijela i općenito sposobnosti od interesa za djelovanje cjelovitog sustava, planiranje civilne zaštite kao i hijerarhija procjena, planova i dokumenata na području civilne zaštite te obveze svih sudionika u sustavu civilne zaštite u velikim nesrećama i katastrofama (<http://www.sabor.hr/prijedlog-zakona-o-sustavu-civilne-zastite-prvo-ci>, 8. 9. 2017.).

Ovim se Zakonom u pravni poredak Republike Hrvatske prenosi Direktiva 2012/18/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o kontroli opasnosti od velikih nesreća koje uključuju opasne tvari, o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 96/82/EZ (SL L 197, 24. 7. 2012.) (<http://www.sabor.hr/prijedlog-zakona-o-sustavu-civilne-zastite-prvo-ci>, 8. 9. 2017.).

## 7.1. Podzakonski akti vezani na temelju Zakona o sustavu civilne zaštite

Temeljem Zakona o sustavu civilne zaštite donesen je ili izmijenjen veći broj podzakonskih akata, a to su:

- Pravilnik o sastavu stožera, načinu rada te uvjetima za imenovanje načelnika, zamjenika načelnika i članova stožera civilne zaštite (NN br. 37/16., 47/16.)
- Pravilnik o standardnim operativnim postupcima za pružanje pomoći nižoj hijerarhijskoj razini od strane više razine sustava civilne zaštite u velikoj nesreći i katastrofi (NN br. 37/16.)
- Pravilnik o izgledu, načinu i mjestu isticanja obavijesti o jedinstvenom europskom broju za hitne službe 112 (NN br. 38/16.)
- Pravilnik o vrstama i načinu provođenja vježbi operativnih snaga sustava civilne zaštite (NN br. 49/16.)
- Pravilnik o tehničkim i drugim uvjetima koje moraju ispunjavati ovlaštene osobe za ispitivanje ispravnosti tehničkih sredstava i opreme civilne zaštite (NN br. 57/16.)
- Pravilnik o uvjetima koje moraju ispunjavati ovlaštene osobe za obavljanje stručnih poslova u području planiranja civilne zaštite (NN br. 57/16.)
- Pravilnik o zemljopisno-obavijesnom sustavu Državne uprave za zaštitu i spašavanje (NN br. 57/16.)
- Uredba o jedinstvenim znakovima za uzbunjivanje (NN br. 61/16.)
- Pravilnik o smjernicama za izradu procjena rizika od katastrofa i velikih nesreća za područje Republike Hrvatske i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN br. 65/16.)
- Pravilnik o mobilizaciji, uvjetima i načinu rada operativnih snaga sustava civilne zaštite (NN br. 69/16.)
- Pravilnik o postupku uzbunjivanja stanovništva (NN br. 69/16.)
- Pravilnik o sadržaju, obliku i načinu vođenja očevidnika inspeksijskog nadzora u sustavu civilne zaštite (NN br. 69/16.)
- Pravilnik o tehničkim zahtjevima sustava javnog uzbunjivanja stanovništva (NN br. 69/16.)

- Pravilnik o vođenju evidencija pripadnika operativnih snaga sustava civilne zaštite (NN br. 75/16.)
- Pravilnik o vrsti i postupku dodjele nagrada i priznanja Državne uprave za zaštitu i spašavanje (NN br. 75/16.)
- Pravilnik o kriterijima zdravstvenih sposobnosti koje moraju ispunjavati pripadnici postrojbi civilne zaštite, kriterijima za raspoređivanje i uvjetima za imenovanje povjerenika civilne zaštite i njegovog zamjenika (NN br. 98/16., 67/17.)
- Pravilnik o odori pripadnika operativnih snaga civilne zaštite i državnih službenika i namještenika Državne uprave za zaštitu i spašavanje (NN br. 99/16.)
- Pravilnik o vođenju jedinstvene evidencije i informacijskih baza podataka o operativnim snagama, materijalnim sredstvima i opremi operativnih snaga sustava civilne zaštite (NN br. 99/16.)
- Uredba o sastavu i strukturi postrojbi civilne zaštite (NN br. 27/17.)
- Uredba o načinu i uvjetima za ostvarivanje materijalnih prava mobiliziranih pripadnika postrojbi civilne zaštite za vrijeme sudjelovanja u aktivnostima u sustavu civilne zaštite (NN br. 33/17.)
- Rješenje o osnivanju Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske te o imenovanju načelnika, zamjenika načelnika i članova Stožera (NN br. 39/17.)
- Pravilnik o nositeljima, sadržaju i postupcima izrade planskih dokumenata u civilnoj zaštiti te načinu informiranja javnosti u postupku njihovog donošenja (NN br. 49/17.)
- Pravilnik o načinu rada u aktivnostima radijske komunikacije za potrebe djelovanja sustava civilne zaštite u velikim nesrećama i katastrofama (NN br. 53/17.)
- Pravilnik o postupku primanja i prenošenja obavijesti ranog upozoravanja, neposredne opasnosti te davanju uputa stanovništvu (NN br. 67/17.) ([http://digured.srce.hr/arhiva/263/169977/narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2017\\_07\\_67\\_1581.html](http://digured.srce.hr/arhiva/263/169977/narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2017_07_67_1581.html) 8. 9. 2017.)



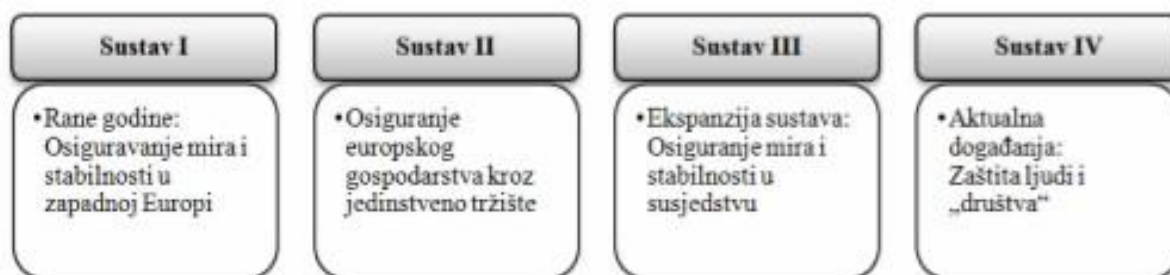
## 8. MEHANIZAM EUROPSKE UNIJE ZA CIVILNU ZAŠTITU

Zakonski okvir europske civilne zaštite uspostavljen je s dva glavna zakonska propisa, a to su Odluka Vijeća 2001/792/EZ, Euratom od 23. listopada 2001. o uspostavi mehanizma Zajednice za omogućavanje jačanja suradnje u akcijama pružanja pomoći civilne zaštite,<sup>2</sup> preinačena Odlukom Vijeća 2007/779/EZ, Euratom od 8. studenoga 2007. o uspostavi Mehanizma Zajednice za civilnu zaštitu<sup>3</sup> te kao drugi propis, Odluka Vijeća 2007/162/EZ, Euratom od 5. ožujka 2007. o uspostavi financijskog instrumenta za civilnu zaštitu.<sup>4</sup>

Mehanizam zajednice za civilnu zaštitu i Financijski instrument za civilnu zaštitu zajedno obuhvaćaju tri glavne faze ciklusa upravljanja u katastrofama: prevenciju, spremnost i reagiranje. Mehanizam zajednice olakšava pripravnost za ozbiljne opasnosti i reagiranje na njih, a Financijski instrument pruža pravnu osnovu za financiranje svih aktivnosti EU na području civilne zaštite. Ova dva zakonska propisa međusobno su komplementarna i zbog toga što Financijski instrument za civilnu zaštitu financira Mehanizam Zajednice.

