

EUROPEIZACIJA CIVILNE ZAŠTITE U HRVATSKOJ

BIBLIOTEKA
Priručnici za stručno usavršavanje
Knjiga 11.

Urednik Biblioteke:
Vedran Đulabić

Urednik Priručnika:
Vedran Đulabić

Nakladnik:
Institut za javnu upravu
www.iju.hr

Za nakladnika:
Ivan Koprić

Lektura:
Branka Römer

Oblikovanje naslovnice:
Matija Gorjanec

Računalni slog:
Stjepan Ocvirk

Tisak:
TOP DAN

Otisnuto u srpnju 2015.

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 909432.

ISBN 978-953-7935-04-7

© Copyright

Institut za javnu upravu

Sva su prava pridržana. Nije dopušteno umnožavanje u bilo kojem obliku te stavljanje u promet bez posebnog dopuštenja.

Andela Huzanić Jerkov

EUROPEIZACIJA
CIVILNE ZAŠTITE
U HRVATSKOJ

Institut za javnu upravu
Zagreb, 2015.



SKRAĆENI SADRŽAJ

UVOD	1
1. EUROPSKI UPRAVNI PROSTOR I RAZVOJ UPRAVNIH MREŽA	5
2. ZAŠTITA I SPAŠAVANJE U HRVATSKOJ	51
3. CIVILNA ZAŠTITA U EUROPSKOJ UNIJI I PROCES EUROPEIZACIJE	73
4. URASTANJE U EUROPSKI UPRAVNI PROSTOR I UKLJUČENOST U UPRAVNU MREŽU	95
5. ZAKLJUČAK	125
<i>Literatura</i>	137



SADRŽAJ

UVOD	1
1. EUROPSKI UPRAVNI PROSTOR I RAZVOJ UPRAVNIH MREŽA	5
1.1. Konvergencija nacionalnih javnih uprava	5
1.2. Europska upravna načela i standardi	17
1.3. Čimbenici oblikovanja i poticanja nastanka europskog upravnog prostora	22
1.4. Pojam i karakteristike upravne mreže	24
1.5. Kreiranje javnih politika u Europskoj uniji – akteri <i>policy</i> mreža	36
2. ZAŠTITA I SPAŠAVANJE U HRVATSKOJ	51
2.1. Oblikovanje upravnog područja zaštite i spašavanja	51
2.2. Međunarodna suradnja u području zaštite i spašavanja	68
3. CIVILNA ZAŠTITA U EUROPSKOJ UNIJI I PROCES EUROPEIZACIJE	73
4. URASTANJE U EUROPSKI UPRAVNI PROSTOR I UKLJUČENOST U UPRAVNU MREŽU	95
4.1. Uključenost kroz elemente, programe i projekte Mehanizma Zajednice za civilnu zaštitu	95
4.2. Urastanje u europski upravni prostor i uključenost u upravnu mrežu kroz institucije i institucionalne mreže	104

4.3. Regionalna suradnja i povezanost	113
4.3.1. <i>Inicijativa za spremnost i prevenciju</i> <i>katastrofa jugoistočne Europe</i>	114
4.3.2. <i>Jadransko-jonska inicijativa</i>	118
4.3.3. <i>Srednjoeuropska inicijativa</i>	119
4.3.4. <i>Vijeće jugoistočne Europe za</i> <i>civilno-vojno planiranje u hitnim</i> <i>situacijama</i>	121
4.4. Pokazatelji europske suradnje i uključenosti	122
5. ZAKLJUČAK	125
<i>Literatura</i>	137

UVOD

Što je civilna zaštita u Europskoj uniji i koja je pravna stečevina Unije u području civilne zaštite? Kako se stvaraju europske politike i u kojoj je mjeri civilna zaštita europeizirana? Kako je Republika Hrvatska implementirala sve propise, standarde i vijednosti EU iz područja civilne zaštite i je li uspjela izgraditi europski model civilne zaštite? Na ta i još neka pitanja ovaj će priručnik nastojati dati odgovore.

Europska unija je tranzicijskim državama kandidatkinjama za članstvo u Uniji postavila određene kriterije koje trebaju ispuniti. Koji su to kriteriji, kako su ih države kandidatkinje trebale ispuniti i jesu li imale potrebne upravne i institucionalne kapacitete za tako zahtjevnu zadaću bit će riječi u ovom radu. Naime, jedan od glavnih uvjeta EU za pristupanje u članstvo tranzicijskih zemalja bio je preuzimanje cjelokupne pravne stečevine Unije i njezino implementiranje u pravni sustav države kandidatkinje. Da bi ispunile taj zahtjevni uvjet, tranzicijske zemlje bile su prisiljene modernizirati svoju upravu, prije svega izgradnjom profesionalnog službeničkog kadra te jačanjem institucionalnih kapaciteta za provedbu prava EU. U tom procesu ispunjavanja kriterija i postavljenih minimalnih standarda približavale su se javne uprave zemalja kandidatkinja za članstvo javnim upravama država članica. Taj proces poznat je pod nazivom konvergencija nacionalnih javnih uprava i ona je, po mišljenju više autora, dovela do stvaranja europskog upravnog prostora (EUP). Nadalje, definiranjem upravnih načela i

standarda EU je postavila načela za javnu upravu koja čine temelje EUP-a. Zbog složenosti funkcioniranja EU, velikog broja sudionika i zainteresiranih dionika posebno će biti izložen proces donošenja europskih politika i karakteristike upravnih mreža.

Republika Hrvatska kao zemlja kandidatkinja za članstvo u EU intenzivno je radila na preuzimanju pravne stečevine Unije na svim područjima kako bi ispunila uvjete za članstvo. U području civilne zaštite Republika Hrvatska imala je vrlo slabe upravne i institucionalne kapacitete koji nisu omogućavali implementiranje cjelokupne pravne stečevine Unije iz tog područja. Stoga je morala izgraditi potpuno novi sustav jer je dotadašnji bio zastario, neučinkovit i razjedinjen te se na njemu nije mogao graditi europski model civilne zaštite. Implementacijski deficit u tom području bio je evidentan te je stoga odluka o donošenju posebnog zakona kojim će se urediti područje civilne zaštite, o ustrojavanju novog tijela u nadležnosti kojeg će biti civilna zaštita, materijalno-tehničkom opremanju i razvoju ljudskih potencijala bila nužna i valjana. Donošenjem Zakona o zaštiti i spašavanju (NN 174/04) i ustrojavanjem Državne uprave za zaštitu i spašavanje, kao državnog tijela nadležnog za područje zaštite i spašavanja, nastalo je novo upravno područje koje se od početka gradilo na pravnoj stečevini EU. Nadalje, nakon obavljenog *screeninga*, RH uskladila je Zakon o zaštiti i spašavanju s odredbama Direktive Seveso II te je time završeno usklađivanje zakonodavstva na području civilne zaštite (zaštite i spašavanja) s pravnom stečevinom EU. Proces izgradne europskog modela civilne zaštite, odnosno zaštite i spašavanja, bio je vrlo zahtjevan i složen, a uključivao je implementaciju pravne stečevine EU iz područja civilne zaštite, moderno materijalno-tehničko opremanje, ustrojavanje postrojbi civilne zaštite, razvoj ljudskih potencijala i razvijanje međunarodne suradnje.

Za građane je sustav zaštite i spašavanja najprije postao prepoznatljiv po jedinstvenom europskom broju za žurne situacije (112) kroz koji je RH postala dio europske mreže za žurne situacije. Pristupanjem Mehanizmu Zajednice za civilnu zaštitu Hrvatska je postala dio europske zajednice zemalja koje pod koordinacijom Europske komisije međusobno pružaju pomoć u slučaju katastrofa. Naime, prijetnje od zajedničkih katastrofa koje prelaze nacionalne granice i mogućnosti pogođene zemlje da se sama sa svojim kapacitetima nosi s posljedicama katastrofe potaknule su Zajednicu da uspostavi Mehanizam Zajednice za civilnu zaštitu koji će omogućiti jačanje suradnje između država članica u području civilne zaštite kako bi se poboljšala učinkovitost sustava za prevenciju, pripremu i odgovor na katastrofe. Lisabonskim ugovorom civilna zaštita prvi put je definirana kao područje suradnje EU u okviru jednog od glavnih područja djelovanja EU – okoliša. Koristeći u svim elementima Mehanizma Zajednice za civilnu zaštitu te razvijajući regionalnu i bilateralnu suradnju, RH je postala prepoznatljiv čimbenik u području civilne zaštite EU, pa i šire.

Uspostavom Mehanizma Zajednice za civilnu zaštitu EU je razvila mrežu suradnje i razmjene iskustava te informacijsko-komunikacijski sustav koji je aktivan 24 sata dnevno i dostupan svim članicama Mehanizma. Aktivnim djelovanjem članica Mehanizma kroz njegove mnogobrojne elemente (vježbe, obuke, seminare, konferencije, razmjene stručnjaka i dr.) službenici i drugi sudionici sustava civilne zaštite razvili su iste ili slične načine rada i djelovanja te usvojili primjere najbolje prakse, čime su ujednačili razinu spremnosti na prevenciju i odgovora na katastrofe.

Nadalje, uz informacijsko-komunikacijski sustav u okviru Mehanizma Zajednice razvijena je kompleksna mreža satelitskih, informacijskih i radarskih sustava koji pokrivaju cijelo područje EU, pa i šire. Naime, prevencija i spremnost na katastrofe te smanjenje rizika od katastrofa dio je

međunarodnih aktivnosti Unije i država članica jer je svjetska zajednica prepoznala potrebu zajedničke suradnje na smanjenju rizika od katastrofa. I Hrvatska aktivno sudjeluje na međunarodnim forumima i konferencijama o smanjenju rizika od katastrofa te doprinosi zajedničkom cilju.

U okviru regionalne politike dobrosusjedskih odnosa i suradnje EU, Hrvatska je aktivna članica regionalnih inicijativa koje okupljaju zemlje određene regije izložene istim ili sličnim rizicima od katastrofa, a cilj im je jačanje sposobnosti određene regije da se nosi s posljedicama katastrofa. Na taj način zemlje regije nadopunjuju kapacitete za učinkovitu prevenciju i reagiranje na katastrofe.

Zbog porasta broja katastrofa uzrokovanih prirodnim i ljudskim čimbenicima EU je još više naglasila potrebu integriranog pristupa upravljanju katastrofama te je stoga uspostavljen Mehanizam Unije za civilnu zaštitu koji se počeo primjenjivati od 1. siječnja 2014. te je povezan višegodišnjim financijskim okvirom za razdoblje od 2014. do 2020. godine. Državna uprava za zaštitu i spašavanje i dalje aktivno surađuje s članicama Unije i koristi se svim elementima Mehanizma. Također, u okviru svojih kapaciteta pruža međunarodnu pomoć članicama Mehanizma Unije i državama regije.

1.

EUROPSKI UPRAVNI PROSTOR I RAZVOJ UPRAVNIH MREŽA

1.1. Konvergencija nacionalnih javnih uprava

Pod utjecajem procesa internacionalizacije, globalizacije i međunarodnih integracija, a posebice razvoja Europske unije (EU) te stvaranjem međunarodnih organizacija (kao što su Međunarodni monetarni fond – MMF i Svjetska banka) od 1970-ih godina prošlog stoljeća počinje intenzivnija razmjena iskustava na području javne uprave. D’Orta ističe da se u početku te razmjene može govoriti o spontanoj i neformalnoj razmjeni iskustava te uvođenju zajedničkih ili sličnih koncepata i praksi, dok se u posljednja dva desetljeća potiče proces usvajanja najbolje prakse (*best practice*) (D’Orta, 2003, prema: Musa, 2006: 124).

Uz to se kao jedan od značajnih čimbenika približavanja javnih uprava navodi doktrina novog javnog menadžmenta, koja ističe ekonomske vrijednosti u javnoj upravi te podvrgavanje javnog sektora tržišnim načelima općenito. Nova doktrina tijekom 1980-ih najprije je zaživjela u anglosaksonskim zemljama, a potom je pod utjecajem Svjetske banke i MMF-a prodrila i u druge zemlje, pa tako i u zemlje EU i njezine potencijalne članice. Analizom i raspravom o europskom upravnom prostoru (EUP) bave se teoretičari javne uprave

i EUP od 1990-ih godina prošlog stoljeća, dok je znanstvena debata o EUP bila posebno plodna u njemačkoj upravnoj znanosti na Sveučilištu u Speyeru (Musa, 2006: 124).

Javne uprave država članica Europske unije imaju ključnu ulogu u funkcioniranju EU, a glavni razlog leži u institucionalnoj strukturi i funkcioniranju EU, koja se u provedbi javnih politika oslanja upravo na nacionalne uprave država članica (Musa, 2008: 171). Zbog toga je od presudne važnosti sposobnost i kvaliteta nacionalnih javnih uprava da bi se javne politike Unije kvalitetno provele te se stoga pitanja kapaciteta i kvalitete nacionalnih javnih uprava ne mogu smatrati isključivo problemom pojedine države. Države članice ili buduće članice moraju osigurati odgovarajuću sposobnost javne uprave u cjelini da se nosi s izazovima članstva.

Upravo se zbog ključne uloge nacionalnih javnih uprava u EU početkom 1990-ih javila ideja o nastajanju europskog upravnog prostora kao neformalnog upravnog poretka u obliku minimalnih standarda koji se odnose na javnu upravu i koji osiguravaju učinkovitu primjenu pravne stečevine EU. Poticaji toj ideji bili su dvovrsni: s jedne strane to je bilo potencijalno priključenje tranzicijskih zemalja EU s prisutnim implementacijskim deficitom, a s druge strane nužnost jačanja legitimiteta i demokratičnosti EU zbog tzv. demokratskog deficita.

Implementacijski deficit upravnih sustava tranzicijskih zemalja odnosio se na neadekvatnost i nesposobnost javnih uprava tih zemalja za primjenu prava EU i sudjelovanje u procesu izrade javnih politika. Zbog toga je istaknuta potreba specificiranja upravnih kapaciteta kao jednog od najvažnijih kriterija za priključenje i provođenje opsežnih programa pomoći u provođenju upravnih reformi koje su tranzicijske zemlje trebale provesti. Na taj je način uz političko-demokratski i ekonomski, utvrđen i treći kriterij za članstvo u EU: tzv. institucionalni kriterij. On se odnosi na sposobnost institucija, posebice pravosuđa i javne uprave, da učinkovito provode pravnu stečevinu EU (Musa, 2008:

171–172). Tranzicijske zemlje bile su prisiljene modernizirati svoju upravu prije svega izgradnjom profesionalnog službeničkog kadra te jačanjem institucionalnih kapaciteta za provedbu prava EU. To je pokrenulo mnoge intenzivne i sveobuhvatne regulacijske reforme na koje je kontinuirano pozivao i OECD. Europska komisija razvila je posebne strategije, inicijative i načela koji služe kao upute za regulacijske reforme u svim članicama i zemljama kandidatkinjama te je time razvila samostalnu politiku bolje regulacije EU (*beter regulation*) (Petek, 2009: 62).

Proširenje EU članstvom tranzicijskih zemalja čiji sustavi nisu bili sposobni i spremni provesti u život cjelokupnu pravnu stečevinu Unije potaknulo je definiranje i specifikiranje upravnih kriterija od EU koje potencijalne članice EU moraju ispuniti. Iz tog razloga zajedničkom inicijativom EU i OECD-a 1992. osnovana je SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*) za pomoć tranzicijskim zemljama u političkim i upravnim reformama, koja je dio OECD-ove Službe za javni menadžment. SIGMA je izradila obrazac za procjenu institucionalnih kapaciteta i napretka reformi u tranzicijskim zemljama kandidatkinjama za članstvo u EU. Taj je obrazac postao jedno od glavnih sredstava Europske komisije u promoviranju jačanja horizontalnog kapaciteta javnih uprava tranzicijskih zemalja.

Na taj način SIGMA je izgradila temelj koncepta EUP-a i dala potvrdu njegova postojanja u svojim dokumentima iz 1998. i 1999. (Fournier, 1998: 120; Cardona, 1999: 15, prema: Musa, 2006: 125–127). Prioritet SIGME bio je pružanje podrške reformama državama u osmišljavanju i provedbi programa reformi u sljedećim područjima: vanjskoj reviziji, financijskoj kontroli, uspostavi pravnog okvira, državnoj službi i pravosuđu, upravljanju javnim rashodima, javnim nabavama te u stvaranju javnih politika (Lalić, 2008: 920). Uz navedeni obrazac za procjenu institucionalnih kapaciteta i napretka reformi u tranzicijskim zemljama SIGMA je definirala načela

prema kojima treba provoditi reforme javne uprave u tranzicijskim zemljama. To su: vladavina prava i pravna sigurnost, otvorenost, transparentnost, odgovornost, učinkovitost u postizanju ciljeva javnih politika i efikasnost u trošenju sredstava.

Od 1998. SIGMA ocjenjuje uspješnost upravnih reformi u zemljama za koje to zatraži Europska komisija. Izvještaji o ocjenama čine sastavni dio izvještaja o napretku zemalja koje se pridružuju Uniji, a izrađeni su na temelju triju ključnih kriterija: političkog, ekonomskog i institucionalnog, odnosno sposobnosti za preuzimanje obveza koje proizlaze iz članstva. Napredak se mjeri uzimajući u obzir odluke koje su donesene, zakonodavstvo koje je prihvaćeno i mjere koje su provedene (Lalić, 2008: 917–918).

Reforma javne uprave u tranzicijskim zemljama odvijala se kroz dvije metode preuzimanja novih upravnih rješenja. Prva se odvijala temeljem atraktivnosti, privlačnosti pojedinih rješenja tako da se pojedini model ili rješenje vide kao superiorni zbog svoje funkcionalnosti, korisnosti ili legitimnosti, a druga metoda odvijala se nametanjem onih koji imaju veću moć. Nametanje, odnosno kondicionalnost, po Grabbeu je glavna metoda preuzimanja ideja i rješenja u tranzicijskim zemljama jer su se tranzicijske zemlje nalazile i još se uvijek nalaze u neravnomjernom odnosu moći u pregovaračkoj situaciji s EU (Grabbe, 2001, prema: Musa, 2006: 143).

Politički i demokratski pristupni kriteriji definirani su na Europskom vijeću u Kopenhagenu 1993. godine, a to su: (1) stabilnost ustanova koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava te poštovanje i zaštitu manjina, (2) djelotvorno tržišno gospodarstvo koje je sposobno nositi se s konkurentskim pritiskom i tržišnim silama unutar Unije te (3) sposobnost preuzimanja obveza iz članstva, uključujući poštovanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije, koji su potvrđeni u Madridu 1995. i dopunjeni kriterijem usvajanja cjelokupne pravne stečevine i njezine učinkovite provedbe putem odgovarajućih upravnih struktura.

Problem demokratskog deficita očitovao se u tome što su institucije EU kao i proces odlučivanja postali sve udaljeniji od građana. Kao ključni problemi isticali su se elitizam, birokracija, netransparentnost te problematičnost izbora za Europski parlament. Nakon potpisivanja Ugovora iz Maastrichta 1992. intenzivno se radilo na jačanju demokracije i legitimitetu EU, prvenstveno preko proširenja ovlasti Europskog parlamenta koji je uz Europsko vijeće postao ravnopravni nositelj zakonodavne vlasti i kontrola EU te uz različite načine jačanja transparentnosti, kao što su pojednostavljenje procedura, bolja komunikacija s građanima, usavršavanje zakonodavnih procedura i dr.

U literaturi se naglašava da je poboljšanje kvalitete europskih institucija i europske vladavine, čiji su dio nacionalni politički i upravni sustavi, važan preduvjet smanjenja demokratskog deficita, a ujedno i dio ostvarenja strateškog cilja EU koji je zacrtan Lisabonskom strategijom iz 2000. – postati najkompetitivnija i na znanju utemeljena ekonomija na svijetu, koja je sposobna za održiv ekonomski rast s većom i boljom zaposlenošću te većom socijalnom kohezijom (Musa, 2008: 172–175).

Načela za transformaciju europske vladavine postavila je Bijela knjiga o europskoj vladavini (*White paper on European governance*) iz 2001., a to su: otvorenost, participacija, odgovornost, učinkovitost i koherentnost (usklađenost i razumljivost javnih politika), potpomognuta načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti, koja traže da odabir razine na kojoj će se javna politika formulirati i implementirati te instrumenata koji će se primijeniti mora biti u skladu s ciljevima koji se žele postići, pa je stoga potrebno ispitati je li javno djelovanje nužno, je li europska razina najpogodnija za to i jesu li odabrane mjere u skladu sa svrhom koja se nastoji ostvariti. Budući da su problemi implementacijskog i demokratskog deficita u prvi plan stavili pitanje nacionalnih javnih uprava koje trebaju biti sposobne provoditi pravnu stečevinu EU, razumljivo je definiranje minimalnih stan-

darda sposobnosti i kvalitete javne uprave. Tako se europski upravni prostor u najopćenitijem smislu može definirati kao konvergencija (približavanje) nacionalnih javnih uprava prema europskom modelu javne uprave. EUP predstavlja neformalni upravni poredak u obliku minimalnih standarda javne uprave, koji se odnose na upravne strukture, procese i postupke, vrijednosti, načela i upravnu kulturu i kao takvi karakteriziraju nov europski upravni model. Uvjet za članstvo u EU jest prihvaćanje tog neformalnog *acquisa* koji je *condicio sine qua non* ulaska u EU, odnosno potrebno je stvoriti takvu nacionalnu javnu upravu koja je u skladu s definiranim standardima i vrijednostima EU.

Međutim, iskustva proširenja EU članstvom tranzicijskih zemalja pokazala su da su minimalni standardi sposobnosti i kvalitete javnih uprava tih zemalja samo teorijski ostvareni kroz kozmetičke promjene propisa koji se odnose na strukturu i funkcioniranje javne uprave te donošenje brojnih strategija i akcijskih planova vezano uz jačanje kapaciteta uprave, dok vidljivih promjena u svakodnevnom funkcioniranju i željenih rezultata upravnog djelovanja nije bilo. Razlozi tome bili su višestruki: neprovođenje novih propisa ili pak njihovo uvođenje u nepripremljenu sredinu bez logističke potpore uz čvrste otpore prema novim reformama. Iz navedenog iskustva zaključuje se da formalno ispunjavanje kriterija nije dovoljno da se svijest ljudi, posebno političara i službenika, promijeni preko noći. Stvaranje nove političke i upravne klime, svijesti i etičkog sklopa traži puno više od novih propisa, planova i strategija, odnosno formalnog ispunjavanja pristupnih kriterija. Potrebna je čvrsta politička volja te sustavna i planirana edukacija kroz duže vrijeme koja će dovesti do nove upravne kulture i vrijednosti.

Valja napomenuti da je u praksi uočeno kako su neke zemlje nakon ulaska u članstvo EU odustale od prihvaćanja i primjene nekih europskih standarda, što je potvrdilo i SIGMINO istraživanje pod nazivom *Održivost reformi jav-*

ne uprave u centralnoj i istočnoj Europi pet godina nakon pristupanja EU provedeno u tranzicijskim zemljama koje su postale članice 1. svibnja 2004. Cilj istraživanja bio je utvrditi koliko su se u tim tranzicijskim zemljama održali i razvili europski upravni standardi koji se tiču položaja službenika. Rezultati istraživanja objavljeni su u SIGMINOM papiru broj 44, a oni su pokazali da su neke zemlje, ponajprije Litva, ali i Latvija, pa u nekoj mjeri i Estonija, nastavile s razvojem, da su Mađarska i Slovenija nastavile s razvojem nekih standarda, ali odustale od drugih, dok Poljska, Slovačka i Češka uglavnom odustaju od europskih standarda u tom području (Sigma, 2009).

Cardona definira mogućnost postojanja zajedničkog upravnog prostora »kad se grupa upravnih načela, pravila i propisa jednoznačno primjenjuje na određenom teritoriju natkrivenom nacionalnim ustavom«. Nadalje zaključuje da je za EUP važno da javne uprave zemalja članica djeluju i organiziraju se na temelju europskih načela, pravila i propisa te da je u tom smislu EUP spoj »osnovnih institucionalnih rješenja, procesa, zajedničkih upravnih standarda i vrijednosti upravne službe« koja se prostire kroz uprave članica EU (Cardona, 1999, prema: Musa, 2006: 126).

Nadalje, Olsen ističe da je za EUP karakteristično da zajednička načela nadjačavaju »lokalna« načela, organizacijske oblike, pravila, standarde i praksu. Ovdje se pojam »lokalna« shvaća kao nacionalna, koja vrijede u pojedinim nacionalnim upravama (Olsen, 2003: 508, prema: Musa, 2006: 126–127). Stoga EUP označuje pravnu stečevinu EU, odnosno sve njezino postojeće zakonodavstvo, tzv. neformalni *acquis communautaire*, koji su nove članice dužne usvojiti i prihvatiti u vlastitim pravnim sustavima kako bi mogle pristupiti Uniji. Olsen također navodi da neformalni *acquis* znači da su »zemlje članice s različitim pravnim tradicijama i različitim sustavima vlasti razvile zajedničku doktrinu i shvaćanja načela upravnog prava, standarda dobre prakse i zahtjeve za jednoznačnu i efikasnu primjenu

propisa«, a ta je shvaćanja SIGMA uobličila kao set očekivanja koja se postavljaju pred potencijalne članice za ulazak u EU, ali i kao referentnu točku za postojeće članice (Olsen, 2003: 516, prema: Musa, 2006: 127).

Taj neformalni upravni *acquis communautaire* prema Spidentopfu i Speeru predstavlja »brojne odredbe primarnog i sekundarnog prava Unije kao i presude Europskog suda koje stavljaju dalekosežne pravne zahtjeve pred političke i upravne sustave u EU« te tome dodaju i funkcionalne zahtjeve koje čini nadnacionalna suradnja mrežnog tipa. Kao pravne zahtjeve navode očuvanje demokratskih načela i vladavinu prava, zahtjeve upravnog prava, pravila koja se odnose na službenički sustav te pravila javnog sektora. Funkcionalni zahtjevi obuhvaćaju nestandardizirane zahtjeve koje članice trebaju ispunjavati kako bi učinkovito djelovale u političkom sustavu EU, kao npr. posebno ministarstvo za europske poslove, unutarnju koordinaciju i sudjelovanje u europskim poslovima te nacionalnu politiku osoblja koje je uključeno u rad institucija na europskoj razini, (Spidentopf, Speer, 2004: 555, prema: Musa, 2006: 127–128).

Scherpereel određuje EUP trima obilježjima: to je okoliš odnosno prostor (1) unutar kojeg upravno osoblje djeluje i donosi odluke, koji je (2) oblikovan formalnim i neformalnim pravilima što ih (3) službenici primjenjuju kroz proces subjektivne internalizacije i aktivne uporabe. Stoga, prema istom autoru, upravni prostor obuhvaća ne samo objektivnu implementaciju pravila i načela već i subjektivno procesuiranje pravila od službenika te način na koji oni upravljaju svojim ponašanjem na temelju tih normi. Na taj su način u EUP »nacionalni službenici, usprkos jedinstvenim upravnim tradicijama svojih zemalja, organizirani na analogan način, a njihovo ponašanje vode slična etička načela«. Kao najvažnija obilježja EUP-a Scherpereel ističe: visok društveni ugled upravne službe, naglasak na horizontalnoj i međuministarskoj koordinaciji, identifikaciju upravnih službenika s posebnom društvenom grupom, karijerni sustav, česte kon-

takte s međunarodnim organizacijama i upravama drugih država te depolitiziranost upravne službe isticanjem jasne linije između političkog i profesionalnog osoblja, (Scherpereel, 2004, prema: Musa, 2006: 128).

Prema Olsenu, nasuprot trendu stvaranja EUP-a, koji predstavlja konvergenciju nacionalnih uprava prema europskom upravnom modelu, stoje još dvije hipoteze: prva o globalnoj konvergenciji kao ideji da postoji »jedan najbolji način« organiziranja uprave, koji je oslobođen djelovanja konteksta i upravnih tradicija, i druga o institucionalnoj otpornosti koja ističe trajnost različitih upravnih rješenja. Stoga zaključuje da konvergencija implicira smanjivanje različitosti i nepodudarnosti među nacionalnim upravama i dovodi do toga da se javne uprave članica razvijaju u istom smjeru stvaranjem sve veće homogenosti i koherentnosti između prije različitih upravnih sustava (Olsen, 2003: 506, prema: Musa, 2006: 129). S druge strane, konvergencija ima inkrementalni karakter te se odvija kroz postavljanje ograničenja nacionalnim upravama, a ne kao stvaranje cjelovitog modela uprave koji bi potom bio nametnut pojedinim državama. U nacionalnim upravama ne dolazi toliko do harmonizacije upravnih struktura, ali njihovi ciljevi i rezultati konvergiraju (Musa, 2006: 128).

Nadalje, zaključuje se da novi sustav nije nikako mješavina nekoliko nacionalnih tradicija ili da neki od tradicionalnih sustava postaje dominantan, već, suprotno, upravni sustavi usvajaju određena institucionalna i funkcionalna rješenja koja su se u određenim prilikama pokazala korisnima, a usvajaju se zbog nedostatka vlastitih rješenja ili zbog toga što ona ne odgovaraju (Musa, 2006: 129). Budući da su nacionalni upravni sustavi glavni čimbenik državne vlasti, Musa postavlja pitanje je li konvergencija upravnih sustava u suprotnosti s načelom suverenosti koje daje državama pravo na autonomiju organizacije i funkcioniranja javnih uprava. Na to pitanje odgovara da do konvergencije u pravilu dolazi zbog atraktivnosti pojedinih rješenja, a ne kao po-

sljedica njihova nametanja članicama i zadiranja u njihova suverena prava. Načela EUP-a nisu formalno obvezujuća za države članice i države kandidatkinje, već predstavljaju standarde koje je potrebno ispuniti da bi ojačao institucionalni kapacitet država članica i kandidatkinja te se time osiguralo provođenje propisa EU.

Ispunjavanjem većine zahtjeva i standarda EU smanjuje se prostor za tradicionalne različitosti u nacionalnim upravnim sustavima. Pravila EU primjenjuju se u skladu s načelom izravne primjene i načelom prvenstva pred nacionalnim pravilima. Naime, Sud pravde ustanovio je načelo primarne važnosti europskog procesnog prava. Nacionalni su sudovi, kao i druga tijela odlučivanja država članica, dužni otkloniti primjenu nacionalnih postupovnih propisa ako su ti propisi u suprotnosti s europskim pravom (Koprić, predavanje 2010.). To je dovelo do primjene zajedničkih supranacionalnih pravila od nacionalnih uprava i prouzročilo velike promjene u organizaciji i načinu funkcioniranja javnih uprava država članica EU. Javne uprave više nisu unutar sebe zatvoreni i zasebni, samodovoljni sustavi regulirani isključivo od pojedinih država kao izraz njihova nacionalnog suvereniteta, već postaju funkcionalno povezani entiteti, integrirani unutar europskog prostora (Musa, 2006: 130). Prema stajalištu SIGME (OECD/SIGMA, 1999:6), EUP je proces sve jače konvergencije između nacionalnih upravnih poredaka i upravnih praksi zemalja članica, koji predstavlja puko ujednačavanje određenih institucionalnih rješenja i praksi da bi se efikasno ostvarile politike EU.

Koprić, Musa i Lalić Novak (2012: 132–134) definiraju europski upravni prostor kao »... skup upravnih načela i standarda organizacije i funkcioniranja javne uprave te pružanja javnih usluga građanima od strane tijela EU i zemalja članica, kao i drugih europskih zemalja propisanih pravom, odnosno ustaljenom sudskom i upravnom praksom, a poduprtih legitimnim očekivanjima europskih građana, civilnog sektora, ekonomskih i drugih društvenih subjekta-

ta«. Iz navedene definicije može se zaključiti da se razvojem i širenjem EUP mijenja kultura europskih građana, a ne samo politički i društveni sustav, budući da vrijednosti i očekivanja čine važnu komponentu kulture. Nadalje, autori ističu da u temeljima koncepta EUP-a leži upravna konvergencija, odnosno svojevrsno približavanje različitih modela javne uprave u Europi, njihovo rastakanje i taljenje, obogaćivanje drugačijim i novim rješenjima, učenje i mijenjanje te rezultati i učinci koji su slični za građane u različitim europskim zemljama.

Ključno pitanje u teoriji europeizacije jest koliko europska integracija mijenja aktere koji sudjeluju u njoj (države članice) i one koje to žele postati, odnosno do kakvih su promjena doveli europski integracijski procesi na nacionalnim razinama. Teoretičari europskih integracija temeljem mnogih empirijskih istraživanja daju različite definicije pojma europeizacije iz kojih Grubiša (2005: 134–137) zaključuje da je europeizacija proces penetracije europskog sustava vladavine u nacionalne politike, institucije i procedure, odnosno proces izgradnje modela europske vladavine (*governance*). Po njemu se taj složeni proces manifestira u nekoliko stupnjeva: kroz izgradnju novog modela političkog odlučivanja koji ne supstituira model klasične vlasti, već s njime djeluje komplementarno, a to je model vladavine (*governance*) u kojem uz vladine sudjeluju i mnogi nevladini akteri; drugo, kroz nove političke institucije, promjene u političkom ponašanju aktera, inovacije u političkom diskursu i procesi; treće, kroz konstrukciju zajedničkih vrijednosti i paradigmi u cijelom europskom političkom procesu. Nadalje navodi da sve to mijenja uvriježene i tradicionalne pojmove politike, prava i ekonomije, odnosno mijenja koncepciju države, posebice klasičan pojam suverenosti, i upućuje na međuovisnost svih involviranih aktera. Stoga europeizacija nije samo sinonim za političku integraciju, nego sveobuhvatan proces koji unosi radikalne promjene ne samo u oblik političkih institucija nego i u ponašanje ljudi i u njihovu svijest (str. 138).

Prema shvaćanju Fourniera, europeizacija je koncept koji označuje proces progresivnog utjecaja i mijenjanja područja politike i prava kroz europsku politiku i pravo te se prijenosom pravila EU u nacionalne pravne sustave europeizira način na koji one djeluju, dok je kod EUP-a riječ o razvoju sličnih ili identičnih struktura u upravnom sustavu (Fournier, 1998: 121, prema: Mendeš 2004: 250–251). Nadalje, Mendeš ističe da se taj proces stvaranja EUP odvija postupno, a u tom procesu dolazi do upoznavanja i razmjenjivanja iskustava i stajališta javnih službenika iz država članica koji se često sastaju, razvijaju se obrasci komunikacije koji utječu na odlučivanje, pa se često nalaze zajednička rješenja. Na taj način stvara se upravni prostor koji je zasnovan na određenim tradicionalnim načelima, kao što su odgovornost uprave, djelotvorna implementacija politika i ekonomskog razvoja.

Koprić, Musa i Lalić Novak (2012: 63–69) ističu da je europeizacija proces institucionalizacije Europe – prema gore (*bottom-up pristup*), prema dolje (*top-down pristup*) i horizontalno. Naime, proces oblikovanja europskih institucija i javnih politika te funkcioniranje političkih procesa na europskoj razini odvija se prenošenjem nacionalnih ovlasti na nadnacionalnu razinu (*bottom-up pristup*), dok istovremeno postoji direktan i indirektan utjecaj europskih institucija, politika i političkih procesa na nacionalne institucije, politike i političke procese, uključujući i nedržavne aktere (*top-down pristup*). U tom procesu posebne strukture upravljanja na europskoj razini utječu na domaće strukture i politiku te na taj način dolazi do promjena i prilagodbi nacionalnih političkih sustava. Proces širenja europskih obrazaca, ideja i normi izvan granica EU odvija se horizontalno, stvaranjem slobodnog tržišta, jačanjem pretpristupnog procesa te slijeđenjem boljih i privlačnijih rješenja kao i pod utjecajem pritiska da se preuzmu europske vrijednosti i norme kao preduvjet za formaliziranu suradnju. Pod utjecajem tog procesa širi se europski civilizacijski krug.

Pojam europeizacije najčešće stavlja naglasak na institucionalne promjene u državama članicama i pristupnicama pod utjecajem EU. Zemlje koje su se kandidirale za članstvo u EU morale su prenjeti zakonodavstvo EU u svoj pravni sustav, zatim ga implementirati i provoditi. U tom smislu europeizacija je značila adaptaciju domaćih institucija, političkih procesa i javnih politika na europsku integraciju. Teškoće i kašnjenja u tom procesu javljali su se kao posljedica nedovoljnih upravnih kapaciteta. Budući da ne postoje propisi (*acquis communautaire*) za uspostavljanje standarda horizontalnih sustava upravljanja, oni se grade na temelju proklamiranih načela i standarda javne uprave koji su isti za sve nacionalne uprave zemalja članica EU kao i onih koje žele to postati. Stoga EUP daje mogućnosti za uspješnu implementaciju i provedbu ukupnog zakonodavstva EU (*acquis communautaire*) te se razvija horizontalnim strukturama upravljanja, dobrim rješenjima, odgovarajućim procedurama i mehanizmima odgovornosti, koji se temelje na načelima dobre vladavine te proklamiranim načelima i standardima javne uprave.

1.2. Europska upravna načela i standardi

Rimski ugovor (1957.) ne sadržava pravilo koje bi se općenito primjenjivalo na upravu, a ni u drugim pravnim izvorima EU nije određen specifičan model javne uprave koji članice moraju uspostaviti. Stoga se može zaključiti da EU nema jedan jedinstveni model javne uprave. S vremenom je u demokratskim zemljama postignut opći konsenzus o ključnim sastavnicama dobrog upravljanja, koje dijele zemlje s različitim pravnim tradicijama i različitim sustavima javnog upravljanja, a te sastavnice uključuju: načela vladavine prava – pouzdanost, predvidljivost, odgovornost i transparentnost, kao i tehničku i upravljačku sposobnost, organizacijsku sposobnost i uključenost građana. Taj je konsenzus stvorio načela za javnu upravu koja čine temelje

EUP-a. Stoga EUP uključuje paket jedinstvenih standarda za djelovanje javne uprave o kojima moraju voditi brigu države kandidatkinje za članstvo u EU. U zemljama članicama EU ti su standardi najčešće zajedno s ustavnim načelima ugrađeni ili preneseni u zakone, kao što su zakon o upravnom postupku, zakon o upravnom sporu, zakon o slobodi informiranja i zakoni o državnoj upravi. Stupanj kojim zemlja kandidatkinja prihvaća načela javne uprave i pridržava se standarda EUP-a pokazuje sposobnost njezine javne uprave da efikasno implementira *acquis communautaire* u skladu s kriterijima Vijeća Europe iz Kopenhagena, Madrida i Luxembourg (SIGMA, dokument 27, 5–7).

Doktrinu dobre vladavine (*good governance*) razvio je OECD s temeljnom idejom da je javno upravljanje, zajedno s gospodarskim razvojem i socijalnom kohezijom, uvjet za trajni društveni napredak. Doktrina je razrađena i u dokumentu Europske komisije *European Governance: A White Paper*, (Brussels: COM (2001), 428) gdje se kao temeljna načela dobre vladavine navode: otvorenost, sudjelovanje, odgovornost, učinkovitost i usklađenost, upotpunjeni s načelima proporcionalnosti i supsidijarnosti. Ta načela podupiru demokraciju i vladavinu prava u državama članicama, ali se odnose i na sve razine vlasti – globalnu, europsku, nacionalnu, regionalnu i lokalnu. Doktrina dobre vladavine, dakle, podrazumijeva usklađeno djelovanje svih europskih institucija, sadašnjih i budućih država članica, regionalnih i lokalnih vlasti te civilnog društva.

SIGMA je detaljnije opisala temeljna zajednička upravna načela i razvila preciznije upravne standarde prema kojima procjenjuje upravni kapacitet zemalja koje se žele pridružiti, onih koje su se već pridružile, kao i drugih zemalja za koje se to zatraži. Upravni standardi i kriteriji za prosudbu napretka upravnih reformi SIGME odnose se na sadržaj ustava (6 standarda), službeničko zakonodavstvo (8 standarda), zakonsku regulaciju upravnih postupaka (10

standarda), financijsku kontrolu u javnom sektoru (9 standarda), vanjsku reviziju (4 standarda), upravljanje proračunom i javnim rashodima (13 standarda), oblikovanje javnih politika i koordinaciju u centru vlade (9 standarda), (Koprić, predavanje 2010). Nadalje, navode se i SIGMINI standardi u pogledu javnih nabava i sustava javnog poštenja (*public integrity*). Eksperti SIGME razvijaju standarde te obrađuju pojedina pitanja koja publiciraju u papirima odnosno dokumentima. Dosad je publicirano 48 takvih dokumenata. Među njima se po značenju izdvajaju dokumenti broj 23 *Priprema javnih uprava za europski upravni prostor* iz 1997., broj 26 *Održive institucije za članstvo u Europskoj uniji* iz 1998., broj 27 *Europska načela javne uprave* iz 1999., i drugi. U svim tim dokumentima obrađene su mnoge poželjne prakse, dobri načini rada i upravni standardi koji se nameću ne samo autoritetom Europske komisije, za koju SIGMA priprema ocjene i izvještaje, nego i snagom stručnih argumenata, funkcionalnošću i korisnošću za rješavanje praktičnih problema. SIGMA je angažirana i u širenju informacija o standardima putem stručnih skupova, konferencija i radionica, s kojih često objavljuje stručne priloge njezinih stalnih eksperata i povremenih eksperata-suradnika. Time olakšava kontakte, stvara jezgre mreža stručnjaka za pojedina upravna područja i pitanja, pridonosi međusobnom učenju te ublažava oštrinu razlika među europskim upravnim tradicijama (Koprić, 2010).

Koprić navodi da europske upravne standarde prihvaćaju nacionalne elite, a o njihovu prihvaćanju formalno odlučuju politička tijela i čitav se proces odvija, naizgled, odozgo prema dolje (*top-down*), ali ističe da njihova snaga ponajviše izvire iz samog društva, novih očekivanja građana, civilnog društva i poduzetnika, lokalnih jedinica, malih nacionalnih zajednica i različitih drugih društvenih manjina (*bottom-up*). Do razvoja takvih društvenih očekivanja ne dolazi automatski nakon prihvaćanja od elita, nego taj razvoj ovisi o okolnostima. Društveni akteri koji daju snagu europskim upravnim standardima u zemljama članicama

EU te njihovi poslovni subjekti i građani imaju očekivanja prema zemljama koje ulaze u članstvo EU. Oni žele podjednak opseg, razinu i kvalitetu javnih usluga koje imaju u svojoj zemlji. Upravo ta očekivanja u društvu čine europski upravni prostor životnim i praktičnim fenomenom, a ne pukim predmetom teorijskih rasprava.

Ista načela i standardi oblikuju EUP i njegov su temelj. Što znače proklamirana upravna načela i na što se odnose? Dokument SIGME br. 23 opisuje načela upravnog prava definirana od Europskog suda pravde koji je zapravo uspostavio standarde javne uprave. Glavna načela upravnog prava, a time i javne uprave mogu se podijeliti u sljedeće grupe:

1. *Pouzdanost i predvidljivost (pravna sigurnost)* – proizlazi iz načela a) *vladavine prava*, što znači da javna uprava izvršava svoje zadaće temeljem zakona i u skladu sa zakonom. Vladavina prava isključuje samovolju, pristranost i druge nepravilnosti te zahtijeva jasnu hijerarhiju pravnih normi koje su donijeli nezavisni sudovi kao i jasnu nadležnost. Nadležnost znači i obvezu preuzimanja odgovornosti, odnosno nadležna tijela ne mogu se odreći odgovornosti, stoga je nadležnost (*jurisdikcija*) jednaka odgovornosti. Upravna sloboda odlučivanja (*diskrecijsko pravo*) mora biti izričito zakonom propisana te u tom smislu nije u suprotnosti s načelom pouzdanosti i predvidljivosti i ne predstavlja oblik nezakovitosti. Drugo načelo koje podupire pouzdanost i predvidljivost je načelo b) *proporcionalnosti*, koje znači da upravna radnja koja se poduzima mora biti proporcionalna rješenju, cilju koji se zakonom želi postići, bez ugrožavanja građana više nego što je to nužno da bi se rješenje postiglo. Proporcionalnost se poistovjećuje s razumnošću, što znači da je protiv zakona kada se njegovom striktnom primjenom može stvoriti neželjena posljedica. Načelo c) *pravičnosti postupka* podrazumijeva nepristranu primjenu zakona i posvećivanje pažnje društvenim vrijednostima, kao što je poštovanje osoba i zaštita

njihova digniteta. Nadalje, d) *pravovremenost* u djelovanju javne uprave snažno podupire načela predvidljivosti i pouzdanosti. Zbog toga je potrebno zakonskim pravilima odrediti vremenski rok za poduzimanje radnji i donošenje odluka. Konačno, e) *profesionalizam i profesionalni integritet* u državnoj upravi također podupiru pouzdanost i predvidljivost javne uprave. Oni se oslanjaju na nepristranost i profesionalnu neovisnost, što podrazumijeva odsustnost predrasuda. Predrasuda znači sklonost određenom rješenju u procjenjivanju dane situacije, što ima kao posljedicu nepravednu i nepošteno nanесenu štetu. Stoga službenici trebaju imati neovisnost mišljenja i prosudbe.

2. *Otvorenost i transparentnost* – podrazumijevaju dostupnost javne uprave vanjskom ispitivanju i »providnost« radi kontrole i supervizije. Ista načela nužni su instrumenti za vladavinu prava, jednakost pred zakonom i odgovornost. Načelima otvorenosti i transparentnosti javne uprave postižu se dva specifična cilja: a) štiti se javni interes i smanjuje korupcija, b) osigurava se zaštita prava pojedinaca te se daje mogućnost strankama da ostvare svoje pravo kroz žalbu. Posebno je potrebno istaknuti obvezu javnih vlasti da daju obrazloženje svojih odluka kao i obvezu obrazlaganja upravnih akata i odluka iz čijeg obrazloženja treba biti jasno vidljiva zakonska opravdanost odluke koju akt sadržava.
3. *Odgovornost (accountability)* – općenito znači da vlasti moraju objasniti i opravdati svoje postupke građanima. Također obuhvaća odgovornost javne uprave drugim upravnim, zakonodavnim i sudskim tijelima, čime se nastoji osigurati ponašanje u skladu s vladavinom prava, a očituje se formaliziranjem postupaka i definiranjem nadzornih mehanizama, odnosno zahtjevom da nijedna vlast ne može biti oslobođena kontrole i nadzora. Odgovornost je prijeko potrebna za osiguravanje vrijednosti kao što su: efikasnost, efektivnost, pouzdanost i predvidljivost javne uprave, ona je konkretna i pravno definirana.

4. *Efikasnost i efektivnost* – načela su kojima se sve više pridaje važnosti. Zbog fiskalnih ograničenja u mnogim zemljama zahtijeva se sve veća učinkovitost (efektivnost) – povoljan odnos uloženog i dobivenog te djelotvornost (efikasnost) u postizanju ciljeva kao i koherentnost – usklađenost djelovanja javne uprave u pružanju javnih usluga, što znači i sve veću odgovornost.

Dosljednim provođenjem svakog od navedenih načela stvaraju se preduvjeti za učinkovitost i jačanje kapaciteta javne uprave i njezinu depolitizaciju. Iako navedena načela nisu formalizirana u pravu EU te ih se smatra neformalnim *acquis communautaire*, ona snažno utječu na europeizaciju nacionalnih uprava i temelj su EUP-a (OECD/SIGMA, 1999, prema: Musa, 2006:132).

Navedenim načelima potrebno je pridružiti još i načelo *sudjelovanja* odnosno participacije građana u političkom procesu – što podrazumijeva sudjelovanje svih onih kojih se određeni problem tiče (*stake holders*), osiguranje susreta javnog i privatnog sektora (*interfacing*), decentralizaciju, jačanje lokalne i regionalne samouprave te suradnju s nevladinim sektorom (SIGMA, br. 27: 8–14, prema: Mendeš, 2004: 249).