Cjelokupan razvoj kriznog upravljanja EU može se promatrati kroz četiri osnovna EU sustava koji su se razvijali kroz različita vremenska razdoblja (Slika 1.).

Slika 1. Razvoj osnovnih sustava kriznog upravljanja u EU (Europska Unija, 2016.)



Izvor: <https://publications.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/02e57613-b5d2-11e5-8d3c-01aa75ed71a1>, 21. 6. 2017.

<sup>2</sup> SL L 297, 15. 11. 2001.

<sup>3</sup> SL L 314, 1. 12. 2007.

<sup>4</sup> SL L 71, 10. 3. 2007.

Treba naglasiti da je od 2014. godine na snazi Odluka br. 1313/2013/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu,<sup>5</sup> a čijim je donošenjem prestao važiti Mehanizam Zajednice za civilnu zaštitu i Financijski instrument, o čemu će se detaljnije pisati u nastavku ovoga rada.

### **8.1. Proces nastanka Mehanizma Europske unije za civilnu zaštitu**

Suradnju na području civilne zaštite na europskoj razini moguće je pratiti od kraja 1970-tih na području upravljanja mora. Kao područje suradnje u tadašnjoj Europskoj Zajednici civilna je zaštita uspostavljena u Rimu 1985. godine kada su se zemlje članice dogovorile o koordinaciji svojih nacionalnih službi spašavanja u slučaju prirodnih katastrofa unutar Zajednice. Godine 1986. Ugovoru o EEZ pridodan je dio o Okolišu koji je tako postao jedno od osnovnih područja djelovanja EEZ-a s ciljem očuvanja i zaštite kvalitete okoliša, ali i očuvanja zdravlja ljudi te racionalnog korištenja prirodnih bogatstava. Budući da područje civilne zaštite nije bilo posebno navedeno i regulirano u Ugovoru o EEZ-u, zbog potrebe međusobne pomoći i suradnje 25. lipnja 1987. godine donesena je Rezolucija Vijeća i predstavnika vlada država članica kojom se uvodi zajednička suradnja na području civilne zaštite (87/C/176/01) što podrazumijeva da u slučaju katastrofe ili njezine neposredne prijetnje država članica može zatražiti svu potrebnu pomoć drugih država članica (<http://eur-lex.europa.eu>, 9. 9. 2017.). Odlukom Vijeća 2001/792/EZ, Euratom od 23. listopada 2001. i Odlukom vijeća 2007/779/EZ, Euratom od 8. studenoga 2007. uspostavljen je Mehanizam Zajednice za civilnu zaštitu (2007/779/EZ, Euratom, <http://eur-lex.europa.eu>, 9. 9. 2017.) radi pojačane suradnje i koordinirane međusobne pomoći u slučaju prirodnih katastrofa i nesreća izazvanih ljudskim djelovanjem. Mehanizam je trebao olakšati odgovor civilne zaštite na sve vrste hitnih situacija unutar Zajednice i izvan nje, ali i prevencije koje se odnose na prirodne katastrofe, katastrofe izazvane ljudskim djelovanjem, terorističke akcije, tehnološke, radiološke i ekološke nesreće te onečišćenja mora. Mehanizam bi trebao omogućiti lakšu mobilizaciju i koordinaciju intervencija pomoći glede zaštite ljudi, okoliša, imovine, kulturne baštine i drugih sastavnica društva. Na taj način direktno se utječe na smanjenje materijalne, ekološke i ekonomske štete ali i na očuvanje ljudskog života, čime bi se ojačala i socijalna

---

<sup>5</sup> SL L 347, 20. 12. 2013.

kohezija i solidarnost. S druge strane Mehanizam bi trebao olakšati i podržati aktivnosti Zajednice i država članica izvan Zajednice koje se mogu provoditi samostalno ili kao doprinos operaciji koju provodi neka međunarodna organizacija. Budući da ulogu koordinatora za operacije u trećim zemljama ima UN, pomoć civilne zaštite u okviru Mehanizma treba biti usklađena s Ujedinjenim narodima i drugim međunarodnim institucijama. Kao takav, Mehanizam se može koristiti za potporu konzularnoj pomoći građanima Europske unije u izvanrednim situacijama većih razmjera u trećim zemljama, ako postoji zahtjev konzularnih predstavništava država članica (Huzanić Jerkov, 2015.,74.-75.).

Sustav Mehanizma Zajednice za civilnu zaštitu zapravo je uspostavljen osnivanjem MIC-a (kasnije ERCC-a) i CECIS-a, ali i cijelim nizom instrumenata:

- MIC ili Centar za praćenje i informiranje operativno je srce Mehanizma Zajednice za civilnu zaštitu kojim upravlja Europska komisija u Bruxellesu. Ona daje zemljama pristup platformi civilne zaštite u zajednici. Odnosno, u slučaju nastanka okolnosti koje zahtijevaju žurno reagiranje država članica o tome će bez odgode putem MIC-a obavijestiti Europsku komisiju, što znači da je MIC dužan održavati bliske kontakte s timovima za procjenu i/ili koordinaciju te im pružati podršku i vodstvo. MIC je aktivan 24 sata dnevno i može reagirati u bilo koje doba i obavljati aktivnosti iz svoje nadležnosti za države sudionice i Europsku komisiju. Glavne zadaće i nadležnosti MIC-a jesu praćenje situacija u slučaju velikih nesreća i katastrofa na području EU, u neposrednom susjedstvu i ostatku svijeta te odgovornost za reagiranje EU na žurne potrebe ljudi u tim katastrofama. MIC može vrlo brzo nakon saznanja o nastanku katastrofe uputiti na teren EU tim civilne zaštite s ciljem procjene situacije te na temelju zahtjeva pogođene zemlje pokrenuti postupak prikupljanja ponuda država sudionica za upućivanje žurne pomoći u ljudstvu i materijalu (Kešetović, Toth, 2012., 215.). Uloga MIC-a je ograničena na poticanje i provođenje koordinacije operacija država-članica na razini EU (izbjegavanje dupliciranja napora država-članica) u njihovom djelovanju unutar granica Unije ali i izvan njih (tako je 1998. godine MIC poslužio kao tijelo koje je koordiniralo nacionalne odgovore članica u evakuaciji i medicinskom zbrinjavanju građana članica EU-a nakon terorističkog napada u Mumbaiju u Indiji) (Barić, 2011., 284.-285.).

- ERCC ili Centar za koordinaciju interventnih mjera (ili Koordinacijski centar za odgovor na hitne situacije) djeluje u okviru Odjela za humanitarnu pomoć i zaštitu civilne zaštite Europske komisije (ECHO). Uspostavljen je kako bi podržao koordinirani i brži

odgovor na katastrofe unutar i izvan Europe korištenjem sredstava iz zemalja koje sudjeluju u EU Mehanizmu civilne zaštite. ERCC zamjenjuje i nadograđuje funkcije prethodnog Centra za nadgledanje i informiranje (MIC-a). ERCC je danas koordinacijsko središte koje olakšava koherentan europski odgovor tijekom hitnih slučajeva koji pomažu smanjiti nepotrebno i skupo dupliciranje napora. Prikuplja i analizira podatke o katastrofama u stvarnom vremenu, prati opasnosti, priprema planove za implementaciju stručnjaka, timova i opreme te radi s državama članicama kako bi razmotrio raspoloživu imovinu i koordinira napore EU za odgovor na katastrofe podudaranjem ponude za pomoć potrebama zemlje pogođene katastrofom (<http://ec.europa.eu>, 9. 9. 2017.).