Načelo *supsidijarnosti* utemeljeno je Sporazumom iz Maastricha (Ugovorom o EU) 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 i u mjeri u kojoj ciljeve predložene mjere ne mogu ostvariti države članice, pa ih stoga može, iz razloga razmjera ili učinka, bolje postići Zajednica (Hartley, 2004: 114–115).

Koprić, Musa i Lalić Novak (2012: 141) naglašavaju da je proširenjem EU sve važnije načelo *usklađenosti* koje zahtijeva povezanost i koherentnost te razumljivost političkih akcija i mjera koje su potrebne za postizanje ciljeva u javnom interesu.

1.3. Čimbenici oblikovanja i poticanja nastanka europskog upravnog prostora

Stalni kontakti između državnih službenika zemalja članica i Komisije, zahtjev za razvojem i primjenom *acquis communautaire*, pojava sustava javne pravde širom Europe te zajedničke osnovne vrijednosti i načela javne uprave proizročili su međusobno približavanje nacionalnih uprava, odnosno do stvaranja EUP-a (SIGMA, 1999: 15–16).

Pojedini teoretičari navode različite grupe čimbenika koji oblikuju i potiču nastanak EUP-a. Musa (2006: 136) zaključuje da se čimbenici oblikovanja EUP-a mogu podijeliti u dvije skupine: glavne i sporedne. Glavni čimbenici proizlaze iz djelovanja institucija EU – Europskog suda, Europskog vijeća i Vijeća EU te Europske komisije. Sporedni čimbenici uključuju interakciju upravnih službenika na europskoj razini, tradiciju preuzimanja rješenja iz jednog u drugi upravni sustav, a za to se neki teoretičari koriste pojmom »infekcija«, odnosno preuzimanje dobre prakse, utjecaj međunarodnih procesa i doktrina i dr. Jedan od glavnih čimbenika nastajanja EUP-a bilo je proširenje EU na tranzicijske zemlje te definiranje pristupnih kriterija od Europskog vijeća kao i načela dobre vladavine. Detaljnom razradom tih načela i definiranjem upravnih standarda SIGMA je postavila temelje EUP-a i ubrzala njegov nastanak. Obveza implementacije pravne stećevine EU u nacionalne upravne sustave omogućila je razvoj regulacijskih politika u državama članicama EU, a posebno u zemljama kandidatkinjama za članstvo u EU. Stoga se i nacionalna zakonodavstva i nacionalni sudovi mogu svrstati u čimbenike oblikovanja i nastanka EUP-a. Uz institucije EU potrebno je navesti i OECD koji je razvio doktrinu dobre vladavine te inicirao osnivanje SIGME koja je dio njegove Službe za javni menadžment.

Cardona kao čimbenike stvaranja EUP-a navodi: presude Europskog suda, zakonodavne aktivnosti institucija EU

koje su uglavnom sektorskog karaktera, kontakte upravnih službenika i funkcionara međusobno te s Europskom komisijom koji pridonose difuziji upravnih načela i dobre prakse te međusobnu »infekciju« pravnim načelima i pravom Unije jer domaće institucije počinju primjenjivati iste standarde i koriste se sličnim praksama u primjeni domaćeg i europskog prava (Cardona, 2004: 4–5, prema: Musa, 2006:134). Nadalje, D’Orta ističe ulogu metode otvorene koordinacije, administrativnu kooperaciju između zemalja Unije te pravo na dobru vladavinu kao čimbenike koji pridonose oblikovanju i nastajanju EUP-a (D’Orta, 2003: 10–12, prema: Musa, 2006: 135). Metoda otvorene koordinacije (*open-method of coordination*) utvrđena je kao oblik upravljanja odnosno vladavine (*governance*) na *summitu* Europskog vijeća u Lisabonu 2000. (Lisabonska strategija) kao mehanizam širenja najbolje prakse, poticanja suradnje i postizanja veće konvergencije između ciljeva EU. Ona sadržava četiri glavna elementa: (1) postavljanje kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih ciljeva te specificiranih planova za njihovo ostvarenje, (2) utvrđivanje indikatora za procjenu postizanja tih ciljeva i *benchmarking* koji su prilagođeni svakoj od zemalja članica i pojedinim sektorima koji dopuštaju usporedbu najbolje prakse, (3) prenošenje ciljeva s europske na nacionalnu i regionalnu razinu, (4) periodično nadgledanje i evaluaciju s naglaskom na međusobnom učenju (Musa, 2006:135).

Institucije Europske unije, kroz čiji se rad donose zajedničke odluke i provode zajedničke aktivnosti, zastupaju interese različitih segmenata Unije – Unije kao cjeline, njezinih država članica, građana EU, regija i sl. Ugovorom o osnivanju Europske zajednice stvoreno je pet temeljnih institucija, a stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora Europsko vijeće i Europska središnja banka postaju i formalno institucije EU. Stoga se danas EU u svom radu oslanja na sedam temeljnih institucija: 1. Europski parlament; 2. Europsko vijeće; 3. Vijeće; 4. Europsku komisiju; 5. Sud EU; 6. Europsku središnju banku i 7. Revizorski sud (www.mvpei.hr).

1.4. Pojam i karakteristike upravne mreže

Koncept mreže odnosno teorija mreže jedan je od dominantnih teorijskih pristupa u proučavanju suvremenih društvenih procesa, što znači da se sve više koristi u općoj društvenoj analizi. Moderno društvo, društvo 20. stoljeća, kao i današnje, karakterizira razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije koja je duboko prodrla u vitalne sfere društva poput gospodarstva, javne uprave, politike i kulture. Posljedica tih tehnoloških inovacija nije samo ubrzanje i olakšanje komunikacije među ljudima koja sada poprima nove oblike, već stvaranje različitih mreža, što je dovelo do nastanka nove strukturne dimenzije novog društvenog poretka. Glavna nova struktura društva informatičkog razdoblja je mreža (Pusić, 2005: 33–34). Stoga mrežno društvo (*network society*) možemo definirati kao društvenu strukturu utemeljenu na mrežama poduprtim informacijskim i komunikacijskim tehnologijama. Mrežna teorija nalazi svoj odjek i u raspravama o globalnom upravljanju te se tako njezina primjena proteže na područje prava i upravne znanosti odnosno na područje državnih funkcija kao što su sudstvo, financije, zakonodavstvo i dr., odnosno na javno upravljanje (Đulabić, 2011: 28). Pristup sa stajališta mreža jedan je od pristupa analizi javnih politika koji od osamdesetih godina 20. stoljeća postaje sve popularniji unutar znanosti javnih politika. Zagovara se postojanje horizontalnih i vertikalnih upravnih mreža kao i globalnih upravnih mreža. Takve mreže dovele su do izgradnje novog svjetskog poretka u kojem države doživljavaju svoju preobrazbu u stožerne institucije koje i dalje predstavljaju nositelje nacionalnog suvereniteta, ali kao takve surađuju sa srodnim institucijama iz drugih država tvoreći tako globalne mreže u području regulacije, pravosuđa, zakonodavstva i drugih tradicionalnih upravnih resora. Takve globalne upravne mreže promiču konvergenciju, usuglašenost s međunarodnim ugovorima i poboljšanu suradnju među narodima na područjima regulacijskih i pravosudnih

pitanja (Pusić, 2005: 18, 261). Na taj način uspostavljaju se globalna pravila bez centralizacije moći uz istovremeno za-
državanje demokratske odgovornosti kroz različite političke
kontrolne (str. 10) što dovodi do istinske globalne vladavine
prava bez centraliziranih globalnih institucija (str. 261).

Budući da se u modernoj državi opseg javnih poslova sve
više širi, javni problemi koji zahtijevaju društvenu akciju sve
su veći i zahtijevaju više sredstava i različitog stručnog zna-
nja, a istodobno se pred sustave javne uprave suvremenih dr-
žava postavljaju zahtjevi za reformama, podizanjem kvalitete
javnog sektora i smanjenjem troškova upravnog aparata, u
obavljanju javnih poslova moderna država sve je više usmje-
rena na suradnju s različitim subjektima koji nisu dio tradi-
cionalne hijerarhijske strukture državne uprave. Određeni
javni poslovi sve se više prenose na tijela koja nisu dio držav-
ne uprave, a takvi procesi potiču stvaranje odnosa mrežnog
tipa. S druge pak strane, privatni i poluprivatni subjekti mo-
raju iznaći različite oblike suradnje s tijelima državne uprave
kako bi maksimalno iskoristili sve usluge i državne programe
koji im stoje na raspolaganju. Takav civilizacijski napredak
društva otvorio je prostor nevladinim subjektima da se aktiv-
no uključe u društvene procese i preuzmu aktivnu ulogu u
rješavanju društvenih problema (Đulabić, 2011: 43–44).

Pierre i Peters naglašavaju da promijenjena uloge drža-
ve ne znači smanjenje njezine uloge, već je riječ o njezi-
noj transformaciji prema ulozi zasnovanoj na koordinaciji i
spajanju javnih i privatnih resursa (Piere i Peters, 2000: 7,
prema: Petek, 2008: 63). Stoga se može govoriti i o novoj
perspektivi shvaćanja vlasti (*government*) gdje vladanje u
sve većoj mjeri postaje upravljanje (*governance*).

Beate Kohler-Koch u analizi transformacije sustava vla-
de u sustav vladavine na europskoj razini istaknula je da
europska integracija nije samo pomaknula distribuciju moći
između raznih razina vlasti, nego je pomaknula i granicu iz-
među javne i privatne sfere, čime je promijenjen karakter

države, njezina institucionalna struktura i politički proces. Transformirala se ne samo forma nego i bit države, povećala se količina aktera i kompleksnost odnosa među njima, a disperzija moći i pluralizam centara odlučivanja modificirali su tradicionalnu strukturu vlasti pretvarajući je postupno u novu kvalitetu – u vladavinu nasuprot vladanju vlasti. Proces i institucije vladanja postali su tako proces i institucije vladavine (Kohler-Koch, 1996, prema: Grubiša, 2005: 136).

Mreža kao poseban strukturni oblik postaje u posljednjih dvadesetak godina 20. stoljeća popularna i u znanosti o javnoj upravi tako da sve više znanstvenika zagovora »ozbiljno shvaćanje mreže« u istraživanjima i objašnjavanju djelovanja javne uprave, kako u nacionalnom tako i u subnacionalnom, tj. supranacionalnom kontekstu. Zbog nastalih promjena u modernom društvu mnogi teoretičari idu u smjeru da cjelokupno upravljanje u javnom sektoru označe kao mrežno upravljanje/vladanje (*network governance*), odnosno javno upravljanje putem mreže (*governing by network*). Naime, provođenje velikih ideja u stvarnost zahtijeva suradnju mnogih aktera te stoga sve veći broj odluka u društvu postaje predmetom procesa javnog odlučivanja, a suvremena javna uprava postaje izričaj mrežnog upravljanja odnosno mrežnog vladanja (*networked government*). U novoj društvenoj strukturi odnosno u suvremenim društveno-političkim odnosima država više nije jedini subjekt, već postaje jedan od nekoliko subjekata koji su neposredno zainteresirani za određeno javno pitanje. Svi akteri uključeni u pojedinu mrežu javne politike značajno utječu na konačni oblik i ishod javne politike. Dakle, mrežno upravljanje pristupa procesu oblikovanja javnih politika kao rezultatu interakcije između mnogih javnih i privatnih aktera koje se događa u relativno stabilnim okvirima određenih područja javne politke, a nestaje oblikovanje javnih politika kao procesa usmjerenog odozgo koji u potpunosti kontrolira državna uprava (Đulabić, 2011: 33–36).

Područje javnih politika čine različite ideje i programi kao i različiti zainteresirani sudionici. Stoga se može govoriti o

gustom *policy* prostoru gdje različiti programi imaju različite prioritete, prema mogućnostima financiranja i broju zainteresiranih sudionika. *Policy* prostor je gust kada velik broj različitih inicijativa okupira određeni sektor i vladine napore te je u tom slučaju razumno očekivati i povećanje umrežavanja javne uprave (Bevir, 2007: 197).

Mrežna teorija nastala je kao reakcija na sve izražene prepoznavanje da država i njezin upravni aparat više ne mogu biti središnji i dominantni subjekti u društvenim procesima. Kompleksnost društvenih odnosa dovela je do toga da je nemoguće upravljati kompleksnim procesima s jednog mjesta koristeći se dosadašnjim instrumentima hijerarhijskog upravljanja i kontrole ili tržišnih odnosa utemeljenih na pukoj razmjeni neovisnih aktera. Mrežna je teorija ponajviše usmjerena na procese i komunikacijske veze između aktera koji su uključeni u pojedino područje javne politike. Većina aktera mreže ima različit položaj budući da je riječ o subjektima iz javnog i privatnog područja, subjektima civilnog društva te gospodarskim, međunarodnim i drugim subjektima. Niti jedan od subjekata uključenih u mrežu ne može imati dominaciju u pogledu upravljanja mrežom niti može presudno utjecati na strategije ostalih subjekata uključenih u mrežu. Također, niti jedan subjekt nije potpuno autonoman u odnosu na druge, iz čega proizlazi velik manevarski prostor (Đulabić, 2011: 37–38).

Bevir navodi da se mreža razlikuje od tržišta i hijerarhije, a razlika između hijerarhije i mreže odnosi se na strukturu i način koordinacije unutar mreža ili između njih. Mreža djeluje horizontalno i vertikalno te postiže koordinaciju kroz obostranu prilagodbu, a ne kroz vertikalni lanac zapovijedanja koji je karakterističan za hijerarhiju. Mreže se razlikuju od tržišta iako se i jedni i drugi koordiniraju kroz mnogobrojne prilagodbe, a ne kroz centralno upravljanje. Razlika je u prirodi veza koje su obostrane – razmjenske veze, ali se razlikuju u promišljanju i društvenom sadržaju.

ju. U toj obostranoj, razmjenskoj vezi najmanje dvije strane ulaze u recipročnu razmjenu dobara odnosno promišljenu razmjenu koja je karakterizirana mogućnošću da se pažljivo odmjere i specificiraju dobra ili vrijednosti koje se recipročno razmjenjuju (Bevir, 2007: 166, 168).

Primjena mrežne teorije u javnom upravljanju (*network governance*) utemeljena je na konceptu upravne mreže (*policy network*). Rhodes (1996: 658–660, prema: Petek 2008:64) definira pojam javnog upravljanja kao samoorganizirajuću, međuorganizacijsku mrežu (*self-organizing, inter-organizational network*) čime zapravo nestaje pojmovno razlikovanje od termina *policy mreža* (*policy network*). Pierre i Peters nude razumijevanje javnog upravljanja kao strukture i procesa. Kao elemente strukture navode hijerarhiju, mrežu, tržište i zajednicu koji imaju specifične načine usmjeravanja društva i ekonomije te su pogodni za rješavanje određenih problema u određenim prostornim i vremenskim kontekstima. Policy mreže kao oblik javnog upravljanja čine samoregulativne strukture koje u određenom sektoru, posebice kada su visoko kohezivne, pružaju otpor pa čak čine izazov moći države, iako i državni akteri u toj mreži sudjeluju. Stoga policy mreže u velikoj mjeri reguliraju i koordiniraju određeni sektor s obzirom na preferencije uključenih aktera (Pierre i Peters, 2000: 15, 24, prema: Petek, 2008: 64).

U literaturi društvenih znanosti pojedini autori različito definiraju upravnu mrežu, što ovisi o različitom pristupu proučavanju. Jedni naglašavaju strukturne elemente mreže, dok drugi stavljaju naglasak na procese interakcije između subjekata u mreži, a treći, pak, proučavaju mrežu kao sredstvo za postizanje određenih ciljeva, pritom naglašavajući njezinu instrumentalnu ulogu (Đulabić, 2011: 39).

Budući da ne postoji jedinstvena i općeprihvaćena definicija mreže, iz mnoštva različitih definicija moguće je utvrditi nekoliko bitnih obilježja upravne mreže, kao što su: (1) međuovisnost subjekata uključenih u mrežu, (2) raz-

nolikost subjekata, (3) interesna heterogenost, (4) institucionalizacija interakcije te (5) organizacija mreže (Đulabić, 2011: 41–42).

1. *Međuovisnost subjekata* uključenih u mrežu jedna je od temeljnih karakteristika mreže. S obzirom na to da je svaki subjekt koji sudjeluje u procesu kreiranja javne politike limitiran resursima kojima raspolaže (stručno znanje, ljudi, informacije i dr.), nužno je oslonjen na druge koji su zainteresirani za isti problem kako bi došao do potrebnih resursa (Kim, 2003: 803, prema: Đulabić, 2011: 42). Klijn ističe da se međuovisnost subjekata u mreži temelji na distribuciji resursa među različitim sudionicima i njihovoj percepciji ovisnosti o resursima. Takva međuovisnost uzrokuje dinamičnost odnosa u mreži, odnosno između subjekata uključenih u mrežu nastaje interakcija motivirana ostvarenjem ciljeva koje nisu kadri potpuno samostalno ostvariti (Klijn, 1997: 20, prema: Đulabić, 2011: 43). Opseg interakcije među subjektima u mreži povećava se gustoćom komunikacije, a time se povećava i učestalost suradnje i sukoba među njima (Pusić, 2003: 160). Odnose u mreži karakterizira dinamičnost koja proizlazi odatle što se odnosi između subjekata mogu promijeniti ovisno o njihovu položaju u procesu interakcije, kapacitetu odnosno resursima kojim pojedini subjekti rasplažu (financijski, personalni, organizacijski i dr.). Neki subjekti posreduju u komunikaciji između drugih, dok drugi imaju direktnu komunikaciju s većim ili manjim brojem subjekata, zbog čega dolazi do pokušaja utjecaja na druge subjekte i njihove strategije, ali i do promjena vlastitih ciljeva i strategija. Sve to pridonosi dinamici unutar mreže koja utječe na promjene odnosa u mreži. Promjene odnosa u mreži uvjetovane su i fluktuacijom subjekata u mreži, jedni subjekti ulaze, a drugi izlaze, što također mreži daje dinamizam i obilježje promjenjivog okruženja (Đulabić, 2011: 51).

2. *Raznolikost, tj. pluriformnost (pluriformity)* aktera uključenih u mrežu druga je značajna karakteristika mreže. Mreže javne politike (*policy network*) sastavljene su od mnoštva različitih subjekata koji imaju različit pravni položaj i utjecaj na djelovanje mreže. Kako akteri djeluju na mrežu, isto tako mreža značajno utječe na same aktere i dovodi do harmonizacije njihova postupanja u mreži. Značajka mreže je odsutnost postojanja središnjeg subjekta – paralelno postoje različiti subjekti koje je moguće grupirati u tri temeljne skupine: subjekte javnog, privatnog i civilnog sektora. Skupinu subjekata javnog sektora ponajprije čine tijela državne uprave u užem smislu te ih uglavnom koordinira vlada, zatim jedinice lokalne i teritorijalne samouprave kao i njihova upravna tijela te trgovačka društva u njihovu pretežitom vlasništvu. Subjekte privatnog sektora čine zainteresirani gospodarski subjekti i njihova udruženja na nacionalnoj i subnacionalnim razinama. U kategoriju subjekata civilnog sektora odnosno društva ulaze različita udruženja građana koja su zainteresirana za određeni javni problem. Svaki subjekt u mreži ima vlastite ciljeve, metode i strategije putem kojih nastoji ostvariti svoje ciljeve – to potiče interakciju u mreži, a konačni rezultat međusobnih odnosa i interakcija teško je predvidjeti.
3. *Interesna heterogenost* mreže odnosi se na to da svaki subjekt u mreži ima svoj interes koji želi ostvariti. Svi subjekti u mreži zainteresirani su za određeno javno pitanje, ali do oblikovanja javne politike odnosno rješenja određenog javnog pitanja nastoje doći s različitih interesnih pozicija. Interesna složenost mreže uvelike je posljedica raznolikosti subjekata od kojih je mreža sastavljena. S obzirom na to da svaki subjekt u mreži ima određeni stupanj samostalnosti i neovisnosti u odnosu na druge subjekte, to im daje veće mogućnosti u borbi za ostvarivanje zacrtanih interesa vlastitim strategijama. Rezultat takvih odnosa, suradnje, sukoba i borbi u mreži je javna politi-

ka koja predstavlja kompromis između različitih interesa subjekata u mreži. Mreža postoji dotle dok je zainteresiranost za određeni problem javne politike toliko jaka da potencijalne aktere može motivirati za djelovanje. Zbog toga je članstvo u mreži fleksibilnije, a povezanost među akterima nije trajna (Đulabić, 2011: 46, 47 i 50).

4. *Institucionalizacija* odnosa subjekata u mreži nužna je pretpostavka za upravljanje mrežom i razumijevanje okvira unutar kojeg se odvija proces interakcije. Mreže se razvijaju kroz proces njihove institucionalizacije koji nastaje kao posljedica konstantnih »igara« – strategija i taktičkih djelovanja kojima se koriste subjekti u mreži. Njihove strategije uzrokuju stalno preispitivanje vlastitih i tuđih strategija djelovanja, a u tom procesu dolazi do razvijanja stabilnijih obrazaca ponašanja između subjekata koji tijekom vremena prerastaju u relativno stabilne obrasce ponašanja. Na taj način mreža postaje relativno stabilna društvena struktura koja se institucionalizira u svijesti subjekata koji su s njom posredno ili neposredno povezani (Klijn, 1993, prema: Đulabić, 2011: 55).¹

Nadalje, za proces interakcije u mreži potrebni su mehanizmi povezivanja subjekata unutar mreže jer je bez njih vrlo teško međusobno povezivati različite relevantne subjekte, razmjenjivati informacije i usuglašavati suprotstavljena stajališta. Uz mehanizme povezivanja važno je istaknuti i postavljanje jasnih »pravila igre« između sudionika u mreži. Stoga su strukturni aspekti mreže osobito važni za upravljanje mrežom. Odnosi međuovisnosti i međusobne interakcije donekle stabiliziraju odnose između subjekata u mreži, a bez stabilizacije mreža gubi svoj zasebni identitet i postaje splet slučajnih

¹ Pozivajući se na M. Haurioua, Pusić ističe da se institucije, a time i institucionalizacija, sastoje od normi internaliziranih u svijesti ljudi kao načelno nepromjenjivih, koje su kristalizirane oko generaliziranih normativnih oblika i vrijednosti pa su stoga stabilizirane u dubljim, emocijama nabijenim slojevima svijesti. (M. Hauriou, 1925, prema: Pusić, 2003:163).

interakcija među pojedincima ili organizacijama (Đulabić, 2011: 48–49). Iz toga proizlazi da su za stabilizaciju mreže bitni odnosi komuniciranja između subjekata, pravila igre i mehanizmi povezivanja.

5. *Organizacija mreže* je obilježje koje se odnosi na način upravljanja mrežom, način nastanka mreže i njezinu vremensku dimenziju. Centralno upravljanje mrežom nije primjereno i ne nalazi svoje mjesto u upravljanju mrežom. U mreži ne postoje hijerarhijski odnosi, već svaki subjekt u mreži utječe na ponašanje drugih subjekata i na taj način preuzima ulogu koordinatora mreže. Iako svaki subjekt u mreži načelno može imati ulogu koordinatora, vrlo često tu ulogu ima država odnosno tijela javne uprave koja najčešće iniciraju nastanak i oblikovanje mreže. Za državu je oblikovanje mreže privlačan način rješavanja određenih javnih problema jer se tako osigurava dodatni kapacitet uz minimalne troškove. Za upravne mreže kao specifičan strukturni oblik u procesu javnog upravljanja nužno je da budu povezane s upravnim i drugim tijelima odgovornim za oblikovanje javne politike (Đulabić, 2011: 51–52).

Mreže su strukture kojima odgovaraju timski odnosi i najčešće imaju kapacitet samoorganizacije. Obilježja timskih odnosa koji nalaze svoje mjesto u mreži jesu: načelna ravnopravnost subjekata, suradnja radi ostvarivanja zajedničke svrhe, elastična struktura, koordinacija bez hijerarhijskog zapovijedanja, slobodna komunikacija i razmjena informacija (Koprić, 1999: 53, prema: Đulabić, 2011: 51).

U pogledu organizacije, mreže se mogu klasificirati prema više kriterija. S obzirom na način osnivanja razlikuju se formalne i neformalne mreže. Formalne mreže osnovane su temeljem nekog formalnog akta, zakona, ugovora ili drugog dokumenta putem kojeg se oblikuju odnosi među subjektima. Neformalne mreže ne temelje se na nekoj čvrstoj formalnoj osnovi, već na međusobnim odnosima koji nastaju oko nekog javnog problema. Prema načinu upravljanja

mrežom moguće je razlikovati mreže s autonomnim upravljanjem i ovisne mreže u kojima ključnu ulogu u upravljanju ima neko tijelo koje je za to formalno zaduženo. Prema vremenskoj dimenziji razlikujemo trajne i *ad hoc* mreže, ovisno o tome formiraju li se samo za specifičan problem ili predstavljaju li trajnije forume suradnje u kojima se posvećuje pažnja svim pitanjima koja se javljaju u nekom upravnom području (Đulabić, 2011: 53).

S obzirom na navedena obilježja mreže, postavljaju se pitanja tko ima najveću moć u mreži i iz čega proizlazi moć aktera u mreži. Unutar mreže svi subjekti nemaju istu moć ni položaj. Da bi se utvrdilo koji subjekt ima najveću moć u mreži, potrebno je istražiti od slučaja do slučaja uzimajući u obzir više varijabli poput samostalnosti subjekata, znanja kojima raspolažu, formalnog položaja, sposobnosti, gustoće komuniciranja i dr. Na temelju broja interakcija pojedinog subjekta s drugim subjektima moguće je odrediti položaj središnjeg subjekta u mreži. Središnji akter raspolaže s većom količinom relevantnih informacija jer ima više kontakata s drugim subjektima te može mobilizirati značajna sredstva za postizacije svojih ciljeva. Stoga se nameće zaključak da su gustoća komuniciranja i moć međusobno uvjetovani. Naime, s jedne strane moć i odnosi moći utječu na osobine i putove komuniciranja, a s druge strane komuniciranje je jedan od izvora moći i čimbenika koji oblikuju odnose moći u mreži (Đulabić, 2011: 49).

Nadalje, neki autori ističu da i određene pozicije u komunikacijskoj mreži omogućuju povećanje moći (Koprić, 1999: 102, prema: Đulabić: 2011: 49). Tu je svakako potrebno istaknuti specifičan položaj tijela državne uprave unutar upravne mreže koji izvire iz različitih uloga koje ta tijela imaju u skopu demokratsko-političkog poretka.

Pusić (2003: 173 i 176) ističe da se širenjem državnih djelatnosti u području javnih potreba građana uviđa njihova korisnost države s gledišta interesa građana te se ona više

ne percipira samo kao instrument vlasti i monopola prisile. Stoga poseban položaj javne uprave proizlazi odatle što je javna uprava prva koja treba reagirati na određeni javni problem koji se pojavi te da treba biti usmjerena na zaštitu interesa svih društvenih skupina na jednakim osnovama, sukladno temeljnim vrijednostima demokratskog društva. Također je potrebno istaknuti da je javna uprava u odnosu prema drugim društvenim subjektima u prednosti jer raspolaze instrumentima i mehanizmima koji drugim društvenim subjektima nisu na raspolaganju, kao što su pravni mehanizmi regulacije društvenih procesa, mehanizmi fizičke prisile i dr. Budući da javna uprava podliježe demokratskoj političkoj kontroli građana, »prisiljena« je brinuti se o javnom interesu i rješavati javne probleme. Iz toga se zaključuje da je položaj tijela javne uprave poseban u odnosu prema široj društvenoj zajednici te da se procjena njihova djelovanja ne može temeljiti samo na kriterijima ekonomskih vrijednosti (učinkovitosti, djelotvornosti i ekonomičnosti).

Tijela državne uprave mogu zauzeti različita stajališta i imati različite strategije s obzirom na svoj položaj unutar mreže. Načelno, mogu zanemariti postojanje mreže i zauzeti pasivan stav prema pojedinom javnom problemu, što se u praksi uglavnom ne dešava jer odgovorni dužnosnici zahtijevaju rezultate i postignuća u javnoj politici. Druga varijanta je da se upravna tijela uključe u mrežu i djeluju kao ravnopravni sudionik s drugim subjektima u mreži. Takav pristup nije uvijek prihvatljiv, posebno u svezi s pitanjima za koja država snosi glavnu odgovornost, a šira javnost očekuje vidljive rezultate, kao što u problemi neprihvatljivog ponašanja (kriminal, droga, prostitucija itd.). Jedno od stajališta državne uprave unutar upravnih mreža može biti nametanje svojih rješenja drugim subjektima u mreži. U tom slučaju mreža poprima obilježje hijerarhijske organizacije. Takvo stajalište zahtijeva visok stupanj razvijenosti uprave koja je kadra razraditi kvalitetna rješenja i osigurati njho-

vu provedbu, što opet zahtijeva velika financijska i druga sredstva kojima uprava treba raspolagati. Četvrta mogućnost koju tijela državne uprave mogu zauzeti spram mreže javne politike je uključivanje u mrežu i preuzimanje uloge subjekta koji upravlja mrežom. U tom slučaju država preuzima ulogu koordinatora mreže (*network manager*), što je obvezuje da stvori preduvjete za adekvatno zastupanje različitih interesa. Preuzimanjem uloge mrežnog menadžera država je dužna osigurati realizaciju demokratskih i političkih vrijednosti i zastupanje javnog interesa svih subjekata. U slučaju da na području neke javne politike postoji više javnih subjekata s različitim ciljevima, potrebno je odlučiti koje će tijelo preuzeti ulogu sveopćeg koordinatora mreže (Đulabić, 2011: 57–60).

1.5. Kreiranje javnih politika u Europskoj uniji – akteri *policy* mreža

Mrežna teorija pogodna je i za proučavanje mnogobrojnih aspekata organizacije EU, posebno njezinih javnih politika i pravne stečevine (*acquis communautaire*). Koncept višestupanjskog upravljanja (*multi level governance*), koji se razvio na spoznajama proizašlim iz proučavanja javnih politika EU, stvara pretpostavke za primjenu mrežne teorije. Upravljanje u EU jedinstven je sustav u kojem ne postoji vlada u klasičnom smislu, već više razina i aktera koji sudjeluju u oblikovanju i implementaciji čitavog niza javnih politika i odlučivanja (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012:106). Koncept europskog upravljanja (*European governance*) razradila je Komisija u svom *policy* dokumentu Bijela knjiga o europskom upravljanju koja sadržava skup preporuka za povećanje demokratičnosti, legitimiteta institucija EU, modernizaciju javnog djelovanja i povećanje odgovornosti te otvaranje procesa odlučivanja građana i civilnog društva. Stoga Bijela knjiga predstavlja sustav oblikovanja politika,

procesa odlučivanja i implementacije europskih politika s temeljnom idejom da se kroz oblikovanje i primjenu boljih i konzistentnih javnih politika, uključivanjem organizacija civilnog društva te povećanjem kvalitete europskog zakonodavstva mogu postići ciljevi jačanja demokratičnosti i učinkovitosti europskog upravljanja (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 99–100).

Reforma procesa komitologije, uključivanje civilnog društva u proces odlučivanja formalnim putem, postavljanje regulacijskog okvira za osnivanje i rad europskih agencija, povezivanje i umrežavanje raznih regionalnih i lokalnih razina te velik broj zainteresiranih neformalnih aktera koji nastoje postići i zaštititi svoje interese – sve je to pridonijelo razvoju i jačanju mrežnog upravljanja u EU.

Peterson naglašava tri karakteristike institucionalnog razvoja EU koje omogućuju primjenu mrežne teorije na proučavanje pitanja vezanih uz oblikovanje njezinih javnih politika. Prva karakteristika odnosi se na činjenicu da je EU u velikoj mjeri diferencirana zajednica koju čini mnoštvo subjekata okupljenih oko različitih područja javne politike. Drugo, proces donošenja odluka usmjeren je više na tehničke, a manje na političke aspekte odlučivanja, što rezultira stvaranjem veza između službenika i svojevršnom depolitizacijom procesa javne politke. I treće, kompleksan proces odlučivanja u EU i utjecaj različitih odbora na taj proces onemogućuje političko odlučivanje kakvo je karakteristično za tradicionalne upravne sustave zemalja članica (Peterson, 2003: 1–2, prema: Đulabić, 2011: 38–39).

Međutim, ima i autora koji smatraju da se sustav europskog upravljanja ne može karakterizirati kao mrežni, već kao sustav pregovaranja između različitih razina vlasti te političkog natjecanja koje uključuje središnju državu i subnacionalnu razinu vlasti (Borzel, 2007, prema: Đulabić, 2011: 38).

Richardson ističe da je analiza *policy* mreža postala dominantan model u analizi *policy* procesa, a kao glavni razlog

navodi sve veći broj zainteresiranih aktera (*stakeholders*), privatnih i javnih, koji zahtijevaju i ostvaruju participaciju u procesu kreiranja europskih javnih politika. Stoga europske javne politike nisu samo rezultat pregovaranja među državama i ostalim formalnim akterima, već uključuju širi krug javnih i privatnih aktera, a popularnost pristupa analize *policy* mreža u analizi europskih javnih politika raste zbog njezina naglašavanja cjenkanja (*bargain*) i izgradnje konsenzusa nasuprot hijerarhijskim odnosima (Richardson, 2006, prema: Petek, 2006: 89).

Richardson navodi Rhodesove tri osnovne varijable koje determiniraju tip *policy* mreže u pojedinom sektoru, a to su: relativna (ne)stabilnost članstva, otvorenost/zatvorenost same mreže i međuovisnost članstva s obzirom na resurse. Kombinacijom navedenih varijabli nastaje kontinuum od problemskih mreža – slabo povezanih koje se teže mobiliziraju s nehijerarhijski organiziranim i fluidnim članstvom koje je u mnogome autonomno, do *policy* zajednica – visokointegriranih i sposobnih za jedinstvenu kolektivnu akciju, sa stalnim i često hijerarhijski organiziranim članstvom, s manjim pritiscima izvana te velikom međuovisnošću članova. S obzirom na to da je EU izrazito diferencirani *polity* u kojem pravila odlučivanja i dominantni akteri znatno variraju između *policy* područja, analizu je najbolje provoditi sektorski po *policy* područjima jer odnosi između aktera i tipovi mreža među njima izrazito variraju (Richardson, 2006, prema: Petek, 2006: 96). Kako analiza *policy* mreža nije prikladna za analizu svih odluka EU, postavlja se pitanje za koje ju odluke treba upotrijebiti. Nuget smatra da je analiza *policy* mreža pristup koji je najbolji za analizu podsistemskih odluka EU, odnosno za razmatranje EU kao političkog sustava (Nuget, 2003, prema: Petek, 2006: 97).

Iz navedenih razloga neprikladnosti *policy* mreže za analizu svih odluka EU radi dobivanja potpunije slike o procesu kreiranja europskih javnih politika neki autori, među kojima

je i Peterson, pod generički pojam *policy* mreže uključuju i druge pojmove kao svojevrsne podstrukture unutar strukturirane interakcije aktera, kao što su: *policy* zajednica, problemska mreža, epistemička zajednica, zagovaračka koalicija i dr. Epistemičke zajednice, kao mreže profesionalaca s priznatom ekspertizom i vještinama u određenom *policy* području, vrlo često dominiraju *policy* mrežama u EU zato što je EU visokotehnokratiziran sustav upravljanja. Budući da EU daje i mogućnost za slijeđenje ciljeva, Peterson smatra da *policy* mreže mogu osigurati pristup zagovaračkim koalicijama – grupama aktera koji imaju zajednički sustav *policy* vjerovanja i sposobne su za efektivnu političku akciju (Peterson, 2004: 121, prema: Petek, 2006: 96).

Analiza *policy* mreža u EU omogućuje i uporabu srodnih pristupa koji naglašavaju značenje ideja, znanja i ekspertize nasuprot interesu. Iako oba pristupa ističu središnju ulogu aktera, smatra se da je u analizi *policy* mreža u EU zanemaren pristup koji ističe značenje ideja nasuprot interesu. Stoga se naglašava potreba za većom upotrebom epistemičkih zajednica i zagovaračkih koalicija kojima se teži integrirati analiza temeljena na idejama i interesima (Richardson, 2006: 7, prema: Petek, 2006: 97).

Mrežna teorija kao jedan od teorijskih pristupa istraživanja EU ima cilj utvrđivanje aktera *policy* procesa te načina strukturiranja njihove interakcije kako bi se opisali, objasnili i predvidjeli ishodi europskih javnih politika (Petek, 2006: 85). Važnost utvrđivanja aktera u *policy* mrežama i *policy* procesu naglašavaju mnogi teoretičari i istraživači javnih politika (Howlett, Ramesh, Colebatch, Peterson, Bomberg i dr.) zato što pri kreiranju javnih politika, koje su po svojoj definiciji odgovornost vlasti u pribavljanju javnih dobara, postoji sve intenzivniji trend dijeljenja zadaća i odgovornosti s nedržavnim akterima (Petek, 2006: 87–89).

Proučavanje EU *policy* procesa (fazni proces koji počinje od faze uočavanja problema do *agende settinga*, prihvaćanja

najpovoljnijih alternativa, ozakonjivanja, implementacije i evaluacije) prema nekim autorima (Stubb, Wallace, Peterson) ide u red najspecifičnijih i najsloženijih proučavanja, budući da se temelji na različitim područjima prilagođenih pravnih mehanizama i postupaka te u složenoj ulozi *policy* igrača u tim procesima (Kustec Lipicer, 2006: 27).

Pri analizi procesa odlučivanja u EU Peterson i Bomberg utvrđuju tri temeljna pojma: agenti (*agents*), odnosno akteri koji imaju moć i sposobnost proizvoditi učinke u procesu odlučivanja u EU, politički okvir djelovanja (*agency*) u smislu političke uporabe takve moći kako bi se utjecalo na rezultate politika EU i struktura organizacije u sustavu upravljanja u EU koju čine institucije, formalna pravila odlučivanja i norme EU. Uzimajući u obzir interese i strategije aktera *policy* procesa EU te realnost da političko djelovanje aktera unutar neke političke zajednice često određuje ishode politika u istoj mjeri, pa čak i više, nego pravila i strukture koji ih ograničavaju, ističu da se procesu odlučivanja u EU mora pristupiti sa stajališta središnje pozicije uloge aktera (Peterson i Bomberg, 1999: 252, prema: Petek, 2006: 89–90).

Birkland *policy* aktere dijeli u dvije skupine: skupinu formalnih aktera i skupinu neformalnih aktera. U skupinu formalnih aktera svrstava one aktere koji su u *policy* proces uključeni zbog svojih ustavnih i zakonskih ovlasti te imaju pravo i obvezu sudjelovanja. Ta skupina obuhvaća tijela zakonodavne i izvršne vlasti u koja on ubraja i birokraciju te različite vrste agencija. Skupinu neformalnih aktera prema Birklandu čine oni akteri koji su u *policy* proces uključeni bez izravne zakonske ovlasti ili obveze sudjelovanja, pa sudjeluju prema osnovnim pravima participacije u demokratskom poretku (Birkland, 2001, prema: Petek, 2006: 90–91).

Ako istu podjelu *policy* aktera primijenimo na procese odlučivanja i formiranja politika u EU, u formalne aktere

pripadaju institucije EU: Komisija i Vijeće EU koji međusobno dijele izvršne ovlasti, Parlament koji zajedno s Vijećem EU dijeli zakonodavne ovlasti. Uz Komisiju su vezane mnoge agencije, a za Vijeće EU bitna je funkcija predsjedništva te Odbor stalnih predstavnika država članica (COREPER). Za Europski parlament bitno je razmatrati i njegove odbore (Petek, 2006: 92).

Europsko vijeće često je ključni akter u procesu postavljanja političkog dnevnog reda te donosi najznačajnije odluke. Iako Europsko vijeće ne donosi zakone, glavna mu je zadaća utvrđivanje općih političkih smjernica EU, zaključcima s njegovih sjednica određuju se smjernice razvoja i na njima se temelje promjene u EU (Kustec Lipicer, 2006: 35). Stoga se može zaključiti da listu prioriteta Unije oblikuje Europsko vijeće koje je politički motor Unije i glavni pokretač najvažnijih političkih inicijativa EU te daje inicijative za donošenje novih politika (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012:85).

Europski sud pravde svojim odlukama utječe na stvaranje politika EU, primjerice Sud je uveo pravna načela u europsko pravo i time mu promijenio karakter, zatim načelo izravnog učinka europskog zakonodavstva i načelo nadređenosti europskog prava. Nadalje, Europski sud pravde osim sudjelovanja u kreiranju javnih politika bitno utječe i na implementaciju politika EU u državama članicama tako da svojim presudama i odlukama obvezuje države članice na primjenu i poštovanje europskog zakonodavstva. U formalne aktere spadaju i ostale institucije EU: Europska središnja banka, Europska investicijska banka, Revizorski sud, europski ombudsman te odbori – Odbor regija i Ekonomsko-socijalni odbor (Kustec Lipicer, 2006: 30).

Uz institucije EU u skupinu formalnih aktera spadaju i države članice čiji se predstavnici nalaze u svim tijelima Unije. Naime, EU ima nadležnost u područjima i u mjeri koje su joj dodijelile države članice, prvenstveno kroz osni-

vačke ugovore. Lisabonskim ugovorom jasno su utvrđena područja u kojima Unija ima isključivu nadležnost (carinska unija, pravila tržišnog natjecanja, monetarna politika, očuvanje morskih bioloških resursa i zajednička trgovinska politika) te područja u kojima ima podijeljenu nadležnost s državama članicama (članci 3. i 4. UFEU), sva ostala pitanja ostaju u nadležnosti država članica. Kao što je već istaknuto, u području okoliša Unija ima podijeljenu nadležnost s državama članicama, a u području civilne zaštite Unija je nadležna za poduzimanje djelovanja kojima se podupiru, koordiniraju ili dopunjuju djelovanja država članica (članak 6. UFEU).

Nadalje, u područjima u kojima Unija nema isključivu nadležnost primjenjuju se načela proporcionalnosti i supsidijarnosti, što znači da Unija smije djelovati samo onoliko koliko je potrebno za ostvarenje mjera EU i u slučaju da se odlukama ili mjerama na najnižoj razini koja je najbliže građanima ne mogu ostvariti ciljevi ili se mogu bolje ostvariti na razini EU (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 82).

Proces odlučivanja i donošenja javnih politika u EU uključuje, osim institucija EU i država članica, niz subnacionalnih i nadnacionalnih slojeva vlasti koji također spadaju u formalne aktere. Regionalni razvoj na razini Europe te implementacija europskih politika na regionalnoj razini doveli su do toga da regionalne vlasti – subnacionalna razina – samostalno sudjeluju u procesu odlučivanja u EU, tj. postoje direktne poveznice između regionalnih vlasti i EU (Bevir, 2007: 180). Suradnja EU, posebno Komisije, s lokalnim i regionalnim vlastima radi osiguranja implementacije zakonodavstva te dijalog s udrugama lokalnih i regionalnih vlasti prepostano jačaju tu poveznicu.

U neformalne aktere na europskoj razini spadaju različite interesne skupine među kojima su dominantne one koje predstavljaju kapital i rad, poput poslovnih lobija i farmera koji od EU mogu dobiti koncentrirane koristi. U istu sku-

pinu pripadaju istraživački instituti (*think tanks*) i mediji, političke stranke i građani Unije kao glasači koji u *policy* procesu imaju marginalnu ulogu te na njega mogu utjecati samo neizravno (birajući predstavnike u Europski parlament). Političke stranke su bitne u Europskom parlamentu kao i u formiranju nacionalnih vlada koje sudjeluju u radu europskih institucija (Petek, 2006: 90–92).

Spektar lobističkih aktera koji nastoje ostvariti utjecaj na donositelje odluka u ključnim centrima moći EU vrlo je širok, od velikih kompanija koje sve češće izravno lobiraju za europske institucije izrastajući tako u važne političke aktere u EU, trgovačkih, poslodavačkih i sindikalnih udruženja, nevladinih organizacija poput udruga za zaštitu okoliša i zaštitu potrošača, do predstavnika nacionalnih ministarstava, lokalne i regionalne uprave i javnih agencija preko kojih često djeluju profesionalni lobisti. Kao lobistički akteri nerijetko djeluju i sami službenici i odjeli Komisije, Parlamenta i Vijeća. Zahtjevi za transparentnošću lobistističkih aktivnosti i etičkim standardima lobista postaju sve naglašeniji u EU kako bi lobiranje postalo legitimna komponenta *policy* procesa u EU (Vidačak, 2006: 82–84). Važno je istaknuti da se lobistički akteri koriste različitim oblicima lobiranja putem nacionalnih i europskih kanala utjecaja te se nastoje pozicionirati kao pružatelji specifičnih ekspertiza, ovisno o potrebama institucija EU. Između interesnih skupina i institucija EU nastaje interakcija koja se može opisati kao razmjena informacija. Specifično ekspertno i tehničko znanje koje pojedine interesne skupine imaju predstavljaju informacije s ključnom važnošću za strateške prioritete na agendi Unije (Vidačak, 2006: 90). Zbog svoje uloge u predlaganju i izradi zakonodavstva, Komisija kao institucija prva je meta zastupanja interesa na europskoj razini. Naime, u ranijim fazama procesa oblikovanja politika postoji najveća mogućnost utjecaja na definiranje problema, njegovo stavljanje u poseban kontekst te na oblikovanje nacрта sadr-

žaja novih politika. U tom su smislu u posebno povoljnom položaju interesne skupine koje posjeduju specijalizirana tehnička znanja čiji utjecaj znatno raste onda kad Komisija nema dovoljno resursa i kad ovisi o izvorima koji imaju monopol nad informacijama i određenom vrstom ekspertize. Parlament je drugi po važnosti cilj interesnih skupina ponajprije zbog svoje otvorenosti, snažnijeg demokratskog legitimiteta i ovlasti suodlučivanja o predloženom zakonodavstvu. Vijeće koje ima konačne ovlasti odlučivanja znatno je manja meta interesnih skupina zato što je na kraju procesa teško ostvariti određeni utjecaj jer su glavna pitanja već definirana (Petek, 2006: 89, 90).

Između navedenih aktera *policy* procesa u EU nastaje međusobna interakcija koja se na različite načine strukturira u određene obrasce i tako nastaje strukturirana interakcija aktera za koju se u analizi javnih politika EU najčešće koristi generički pojam *policy* mreža (Petek, 2006: 94). Peterson određuje *policy* mreže kao »... metaforu za klaster aktera od kojih svaki ima interes ili 'ulog' u određenom *policy* području EU i kapacitet da utječe na determiniranje *policy* uspjeha ili neuspjeha«. Nadalje, Peterson i Bomberg ističu da se *policy* mreže shvaćaju kao konceptualni instrument analize politika koji pomaže u objašnjavanju odlučivanja koje oblikuje javne politike, a akteri *policy* mreže ovise jedni o drugima zbog oskudnih resursa, kao što su informacije, ekspertiza i legitimnost (Peterson, Bomberg, 1999: 8, prema: Petek, 2006: 95).