- CECIS predstavlja Zajednički komunikacijski i informacijski sustav za hitne intervencije, a njegova je svrha omogućavanje razmjene informacija između ERCC-a i kontaktnih točaka država članica. Njime bi se trebali jamčiti vjerodostojnost, potpunost i povjerljivost informacija koje se razmjenjuju među državama članicama u rutinskim uvjetima i kriznim situacijama. CECIS obuhvaća tri razine: razinu mreže, kojom se povezuju nadležna tijela i kontaktne točke u državama članicama s ERCC-om; razinu primjene koja se sastoji od baza podataka i drugih informacijskih sustava potrebnih za funkcioniranje Mehanizma Unije, posebno onih potrebnih za priopćavanje obavijesti, osiguravanje komunikacije i razmjene informacija između ERCC-a, nadležnih tijela i kontaktnih točaka te širenje iskustava stečenih u intervencijama; te sigurnosnu razinu koja se stoji od niza sustava, pravila i postupaka za osiguravanje vjerodostojnosti, potpunosti i povjerljivosti podataka (Provedbena odluka Komisije, Europska komisija, Bruxelles, 16. 10. 2014.).

- EU program razmjene stručnjaka civilne zaštite – pomaže stručnjacima u području civilne zaštite širom Europe putem razmjene iskustva i stručnosti. U okviru tog programa stručnjaci se šalju u tijela nadležna za civilnu zaštitu i srodne institucije drugih država na razdoblje od nekoliko dana do dva tjedna.

- Program obuke - podrazumijeva organizaciju tečajeva i vježbi (stožernih i terenskih) koje imaju za cilj ojačati i olakšati suradnju civilne zaštite u žurnim intervencijama i akcijama pružanja međunarodne pomoći.

- Moduli civilne zaštite – Moduli su u terminologiji Mehanizma timovi civilne zaštite za djelovanje u akcijama zaštite i spašavanja u inozemstvu, a definirano je 17 standardnih

tipova modula, od spašavanja iz ruševina, gašenja požara otvorenog prostora do spašavanja na vodi i terenske bolnice (Kopal, Vahtarić., 2011., 302.).

Kao što je prethodno u radu spomenuto, Odlukom Europskog parlamenta i Vijeća br. 1313/2013/EU od 17. prosinca 2013. uspostavljen je Mehanizam Unije za civilnu zaštitu koji se počeo primjenjivati od 1. siječnja 2014., a koji je povezan s višegodišnjim financijskim okvirom za razdoblje od 2014. do 2020. godine. Donošenjem Mehanizma Unije danom 31. prosinca 2013. prestao je važiti Mehanizam Zajednice za civilnu zaštitu i Financijski instrument. Mehanizam Unije za civilnu zaštitu usmjeren je na jačanje suradnje između Unije i država članica te olakšavanje koordinacije u području civilne zaštite kako bi se poboljšala učinkovitost sustava za prevenciju, pripremu i odgovor na katastrofe. Kod katastrofa prouzročenih terorističkim djelovanjem, nuklearnim ili radiološkim nesrećama Mehanizam Unije trebao bi obuhvatiti samo radnje pripravnosti i odgovora u području civilne zaštite. Mehanizmom Unije prvi put se uspostavlja prethodno objašnjeni Koordinacijski centar za odgovor na hitne situacije (ERCC) - bivši MIC, koji osigurava operativni kapacitet 24 sata dnevno (7 dana u tjednu) te je na raspolaganju državama članicama i Komisiji za ostvarivanje ciljeva Mehanizma Unije. Komisija i dalje ostaje središnje upravljačko i koordinacijsko tijelo koje upravlja ERCC-om, Zajedničkim komunikacijskim i informacijskim sustavom za hitne situacije (CECIS-om), uspostavlja mogućnost mobiliziranja i razmještaja timova stručnjaka i upravlja njima, uspostavlja i održava sposobnost pružanja logističke podrške te razvija i održava mrežu stručnjaka u svim zemljama članicama. Komisija sudjeluje i u osposobljavanju, vježbama i širenju znanja, te uspostavlja programe osposobljavanja u hitnim situacijama. Republika Hrvatska u sklopu Državne uprave za zaštitu i spašavanje ima ustrojena dva centra za specijalističko osposobljavanje u Zagrebu i u Splitu (Huzanić Jerkov, 2015.)

U intervencijama pružanja pomoći izvan Europske unije ovaj Mehanizam Unije trebao bi olakšati djelovanja i pružiti potporu djelovanjima koja poduzimaju države članice i Unija u cjelini s ciljem promicanja dosljednosti u međunarodnim naporima u području civilne zaštite. Mehanizmom se stavlja naglasak na prevenciju i pripravnost, koordinaciju u djelovanju te poticanje na kulturnu prevenciju, podizanja svijesti javnosti i pripravnosti na katastrofe. Naglašava se potreba razmjene iskustava, znanja i dobre prakse te se definiraju pokazatelji za

praćenje, evaluaciju i preispitivanje primjene odluke kojom je uspostavljen Mehanizam Unije (Huzanić Jerkov, 2015.).

## **8.2. Ciljevi i aktivnosti Mehanizma Europske unije za civilnu zaštitu**

Mehanizam Europske unije za civilnu zaštitu kao najaktivniji instrument za pružanje međunarodne pomoći ima cilj jačanje suradnje između Europske unije i država članica te olakšanje koordinacije na području civilne zaštite radi izgradnje što učinkovitijeg sustava civilne zaštite. U slučaju da država želi zatražiti pomoć kroz Mehanizam Europske unije za civilnu zaštitu onda to čini putem Koordinacijskog centra za odgovor na hitne situacije (ERCC) koji je operativno srce Mehanizma. U ERCC-u se svakodnevno prate krizne situacije od 0 do 24 sata te se olakšava koordinacija država sudionica u fazi odgovora na katastrofe. Kroz Mehanizam Unije za civilnu zaštitu može se zatražiti međunarodna pomoć u timovima i/ili modulima civilne zaštite, ali i materijalna pomoć kroz Zajednički komunikacijski i informacijski sustav za hitne situacije (CECIS) (Perinić, 2015., 41.).