Iniciranje postupka rješavanja pojedinog pitanja odnosno postupka donošenja javnih politika u EU prvenstveno je zadaća Komisije. Formalni postupak počinje pripremom prijedloga akta Europske komisije koja u skladu s načelima supsidijarnosti i razmjernosti mora razmotriti je li donošenje akta na razini EU najbolji način da se riješi određeni problem. Stoga Komisija provodi široke konzultacije s interesnim skupinama kako bi spriječila da države članice

djelujući u Vijeću EU odbiju prijedlog akta. Komisija se također savjetuje sa stručnjacima iz različitih odbora i radnih skupina kako bi spriječila da se usvoji akt koji je teško implementirati. U tom smislu Komisija može prema potrebi osnivati *ad hoc* skupine stručnjaka iz država članica kako bi dobila objektivan savjet, nezavisan od osobnog političkog stajališta ili nacionalnog interesa. Komisija se također prethodno konzultira sa službenicima država članica kako bi procijenila pod kojim je uvjetima moguće očekivati da će nadležni ministri država članica poduprijeti prijedlog akta u Vijeću EU. U tom procesu savjetovanja Komisija je često primorana usvojiti najniži zajednički standard kako bi osigurala da prijedlog akta bude prihvaćen. U nekim slučajevima o prijedlozima Komisije provodi se šira javna rasprava za koju Komisija priprema i objavljuje zelenu knjigu (*Green Paper*) kako bi potaknula javnu raspravu i pokrenula proces savjetovanja o određenom pitanju. Nadalje, Komisija se o prijedlogu akta savjetuje i sa zastupnicima u Europskom parlamentu te s parlamentarnim odborima zainteresiranim za područje koje se uređuje aktom. Nakon provedenih konzultacija nacrt prijedloga akta o kojem su se suglasile relevantne opće uprave glavni tajnik stavlja na dnevni red sljedećeg sastanka Komisije. Kada Komisija usvoji prijedlog akta, šalje ga Vijeću i Parlamentu na usvajanje, a i Odboru regija i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru. Zakonodavni postupak za donošenje pojedinih akata ovisi o odredbi osnivačkih ugovora koja uređuje ovlast Unije da regulira određeno pitanje. Konačna odluka o usvajanju prijedloga rezultat je složene interakcije između institucija i tijela Unije – Parlamenta, COREPER-a, Vijeća, Komisije i država članica te Suda EU koji daje tumačenje akta kada je to potrebno.

Oblikovanje javnih politika različito je samo u pitanjima iz područja zajedničke vanjske i sigurnosne politike, gdje nadležnost iniciranja postupka donošenja odluke Komisija

dijeli s državama članicama, odluke donose Europsko vijeće ili Vijeće EU, a Europski parlament nije uključen u postupak donošenja odluka.

Nakon usvajanja predloženog akta odnosno nakon usvajanja određene javne politike Unije započinje najvažniji proces za građane Unije i najvažnija faza u *policy* procesu – provedba konkretne javne politike u stvarnom životu odnosno njezina implementacija. Implementaciju javnih politika EU u prvom redu provode nacionalne uprave država članica budući da izvršna vlast Unije – Europska komisija – nema svoju upravu koja bi autoritativno primjenjivala pravo EU i mogla nametnuti provedbu javnih politika, već se mora oslanjati na uprave država članica. U dosadašnjoj praksi pokazalo se da je upravo provedba europskih javnih politika relativno slaba točka procesa donošenja politika EU, prvenstveno zbog nedovoljne usklađenosti zakonodavstava država članica s pravnom stečevinom Unije. Mnoge analize implementacije europskih javnih politika pokazale su da se utjecaj odluka EU značajno razlikuje među pojedinim državama članicama, da države članice usvajaju različite mjere i politike kako bi implementirale politike EU te da države članice namjerno ili nenamjerno ne djeluju uvijek u skladu s pravilima EU. Transpozicija prava EU u državama članicama često se ne ostvaruje u utvrđenim rokovima, a kultura poštovanja vladavine prava, političke i druge prilike u određenoj državi te slabi upravni kapaciteti čimbenici su implementacijskog deficita odnosno usporavaju i otežavaju učinkovitu implementaciju (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 85–89, 116).

U implementaciji europskih politika značajnu ulogu imaju razne agencije koje se osnivaju kao produžena ruka Komisije i alternativa su širenju funkcija Komisije, a time i njezine političke uloge. Budući da EU nema klasične upravne strukture i u tom smislu pati od implementacijskog deficita, oslanjanje na nacionalne države i njihove upravne struk-

ture radi provedbe politika stvorilo je pritisak za koordinaciju i harmonizaciju u pojedinim područjima. Stoga su se agencije kao specijalizirane upravne organizacije nametnule kao odgovarajuće rješenje, a njihovo osnivanje podržavaju i drugi akteri, prije svega institucije EU i nacionalnih država. Agencije u EU neovisna su tijela koja u pravilu uredbom osniva zakonodavac – Vijeće EU i/ili Parlament kako bi pomogle u regulaciji određenog sektora na europskom nivou odnosno u implementaciji određene europske politike. Istovremeno podliježu višestrukome nadzoru Komisije, političkoj kontroli kroz pravni okvir i imenovanje upravljačkih struktura, transparentnosti rada i podnošenju izvješća o radu te sudskom i financijskom nadzoru Europskog suda i Europskog revizorskog suda. S obzirom na tip poslova kojima se bave, agencije se mogu razvrstati u regulacijske, agencije za podršku javnim politikama, informacijsko-kordinacijske te izvršne. Uglavnom, njihovi zadaci odnose se na usvajanje pojedinačnih odluka, pružanje tehničkih i znanstvenih savjeta Komisiji i članicama, operativne aktivnosti, prikupljanje podataka i umrežavanje ili pružanje usluga drugim tijelima. Europske agencije, za razliku od nacionalnih, nisu klasične regulacijske agencije jer u pravilu ne donose propise, već samo odlučuju u pojedinačnim slučajevima ili nadziru primjenu pravila i sankcioniranje.

Velik broj agencija i decentraliziranih tijela EU zajedno s nacionalnim agencijama čine upravne mreže u određenom području. Uloga mrežnih struktura važna je u implementaciji jer nadopunjava sustav koji čine Komisija, odbori i agencije na europskoj razini te predstavlja poveznicu i modalitet europeizacije nacionalnih upravnih sustava. Mreže pomažu implementaciju europskih politika bez prenošenja dodatnih ovlasti na europske institucije odnosno bez osnivanja nove europske agencije. Uloga mreža je dvostruka, s jedne strane potiču suradnju, razmjenu najbolje prakse i informacija, a s druge strane omogućuju izbjegavanje dvostrukog kolosijeka i jačaju temelj za ekspertne odluke.

Mrežne strukture koje sudjeluju u implemenataciji europskih politika mogu biti formalno utvrđene tako da obuhvaćaju nacionalne agencije u specifičnom području, Komisiju i relevantnu europsku agenciju ili tijelo koje koordinira takvu mrežu ili pak kao razni oblici horizontalne suradnje, odnosno oblici formaliziranih mreža nacionalnih agencija i drugih aktera koji nemaju nužno uporište u europskoj regulativi, ali služe kao njezina podloga ili sredstvo za jačanje implemantacije. Svrha je formalnih mreža prikupljanje informacija i koordiniranje aktivnosti kao i promicanje znanstvene suradnje i zajedničkih projekata.

U područjima u kojima ne postoji formalna mogućnost osnivanja pravih regulacijskih agencija, što je posljedica ograničenja iz osnivačkih ugovora, razvijaju se europske mreže koje uključuju nacionalne regulacijske agencije u specifičnom području (telekomunikacije, željeznički promet, tržišno natjecanje). Takve mreže smatraju se glavnim primjerom mrežnog upravljanja u EU te je u pravilu riječ o mrežama usmjerenim na ujednačavanje prakse u onim segmentima u kojima ne postoji europski regulator, posebno u službama općeg gospodarskog interesa i politikama negativne integracije. Međutim, mreže mogu biti i sredstvo kontrole EU nad nacionalnim tijelima, posebno u onim područjima u kojima ne postoji europska agencija, kao što su to europski regulatori koje osniva Komisija.

Mreže obuhvaćaju različite oblike suradnje pa je u funkcionalnom smislu moguće razlikovati: informacijske mreže koje se bave razmjenom i osiguranjem informacija, mreže za planiranje koje povezuju Komisiju i nacionalne agencije (razni fondovi), nadzorne mreže koje usklađuju implemtaciju i transteritorijalni učinak upravnog djelovanja kao poseban oblik mrežne strukture koji obuhvaća razne oblike suradnje koji ne traže nužno kontakt upravnih tijela, nego se odnose na učinak upravnih akata, npr. međusobno priznanje diploma i akademskih stupnjeva itd. (Koprić, Musa, Lalić

Novak, 2012: 43–49). Isti autori ističu da razvoj suvremene informacijsko-komunikacijske tehnologije omogućuje i potiče sve veći razvoj mrežnih struktura i uključivanje širokog kruga građana te efikasnost komunikacije i funkcioniranja upravnih mreža kao i njihovo demokratiziranje. Društvene informacijsko-komunikacijske mreže omogućuju jeftinu trenutačnu komunikaciju diljem svijeta, čime omogućuju šire uključivanje u oblikovanje, praćenje te evaluaciju javnih politika kao i oblikovanje regulacije te stvaranje javnog mnijenja (str. 138).

Evaluacija uspješnosti europskih politika pokazuje je li neka politika EU postigla namjeravane rezultate ili nije. Za dobru evaluaciju potrebno je u samoj pripremi politike jasno postaviti specifične ciljeve i očekivane rezultate kao i indikatore za mjerenje uspješnosti. Nadalje, nužno je da su izvještaji o provedbi javnih politika na nacionalnoj razini, koje uprave država članica dostavljaju Komisiji, vjerodostojni (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 89).

EU je za postizanje ciljeva nekih europskih politika razvila i neke nove oblike i instrumente upravljanja koji obuhvaćaju čitav niz institucionalnih inovacija. Njima se koristi kada harmonizacija i hijerarhijsko upravljanje nisu prihvatljive opcije, kao što su: proces komitologije, osnivanje agencija, *benchmarking*, otvorena metoda koordinacije (*open method of coordination, OMC*), evaluacija javnih politika, razmjena najbolje prakse, dobrovoljni sektorski sporazumi, informacijske kampanje i druge. Glavno je obilježje tih instrumenata da se temelje na procesu učenja i inovacije, potičući natjecanje u ostvarenju ciljeva između aktera uz razmjenu ideja i dobre prakse. Naime, neke europske javne politike ne ostvaruju se hijerarhijskim upravljanjem putem obvezatnog usklađivanja zakonodavstva. EU je razvila tzv. meki pristup u postizanju ciljeva nekih politika za koje Vijeće EU donese smjernice i ciljeve koji nemaju obvezujući karakter, već se temelje na dobrovoljnosti, a državama člani-

cama ostavlja se na volju izbor instrumenata i načina na koji će te ciljeve postići. Ministri država članica dogovaraju se o kvalitativnim i kvantitativnim indikatorima za *benchmarking*, koji su prilagođeni svakoj državi članici i pojedinim sektorima, da bi se ocijenile i usporedile najbolje prakse u EU i u svijetu. Ti su indikatori standard na temelju kojeg se ocjenjuje izvedba i postignuti rezultati. Države članice prenose te smjernice na nacionalne i regionalne politike, a periodičnim nadgledanjem i evaluacijom EU procjenjuje napredak svake države članice u odnosu prema ostalim državama i prema na proklamiranim ciljevima s naglaskom na proces međusobnog učenja i razmjene iskustva odnosno s naglaskom na postupak otvorene metode koordinacije.

U postupku OMC-a uloga je Komisije da pomaže i prati provedbu aktivnosti u okviru OMC-a te izrađuje i objavljuje izvještaje na temelju godišnjih izvještaja svake države članice o napretku u postizanju ciljeva i ostvarenju smjernica koji države podnose Komisiji i relevantnoj konfiguraciji Vijeća. OMC kao novi oblik upravljanja u EU potiče veću suradnju, razmjenu najbolje prakse i usuglašavanje o zajedničkim ciljevima i smjernicama te učenje iz iskustva drugih (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012:107–110).

2.

ZAŠTITA I SPAŠAVANJE U HRVATSKOJ

2.1. Oblikovanje upravnog područja zaštite i spašavanja

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2001. u Luxembourg u Hrvatska je istaknula kandidaturu za članstvo u EU. Jedan od mnogobrojnih uvjeta koje je EU postavila pred Hrvatsku bio je izgrađen transparentan i učinkovit sustav zaštite i spašavanja (Toth, 2007: 55). To je bio velik i zahtjevan zadatak budući da Republika Hrvatska nije imala jedinstven i usklađen sustav zaštite i spašavanja. Područje zaštite i spašavanja nije bilo uređeno posebnim zakonom, a u praksi to su područje pokrivala dva ministarstva, Ministarstvo obrane i Ministarstvo unutarnjih poslova. U nadležnosti Mininistarstva unutarnjih poslova bili su civilna zaštita i vatrogastvo.

Temeljem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih organa državne uprave (NN 117/93), Ministarstvo unutarnjih poslova danom 31. prosinca 1993. preuzelo je poslove civilne zaštite iz djelokruga Ministarstva obrane, a temeljem prvog Zakona o vatrogastvu u RH (NN 58/93) vatrogastvo i za-

štitu od požara odnosno vatrogasnu djelatnost, koja je do tada bila u nadležnosti teritorijalnih jedinica. Na taj su način civilna zaštita i vatrogasna djelatnost centralizirane te su došle pod jedinstvenu nadležnost jednog upravnog tijela čime su stvoreni uvjeti za njihovu bolju povezanost i koordinaciju djelovanja u ratnim okolnostima. Centralizacija sustava bila je posljedica stanja i potreba u državi za vrijeme Domovinskog rata.

Sustav civilne zaštite bio je uređen odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o unutarnjim poslovima (NN 78/94), a obuhvaćao je: osobnu i uzajamnu zaštitu građana, mjere zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara te motrenje, obavješćivanje i uzbunjivanje za potrebe civilne zaštite kao i postrojbe, službe i tijela za upravljanje i vođenje postrojbi. U Ministarstvu unutarnjih poslova ustrojen je Sektor za zaštitu od požara i civilnu zaštitu kao posebna ustrojstvena jedinica za obavljanje poslova od interesa i važnosti za državu. U policijskim upravama ustrojeni su Odjeli zaštite od požara i civilnu zaštitu unutar kojih su na područjima županija u većim policijskim upravama (Zagrebačkoj, Splitsko-dalmatinskoj, Primorsko-goranskoj i Osječko-baranjskoj) ustrojeni odjeli civilne zaštite i odjeli za vatrogastvo, a u manjima odsjeci ili pododsjeci civilne zaštite odnosno odsjeci za vatrogastvo.

Donošenjem drugog Zakona o vatrogastvu (NN 106/99), koji je uz više izmjena i dopuna i danas na snazi, vatrogastvo se decentralizira tako da javne vatrogasne postrojbe Ministarstva unutarnjih poslova prelaze u nadležnost jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno nastavljaju s radom kao javne vatrogasne postrojbe općina, gradova i Grada Zagreba. Zakon vatrogasnu djelatnost definira kao javnu službu koju obavljaju vatrogasne postrojbe koje mogu biti: javna vatrogasna postrojba koja se osniva za područje općine ili grada – dobrovoljna ili

profesionalna, postrojba dobrovoljnog vatrogasnog društva, profesionalna vatrogasna postrojba u gospodarstvu, postrojba dobrovoljnog vatrogasnog društva u gospodarstvu i postrojba za brzo djelovanje (intervencijska postrojba) u čijem su sastavu i zračne snage za gašenje požara otvorenog prostora. Ministarstvo unutarnjih poslova ostaje 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 kao i zapovijedanje jer zakon propisuje da su glavni vatrogasni zapovjednik i njegov zamjenik zaposlenici Ministarstva unutarnjih poslova. Decentralizacija vatrogasne djelatnosti podrazumijava i njezino financiranje od jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno od osnivača postrojbe, dok se sredstva za financiranje interevencijskih vatrogasnih postrojbi osiguravaju u državnom proračunu.

Preustrojem Ministarstva unutarnjih poslova 2001. ustrojena je Uprava za zaštitu i spašavanje koja je integrirala poslove vatrogastva, civilne zaštite i školovanja za poslove vatrogastva i civilne zaštite te je stoga imala tri ustrojstvene jedinice: Odjel civilne zaštite, Odjel za vatrogastvo i Učilište vatrogastva i civilne zaštite.

U Ministarstvu obrane djelovala je Služba motrenja i obavješćivanja, preteča današnjem sustavu 112, a njezin ustroj i rad bili su regulirani Zakonom o obrani (NN 33/02 i 58/02) i Uredbom o ustroju i djelovanju sustava motrenja i obavješćivanja u RH (NN 11/93). Kao što se vidi, svako od navedenih područja zaštite i spašavanja bilo je regulirano posebnim zakonskim i podzakonskim propisima te nije postojao zakon koji bi objedinjavao sva područja zaštite i spašavanja. Stoga je donošenje posebnog zakona – Zakona o zaštiti i spašavanju (NN 174/04, dalje: Zakon), kojim

će se prvi put cjelovito urediti područje zaštite i spašavanja u RH, bio prvi i najvažniji korak u uspostavi, izradnji i daljnjem razvoju cjelovitog sustava zaštite i spašavanja. Istim Zakonom uređeno je područje odgovornosti 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 te stručne zaštite i spašavanja civilnog stanovništva, imovine i ekosustava od katastrofa, kao i u saniranju nastalog stanja nakon katastrofe, 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 građana te načelu kontinuiteta izvršavanja zadaća.

Načelo supsidijarnosti koje je utemeljeno Ugovorom o EU u hrvatskom pravnom sustavu utemeljeno je promjenama Ustava RH (NN 113/00) te se u čl. 129a/3. Ustava RH određuje da će prilikom dodjeljivanja poslova iz lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga prednost imati ona tijela koja su najbliža građanima. Nadalje, isto načelo navedeni Zakon konkretno propisuje u odredbama čl. 30/2. i 5. dok su u čl. 13.–17. propisana prava i obveze građana koji se temelje na načelima solidarnosti i participacije. Odredbama čl. 13. propisuje se da je svaka osoba dužna brinuti se za svoju osobnu sigurnost i zaštitu te provoditi mjere osobne i uzajamne zaštite od prijetnji i posljedica katastrofa, a provedba mjera osobne i uzajamne zaštite temelji se na načelu solidarnosti i uzajamne pomoći građana. Primje-

njujući načelo participacije građana, čl. 14. i 15. propisuju da je svaka osoba dužna provoditi propisane mjere zaštite i spašavanja i sudjelovati u zaštiti i spašavanju pod uvjetima propisanim zakonom te da svaki građanin RH ima pravo i obvezu osposobljavati se za zaštitu i spašavanje pod uvjetima propisanim zakonom i podzakonskim propisima. Zakon ujedno određuje i načine osposobljavanja građana te se (čl. 45.) propisuje da se građani za zaštitu i spašavanje educiraju i osposobljavaju putem redovitog sustava odgoja i obrazovanja, sustava i programa informativno-promotivnog i obrazovnog djelovanja, programa osposobljavanja koji provode humanitarne organizacije i udruge građana koje se bave određenim oblicima zaštite i spašavanja te kroz pripreme i provedbe vježbi zaštite i spašavanja. Participacija građana u sustavu zaštite i spašavanja ostvaruje se i kroz udruge civilnog društva za koje Zakon (čl. 26/1.) propisuje obvezu sudjelovanja u pripremi i provedbi aktivnosti mjera u zaštiti i spašavanju kada to zatraži nadležno tijelo.

Načelo kontinuiteta izvršavanja zadaća podrazumijeva da su svi subjekti zaštite i spašavanja obvezni kontinuirano provoditi odgovarajuće pripreme za djelovanje u izvanrednim uvjetima propisane zakonom i podzakonskim propisima.

Promjenama Ustava RH iz 2000. utvrđeni su poslovi iz djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te su u poslove iz lokalnog djelokruga uvršteni i poslovi koji se odnose na protupožarnu i civilnu zaštitu. Polazeći od Ustavom i zakonom utvrđenih poslova jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Zakon u čl. 2. propisuje da se zaštita i spašavanje ostvaruju djelovanjem operativnih snaga zaštite i spašavanja u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te na razini RH, a jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u okviru

svojih prava i obveza utvrđenih Ustavom i zakonom uređuju i planiraju, organiziraju, financiraju i provode zaštitu i spašavanje. Iz tih je odredbi razvidno da se zaštita i spašavanje ostvaruju na načelu supsidijarnosti i decentralizacije. Istim člankom Zakon sustav zaštite i spašavanja definira kao oblik pripremanja i sudjelovanja sudionika zaštite i spašavanja u reagiranju na katastrofe i veće nesreće te ustrojavanja, pripremanja i sudjelovanja operativnih snaga zaštite i spašavanja u prevenciji, pripravnosti, reagiranju na katastrofe i otklanjanju mogućih uzroka i posljedica katastrofa. Sudionici zaštite i spašavanja utvrđeni su čl. 5., a to su fizičke i pravne osobe, izvršna i predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (reionalne) samouprave, središnja tijela državne uprave i operativne snage zaštite i spašavanja. Operativne snage zaštite i spašavanja temeljem članka 5. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti i spašavanju (NN 97/07) sastoje se od stožera zaštite i spašavanja na lokalnoj, regionalnoj i državnoj razini, službi i postrojbi središnjih tijela državne uprave koja se bave zaštitom i spašavanjem u svojoj redovitoj djelatnosti, zapovjedništva i postrojbi vatrogastva, zapovjedništva i postrojbi civilne zaštite, službi i postrojbi pravnih osoba koje se zaštitom i spašavanjem bave u svojoj redovitoj djelatnosti. Sukladno čl. 8/1. Zakona, u aktivnostima zaštite i spašavanja, usklađeno s dijelovima operativnih snagama, sudjeluju i Oružane snage RH i policija.

Drugi važan korak bilo je ustrojavanje samostalnog državnog tijela za upravno područje zaštite i spašavanja. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija (NN 30/04) ustrojena je Državna uprava za zaštitu i spašavanje s danom početka rada 1. siječnja 2005., koja temeljem istog Zakona obavlja ove poslove: upravne i stručne poslove koji se odnose na uspostavu sustava zaštite i spašavanja građana, materijalnih dobara i drugih dobara u katastrofama; ospo-

sobljavanje i usavršavanje sudionika zaštite i spašavanja, pružanje nužne pomoći radi otklanjanja posljedica u slučaju opće opasnosti prouzročene elementarnim nepogodama, epidemijama i drugim katastrofama; poslove civilne zaštite; poslove vatrogastva; sustav uzbunjivanja i obavješćivanja te međunarodnu suradnju u području zaštite i spašavanja. Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Državne uprave za zaštitu i spašavanje (NN 20/05) ustrojene su službe kao posebne ustrojstvene jedinice u čijim su nadležnostima poslovi organizacije, djelovanja i razvoja pojedinih područja zaštite i spašavanja: Služba za civilnu zaštitu, Služba za vatrogastvo, Služba za sustav 112 i Učilište za vatrogastvo i zaštitu i spašavanje. U županijama djeluju područni uredi za zaštitu i spašavanja kao nosioci svih aktivnosti zaštite i spašavanja na njihovu području.

Nadalje, poslovi Državne uprave za zaštitu i spašavanje detaljnije su specificirani člankom 35. Zakona, u kojem se na prvom mjestu navodi obavljanje procjene rizika od nastanka katastrofe i veće nesreće te je Uprava nositelj izrade procjene ugroženosti i planova zaštite i spašavanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Obavlja poslove koji se odnose na prevenciju katastrofa i velikih nesreća: prati i analizira stanje u području zaštite i spašavanja te predlaže Vladi mjere za poboljšanje stanja i usmjeravanje razvoja sustava zaštite i spašavanja, prikuplja, raščlanjuje i usmjerava podatke o prijetnjama i posljedicama katastrofa i velikih nesreća te vodi jedinstvenu informacijsku bazu podataka o operativnim snagama, sredstvima i poduzetim mjerama u području zaštite i spašavanja, predlaže Vladi procjenu ugroženosti i plan zaštite i spašavanja RH, donosi programe osposobljavanja i usavršavanja te osposobljava i usavršava sudionike zaštite i spašavanja, organizira i provodi vježbe sudionika zaštite i spašavanja radi provjere njihove osposobljenosti te obavlja i dr. poslove radi prevencije, spremnosti

i osposobljenosti snaga zaštite i spašavanja. U slučajevima nastanka velikih nesreća i katastrofa Uprava koordinira, rukovodi i izravno zapovijeda operativnim snagama te usmjerava i usklađuje njihovo djelovanje, neposredno provodi mobilizaciju službi i postrojbi Uprave te operativnih snaga zaštite i spašavanja, obavlja poslove obavješćivanja i uzbunjivanja stanovništva i koordinira jedinstveni sustav uzbunjivanja u RH. Nadalje, provodi inspekcijski nadzor operativnih snaga te surađuje s nadležnim tijelima drugih država i međunarodnim organizacijama u zaštiti i spašavanju, dakle provodi međunarodnu suradnju u području zaštite i spašavanja. U daljnjem razvoju Uprave i upravnog područja zaštite i spašavanja u RH člankom 14. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti i spašavanju (NN 79/07) poslovi Uprave djelomično su dopunjeni i izmijenjeni.

Donošenjem Zakona o zaštiti i spašavanju i Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Državne uprave za zaštitu i spašavanje formirano je upravno područje zaštite i spašavanja pred koje su stavljene zadaće izgradnje i razvoja sustava zaštite i spašavanja koji će biti kompatibilan sa sustavima zaštite i spašavanja u EU (Trut, 2007: 93–94). Izgradnja takvog sustava nije i ne može biti lagan i jeftin zahvat s obzirom na to da se u dosadašnji sustav ulagalo vrlo malo pa je stoga tehnička, materijalna, stručna i operativna razina sustava i snaga zaštite i spašavanja bila vrlo niska. Državna uprava za zaštitu i spašavanje kao novoustrojeno tijelo preuzela je s danom početka svoga rada službenike i namještenike, imovinu i sredstva Ministarstva unutarnjih poslova i Ministarstva obrane sukladno preuzetim poslovima. Postojeća oprema i sredstva za zaštitu i spašavanje i funkcioniranje sustava motrenja i obavješćivanja godinama nisu obnavljana i osuvremenjivana zbog kroničnog nedostatka financijskih sredstava, pa je stoga Uprava bila suočena s

velikim nedostatkom opreme i materijalno-tehničkih sredstava na svim razinama: od državne do lokalne. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravdajući to nedostatkom novčanih sredstava, godinama nisu izvršavale svoju zakonsku obvezu u području financiranja obuke, osposobljavanja i opremanja postrojbi i drugih aktivnosti civilne zaštite (Trut, 2007: 93–94). Takvo stanje bilo je uzrokom nedostatnoj osposobljenosti i uvježbanosti snaga zaštite i spašavanja, a u slučaju većih nesreća odmah se tražila pomoć više razine vlasti odnosno MUP-a. Nadalje, nedovoljno se posvećivala pažnja osiguravanju uvjeta za funkcioniranje i rad nevladinih humanitarnih i volonterskih udruga, potput Crvenog križa, Gorske službe spašavanja, Društva za podvodne aktivnosti, dobrovoljnih vatrogasnih društava, udruga civilne zaštite i dr. koje imaju važnu ulogu u prevenciji i pružanju pomoći u katastrofama (Toth, 2007: 55–56).

Nekadašnji centri za motrenje i obavješćivanje (pozivni broj 985) zbog skromnih ulaganja u njihovo osuvremenjivanje raspolagali su zastarjelom informacijskom-komunikacijskom opremom koju je zbog ograničene funkcionalnosti trebalo žurno modernizirati (Erjavec, 2009: 72). Stoga se Državna uprava za zaštitu i spašavanje istodobno suočila sa zahtjevnom zadaćom stvaranja tehničko-tehnoloških preduvjeta za izgradnju modernog europskog sustava zaštite i spašavanja kao i potrebom stvaranja stručnog i kvalitetnog kadra za obavljanje stručnih poslova po posve novom konceptu. Naime, Državna uprava za zaštitu i spašavanje preuzela je službenike i namještenike iz Ministarstva unutarnjih poslova i Ministarstva obrane koji su godinama svoje poslove obavljali bez stručnog osposobljavanja i usavršavanja. Stoga ih je trebalo educirati za rad s novom tehnologijom uz stjecanje potrebnog informatičkog znanja i poznavanja stranih jezika, novih propisa i psihologije rada s pozivateljima broja 112.

Prvi korak u izgradnji europskog sustava 112 bila je Direktiva Vijeća EZ od 29. srpnja 1991. o uvođenju jedinstvenog europskog broja za hitne službe 112 (*Council decision of 29 July 1991 on the introduction of a single European emergency call number, 91/369/EEC*). Budući da se europskim ujedinjenjem znatno povećala mobilnost građana u EZ, sve je više do izražaja dolazila potreba uvođenja jedinstvenog europskog broja za hitne službe koji bi bio poznat i dostupan svim građanima EZ bez obzira na to u kojoj se državi nalazili. Iako Direktiva nalaže uvođenje jedinstvenog europskog broja za hitne službe 112, ne ugrožava kontinuitet postojećim nacionalnim brojevima hitnih službi, odnosno Direktiva naglašava da će se uvođenje jedinstvenog europskog broja 112 u državama članicama uvoditi dinamikom i na način koji najbolje odgovara nacionalnoj organizaciji sustava i unutar tehnoloških mogućnosti pojedine države, ali najkasnije do 31. prosinca 1996. To je razlog raznolikosti u implementaciji i organizaciji sustava 112 u europskim zemljama te su stoga neke zemlje (Finska, Švedska, Danska, Nizozemska, Luksemburg i Portugal) sve hitne službe integrirale u jedinstveni sustav 112, dok je, primjerice, u Italiji broj 112 samo preusmjeren na policiju, a u Njemačkoj na vatrogasnu službu. Stoga se bez obzira na način implementacije broja 112 građani EU i turisti mogu u hitnim slučajevima uvijek osloniti na sustav 112. Od životne važnosti može biti saznanje da se pozivom na jedinstveni europski broj za hitne službe 112 u svim zemljama članicama EU može zatražiti pomoć u slučajevima ugroze života, imovine ili okoliša, bez poznavanja kompetencija nacionalnih, regionalnih ili kantonalnih hitnih službi. Dovoljan je jedan poziv na broj 112 da bi se alarmirale sve hitne službe (Erjavec, 2009: 68).

U Hrvatskoj jedinstveni europski broj za hitne službe 112 uvodi se temeljem Zakona o telekomunikacijama (NN 122/03) koji u čl. 73. propisuje da se u javne telekomunika-

cijske mreže na cijelom području RH mora uvesti pozivni broj 112 kao jedinstveni europski broj za hitne službe. Temeljem istog Zakona donesen je Pravilnik o jedinstvenom europskom broju za hitne službe (NN 108/95) kojim se propisuje način, uvjeti i dinamika uvođenja i uporabe jedinstvenog europskog broja za hitne službe 112 te se pobliže utvrđuju obveze operatera kao što su: zajamčena kakvoća javne komunikacijske usluge, sankcioniranje zloupotrebe broja 112, a posebno se propisuje da operateri i davatelji usluga moraju omogućiti korisnicima javnih telekomunikacijskih usluga 24 sata svakoga dana u tjednu s bilo kojeg telefonskog uređaja, uključujući i sve javne telefonske govornice (čl. 3.), besplatne pozive na broj 112. Odredbama članaka 37.–39. Zakona o zaštiti i spašavanju propisane su zadaće jedinstvenog operativnog-komunikacijskog centra za sve vrste hitnih situacija (Centar 112), obveznost isticanja broja 112 na vidljivim mjestima na svim javnim ustanovama i stambenim zgradama kao i obveze davatelja telekomunikacijskih usluga u pogledu dostupnosti broja 112 i dužnosti dostavljanja podataka Centru 112 o telefonskom broju s kojeg je poziv upućen i lokaciji s koje je upućen. Dodatna afirmacija broja 112 postignuta je donošenjem Pravilnika o načinu i uvjetima obavljanja djelatnosti elektroničkih i komunikacijskih mreža i usluga (NN 154/08), koji je donijelo Vijeće Hrvatske agencije za poštu i elektroničke komunikacije, a kojim se između ostalog operaterima javnih komunikacijskih usluga nalaže isticanje jedinstvenog europskog broja za hitne službe 112 na vidljivim mjestima pri javnim telefonskim govornicama.

Izgradnja modernog sustava za hitne službe 112, podrazumijeva operativno-komunikacijske centre 112 opremljene modernom informacijsko-komunikacijskom opremom, koja omogućuje detektiranje i pozicioniranje broja pozivatelja, sustav »eCall« poziva (*emergency call*), odnosno automatski poziv iz vozila prema Centru 112 u slučaju prometne

nesreće koji se aktivira identifikacijom događaja temeljem očitavanja mjernih osjetila (mjerila ubrzanja u smjeru triju osnovnih osi prostorno koordinativnog sustava te osjetila zračnog jastuka), odnosno mogućnosti da se kod poziva iz automobila istovremeno pozicionira vozilo – (*AVL, Automatic Vehicle Location*) kao i u slučaju aktiviranja zračnih jastuka pri automobilskoj nesreći kada dolazi do automatskog poziva broja 112 i dostavljanja podataka o lokaciji. Naime, statistički podaci govore da se u EU godišnje dogodi 1,4 milijuna prometnih nesreća u kojima se ozlijedi 1,7 milijuna putnika, a 40.000 ih smrtno strada. Očekuje se da bi potpuno uvođenje »eCall« sustava godišnje spasilo 2.500 ljudskih života.² Nadalje, pozicioniranje mobilnog pozivatelja i aplikacije za adresno geokodiranje koje na karti daje položaj unesrećenoga te aplikacije akcijskog plana koja operatera vodi kroz postupke u hitnoj situaciji i pomaže mu u djelotvornom reagiranju, uspostavu konferencijske veze, automatsko preusmjeravanje poziva na najbliži centar 112 u slučaju kvara na mreži, preopterećenosti ili prekida linija, za odlazne veze uključivanje alternativnih veza preko uređaja sa SIM karticama različitih mobilnih operatera u slučaju kolapsa javne komunikacijske mreže, odnosno udvostručeni informatički i komunikacijski resursi te radiosustav operativnih snaga zaštite i spašavanja integriran u TETRA MUPNet radio sustav Ministarstva unutarnjih poslova kao i bazu podataka o operativnim snagama zaštite i spašavanja, uz dobro educiran kadar koji postupa po standardnim operativnim postupcima (SOP-ovima) koji će pretočeni u akcijske planove »voditi« operatera u njegovu radu (Erjavec, 2009: 72–84).

Potrebno je istaknuti da mobilni operateri kao kompanije čiji se rad osniva na ostvarivanju profita nisu zainte-

² O uvođenju »eCall« poziva više u poglavlju o međunarodnoj suradnji u okviru EU.

resirani za investiranje u funkcionalnost sustava koji ne donosi profit. Primjer toga je funkcionalnost sustava koja se odnosi na točnost pozicioniranja pozivatelja broja 112 iz mobilne mreže jer se usluga pozicioniranja ne naplaćuje. Stoga se može govoriti o sukobu interesa mobilnih operatera i interesa opće sigurnosti građana. Pokazalo se da se ovaj problem uspješno rješava konkurencijom na tržištu jer se sami građani odlučuju za usluge onih mobilnih operatera za koje se zna da omogućuju djelotvornije pružanje pomoći u hitnim slučajevima kao i razvojem svijesti građana o nužnosti izgradnje sigurnog društva i djelotvornog sustava za zaštitu i spašavanje (Erjavec, 2010: 267).

Do danas nije ostvarena mogućnost automatskog prikaza lokacije pozivatelja broja 112 iz mobilne mreže, ali je to moguće ostvariti po zahtjevu Centra 112 kod pojedinih mobilnih operatera koji su dominantni u RH te pružaju djelotvornije usluge.

Sustav 112, koji u RH čine: Državni centar zaštite i spašavanja, Služba za sustav 112 i županijski centri 112 u područnim uredima za zaštitu i spašavanje u svim županijama, kao ustrojstvene jedinice Državne uprave za zaštitu i spašavanje, zasigurno ima svoje mjesto u sustavu zaštite i spašavanja, posebice u reagiranjima na velike nesreće i katastrofe. Posebnost sustava 112 je u tome što on nema vlastite operativne snage, kao što primjerice nema ni Interpol, ali je svojim komunikacijskim sustavom, bazama podataka o operativnim snagama i razrađenim Standardnim operativnim postupcima značajan element kohezije u sustavu zaštite i spašavanja koji u hitnim slučajevima komunikacijski koordinira hitne službe i operativne snage (Erjavec, 2010: 269–273). Zbog svega navedenog, za sustav 112 od presudnog je značenja neprekidno i pouzdano komuniciranje te funkcionalne i kompleksne korisničke usluge operatera javnih komunikacijskih sustava.

Nakon ustrojavanja upravnog tijela za upravno područje zaštite i spašavanja bilo je nužno pristupiti tehničko-tehnološkom i materijalnom opremanju Državne uprave za zaštitu i spašavanje i operativnih snaga zaštite i spašavanja te je stoga Vlada RH donijela Program opremanja i tehničko-tehnološkog razvoja Državne uprave za zaštitu i spašavanje za srednjoročno razdoblje do 2009. (www.vlada.hr).

Kao temeljni dokument za planiranje, organiziranje i djelovanje sustava zaštite i spašavanja, Vlada je na sjednici održanoj 7. svibnja 2009. na prijedlog Državne uprave za zaštitu i spašavanje donijela Procjenu 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). Temeljem Procjene Vlada je donijela i Plan zaštite i spašavanja za područje Republike Hrvatske (NN 96/10) koji je, sukladno članku 40/4. Zakona o zaštiti i spašavanju, dio Plana obrane Republike Hrvatske. Stavkom 3. uvida Plana određuje se da je Plan zaštite i spašavanja za područje Republike Hrvatske okvir za planiranje djelovanja svih sudionika zaštite i spašavanja u katastrofama i velikim nesrećama. Donosi se na strategijskoj razini i služi za izradu planova zaštite i spašavanja na operativnim i taktičkim razinama kao i standardnih operativnih postupaka. Njime se razrađuju načela djelovanja operativnih snaga zaštite i spašavanja i drugih resursa cjelovitog i integriranog nacionalnog sustava zaštite i spašavanja te posebno upravljanje reagiranjem u slučaju prirodnih i tehnoloških katastrofa i velikih nesreća. 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 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. U 2013. Vlada je donijela novu Procjenu ugroženosti Republike Hrvatske od prirodnih i tehničko-tehnoloških katastrofa i velikih nesreća (www.duzs.hr).

U devet godina izgradnje i integracije sustava zaštite i spašavanja u koji su uložena znatna materijalna i financijska sredstva opremljeni su svi centri 112 (županijski i Državni centar) novom CTI tehnologijom i opremom. Novom opremom i sredstvima opremljene su vatrogasne postrojbe, postrojbe i skloništa civilne zaštite te sustav za uzbunjivanje koji je zatečen u potpuno zapuštenom i dotrajalom stanju. Implementiran je GIS sustav (geografsko-informacijski sustav) Državne uprave za zaštitu i spašavanje za operativne potrebe odnosno praćenje događaja na području RH. Taj sustav sadržava aplikacije za procjene, dalekovode, odašiljače te digitalni i demografski atlas RH. U bazu podataka navedenog sustava ugrađeni su podatci cjelovitog pregleda ljudskih kapaciteta, skloništa i materijalnih resursa operativnih snaga zaštite i spašavanja na razini Republike. Doneseni su mnogi standardni operativni postupci (SOP-ovi) za postupanje u određenim situacijama kao i podzakonski propisi. Za komunikaciju operativnih snaga zaštite i spašavanja izgrađena je analogna radijska mreža dok je s Ministarstvom unutarnjih poslova sklopljen Sporazum o uključivanju žurnih službi koje djeluju pod okriljem DUZS-a u MUPNet TETRA mrežu (digitalna radijska mreža TETRA). Korištenjem te radiokomunikacijske mreže, Državni centar

112 povezan je sa svim županijskim centrima 112, državnom intervencijskom postrojbom i Hrvatskom gorskom službom spašavanja. MUPNet TETRA mreža koristi se za zapovijedanje i koordinaciju operativnih snaga zaštite i spašavanja tijekom protupožarne i turističke sezone. U nastojanju da centri 112 preuzmu pozive svih žurnih službi u RH do danas je ostvarena samo djelomična integracija broja 94 (Hitna medicinska pomoć) zato što u integraciji pozivnih brojeva žurnih službi postoje snažni otpori koji znatno usporavaju planirani proces. Čitav sustav zaštite i spašavanja i dalje se izgrađuje i usavršava. Državna uprava za zaštitu i spašavanje krajem 2013. nabavila je besposadni sustav pod nazivom BEE 2 (pčela, verzija 2) za potrebe zračnog izvidanja tijekom izvanrednih događaja, kao što su požari otvorenog prostora, poplave ili traganje za osobama.

Također, 2013. završio je ogledni projekt ePoziva («eCall» poziva) koji je inicirala Komisija EU u sklopu paneuropskog projekta *HeERO (Harmonise ecall European pilOts)* koji je završio fazu ispitivanja i validacije. Za Europsku komisiju izvodio ga je konzorcij devet nacionalnih ePoziv oglednih projekata (Rumunjska, Njemačka, Češka, Finska, Italija, Nizozemska, Grčka, Hrvatska i Švedska) okupljenih u zajednički projekt HeERO. Koordinator nacionalnog oglednog projekta ePoziva, u okviru programa podrške politikama za primjenu informacijskih i komunikacijskih tehnologija (*ICT Policy Support Programme – ICT PSP*) jest Državna uprava za zaštitu i spašavanje, a partneri su joj Ericsson Nikola Tesla d.d. i Hrvatski auto-klub (www.duzs.hr).³

Budući da je Hrvatska i mediteranska zemlja, njezino priobalno područje u kojem prevladava mediteranska klima posebno je izloženo rizicima od požara za vrijeme ljetnog

³ O projektu ePoziva više u poglavlju 3.

razdoblja odnosno trajanja turističke sezone. Stoga je Vlada donijela program aktivnosti u provedbi posebnih mjera zaštite od požara od interesa za Republiku Hrvatsku, koji se donosi za svaku kalendarsku godinu, kao i program »Tours« – program pripremnih i provedbenih aktivnosti za pojedinu turističku godinu, koji osim smjernica za razvoj turizma sadržava i smjernice koje se odnose na pružanje pomoći turistima, njihovo zbrinjavanje i evakuiranje u slučaju nesreće, velike nesreće, katastrofe ili terorističkog djelovanja, (www.duzs.hr).

Na prijedlog Državne uprave za zaštitu i spašavanje, Vlada je na 72. sjednici održanoj 10. ožujka 2009. usvojila Odluku o održavanju konferencije Hrvatske platforme za smanjenje rizika od katastrofa (www.vlada.hr), koja se održava svake godine pod predsjedanjem predstavnika Vlade s ciljem da politika smanjenja rizika od katastrofa postane nacionalni prioritet i prioritet lokalne zajednice, sa snažnom institucionalnom osnovom za njezinu primjenu. Istom odlukom Vlade ustrojen je i Odbor Hrvatske platforme pod predsjedanjem potpredsjednice Vlade, a članovi Odbora su predstavnici središnjih tijela državne uprave, Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, a uključeni su i veliki gospodarski subjekti i javna poduzeća u RH, nevladine udruge koje se bave zaštitom od katastrofa i zaštitom okoliša te predstavnici vjerskih zajednica registriranih u Republici Hrvatskoj. Naime, Hrvatska kao članica Ujedinjenih naroda bila je obvezna uspostaviti nacionalu platformu za smanjenje rizika od katastrofa sukladno zaključcima Svjetske konferencije o smanjenju rizika od katastrofa UN, koja je održana 2005. godine u Japanu. Hrvatska platforma za smanjenje rizika od katastrofa formirana je kao stalni forum za razmjenu mišljenja te iznošenje stajališta, prijedloga i postignuća koji pridonose smanjenju rizika od katastrofa u svim područjima ljudskog djelovanja. Do sada je održano šest konferencija za koje je prijavljen velik broj radova, što

pokazuje da postoji svijest i potreba za stalnim djelovanjem na smanjenju rizika od katastrofa. Ujedno se pokazalo da različite djelatnosti, središnja tijela državne uprave, znanstvene ustanove, nevladine udruge te gospodarski subjekti iz različitih područja djelovanja smatraju smanjenje rizika od katastrofa bitnim za vlastiti napredak i razvitak te je opravdano očekivati da će aktivno doprinosti smanjenju rizika od katastrofa u lokalnim sredinama i na državnoj razini (www.duzs.hr).

2.2. Međunarodna suradnja u području zaštite i spašavanja

U današnjem svijetu katastrofe su svakodnevna realnost koja uzima velik danak u ljudskim žrtvama. Na različite načine one uništavaju i onečišćuju okoliš i uzrokuju velike materijalne gubitke i štete. To zahtijeva poseban odgovor ne samo pogođene, susjedne ili šire zajednice ili države nego i međunarodnu pomoć i suradnju u takvim situacijama. Stoga zaštita i obrana od katastrofa poprimaju sve veće značenje, a katastrofe s obzirom na posljedice postaju globalna opasnost i svijetski problem (Toth, 2007: 52). Razvitkom suvremenog svijeta (posebice prometa i komunikacijske tehnologije) mobilnost i migracije ljudi uzrokovale su porast gustoće naseljenosti velikih gradova te drugih industrijskih i gospodarskih središta čime su se dodatno povećali rizici od katastrofa. Međunarodna robna razmjena uzrokuje opterećenje prometnica kojima se prevoze velike količine opasnih tvari koje predstavljaju rizik za nastanak velikih nesreća i katastrofa. Pored katastrofa koje su uzrokovane tehnologijom (kemijski i nuklearni akcidenti, onečišćenje okoliša, požari i sl.) te prirodnim silama (npr. potresi, vulkani, klizanje tla) i brzim klimatskim promjenama koje često uzrokuju po-

plave, toplinske udare, dugotrajne suše, nagle orkanske oluje i druge posljedice za čovjeka i njegov okoliš, kao ozbiljnu prijetnju sigurnosti u današnjem svijetu s mogućim katastrofalnim posljedicama potrebno je istaknuti sve oblike terorizma, uključujući i ratove (Horvat, Toth, 2007: 87). Katastrofe, bez obzira na to jesu li nastale djelovanjem prirode ili čovjeka, prijetnja su za ljude i okoliš. Stoga je razumljivo da se ulaže velik napor i financijska sredstva u organizaciju i pripremanje zajednice za reagiranje u katastrofama.

Zakon o zaštiti i spašavanju (NN 174/04, 79/07, 38/09, 127/10) određuje katastrofu kao svaki prirodni ili tehničko-tehnološki događaj koji, na području Republike Hrvatske, opsegom i intenzitetom ili neočekivanošću ugrozi zdravlje ili živote većeg broja ljudi ili imovinu veće vrijednosti ili okoliš, a čiji nastanak nije moguće spriječiti ili posljedice otkloniti redovitim djelovanjem nadležnih tijela državne uprave, nadležnih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i operativnih snaga zaštite i spašavanja s područja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na kojem je događaj nastao. Katastrofom se smatraju i posljedice nastale ratnim razaranjem i terorizmom.

Ima li se u vidu da su rizici i prijetnje za nastanak velikih nesreća i katastrofa zajednički, odnosno da katastrofe ne poznaju granice, a nacionalni sustavi za zaštitu i spašavanje kada su suočeni s razornim katastrofama ne mogu vlastitim kapacitetima odgovoriti na sve postavljene zahtjeve, kao nužno rješenje nameće se međunarodna suradnja u području zaštite i spašavanja s ciljem povezivanja država radi zajedničkog planiranja mjera i postupaka u zaštiti od katastrofa, razvoja materijalno-tehničkih sredstava, izgradnje zajedničke mreže za razmjenu informacija, stvaranja uvjeta za žurno reagiranje i zajedničko djelovanje u slučaju prirodnih

ili civilizacijskih katastrofa te obučavanja, osposobljavanja i uvježbavanja organiziranih snaga zaštite i spašavanja kao i pružanja žurne međunarodne pomoći (www.duzs.hr).