U Mehanizmu Zajednice sudjeluju 32 države (28 članica EU i 4 države članice Europskog ekonomskog područja: Lihtenštajn, Island, Norveška i Makedonija). Mehanizam se sastoji od niza elemenata i aktivnosti, a uključuje:

- utvrđivanje interventnih ekipa i druge interventne podrške koja stoji na raspolaganju u zemljama članicama radi interventne pomoći u slučaju katastrofa;
- uspostavu i provedbu programa obuke za interventne ekipe i drugu interventnu podršku, kao i za stručnjake za ekipe procjene i/ili koordinacije;
- uspostavu i po potrebi slanje ekipa za procjenu i/ili koordinaciju;
- radionice, seminare i ogledne projekte o glavnim aspektima intervencija;
- uspostavu i upravljanje Centra za monitoring i informiranje (*Monitoring and Information Centre - MIC*), koji je dostupan i u mogućnosti reagirati 24 sata dnevno i raditi za države članice i Europsku komisiju za potrebe Mehanizma;

- osnivanje i upravljanje Zajedničkim sustavom za veze i informiranje u slučaju katastrofa (*Common Emergency Communication and Information System - CECIS*) kako bi se omogućila komunikacija i razmjena informacija između MIC-a i kontaktnih točaka u državama članicama;
- pridonosenje razvoju otkrivanja i sustavu ranog upozorenja na katastrofe koje mogu ugroziti teritorij država članica, s ciljem omogućavanja brzog odgovora država članica i Zajednice, kao i njihovu uspostavljanju kroz studije i procjene potreba i iskoristivosti tih sustava i kroz aktivnosti koje podupiru međusobno povezivanje s MIC-om i CECIS-om. Ti sustavi uzet će u obzir postojeće informacije te izvore otkrivanja i monitoringa i razvijati se sukladno njima.
- podršku državama članicama u dobivanju pristupa resursima opreme i transporta, i to: pružanjem i dijeljenjem informacija o resursima opreme i transporta koji mogu biti raspoloživi u državama članicama, s ciljem olakšavanja udruživanja takve opreme ili transportnih resursa; pružanjem pomoći državama članicama u identificiranju i olakšavanju njihova pristupa transportnim resursima koji mogu biti raspoloživi iz drugih izvora, uključujući i komercijalno tržište; pružanjem pomoći državama članicama da identificiraju opremu koja može biti raspoloživa iz drugih izvora uključujući komercijalno tržište; nadopunjavanje transporta koji osiguravaju države članice omogućujući dodatne transportne resurse za brzo reagiranje na velike izvanredne situacije; pružanje konzularne pomoći građanima EU u hitnim slučajevima u trećim zemljama te druge aktivnosti pružanja potpore i komplementarne aktivnosti koje su potrebne u okviru Mehanizma;

S ciljem kontrole i provođenja Mehanizma osnovana je i nadležna Komisija koja ima operativno-koordinacijsku ulogu. Komisija stoga nadzire, koordinira, potiče i organizira aktivnosti Mehanizma te upravlja MIC-om i CECIS-om te pridonosi razvoju sustava ranog upozoravanja na katastrofe. Politička i strateška koordinacija u intervencijama pomoći civilne zaštite u okviru Mehanizma u nadležnosti je Predstavništva Vijeća EU, a Predsjedništvo i Komisija ostvaruju blisku suradnju glede komunikacije na svim stupnjevima opasnosti za vrijeme intervencije (Huzanić Jerkov, 2015.,75.-76.).

Kako bi se nabrojeni elementi Mehanizma mogli sveobuhvatno provoditi Europska komisija je aktivirala nekoliko projekata u svrhu učinkovitijeg rada Mehanizma:

1. *Support for Evacuation, Reception and Movement (SERM)* - Projekt je počeo 1. ožujka 2009. godine i trajao je dvije godine, a financiran je iz sredstava Financijskog instrumenta za civilnu zaštitu. Njegov je cilj bio definiranje zajedničkog europskog pristupa zbog jačanja efikasnosti nacionalne pomoći građanima koji su pogođeni nesrećama ili katastrofama u trećim zemljama. Prvenstveno se pomoć provodila kroz uspostavu nacionalnih operativnih centara te evakuaciju građana.

2. *Global Monitoring for Environment and Security (GMES)* - ova europska inicijativa za Globalni nadzor za zaštitu okoliša i sigurnost usmjerena je na prikupljanje podataka o okolišu i sigurnosti i stvaranju njihove baze, te pružanje informacija korisnicima s ciljem sprečavanja mogućih katastrofa. Prikuplja i raspolaze s podacima prikupljenim satelitima iz svemira, raznim instrumentima u atmosferi, sensorima poput zemaljskih postaja i sl., a informacije se vizualno prikazuju u obliku karata, izvješća, baza, ciljanih upozorenja i slično. GMES pokriva pet područja monitoringa: *Geoland 2* - kopno, *MyOcean* - more, *MACC* - atmosfera, *G-MOSAIC* - sigurnost i *SAFER* - izvanredne situacije.

3. *Services and Applications for Emergency Response (SAFER)* - projekt obuhvaća civilnu zaštitu, humanitarne i sigurnosne krize te pokriva događaje poput prirodnih katastrofa, tehnoloških akcidenata, humanitarnih kriza i vojno-civilnih misija. Glavni korisnici informacija SAFER-a su nacionalne službe za civilnu zaštitu iz država članica Mehanizma Zajednice za civilnu zaštitu te korisnici agencija UN-a. Osnovni cilj SAFER-a je brzo mapiranje za vrijeme faze odgovora na kriznu situaciju, s vremenom odgovora od 6 sati za osiguravanje referentnih karata te 24 sata za osiguranje detaljnih karata (<http://ec.europa.eu>, 16. 6. 2017.; Milić, 2010., 145.-146.).

Mehanizam za suradnju u civilnoj zaštiti obuhvaća i nekoliko tijela koja redovito održavaju sastanke, a to su: Odbor za civilnu zaštitu, Nacionalni koordinatori za Mehanizam, Radna skupina za prevenciju katastrofa, Radna skupina za razvoj tečajeva, Radna skupina za module civilne zaštite, Radna podskupina za potporu države domaćina, Radna skupina za procjenu rizika i Radna skupina za pripremu požarne sezone. Uz redovite sastanke dva puta godišnje održavaju se sastanci ravnatelja civilne zaštite država sudionica Mehanizma za civilnu zaštitu EU.



Osim ciljeva i aktivnosti Mehanizma Unije važan aspekt djelovanja je i sam program koji obuhvaća tečajevne s programom razmjene stručnjaka te mogućnost prijave na natječajne za projekte koji se financiraju iz jedinstvene financijske omotnice koja je zadana za razdoblje od 2014. godine do 2010. godine. Tečajevi su raspoređeni na tri razine: osnovna razina, operativna razina i menadžerska razina (*Community Mechanism Induction Course - CMI, Operational Management Course - OPM, High Level Coordination Course – HLC*). Na tečajevima je do danas sudjelovalo preko 2000 polaznika iz svih zemalja članica. Drugi dio programa čine vježbe u sustavu zaštite i spašavanja koje su najsloženiji, ali i najefikasniji oblik obuke i osposobljavanja operativnih snaga zaštite i spašavanja i provjere osposobljenosti i pripremljenosti sustava u cijelosti. One su organizirane na razini EU-a, a namijenjene su kao terenska ispitivanja s ciljem da se uspostavi zajednička suradnja civilne zaštite u intervencijama pružanja pomoći i ubrza odgovor u žurnim slučajevima. Vježbe isto tako omogućuju da se utvrde daljnje potrebe za edukacijom osoblja kao i prepoznavanje operativnih nedostataka koje treba poboljšati. Mehanizam uključuje u svoj program i sustav razmjene stručnjaka za civilnu zaštitu u uprave drugih država koje sudjeluju u svim oblicima hitnih intervencija. Cilj razmjene je stjecanje iskustva i izravnih spoznaja o sličnim situacijama i odgovornostima u različitim nacionalnim sustavima, da se upoznaju s različitim tehnikama i da proučavaju različite pristupe. Razmjena EU stručnjaka iz područja civilne zaštite je sustav koji je oblikovan da nadopuni program obuke prilagođen potrebama intervencija civilne zaštite u okviru Mehanizma Unije. Njime koordinira njemačka Savezna agencija za tehničku pomoć (THW), a njime upravlja Europska komisija (Huzanić Jerkov, 2015., 96.-98.).