Međunarodna suradnja u području zaštite i spašavanja usmjerena je prije svega na povezivanje sa susjednim zemljama, uvjetovano zajedničkim rizicima i prijetnjama, zatim šire na regionalnoj razini, također zbog istih ili vrlo sličnih izvora prijetnji, a potom na europskoj i svjetskoj razini kao oblik zajedničke sigurnosne i obrambene politike. Kao što je već navedeno, temelj međunarodne suradnje u području zaštite i spašavanja postavljen je najprije Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija (NN 30/04) kojim je ustrojena Državna uprava za zaštitu i spašavanje u čiji djelokrug spadaju i poslovi koji se odnose na međunarodnu suradnju, a isti poslovi navedeni su i u čl. 35. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstva i drugih središnjih tijela državne uprave (NN 150/11 i 22/12). Zakon o zaštiti i spašavanju (NN 174/04, 79/07, 38/09, 127/10) međunarodnu suradnju u zaštiti i spašavanju regulira odredbama čl. 47.–50. Čl. 47. propisuje da se međunarodnom suradnjom smatra osobito: priprema i provedba međunarodnih ugovora iz područja zaštite i spašavanja, razmjena informacija s nadležnim tijelima drugih država i međunarodnim organizacijama o zaštiti i spašavanju, izravna komunikacija s nadležnim tijelima drugih država i međunarodnih organizacija u svezi s traženjem i provedbom primanja i/ili pružanja žurne pomoći, koordinacija prelazaka državnih granica tijekom primanja i/ili pružanja međunarodne pomoći, usklađivanje djelovanja međunarodnih snaga u zaštiti i spašavanju na području RH te priprema i provedba međunarodnih konferencija, seminara, tečajeva, radionica i vježbi za zaštitu i spašavanje. Stoga je u Državnoj upravi za zaštitu i spašavanje od početka njezina ustrojavanja ustrojena samostalna

ustrojstvena jedinica, najprije Odsjek, a potom Odjel za međunarodnu suradnju, a posljednjom Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Samostalna služba za međunarodne odnose koja koordinira izvršavanje poslova vezanih uz međunarodnu suradnju u području zaštite i spašavanja, a posebno obavlja stručne poslove koji se odnose na praćenje međunarodnih pravnih propisa u području zaštite i spašavanja, izradu nacrt-a međunarodnih sporazuma i drugih akata, prati provedbu projekata Državne uprave koji se financiraju iz izvora Europske unije te pruža podršku u njihovoj provedbi (Uredba o unutarnjem ustrojstvu Državne uprave za zaštitu i spašavanje, NN 20/05, 83/08, 109/11 i 43/12).

Nadalje, čl. 48. istog Zakona propisuje da Vlada RH na prijedlog ravnatelja Uprave donosi odluku o pružanju međunarodne pomoći u katastrofama, a iznimno ako stanje u državi pogođenoj katastrofom ne trpi odgodu pružanja žurne pomoći, ravnatelj Uprave može donijeti odluku o pružanju nepovratne materijalne pomoći do visine vrijednosti koju utvrdi Vlada. U akcije zaštite i spašavanja koje se provode u drugim državama mogu se uputiti samo obučeni i prethodno osposobljeni pripadnici operativnih snaga zaštite i spašavanja, isključivo uz dobrovoljni pristanak koji daju u pisanom obliku, sukladno čl. 49. Zakona.

Državna uprava za zaštitu i spašavanje kao nositelj međunarodne suradnje u području zaštite i spašavanja aktivno provodi međunarodnu suradnju s međunarodnim organizacijama – EU, NATO i UN, kao i bilateralnu i regionalnu suradnju jačajući na taj način kapacitete Hrvatske u području upravljanja u većim nesrećama i katastrofama uz istovremeno preuzimanje obveze aktivnog uključivanja u pripreme svjetske zajednice za stvaranje uvjeta za žurno reagiranje u slučaju prirodnih i drugih katastrofa.

Republika Hrvatska do sada je potpisala i potvrdila 11 bilateralnih sporazuma o suradnji u području zaštite i spa-

šavanja s ovim zemljama: Mađarskom, Slovenijom, Bosnom i Hercegovinom, Slovačkom, Poljskom, Austrijom, Francuskom, Crnom Gorom, Rusijom, Makedonijom i Albanijom, a u tijeku su pregovori s Bugarskom, Srbijom i Ukrajinom. Osnovni cilj i predmet međunarodnih sporazuma iz područja zaštite i spašavanja je reguliranje suradnje između ugovornih strana u području prevencije, pripravnosti, pružanju pomoći i uklanjanju posljedica katastrofa (www.duzs.hr).

3.

CIVILNA ZAŠTITA U EUROPSKOJ UNIJI I PROCES EUROPEIZACIJE

Suradnju na području civilne zaštite na europskoj razini moguće je pratiti od kraja 1970-ih na području upravljanja onečišćenja mora. Civilna zaštita kao područje suradnje u EZ uspostavljena je na ministarskom sastanku u Rimu 1985. kada su se države članice dogovorile o koordinaciji svojih nacionalnih službi spašavanja u slučaju prirodnih katastrofa unutar Zajednice (www.statewatch.org).

Stupanjem na snagu Jedininstvenog europskog akta 1986. Ugovoru o EEZ dodana je glava VII.: Okoliš koji je tako postao jedno od glavnih područja djelovanja EEZ, a djelovanje Zajednice u tom području ima cilj očuvati, zaštititi i poboljšati kvalitetu okoliša, doprinijeti zdravlju ljudi te osigurati razborito i racionalno korištenje prirodnim bogatstvima. Djelovanje Zajednice koje se odnosi na okoliš temelji se na načelima: potrebe poduzimanja preventivnih mjera, šteta nanesena okolišu popravlja se ponajprije na izvoru te onečišćivač plaća. Nadalje, propisuje se da u pripremi svojeg djelovanja koje se odnosi na okoliš Zajednica uzima u obzir znanstvene i tehničke podatke, uvjete okoliša u različitim regijama Zajednice, moguće koristi i troškove djelovanja odnosno nedjelovanja te ekonomski i socijalni

razvoj Zajednice u cjelini i uravnoteženi razvoj njezinih regija. Zajednica u pitanjima okoliša djeluje u onoj mjeri u kojoj se postavljeni ciljevi mogu bolje ostvariti na razini Zajednice nego na razini države članice, dakle po načelu supsidijarnosti. Zajednica i države članice surađuju s trećim zemljama i međunarodnim organizacijama, svaka u okviru svojih nadležnosti (www.mvep.hr).

Do stupanja na snagu Jedinog europskog akta Zajednica je djelovala na području okoliša temeljem odluka Vijeća i Komisije, rezolucija Vijeća, uredba kojima su se regulirala pojedina pitanja okoliša kao i temeljem sporazuma, raznih inicijativa i programa. Budući da područje civilne zaštite nije bilo posebno navedeno i regulirano u Ugovoru o EEZ, zbog potrebe međusobne pomoći i suradnje 25. lipnja 1987. 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>).

Odlukom Vijeća 2001/792/EZ, Euratom od 23. listopada 2001. i Odlukom vijeća 2007/779/EZ, Euratom od 8. studenoga 2007. uspostavlja se Mehanizam Zajednice za civilnu zaštitu (2007/779/EZ, Euratom, <http://eur-lex.europa.eu>) radi pojačane suradnje i koordinirane međusobne pomoći u slučaju prirodnih katastrofa i nesreća izazvanih ljudskim djelovanjem. Mehanizam bi trebao olakšati odgovor civilne zaštite na sve vrste hitnih situacija koje nastaju unutar Zajednice i izvan nje, uključujući prirodne katastrofe i katastrofe izazvane ljudskim djelovanjem, terorističke akcije, tehnološke, radiološke i ekološke nesreće, uključujući slučajeve onečišćenja mora. Posebno se naglašava veliko značenje prevencije, a uloga Zajednice je da pomogne državama članicama u smanjenju vremena potrebnog za odgovor na katastrofe i upozorenje građanima Zajednice odnosno na brzom reagiranju na katastrofe. Mehanizam bi trebao omo-

gućiti lakšu mobilizaciju i koordinaciju intervencija pomoći kako bi se osigurala prvenstveno zaštita ljudi, ali i okoliša i imovine, uključujući kulturnu baštinu, čime se smanjuje gubitak ljudskih života te materijalna, ekonomska i ekološka šteta. Na taj način ojačala bi socijalna kohezija i solidarnost. Mehanizam bi također 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. Ulogu koordinatora za operacije u trećim zemljama ima UN, a pomoći civilne zaštite u okviru Mehanizma trebaju biti usklađene s Ujedinjenim narodima i drugim relevantnim međunarodnim čimbenicima kako bi se povećalo korištenje raspoloživih resursa i izbjeglo udvostručenje napora. Nadalje, Mehanizam se može koristiti za potporu konzularnoj pomoći građanima EU u izvanrednim situacijama većih razmjera u trećim zemljama, ako postoji zahtjev konzularnih predstavništava država članica. Pružanje pomoći stanovništvu, zemljama i regijama pogođenim prirodnim nepogodama ili nesrećama izazvanim ljudskim djelovanjem spada u vanjsko djelovanje Unije te je kao takvo navedeno u glavi V. članku 21. Ugovora o EU. U takvom vanjskom djelovanju dopuštena je uporaba vojnih sredstava i sposobnosti u skladu s načelima i relevantnim smjernicama Ujedinjenih naroda.

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

- 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;

- radionice, seminare i ogledne projekte o glavnim aspektima intervencija;
- uspostavu i po potrebi slanje ekipa za procjenu i/ili koordinaciju;
- uspostavu i upravljanje Centrom za monitoring i informiranje (*Monitoring and Information Centre – MIC*), koji je dostupan i sposoban 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 i 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 opreme

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.

Nadležnost za provođenje Mehanizma povjerena je Komisiji koja ima operativno-koordinacijsku ulogu, što znači da potiče, nadzire, koordinira i organizira aktivnosti Mehanizma, poduzima potrebne mjere te uspostavlja i upravlja MIC-om i CECIS-om i pridonosi razvoju sustava otkrivanja i ranog upozoravanja na katastrofe. U slučaju nastanka okolnosti koje zahtijevaju žurno reagiranje država članica o tome će bez odgode putem MIC-a obavijestiti Europsku komisiju, a po potrebi i države članice koje mogu pružiti pomoć u nastaloj situaciji ili će to učiniti Komisija prosljeđivanjem zahtjeva za pomoć putem kontaktnih točaka u država članicama. MIC je dužan održavati bliske kontakte s timovima za procjenu i/ili koordinaciju te im pružati podršku i vodstvo. Politička i strateška koordinacija u intervencijama pomoći civilne zaštite u okviru Mehanizma u nadležnosti je Predsjedništva Vijeća EU. Predsjedništvo i Komisija ostvaruju blisku suradnju i održavaju kontinuirani dijalog na svim stupnjevima opasnosti za vrijeme intervencije.

U okviru Mehanizma Zajednice za civilnu zaštitu EK je aktivirala i implementirala više projekata radi učinkovitog provođenja pojedinih elemenata Mehanizma. Potrebno je istaknuti projekt *SERM (Support for Evacuation, Reception and Movement)* koji je imao kao cilj definiranje zajedničkog europskog pristupa za jačanje efikasnosti nacionalne pomoći građanima koji su pogođeni velikim nesrećama ili katastrofama u trećim zemljama kroz uspostavu nacionalnih

operativnih centara za organizaciju povratka u matične države, odnosno koncept za evakuaciju građana koji se nalaze u trećim zemljama pogođenim nekom katastrofom. Projekt je započeo s implementacijom 1. ožujka 2009. te je trajao dvije godine, a financiran je iz sredstava Financijskog instrumenta za civilnu zaštitu. Iskustva stečena tijekom evakuacije stranih državljana nakon tsunamija u jugoistočnoj Aziji 2004. godine i ratnog sukoba u Libanonu 2006. godine bila su temelj za razvoj ovog projekta (<http://ec.europa.eu>, Milić, 2010: 143).

Uspostavljena je europska inicijativa za Globalni nadzor za zaštitu okoliša i sigurnost (*GMES – Global Monitoring for Environment and Security*) koja prikuplja i pruža podatke o okolišu i sigurnosti te na taj način doprinosi općoj sigurnosti i zaštiti. Projekt GMES temelji se na praćenju i prikupljanju podataka o Zemlji te stoga sadržava kompletan set sustava koji prikupljaju podatke iz više izvora (sateliti podatkne iz svemira, razni instrumenti i baloni u atmosferi snimaju i prikupljaju podatke o stratosferi, mnogi senzori kao što su zemaljske postaje – seizmološke, meteorološke i dr., pomorski senzori itd.) te osiguravaju korisnicima pouzdane i aktualne informacije u obliku karata, izvješća, baza podataka, ciljanih upozorenja i dr. GMES pomaže ljudima i organizacijama da poduzmu potrebne akcije, donesu odgovarajuće političke odluke te odluče o potrebnim ulaganjima. Prikupljene informacije mogu se koristiti tijekom kriznih situacija, kao što su prirodne katastrofe ili ratni konflikti te bi trebale biti dostupne bilo kojoj organizaciji ili građaninu. Stoga usluge GMES pokrivaju pet područja monitoringa kroz sljedeće projekte: *Geoland 2* – kopno, *MyOcean* – more, *MACC* – atmosfera, *G-MOSAIC* – sigurnost i *SAFER* – izvanredne situacije.

Projekat *SAFER (Services and Applications for Emergency Response)* odnosi se na tri područja: civilnu zaštitu, humanitarne i sigurnosne krize te pokriva događaje kao što

su prirodne katastrofe, tehnološki akcidenti, humanitarne krize i vojno-civilne misije. Prioritet SAFER-a je brzo mapiranje za vrijeme faze odgovora na kriznu situaciju, s vremenom odgovora od šest sati za osiguravanje referentnih karata te 24 sata za osiguranje detaljnih karata. Značajnu potporu SAFER daje i u fazi ranog uzbunjivanja i u fazi obnove. Glavni korisnici informacija SAFER-a su nacionalne službe za civilnu zaštitu iz država članica Mehanizma Zajednice za civilnu zaštitu te korisnici agencija UN (<http://ec.europa.eu>, Milić, 2010: 145–146).

Odlukom Vijeća (2007/162/EZ, *Euratom*) uspostavlja se Financijski instrument za civilnu zaštitu za razdoblje od 1.1.2007. do 31.12.2013., kojim se utvrđuje Provedbeni sustav programa IPA za potporu i nadopunu napora država članica u aktivnostima Mehanizma za civilnu zaštitu i olakšava intenzivna suradnja između država članica u području civilne zaštite, odnosno Financijski instrument osigurava financiranje Mehanizma Zajednice za civilnu zaštitu, uključujući Centar za praćenje i informacije (MIC) te Zajednički informacijski sustav (CECIS) (<http://eur-lex.europa.eu>).

Mehanizam Zajednice za civilnu zaštitu i Financijski instrument za civilnu zaštitu dva su temeljna propisa kojima je uređeno područje civilne zaštite u EU te obuhvaćaju tri glavne faze ciklusa upravljanja u katastrofama: prevenciju, spremnost i reagiranje. Otvoreni su za sudjelovanje zemalja kandidatkinja za članstvo u EU.

Tzv. Lisabonskim ugovorom (stupio na snagu 1. 12. 2009.) koji predstavlja izmjenu i dopunu Ugovora o EU (Ugovora o EU i Ugovora o funkcioniranju EU) te Ugovora o osnivanju EZ dodana je glava XXIII.: Civilna zaštita te se člankom 196. Ugovora o funkcioniranju EU propisuje da Unija potiče suradnju među državama članicama kako bi poboljšala učinkovitost sustava za sprečavanje prirodnih nepogoda i nesreća izazvanih ljudskim djelovanjem i zašti-

tu od njih, a djelovanje Unije ima cilj poduprijeti i dopuniti djelovanje država članica na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini u pogledu sprečavanja rizika, pripremom osoblja civilne zaštite i reagiranjem na prirodne nepogode i nesreće izazvane ljudskim djelovanjem unutar Unije. Nadalje, promicati brzu i učinkovitu operativnu suradnju unutar Unije među nacionalnim službama za civilnu zaštitu te promicati dosljednost djelovanja civilne zaštite na međunarodnoj razini. Civilna zaštita spada u jedno od glavnih područja djelovanja Unije – Okoliš 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 (čl. 4. i 6. Ugovora).

Iz navednog se vidi da pojam civilne zaštite u EU obuhvaća sve aktivnosti i zadaće koje u Hrvatskoj nazivamo zaštita i spašavanje.

Klauzulom solidarnosti u članku 222. Ugovora o funkcioniranju EU propisuje se da Unija i njezine države članice zajednički djeluju u duhu solidarnosti ako je neka država članica meta terorističkog napada, žrtva prirodne nepogode ili nesreće izazvane ljudskim djelovanjem te u tom slučaju Unija pokreće sve instrumente kojima raspolaže, uključujući vojna sredstva koja su joj na raspolaganje stavile države članice, kako bi: spriječila terorističku prijetnju na području države članice, zaštitila demokratske institucije i civilno stanovništvo od bilo kakvog terorističkog napada, pomogla državi članici na zahtjev njezinih političkih tijela u slučaju terorističkog napada kao i u slučaju prirodne nepogode ili nesreće izazvane ljudskim djelovanjem.

Ako neka država članica postane metom terorističkog napada ili žrtvom prirodne nepogode ili nesreće izazvane ljudskim djelovanjem, ostale države članice pomažu joj na zahtjev njezinih političkih tijela. U tom slučaju države članice međusobno se koordiniraju u Vijeću. Europsko vijeće

redovito ocjenjuje prijetnje s kojima se suočava Unija kako bi Uniji i njezinim državama članicama omogućilo učinkovito djelovanje.

Aktivnosti Unije u području humanitarne pomoći provode se u okviru načela i ciljeva vanjskog djelovanja Unije, a usmjerene su na pružanje *ad hoc* pomoći i potpore i zaštitu ljudi u trećim zemljama koje su žrtve prirodnih nepogoda i nesreća izazvanih ljudskim djelovanjem. U tim situacijama mjere Unije i država članica međusobno se dopunjuju i jačaju (čl. 214. Ugovora).

Pružanje pomoći stanovništvu, zemljama i regijama pogođenim prirodnim nepogodama ili nesrećama izazvanim ljudskim djelovanjem spada u područje vanjskog djelovanja Unije odnosno u područje zajedničke vanjske i sigurnosne politike (čl. 21. Ugovora). Zajednička vanjska i sigurnosna politika osigurava Uniji operativnu sposobnost koja se oslanja na civilna i vojna sredstva u zajedničkim operacijama razoružanja, humanitarnim zadaćama i zadaćama spašavanja, zadaćama vojnog savjetovanja i pružanja pomoći, zadaćama sprečavanja sukoba i očuvanja mira, zadaćama borbenih snaga u upravljanju u krizama, uključujući uspostavu mira i stabilizaciju nakon sukoba. Sve te zadaće mogu doprinijeti borbi protiv terorizma, među ostalim i pružanjem potpore trećim zemljama u suzbijanju terorizma na njihovim državnim područjima. U svezi s tim zadaćama odluke donosi Vijeće te se njima utvrđuju ciljevi, opseg i opći uvjeti provedbe zadaća. Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, pod nadzorom Vijeća te u bliskom i stalnom kontaktu s Političkim i sigurnosnim odborom, osigurava koordinaciju civilnih i vojnih aspekata tih zadaća (čl. 43. Ugovora). U okviru donesenih odluka, Vijeće može povjeriti provedbu neke zadaće skupini država članica koje su voljne i imaju potrebne sposobnosti za takvu zadaću. Te se države članice, u suradnji s visokim povjerenikom Unije za vanjske po-

slove i sigurnosnu politiku, međusobno dogovaraju o načinu upravljanja zadaćom. O provedbi i napretku dobivene zadaće države članice obavješćuju Vijeće, a posebice ako dovršenje zadaće dovodi do znatnih posljedica ili zahtijeva izmjenu cilja, opsega ili uvjeta određenih za zadaću. U tom slučaju Vijeće donosi potrebne odluke (čl. 44. Ugovora) (www.mvep.hr).

Iz navedenih odredaba Lisabonskog ugovora razvidno je da civilna zaštita ulazi u »novo doba« i postaje važna sastavnica sigurnosne i vanjske politike EU te da je nastalo novo područje djelovanja EU za koje je primjereniji naziv područje zaštite i spašavanja u najširem smislu od naziva civilna zaštita, posebno zato što ono uključuje djelovanje i vojnim sredstvima, a ne samo civilnim. Važno je istaknuti da je stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora civilna zaštita premještena iz Opće uprave okoliša u Opću upravu humanitarne pomoći (DG ECHO).

Ulazeći u područje sigurnosne politike EU čiji je bitan element i civilna zaštita, potrebno je istaknuti da je usvajanjem Europske sigurnosne strategije 2003. godine od Europskog vijeća, u kontekstu globalizacijskih posljedica identificirano pet glavnih prijetnji za sigurnost i interese EU u cijelom svijetu, a to su: terorizam, širenje oružja za masovno uništenje, regionalni sukobi, »slabe« države i organizirani kriminal. Donošenjem Izvještaja o implementaciji Europske strategije sigurnosti 2008. (<http://register.consilium.europa.eu>) dodane su nove prijetnje: *cyber* sigurnost, energetska ovisnost EU, klimatske promjene i piratstvo.

Promjenom društveno-političkih i gospodarskih okolnosti u svijetu i Europi kristalizirale su se nove prijetnje sigurnosti. Stoga je Vijeće EU 2010. godine donijelo Unutarnju sigurnosnu strategiju za Europsku uniju: Prema europskom sigurnosnom modelu (5842/2/10), kojom su definirane prijetnje unutarnjoj sigurnosti EU, a to su:

- terorizam kao prijetnja broj jedan sigurnosti EU;
- organizirani kriminal (trgovina drogom, ljudima, oružjem, gospodarski i financijski kriminal, seksualno iskorištavanje maloljetnika i dječja pornografija, pranje novca i korupcija kao prijetnja osnovama demokratskog sustava i vladavine prava);
- *cyber* kriminal;
- prekogranični kriminal i nasilje huligana (posebno prigodom sportskih događanja) i maloljetničkih bandi;
- prirodne katastrofe i katastrofe izazvane ljudskim djelovanjem;
- prometne nesreće koje odnose velik broj ljudskih života.

U borbi protiv tih prijetnji, koje prelaze nacionalne granice, države su razvile svoje nacionalne sigurnosne politike i strategije, suradnju sa susjednim zemljama i obrasce bilateralne, multilateralne i regionalne suradnje. Budući da ti naponi nisu dovoljni da bi se spriječile takve prijetnje koje idu daleko izvan granica EU, razvija se Sigurnosni model EU, a države članice moraju koristiti i razvijati instrumente za koje nacionalne granice, različito zakonodavstvo, različiti jezici i načini rada neće biti prepreka u borbi protiv prekograničnog kriminala i drugih prijetnji (<http://register.consilium.europa.eu>).

Nadalje, Stockholmskim programom (2010/C 115/01) utvrđeni su prioriteti EU u području pravde, slobode i sigurnosti građana za razdoblje 2010.–2014. te se preporučuje razvoj unutarnje sigurnosne strategije za EU kako bi se poboljšala zaštita građana u borbi protiv organiziranog kriminala i terorizma, a u duhu solidarnosti ojačala policijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima, kao i suradnja u upravljanju granicama, civilnoj zaštiti i upravljanju u katastrofama. Stockholmski program jasno ističe da se upravljanje katastrofama u EU treba temeljiti na integriranom

pristupu, koji obuhvaća cijeli ciklus upravljanja katastrofama: prevenciju katastrofa, spremnost, odgovor i oporavak za aktivnosti unutar Zajednice i izvan nje. Također se ističe potreba jačanja Mehanizma Unije za civilnu zaštitu, poboljšanje instrumenata civilne zaštite, uključujući dostupnost pomoći, njezinu interoperabilnost, korištenje i koordinaciju pružanja pomoći i izvan granica EU. Poziva se na jačanje Centra za monitoring i informiranje (MIC) radi unapređenja koordinacije pružanja pomoći državama članicama, jačanja analitičke potpore državama članicama za daljnju identifikaciju i registraciju nacionalnih i multinacionalnih modula civilne zaštite te izradu tečajeva i vježbi kako bi se spremno i učinkovito pridonijelo odgovoru na katastrofe.