Posebno je značajan na području civilne zaštite Program PPRD Jug (*Programme for Prevention, Preparedness and Response to Natural and Man-made Disasters - PPRD South*) kojeg je od 2009. do 2012. financirala Europska komisija, a čiji je cilj bio razvoj i jačanje kapaciteta prevencije, pripravnosti i odgovora na prirodne katastrofe i katastrofe izazvane ljudskim djelovanjem na međunarodnoj, nacionalnoj i lokalnoj razini. Program je imao proračun od pet milijuna eura, a njime je upravljao konzorcij na čelu s talijanskim Odjelom za civilnu zaštitu. Zemlje korisnice bile su Jordan, Libanon, Maroko, Sirija, Palestina, Tunis, Turska, Izrael, Albanija, BIH, Crna Gora i Hrvatska, dok su Mauritanija i Libija sudjelovale ko promatrači (Huzanić Jerkov, 2015., 100.).

### 8.3. Direktive Mehanizma Europske unije za civilnu zaštitu

Europska unija propisuje cijeli niz direktiva koje države članice i države kandidati moraju implementirati u nacionalno zakonodavstvo kako bi se uskladila određena područja s ostalim državama članicama te se na taj način ostvarila međusobna kompatibilnost (Kešetović, Toth, 2012., 271.). Neke od najvažnijih koje su u proteklom razdoblju donesene u pogledu zaštite od velikih nesreća jesu:

- *SEVESO direktive* - njima se određuju mjere prevencije i zaštite od velikih nesreća koje obuhvaćaju opasne tvari. Prva Direktiva Vijeća EU o rizicima velikih nesreća određenih industrijskih aktivnosti (82/501/EEC) tzv. Seveso Direktiva donesena je još 1982. godine i dva puta je izmijenjena i nadopunjavana: 1987. Direktivom (87/216/EEC) i 1988. Direktivom (88/610/EEC). Obje izmjene bile su usmjerene na širenje djelokruga Direktive. Iste više nisu na snazi.

- *Direktiva Vijeća (96/82/EC)* - 9. prosinca 1996. usvojena je Direktiva o nadzoru nad opasnosti od velikih nesreća koje uključuju opasne tvari (Seveso II direktiva). Cilj je prevencija nesreća koje uključuju opasne tvari. Ako se nesreća dogodi, direktiva definira ograničenje posljedica na ljude (sigurnost i zdravstveni aspekti) i okoliš (okolišni aspekt). Dopunjena je Direktivom (2003/105/EC) od 16. prosinca 2003. (na snazi od 31. prosinca 2003.). Države članice koje su se priključile ili se priključuju EU nakon 1999. godine obvezne su Seveso II direktivu primijeniti prije ulaska u članstvo. Seveso II direktiva mora se primijeniti u potpunosti do ulaska u članstvo. U Hrvatskoj je direktiva implementirana u Zakon o zaštiti okoliša i u prethodno važeći Zakon o zaštiti i spašavanju. Seveso II direktiva odnosi se isključivo na opasne tvari u objektima. To podrazumijeva i industrijsko korištenje ili proizvodnju i skladištenje opasnih tvari. Direktiva se ne odnosi na nuklearnu sigurnost, transport opasnih tvari, privremeno skladištenje izvan objekata i postrojenja i transport opasnih tvari cjevovodima (razlog je činjenica da je transport općenito reguliran nizom propisa i direktiva koje su uredile cijelo područje, pa i opasne tvari). Jedna o temeljnih zadaća direktive jest spriječiti ili smanjiti nesreće izazvane upravljačkim čimbenicima koji su bili uzrokom preko 90% nesreća u Europskoj uniji nakon 1982. godine. Pojednostavljeno rečeno, ljudski faktor uzročnik je nesreća u industriji, a samo u 10% slučajeva nesreće su uzrokovane tehničkim razlozima (Kešetović, Toth, 2012., 271.). Seveso II direktiva proširena je Direktivom (87/216/EEC) i 1988. Direktivom (88/610/EEC) kako bi se pokrili rizici koji

nastaju iz postupaka čuvanja i obrade u rudarstvu. Danas ova Direktiva više nije na snazi. Naime, donošenjem Direktive 2012/18/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o kontroli opasnosti od velikih nesreća koje uključuju opasne tvari, o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 96/82/EZ,<sup>6</sup> a koja je u pravni poredak RH prenesena novim Zakonom o sustavu civilne zaštite, Direktiva 96/82/EZ se stavlja van snage s učinkom od 1. lipnja 2015. godine. (čl. 31. st. 1. Direktive Vijeća 96/82/EZ)

- Radi potrebe usklađivanja sustava klasifikacije kemikalija EU i UN-a, 2008. godine Vijeće i Parlament usvojili su CLP Uredbu (127/2008/EC) koja se odnosi na razvrstavanje, označavanje i pakiranje tvari i smjesa. U skladu s tom klasifikacijom bilo je potrebno prilagoditi i odredbe Seveso direktive stoga je usvojena, kao što je prethodno u radu spomenuto, *nova Direktiva Seveso III (2012/18/EU)*. Njene odredbe omogućuju građanima bolji pristup informacijama o rizicima koji proizlaze iz djelatnosti obližnjih tvrtki te o tome kako se ponašati u slučaju nesreće. Pravila ove direktive omogućuju svim građanima sudjelovanje u planiranju korištenja zemljišta za projekte i postrojenja koja podliježu Direktivi Seveso III i osiguravaju pravnu zaštitu građana kojima nije omogućen odgovarajući pristup informacijama i sudjelovanje u raspravi (Huzanić Jerkov, 2015., 129.).

- *Direktivom (91/396/EEC)* o uvođenju jedinstvenog broja 112 koja je donesena 29. srpnja 1991. godine države EU prihvatile su besplatni pozivni broj 112 kao internacionalni broj za bilo kakvu vrstu žurne pomoći. U Republici Hrvatskoj 18. prosinca 2004. stupio je na snagu tada važećim Zakon o zaštiti i spašavanju koji propisuje da Centar 112 djeluje kao jedinstveni centar za sve vrste žurnih situacija. Radi učinkovitog prikupljanja obavijesti o događajima na temelju Zakona o zaštiti i spašavanju u javnoj telefonskoj mreži RH koristi se besplatni pozivni broj 112 kao jedinstveni europski broj za hitne službe (Kešetović, Toth, 2012., 218.).

- *Direktiva (2008/114/EC)* za identifikaciju i određenje europske kritične infrastrukture (ECI) i procjenu potreba za poboljšanje njezine zaštite definira kriterije za utvrđivanje kritične infrastrukture u zemlji članici čiji prekid rada ili oštećenje može imati velike posljedice na najmanje dvije zemlje članice, što podrazumijeva i posljedice koje nastaju zbog međuovisnosti na druge vrste infrastrukture. Uz temeljne obveze svake države članice da osigura provedbu ove Direktive (2008/114/EC), tijela državne uprave zemlje članice imaju i četiri specifične obveze: 1. moraju se identificirati potencijalne ECI unutar države, ali i

---

<sup>6</sup> SL L 197, 24. 7. 2012.

infrastruktura drugih država članica koja može utjecati na njih same. Kada je država identificirala potencijalnu ECI, o tome mora obavijestiti druge države članice koje bi u slučaju njezina stradavanja mogle biti zahvaćene, kao i o razlozima zbog čega su je utvrdili kao ECI. Infrastruktura se konačno utvrđuje kao ECI nakon sporazuma država članica na koje se odnosi; 2. svaka država članica mora utvrditi kontakt točku, odnosno imenovati nadležno tijelo za kontakt koje ima zadaću koordinirati sve aktivnosti koje su povezane sa zaštitom ECI na trima razinama: interno između aktera unutar države članice, s drugim državama članicama i s Europskom komisijom; 3. nadzor operativnih sigurnosnih planova (OSP) i rada sigurnosnih časnika za vezu (SLO); 4. dostava procjene prijetnji i izvješća Europskoj komisiji (Toth i dr., 2012.). Ova Direktiva na snazi je od 12. siječnja 2009. godine. (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:32008L0114&qid=1505214576303>, 10. 9. 2017.)

- *Odluka Vijeća 87/600/Euratom* (Annex 1) primjenjuje se na sve EU zemlje sudionice i odnosi se na uspostavu sustava za brzu razmjenu informacija o radiološkoj opasnosti (ECURIE). Razmjena informacija odnosi se na obavješćivanje i razmjenu informacija među državama članicama EU o radiološkim incidentima, njihovim posljedicama i mjerama koje država poduzima kako bi zaštitila stanovništvo i okoliš u slučaju radiološke opasnosti, odnosno otkrića na njezinu državnom teritoriju ili izvan njega nenormalnih razina radioaktivnosti koje bi mogle biti štetne za javno zdravlje. Svaka država sudionica mora imenovati 24-satnu nacionalnu kontaktnu točku, a nacionalna nadležna tijela nacionalne korespondente (Kešetović, Toth, 2012., 219.). Odluka je na snazi od 1987., kada je i donesena. (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:31987D0600>, 10. 9. 2017.)

#### **8.4. Financiranje Mehanizma Europske unije za civilnu zaštitu**

Proračun Europske unije jedini je financijski instrument za provođenje fiskalne politike Unije. Odlukom Vijeća br. 1313/2013/EZ od 17. prosinca 2013. godine ukinut je Financijski instrument za civilnu zaštitu, koji je uspostavljen Odlukom Vijeća 2007/162/EZ, Euratom od 5. ožujka 2007. iz kojega su se financirale sve aktivnosti Mehanizma.

Financiranje po novoj Odluci Vijeća Mehanizam se financira iz jedinstvene financijske omotnice za razdoblje od 2014. godine do 2020. godine, a iznosi 368 428 000 EUR u tekućim cijenama. Iznos od 223 776 000 EUR u tekućim cijenama proizlazi iz naslova 3. „Sigurnost i građanstvo” financijskog okvira, a 144 652 000 EUR u tekućim cijenama iz naslova 4. „Globalna Europa”. Godišnja odobrena sredstva odobravaju Europski parlament i Vijeće u granicama višegodišnjeg financijskog okvira (čl. 19 st. 1. Odluke br. 1313/2013/EU Europskog parlamenta i Vijeća ).

Ovom Odlukom utvrđuje se financijska omotnica za cijelo trajanje Mehanizma Unije, koja predstavlja primarni referentni iznos, u smislu točke 17. Međuinstitucionalnog sporazuma od 2. prosinca 2013. između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o proračunskoj disciplini, o suradnji u vezi s proračunskim pitanjima i o dobrom financijskom upravljanju (Preambula Odluke br. 1313/2013/EU Europskog parlamenta i Vijeća).

Budući da europske institucije svake godine izdvajaju više od milijardu eura za pomoć u kriznim situacijama, a jedna dio toga donira se preko Mehanizma, EU je vodeći donator humanitarne pomoći u svijetu. Prilog ovoj činjenici je i prikaz na slici 2, gdje su prikazana sredstva EU-a za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu 2014. godine. Mehanizam Zajednice za civilnu zaštitu od 2001. godine kada je osnovan, pratio je više od 300 katastrofa i primio više od 180 zahtjeva za pomoć. U razdoblju od 2010. do 2015. Mehanizam je aktiviran za gotovo 90 kriznih situacija nakon zahtjeva za pomoć unutar i izvan EU-a. Intervencije su provedene u nekima od najrazornijih katastrofa novijeg vremena uključujući poplave u Srbiji i Bosni i Hercegovini te epidemiju ebole u zapadnoj Africi 2014., sukob u Ukrajini te potres u Nepal 2015. (<https://publications.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/02e57613-b5d2-11e5-8d3c-01aa75ed71a1>, 21. 6. 2017.).

Slika 2. Godišnji prikaz sredstava EU-a za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu za 2014. godinu



Izvor: Europska unija, 2015.

Izvor: <https://publications.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/02e57613-b5d2-11e5-8d3c-01aa75ed71a1> 21.06.2017

### 8.5. Projekti Mehanizma Europske unije za civilnu zaštitu u kojima sudjeluje RH

Republika Hrvatska, preko Državne uprave za zaštitu i spašavanje, trenutno sudjeluje u 10 projekata koji se financiraju iz Mehanizma Europske unije za civilnu zaštitu. Državna uprava za zaštitu i spašavanje od 7 projekata u kojima sudjeluje u 2 je nositelj projekta, a u 5 partner. (<http://duzs.hr/page.aspx?PageID=705>, 12. 9. 2017.)

Projekti na kojima je Državna uprava nositelj su:

- **Svarog** – ciljevi ovoga projekta su povećanje pripravnosti civilne zaštite i kapacitete odgovora na šumske požare putem vježbe. Uvježbavanje operativnih postupaka Mehanizma, poboljšanje suradnje među državama članicama, kao i razmjena najboljih praksa i znanja vezana uz najnovije komunikacijske alate i aplikacije. Partneri na ovom projektu su Entente-Vallabre Francuska, makedonski regionalni centar za praćenje požara, crnogorska Direktorat za vanredne situacije. Projekt traje od 1. siječnja 2017. godine do 31. prosinca 2018. godine (<http://duzs.hr/page.aspx?PageID=705>, 12. 9. 2017.).

- **Adriatic 2018** – ciljevi ovoga projekta su povećanje pripravnosti civilne zaštite i kapacitete odgovora na pomorske nesreće s onečišćenjem priobalja i mora. Predviđeno je održavanje vježbe kojom će se testirati planski dokumenti, operativni postupci i koordinacija između interventnih timova, specijalizirana vatrogasna i ronilačka oprema. Partneri na ovom projektu su Uprava Republike Slovenije za zaštitu i spašavanje, Direktorat za vanredne situacije Crne Gore, Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture, a projekt traje od 1. siječnja 2017. godine do 30. lipnja 2018. godine (<http://duzs.hr/page.aspx?PageID=705>, 12. 9. 2017.).

Projekti u kojima je državna uprava partner su:

- **MATILDA** (*Multinational module on Damage Assessment and countermeasures*) – ovaj projekt je fokusiran na uspostavu i implementaciju multinacionalnog resursa Mehanizma Unije za civilnu zaštitu koji bi bio obučan za poslije-potresnu procjenu stanja i primjenu protumjera te u konačnosti angažiran u međunarodnim hitnim intervencijama putem Mehanizma Unije za civilnu zaštitu. Nositelj ovoga projekta je Odjel za civilnu zaštitu Talijanske Republike, a partneri Uprava za zaštitu i spašavanje Republike Slovenije, Državna uprava za zaštitu i spašavanje, Corpo Nazionale dei vigili del Fuoco (<http://duzs.hr/page.aspx?PageID=705>, 12. 9. 2017.).

- **DR SHARE** (*Disaster Reduction, Standardized Hazard Analysis and Risk Evaluation*) – opći cilj projekta je učinkovito upravljanje rizicima u cilju smanjenja posljedica, intenziteta i učestalosti prirodnih katastrofa i velikih nesreća u cilju zaštite stanovništva, okoliša i imovine, i to dijeljenjem najbolje prakse sve tri države koja promiče

zajedničko razumijevanje u međusektorskoj i prekograničnoj procjeni rizika. Nositelj je Vukovarsko-srijemska županija, a partneri DUZS, Područni ured Vukovar, Agencija za razvoj Vukovarsko-srijemske županije Hrast d.o.o. s hrvatske strane, Vlada Županije Posavske iz Bosne i Hercegovine, Pokrajinski sekretarijat za međuregionalnu suradnju i lokalnu samoupravu AP Vojvodine i Fond „Evropski poslovi“ AP Vojvodine iz Srbije (<http://duzs.hr/page.aspx?PageID=705>, 12. 9. 2017.).

- **Osmišljavanje, planiranje, provođenje i ocjenjivanje pet stožernih vježbi za ključno osoblje modula civilne zaštite, timova tehničke pomoći (TAST), stručnjake tima civilne zaštite Europske unije (EUCPT) kao i drugih dobrovoljno udruženih sredstava (Lot 1)** – cilj projekta je priprema modula civilne zaštite i poboljšanje postupaka ubrzanja odgovora u velikim hitnim situacijama. Također je predviđena provedba pet stožernih vježbi (TTX). Ukupna vrijednost projekta je otprilike 520.000 EUR, a Europska komisija financira stopostotnom iznosu. Nositelj je Savezna agencija za tehničku pomoć SR Njemačke (THW), a partneri su Uprava za civilnu zaštitu Kraljevine Belgije, Uprava Republike Slovenije za zaštitu i spašavanje, DUZS, Synergies d.o.o. (<http://duzs.hr/page.aspx?PageID=705>, 12. 9. 2017.).

- **Organizacija i provođenje CMI tečajeva Mehanizma za civilnu zaštitu (Lot 1)** – cilj je organizirati tri uvodna tečaja u Mehanizam Unije za civilnu zaštitu. Odjel za civilnu zaštitu Talijanske Republike je nositelj projekta, a partneri DUZS, austrijski *Amt der Tiroler Landesregierung* (ADTLR), talijanski *International School for Advanced Education* (SIAF), talijanski *Scuola Superiore Sant' Anna* (SSUP) (<http://duzs.hr/page.aspx?PageID=705>, 12. 9. 2017.).

- **Eurban project** – cilj projekta je jačanje suradnje uprava za civilnu zaštitu i upravljanja vodama u hitnim situacijama što će se provjeravati u okviru vježbe na rijeci Tisi. Nositelj je Uprava za upravljanje u katastrofama Mađarske. Partneri su budimpeštanski vodovod, Slovačka uprava za vatrogastvo, Beogradski vodovod i kanalizacija te DUZS (<http://duzs.hr/page.aspx?PageID=705>, 12. 9. 2017.).



## 9. ZAKLJUČAK

Prvi oblici sustava civilne zaštite u Hrvatskoj sežu još u 18. stoljeće, iako u to vrijeme nije postojao pravni režim sustava. Danom kada je Republika Hrvatska stekla svoj suverenitet pravni temelji sustava civilne zaštite uspostavljeni su Ustavom Republike Hrvatske s osnovnim ciljem da se zadovolje neposredne potrebe građana. Od tog trenutka civilna zaštita integrirana je na različitim razinama (ustroj, zapovijedanje i td.), ali se isto tako, ovisno o opasnostima i novim rizicima, mijenja i nadopunjuje u svojim pojedinim odrednicama. Uspostavom Mehanizma zajednice za civilnu zaštitu 2007. godine stvoren je sustav civilne zaštite za sve vrste hitnih situacija u europskim okvirima, pa i šire. Jedan od prvih koraka približavanja Europskoj uniji upravo je zadovoljavanje ovog kriterija kojeg je trebala ispuniti i Republika Hrvatska. Stoga je RH još kao zemlja kandidat za pristupanje Europskoj uniji morala izgraditi sustav civilne zaštite na vrijednostima i standardima koje propisuje Unija. Budući da je sustav koji je Hrvatska imala do tada zastario, sustav je bilo potrebno izgraditi od početka, a Republika Hrvatska nazvala ga je zaštita i spašavanje. Kako Hrvatska nije imala ni jedan zakon koji bi objedinjavao područje zaštite i spašavanja donesen je prvi Zakon o zaštiti i spašavanju 2004. godine kojim se prvi put cjelovito uredilo područje zaštite i spašavanja. Odredbe tog zakona propisale su da se sustav zaštite i spašavanja temelji na načelima supsidijarnosti, solidarnosti i uzajamne pomoći te sudjelovanju građana i načelu kontinuiteta izvršavanja zadataka. Drugi korak bilo je ustrojavanje samostalnog državnog tijela pa je stoga izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija iz iste godine ustrojena Državna uprava za zaštitu i spašavanje koja je počela s radom 1. siječnja 2005. godine.

S druge strane, prvi korak u izgradnji europskog sustava zaštite i spašavanja, odnosno civilne zaštite bila je implementacija Direktive Vijeća Europske Zajednice od 29. srpnja 1991. godine o uvođenju jedinstvenog europskog broja za hitne službe 112 (91/369/EEC), osnivanje MIC-a i CECIS-a čime je uspostavljen cijeli sustav koji bi povezivao i umrežavao sve države Europske unije. Donošenjem Mehanizma Zajednice za civilnu zaštitu i Financijskog instrumenta za civilnu zaštitu kao dva temeljna propisa na kojima počiva uređenje sustava civilne zaštite u Europskoj uniji određeno je upravljanje katastrofama. Hrvatska se svim elementima Mehanizma Zajednice za civilnu zaštitu koristi od rujna 2009. godine kada je na snagu stupio Memorandum o razumijevanju između Republike Hrvatske i Europske

Zajednice. Od trenutka ustrojstva Državne uprave za zaštitu i spašavanje do danas sustav zaštite i spašavanja u Hrvatskoj potpuno je usklađen sa svim propisima i standardima EU, iako je u nekoliko navrata bilo potrebno uvoditi izmjene i dopune. Sudjelovanjem u svim elementima Mehanizma Zajednice hrvatski pripadnici sustava usvojili su i primijenili isti način rada, vrijednosti i iskustva kao pripadnici sustava u drugim europskim zemljama. Odlukom Europskog parlamenta i Vijeća br. 1313/2013/EU od 17. prosinca 2013. Mehanizam Zajednice za civilnu zaštitu zamijenjen je Mehanizmom Unije za civilnu zaštitu, a počeo se primjenjivati 1. siječnja 2014. godine, a njegovo financiranje počiva na Financijskom okviru za razdoblje od 2014. do 2020.

Implementacijom propisa EU iz područja civilne zaštite stvorene su brojne institucije, pravni propisi, načela, regionalna suradnja, institucijske mreže, informatički, radarski i satelitski sustavi koji su povezali sve članice Unije. Stoga se može zaključiti da je i Republika Hrvatska kao zemlja članica stvorila upravni prostor sustava civilne zaštite radi učinkovite prevencije i spremnosti na katastrofe u Europi i šire.

## LITERATURA

### Knjige i članci:

Barić, R., Upravljanje krizama u EU - Pouke za Republiku Hrvatsku, Zbornik radova IV. Međunarodne konferencije "Dani kriznog upravljanja", 25. i 26. lipnja 2011., Velika Gorica, 2011., 278.-294.

Erjavec, M., Sustav 112 u Republici Hrvatskoj - uloga, organizacija i zadaće, Zbornik radova, Stručno savjetovanje u Zagrebu 6. svibnja 2009., SIGurnostEduca, Zagreb, 2009., 67-85.

Huzanić Jerkov, A., Europeizacija civilne zaštite u Hrvatskoj, Priručnici za stručno usavršavanje, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2015.

Kešetović, Ž., Toth, I., Problemi kriznog menadžmenta ,znanstvena monografija, Veleučilište Velika Gorica, Visoka škola za sigurnost s pravom javnosti, Centar za međunarodne i sigurnosne studije, Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu, Velika Gorica, 2012.

Kopal, T., Vahtarić, A. Upravljanje krizama: integralan pristup EU, Zbornik radova IV. Međunarodne konferencije "Dani kriznog upravljanja", 25. i 26. lipnja 2011., Velika Gorica, 2011., 295.-310.

Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak G., Europski upravni prostor, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2012.

Perinić, J., Uloga Državne uprave za zaštitu i spašavanje u ostvarivanju međusektorske suradnje u kriznim stanjima, DUZS, 2015.

Šegvić, S., Klarić, M., Šinković, Z., EU i izazovi civilnog kriznog upravljanja - politički, upravni i financijski aspekti, Zbornik radova IV. Međunarodne konferencije "Dani kriznog upravljanja", 25. i 26. lipnja 2011., Velika Gorica, 2011., 253.- 277.

Toth, I., Jasna koncepcija zaštite i spašavanja - uvjet za EU, Zbornik radova Kako se štitimo od katastrofa, Hrvatski Crveni križ, Državna uprava za zaštitu i spašavanje i Veleučilište Velika Gorica, Zagreb, 2007., 52-57.

Trut, D., Zakon i ustroj Državne uprave - dva su početna koraka u izgradnji sustava zaštite i spašavanja u Hrvatskoj, Zbornik radova Kako se štitimo od katastrofa, Hrvatski Crveni križ, Državna uprava za zaštitu i spašavanje i Veleučilište Velika Gorica, Zagreb, 2007., str. 93-101.

Učur, M. Đ., Bartulović, Ž., Debeljak, S., Pravna regulativa kriznih situacija u 18. i 19. stoljeću, *de lege lata* i nomotehničke pretpostavke za izradu propisa *de lege ferenda* u Republici Hrvatskoj, International Conference on Inovative Technologies In Safety Engineering, Vol. 1, No. 1, Rijeka, 2015., 109.-122.

### **Pravni izvori**

Ustav Republike Hrvatske (NN br. 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 05/14.)

Direktiva 2012/18/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o kontroli opasnosti od velikih nesreća koje uključuju opasne tvari, o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 96/82/EZ (SL L 197, 24. 7. 2012.)

Zakon o potvrđivanju Memoranduma o razumijevanju između Republike Hrvatske i Europske zajednice o sudjelovanju RH u Mehanizmu Zajednice za civilnu zaštitu (NN-MU br. 07/09., 09/09.)

Zakon o potvrđivanju Memoranduma o razumijevanju između Republike Hrvatske i Europske zajednice o sudjelovanju Republike Hrvatske u Financijskom instrumentu za civilnu zaštitu (NN-MU br. 3/08.)

Zakon o obrani (NN br. 33/02., 58/02.)

Zakon o obrani (NN br. 73/13., 75/15., 27/16.)

Zakon o sustavu civilne zaštite (NN br. 82/15.)

Zakon o telekomunikacijama (NN br. 122/03.)

Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih organa državne uprave (NN br. 17/93.)

Zakon o vatrogastvu (NN br. 106/99., 117/01., 36/02., 96/03., 139/04., 174/04., 38/09., 80/10.)

Zakon o vatrogastvu u RH (NN br. 58/93.)

Zakon o zaštiti i spašavanju (NN br. 174/04., 79/07., 38/09., 127/10.)

### **Mrežni izvori:**

Državna uprava za zaštitu i spašavanje – <http://duzs.hr/sektor-za-civilnu-zastitu-o-nama/> (8. 9. 2017.)

Državna uprava za zaštitu i spašavanje – <http://duzs.hr/page.aspx?PageID=705> (12. 9. 2017.)

Državna uprava za zaštitu i spašavanje – [http://www.duzs.hr/download.aspx?f=dokumenti/Clanci/PrijedlogiskazaoprocjeniučinakapropisazaNacrtZakonocivilnojzastiti\(1\).pdf](http://www.duzs.hr/download.aspx?f=dokumenti/Clanci/PrijedlogiskazaoprocjeniučinakapropisazaNacrtZakonocivilnojzastiti(1).pdf) (11. 6. 2017.)

EUR-Lex – <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm> (9. 9. 2017.)

EUR-Lex – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:31987D0600> (10. 9. 2017.)

EUR-Lex – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:32008L0114&qid=1505214576303> (10. 9. 2017.)

Europska unija – <https://publications.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/02e57613-b5d2-11e5-8d3c-01aa75ed71a1> (21. 6. 2017)

Sabor RH – <http://www.sabor.hr/prijedlog-zakona-o-sustavu-civilne-zastite-prvo-ci> (8. 9. 2017.)

Središnji katalog službenih dokumenata RH – [http://digured.srce.hr/arhiva/263/169977/narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2017\\_07\\_67\\_1581.html](http://digured.srce.hr/arhiva/263/169977/narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2017_07_67_1581.html) (8. 9. 2017.)

Vlada RH – <https://vlada.gov.hr/vijesti/priopcenje-sa-72-sjednice-vlade-rh/13473> (12. 6. 2017.)

Europska komisija – <http://ec.europa.eu> (9. 9. 2017.).

## POPIS KRATICA

<b>Kratika</b>	<b>Engleski naziv</b>	<b>Hrvatski naziv</b>
<b>RH</b>	/	Republika Hrvatska
<b>EU</b>	European Union	Europska unija
<b>EZ</b>	/	Europska zajednica
<b>VS UN</b>	/	Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda
<b>KBRN</b>	/	Kemijski, biološki, radiološki i nuklearni
<b>EEZ</b>	/	Europska ekonomska zajednica
<b>ESOP</b>	European Security and Defence Policy	Europska sigurnosna i obrambena politika
<b>GIS</b>	Geographic information system	Geografski informacijski sustavi
<b>TETRA</b>	Terrestrial trunked radio	Digitalna zemaljska radi veza
<b>NATO</b>	North Atlantic Treaty Organisation	Sjeveroatlanski savez
<b>MIC</b>	Monitoring and Information Centre	Cenata za praćenje i informiranje
<b>ERCC</b>	Emergency Response Coordination Centre	Centar za koordinaciju interventnih mjera
<b>CECIS</b>	Common Emergency Communication and Information System	Zajednički komunikacijski i informacijski sustav za hitne intervencije

## POPIS SLIKA

<b>Redni broj</b>	<b>Naslov</b>	<b>Stranica</b>
<b>1.</b>	Staklo odlučivanja za određivanje kritičnih kontrolnih točaka	23.
<b>2.</b>	Godišnji prikaz sredstava EU-a za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu za 2014. godinu	35.