Ističe se važnost provođenja mjera zbog opasnosti od korištenja kemijskim, biološkim, radiološkim ili nuklearnim sredstvima (CBRN), a posebno ako se tim sredstvima koriste terorističke skupine.

Kao prioritet za intervencije u trećim zemljama naglašava se potreba uske suradnje s međunarodnim organizacijama, posebice s organizacijama UN koje imaju koordinirajuću ulogu u međunarodnim humanitarnim operacijama (<http://register.consilium.europa.eu>).

Navedenim aktima EU uspostavljena su nova »pravila igre« u području civilne zaštite. Može se zaključiti da u području civilne zaštite postoje četiri osnovna načela: načelo supsidijarnosti, načelo izbjegavanja udvostručenja kapaciteta i struktura koje već postoje odnosno racionalnosti kapaciteta i struktura, načelo kolektivne odgovornosti i načelo solidarnosti i uzajamne pomoći. Načelo supsidijarnosti, kao ugovorno načelo, određuje da se krizom i katastrofom mora upravljati najprije na najnižoj razini, na lokalnoj ili nacionalnoj, a razina EU dolazi kao posljednja mogućnost kada nacionalna razina ne može vlastitim snagama i sredstvima spriječiti, zaustaviti ili sanirati izvanredne situacije. Načelo

izbjegavanja udvostručenja kapaciteta i struktura određuje da se kapaciteti i strukture koji već postoje na nacionalnoj razini neće uspostavljati na razini EU. Nadalje, načelo kolektivne odgovornosti, odnosno zajedničke odgovornosti država članica kako ga određuje Stockholmski program, podrazumijeva da su države članice zajednički odgovorne za prevenciju i spremnost za krizne situacije u EU, a i šire jer katastrofe prelaze nacionalne granice. Stoga su države članice odgovorne za provođenje preventivnih mjera i mjera spremnosti na nacionalnoj razini. Načelo solidarnosti koje je čvrsto utemeljeno Lisabonskim ugovorom (klauzulom solidarnosti) bit suradnje unutar EU te uzajamne pomoći (naglašeno Stockholmskim programom) podrazumijeva da će države članice pomagati jedna drugoj u slučaju velikih kriza ili žurnih situacija, između ostalog, podjelom troškova i kapaciteta, kao i olakšavanjem organizacije i koordinacije u svezi s raspoloživim sredstvima i političkim dogovorima (Kopal, Vahtarić, 2010: 263 i 264).

Republika Hrvatska kao zemlja kandidatkinja za članstvo potpisala je Memorandum o razumijevanju između Europske zajednice i Republike Hrvatske o sudjelovanju Republike Hrvatske u Financijskom instrumentu za civilnu zaštitu (potpisan u Zagrebu 4. rujna 2007. i u Bruxellesu 20. rujna 2007., a objavljen u NN-MU 3/08, stupio na snagu 26. svibnja 2008.) i Memorandum o razumijevanju između Republike Hrvatske i Europske zajednice o sudjelovanju Republike Hrvatske u Mehanizmu Zajednice za civilnu zaštitu (potpisan u Zagrebu 17. prosinca 2008. i u Bruxellesu 16. siječnja 2009., objavljen u NN-MU 07/09, a stupio na snagu 14. rujna 2009.) temeljem kojih se Republika Hrvatska koristi svim elementima Mehanizma Zajednice za civilnu zaštitu.

Nadalje, sudjelovanjem Hrvatske u Mehanizmu Zajednice za civilnu zaštitu Državna uprava za zaštitu i spašavanje utvrđena je kontaktnom točkom u Hrvatskoj za primanje

svih informacija preko Centra za monitoring i informiranje (MIC) kao operativnog središta Mehanizma Zajednice za civilnu zaštitu. MIC djeluje unutar Opće uprave za okoliš Europske komisije (DG ENV) i aktivan je 24 sata dnevno svakog dana. Bilo koja država unutar ili izvan EU koja je pogođena katastrofom može zatražiti pomoć preko MIC-a koji djeluje kao komunikacijsko središte na stožernoj razini između država koje sudjeluju u Mehanizmu, države koja je pogođena katastrofom i stručnjaka koji su angažirani na terenu. *MIC* omogućuje pouzdane i ažurne informacije o trenutačnom stanju na terenu te koordinira i spaja ponude pomoći pojedinih država koje sudjeluju u Mehanizmu s potrebama države koja je pogođena katastrofom. Dakle, MIC predstavlja središte za razmjenu zahtjeva i ponudu pomoći tijekom katastrofe kao i centar informacija kojemu mogu u svakom trenutku pristupiti sve države koje sudjeluju u Mehanizmu i doći do relevantnih informacija o dostupnim sredstvima i opremi civilne zaštite. Sastavni dio uloge pružanja informacija jesu i rana upozorenja koja MIC objavljuje u dnevnom izvješću u kojem se nalaze upozorenja od prirodne katastrofe, pregled o stanju izvanrednih situacija koje su u tijeku kao i informacije o intervencijama koje se odvijaju u okviru Mehanizma (<http://ec.europa.eu>).

Važan je element Mehanizma i Zajednički sustav za veze i informiranje u slučaju katastrofa (CECIS). CECIS je pouzdana mrežna aplikacija za uzbunjivanje i obavješćivanje koja je ustrojena s namjerom olakšavanja komunikacija tijekom katastrofa među državama koje sudjeluju u Mehanizmu. Predstavlja integriranu platformu za slanje i primanje obavijesti, detalja o potrebnoj pomoći, davanje ponuda za pružanje pomoći i za praćenje situacije o katastrofi u *online* dnevniku događaja (Kopal, Vahtarić, 2009: 154–155).

Radi prevencije i zaštite okoliša i ljudi od katastrofa koje su posljedica industrijskih i drugih nesreća s opasnim kemijskim tvarima, EU je donijela tri direktive SEVESO koji-

ma 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 1982. te je dva puta izmijenjena i dopunjena: 1987. Direktivom (87/216/EEC) i 1988. Direktivom (88/610/EEC) (<http://eur-lex.europa.eu>). Obje izmjene bile su usmjerene na širenje djelokruga Direktive, posebice uključujući skladištenje opasnih tvari, a bile su odgovor na teške nesreće u Bhopalu u Indiji u tvornici kompanije Union Carbide 1984., gdje je istjecanje metil-izocijanata imalo kao posljedicu više od 2.500 poginulih, te na nesreću u skladištu Sandoza u Baselu (Švicarska) 1986. godine kad je zbog požara došlo do kontaminacije živom i drugim otrovnim kemikalijama, što je uzrokovalo zagađenje vode rijeke Rajne i pomor petsto tisuća riba. Nakon niza nesreća i smrtnih slučajeva povezanih s kemikalijama, države članice složile su se da javnost i hitne službe moraju biti obaviješteni o opasnostima koje im prijete zbog proizvodnih procesa u njihovoj okolini. Ne samo da građani imaju pravo znati što se proizvodi i skladišti u blizini njihovih domova nego moraju znati i kako postupiti u slučaju nesreća i kakvi su planovi nadležnih tijela u tim pitanjima (<https://sites.google.com>).

Zbog potrebe revizije Seveso direktive na koju je upozoravalo Vijeće i države članice radi proširenja područja njezine primjene i boljeg upravljanja rizicima i nesrećama, usvojena je 9. prosinca 1996. godine Direktiva Vijeća (96/82/EC) o kontroli opasnosti od velikih nesreća koje uključuju opasne tvari ili tzv. Seveso II direktiva kojom je zamijenjena izvorna Seveso direktiva (<http://eur-lex.europa.eu>). U članku 1. Seveso II direktive određeno je da je cilj Direktive sprečavanje velikih nesreća koje uključuju opasne tvari i ograničavanje njihovih učinaka na čovjeka i okoliš, radi ostvarenja višeg stupnja dosljedne i učinkovite zaštite na čitavom području Zajednice. Seveso II di-

rektivom osigurava se sustavna kontrola i nadzor potencijalnih izvora opasnosti od kemijskog zagađenja i štetnog djelovanja na okoliš i ljude, koji je ujedno transparentno dostupan najširoj javnosti. Radi sprečavanja i ublažavanja velikih nesreća, država članica dužna je obavijestiti Komisiju o velikim nesrećama koje su se dogodile unutar njezina teritorija i zabraniti nastavak ili početak rada svake ustanove, postrojenja ili skladišnog prostora ili bilo kojeg njihova dijela u kojem mjere koje je operater poduzeo za sprečavanje ili ublažavanje velikih nesreća pokažu ozbiljne nedostatke. Nadalje, države članice moraju osigurati, u interesu transparentnosti, da nadležne vlasti budu obvezne svakoj fizičkoj ili pravnoj osobi na njezin zahtjev staviti na raspolaganje informacije primljene sukladno ovoj Direktivi te osigurati da se osobama koje bi mogle biti pogođene velikom nesrećom dostave informacije o sigurnosnim mjerama i ponašanju propisanom u slučaju nesreće, čak i onda kad ih te osobe nisu zatražile. Države članice moraju osigurati da nadležne vlasti organiziraju sustav inspekcija ili drugih mjera kontrole odgovarajućih vrsta ustanova, postrojenja, tvrtki i sl. Zemlje članice dobile su dvije godine da usklade nacionalna zakonodavstva i norme s odredbama Direktive, a od 3. veljače 1999. odredbe Seveso II direktive postale su obvezujuće za industriju i javni sektor zemalja članica odgovornih za primjenu i provedbu Direktive. Važno je istaknuti da, prema članku 176. Ugovora o EZ, države članice mogu zadržati ili usvojiti strože mjere od onih sadržanih u Direktivi Seveso II.

Pod utjecajem industrijskih nesreća (*Toulouse*, *Baia Mare* i *Enschede*) te studija o kancerogenim tvarima i tvarima opasnim za okoliš, 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 (<http://eur-lex.europa.eu>). Radi potrebe usklađivanja sustava klasifikacije kemikalija EU s UN

međunarodnom klasifikacijom, 2008. godine Vijeće i Parlament usvojili su CLP Uredbu (127/2008/EC) (<http://eur-lex.europa.eu>), koja se odnosi na razvrstavanje, označavanje i pakiranje tvari i smjesa i koju će države članice morati u potpunosti primjenjivati od 1. lipnja 2015. kada prestaje važiti stara klasifikacija kemikalija. U skladu s novom klasifikacijom bilo je nužno izvršiti prilagodbu odredbi Seveso direktive te je stoga usvojena nova Direktiva Seveso III (2012/18/EU), (<http://eur-lex.europa.eu>).

Odredbe Direktive Seveso III omogućuju građanima bolji pristup informacijama o rizicima koji proizlaze iz djelatnosti obližnjih tvrtki te o tome kako se ponašati u slučaju nesreće. Učinkovita pravila omogućuju sudjelovanje zainteresirane javnosti u planiranju korištenja zemljišta za projekte i postrojenja koja podliježu Direktivi Seveso III te osiguravaju pravnu zaštitu građana kojima nije omogućen odgovarajući pristup informacijama i sudjelovanje u raspravi odnosno koji nisu konzultirani. Nadalje, propisuju se stroži standardi za inspekciju objekata kako bi se osigurala učinkovitija provedba sigurnosnih pravila.

Hrvatska je kao država kandidatkinja za članstvo u EU, nakon odluke Europskog vijeća o otvaranju pregovora i sazivanja bileteralne međuvladine konferencije o pristupanju, formalno započela pregovore 3. listopada 2005. Nakon otvaranja pregovora uslijedila je faza analitičkog pregleda i ocjena usklađenosti nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU, poznatija kao *screening* koji se provodio u dvije faze: eksplanatorni *screening* koji je obuhvaćao predstavljanje pravne stečevine EU od predstavnika Europske komisije te bilateralni *screening* u kojem su hrvatski pregovarači predstavljali razinu usklađenosti hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU u određenom poglavlju (www.mvep.hr).

Državna uprava za zaštitu i spašavanje sudjelovala je u *screeningu* za poglavlja 27. Okoliš i 31. Vanjski odnosi.

U okviru poglavlja 31. Vanjski odnosi nije bilo potrebe za usklađivanjem zakonodavstva na području zaštite i spašavanja s pravnom stečevinom (*aquis*) EU, dok je u okviru poglavlja Okoliš bilo obvezno usklađivanje Zakona o zaštiti i spašavanju (NN 174/04) s odredbama Direktive Seveso II. Stoga su donesene dvije izmjene i dopune tog Zakona, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti i spašavanju (NN 79/07 i 38/09).

Direktiva (98/10/EC) Europskog parlamenta i Vijeća o primjeni načela otvorenog pristupa mreži (ONP) na govornu telefoniju i univerzalnu uslugu za telekomunikacije u uvjetima konkurencije (<http://eur-lex.europa.eu>) kao pravna stečevina EU preuzeta je Zakonom o telekomunikacijama (NN 122/03, 158/03 i 60/04) te je temeljem članka 73. tog Zakona u Hrvatskoj uveden jedinstven europski broj za hitne službe 112 (detaljnije u dijelu 2.1.).

Nadalje, EK je inicirala paneuropski projekt *HeERO* (*Harmonised eCall European Pilot*) koji djelomično i financira u okviru Programa podrške politikama za primjenu informacijskih i komunikacijskih tehnologija (*Information Communication Technology Policy Support Programme – ICT PSP*), odnosno uvođenje ePoziva (*eCall-emergency call*) kao nove telekomunikacijske usluge automatske dojava o prometnoj nesreći centru 112 kao važan doprinos povećanju sigurnosti u cestovnom prometu, ali i javnoj sigurnosti uopće. ePoziv (eCall) telekomunikacijska je usluga i elektronički sigurnosni sustav koji se ugrađuje u vozila i satelitskom tehnologijom hitnim elektroničkim pozivom u sustavu 112 automatski alarmira hitne službe i javlja im lokaciju prometnih nesreća na cestama. Procjenjuje se da će sustav, kada postane standardan, spašavati godišnje do 2.500 života u Europi te smanjivati ozbiljnost posljedica nesreća za vozače i putnike u vozilu do 15% jer će omogućiti bržu reakciju hitnih službi koje će moći doći na mjesto nesreće

unutar tzv. »zlatnog sata«. Sustav će se moći aktivirati i ručno, primjerice u slučaju srčanog udara za volanom.

Trogodišnji paneuropski ogledni projekt razvoja usluge ePoziva počeo je 2011. uz podršku i djelomično financiranje Europske komisije iz razvojnih fondova EU. Projekt se, osim u Hrvatskoj, provodi u Rumunjskoj, Njemačkoj, Češkoj, Finskoj, Italiji, Nizozemskoj, Grčkoj i Švedskoj. Europska komisija je 21. siječnja 2010. u okviru ICT PSP programa otvorila četvrti natječaj na temelju programa rada za 2010. godinu na temu: ICT za gospodarstvo s niskim udjelom ugljika i pametnu mobilnost, a jedan od ciljeva bio je potpora u primjeni *eCall* poziva. Projekt je u siječnju 2011. pokrenulo devet europskih zemalja koje tvore HeERO konzorcij te je trajao do prosinca 2013. godine. Opći je cilj projekta HeERO pripremiti za implementaciju potrebne infrastrukture u Europi za uvođenje *ePoziva* za koji je predviđeno da stupi u funkciju do 2015. u zemljama koje sudjeluju u tom projektu. Do sada je Memorandum o suglasnosti za realizaciju interoperativnog ePoziva iz vozila potpisalo 29 europskih država, uključujući i Hrvatsku (<http://ec.europa.eu>).

Vlada je zaključkom donesenim na sjednici 5. studenoga 2010. prihvatila Memorandum o suglasnosti za realizaciju interoperativnog ePoziva iz vozila te je Državna uprava za zaštitu i spašavanje određena koordinatorom aktivnosti na nacionalnoj razini za provedbu Memoranduma. Okosnicu hrvatskog nacionalnog konzorcija zaduženog za ovaj ogledni projekt čine Državna uprava za zaštitu i spašavanje (DUZS), Hrvatski autoklub (HAK) i Ericsson Nikola Tesla. Udruga europskog broja za izvanredne situacije (EENA) dodijelila je u 2013. godini Hrvatskoj posebnu nagradu za uspješnu provedbu i testiranje e-Poziva (<http://www.duzs.hr>).

Zbog značajnog porasta broja i ozbiljnosti prirodnih katastrofa i katastrofa uzrokovanih ljudskim djelovanjem te zbog mogućih budućih katastrofa za koje se predviđa

da bi mogle biti još ekstremnije i složenije s dalekosežnim i dugoročnijim posljedicama, osobito zbog klimatskih promjena i potencijalnog međudjelovanja više prirodnih i tehnoloških opasnosti, integrirani pristup upravljanju katastrofama sve je važniji. Stoga je Odlukom Europskog parlamenta i Vijeća br. 1313/2013/EU od 17. prosinca 2013. uspostavljen Mehanizam Unije za civilnu zaštitu (dalje: Mehanizam Unije) koji se počeo primjenjivati od 1. siječnja 2014. te je povezan s višegodišnjim financijskim okvirom za razdoblje od 2014. do 2020. Donošenjem Mehanizma Unije danom 31. prosinca 2013. prestao je važiti Mehanizam Zajednice za civilnu zaštitu i Financijski instrument.

Mehanizam Unije 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 se promiče solidarnost između država članica putem praktične suradnje i koordinacije, ne dovodeći u pitanje odgovornost svake države članice da na svojem državnom području od katastrofa zaštiti stanovništvo, okoliš i imovinu, uključujući kulturnu baštinu te da razvija kulturu prevencije od katastrofa. Nadalje, Mehanizam naglašava ključno značenje prevencije za zaštitu od katastrofa kao i ulogu regionalnih i lokalnih tijela u upravljanju katastrofama. Naglašava se potreba da Unija i dalje pridonosi razvoju i boljoj integraciji transnacionalnih sustava za otkrivanje, rano upozoravanje i uzbunjivanje jer je to od europskog interesa te bi na taj način trebala državama članicama pomoći u minimiziranju vremena potrebnog za odgovor na katastrofe i uzbunjivanje građana Unije. Mehanizmom Unije prvi put se uspostavlja 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.

U intervencijama pružanja pomoći izvan Unije 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. Kada su nazočni, Ujedinjeni narodi imaju opću koordinacijsku ulogu za operacije pružanja pomoći trećim zemljama. Uporaba vojnih sredstava pod civilnim vodstvom može biti važan doprinos odgovoru na katastrofe. Kada se uporaba vojnih kapaciteta za potporu operacijama civilne zaštite smatra opravdanom, suradnja s vojskom trebala bi slijediti modalitete, postupke i kriterije koje je utvrdilo Vijeće ili njegova nadležna tijela.

Komisija je i dalje središnje upravljačko i koordinacijsko tijelo sa sljedećim glavnim zadaćama: upravlja ERCC-om, upravlja zajedničkim komunikacijskim i informacijskim sustavom za hitne situacije (CECIS-om) kako bi se omogućila komunikacija i razmjena informacija između ERCC-a i kontaktnih točaka država članica, doprinosi razvoju i boljoj integraciji transnacionalnih sustava za otkrivanje i rano upozoravanje i uzbunjivanje koji su od europskog interesa, uspostavlja mogućnost mobiliziranja i razmještanja timova stručnjaka te njome upravlja, uspostavlja i održava sposobnost pružanja logističke podrške za te timove stručnjaka, razvija i održava mrežu osposobljenih stručnjaka država članica koji se mogu u kratkom roku staviti na raspolaganje, a obavlja i druge koordinacijske, savjetovne i nadzorne zadaće.

U području osposobljavanja, vježbi, naučenih lekcija i širenja znanja Komisija uspostavlja i upravlja programom osposobljavanja za osoblje civilne zaštite i osoblje uključeno u upravljanje hitnim situacijama. Program uključuje zajedničke tečajeve i sustav razmjene stručnjaka, pri čemu

pojedinci mogu biti upućeni u druge države članice. Komisija također uspostavlja mrežu osposobljavanja i njome upravlja. Mrežu čine otvoreni centri za osposobljavanje osoblja civilne zaštite i osoblja uključenog u upravljanje hitnim situacijama, kao i ostale institucije za prevenciju katastrofa, pripravnosti za katastrofe i odgovor na njih.

U Državnoj upravi za zaštitu i spašvanje ustrojena su dva centra za specijalističko osposobljavanje u Zagrebu i Splitu te postoje nastojanja da Centar u Splitu postane regionalno središte za obuku vatrogasnih kadrova.

Mehanizmom Unije stavlja se naglasak na prevenciju i pripravnost, koordinaciju u djelovanju te prvi put na potrebu poticanja kulture prevencije, podizanja svijesti javnosti i pripravnosti za katastrofe. Nadalje, 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.

Za provedbu Mehanizma Unije za razdoblje od 2014. do 2020. osigurana su sredstva iz Financijskog okvira Unije za isto razdoblje, u iznosu od 368.428.000 eura, od čega 223.776. 000 eura iz naslova 3. Financijskog okvira: Sigurnost i građanstvo, a 144.652.000 eura iz naslova 4. Globalna Europa.

4.

URASTANJE U EUROPSKI UPRAVNI PROSTOR I UKLJUČENOST U UPRAVNU MREŽU

4.1. Uključenost kroz elemente, programe i projekte Mehanizma Zajednice za civilnu zaštitu

U okviru Mehanizma Zajednice za civilnu zaštitu, koji je nakon potpisivanja stupio na snagu 14. rujna 2009., Državna uprava za zaštitu i spašavanje bila je uključena u ove oblike suradnje odnosno aktivnosti i programe: usavršavanje i razmjena stručnjaka civilne zaštite, vježbe, tečajeve i obuku, projekte, razne skupove i događanja (forumi, konferencije, sastanci, posjeti) i u druge oblike izobrazbe i razmjene iskustava i znanja, a isto tako pružala je i međunarodnu pomoć. U nastavku će se prikazati podaci o elementima, aktivnostima i programima Mehanizma Zajednice u kojima je Državna uprava za zaštitu i spašavanje sudjelovala nakon stupanja na snagu Memoranduma o razumijevanju između Republike Hrvatske i Europske zajednice o sudjelovanju Republike Hrvatske u Mehanizmu Zajednice za civilnu zaštitu, odnosno za razdoblje od 2010. do 2013. Ciljevi programa Mehanizma Zajednice za civilnu zaštitu

bilu su olakšati i ojačati europsku suradnju u intervencijama pružanja pomoći. Stručnjaci civilne zaštite koji su se obučavali zajedno mogu bolje reagirati na terenu, imaju više znanja o zahtjevima koji se pred njih stavljaju u pojedinim misijama europske civilne zaštite, posebno u području koordinacije i procjene. Elementi i aktivnosti koji se koriste su tečajevi, vježbe, razmjena stručnjaka, projekti EU i drugi instrumenti međunarodne pomoći.

Tečajevi s programom razmjene stručnjaka (exchange of experts program) te mogućnost prijave na natječaj za projekte koji se financiraju u okviru Financijskog instrumenta za civilnu zaštitu. Tečajevi su raspoređeni na tri razine: osnovna razina, operativna razina i menadžerska razina. Osnovni je tečaj *Community Mechanism Induction Course (CMI)*, a cilj mu je pripremiti sudionike za sudjelovanje u međunarodnim akcijama zaštite i spašavanja (i unutar zemalja članica Mehanizma i izvan njih). Tečaj je namijenjen potencijalnim zapovjednicima nacionalnih timova, njihovim zamjenicima, stručnjacima i administrativnom osoblju koje će sudjelovati u međunarodnim akcijama. Nadogradnja osnovnom tečaju je *Operational Management Course (OPM)* na koji nije moguća prijava ako se ne prođe prethodni (CMI) tečaj. Cilj tečaja je ne samo unaprijediti i poboljšati individualne mogućnosti svakog stručnjaka i/ili tima nego unaprijediti i njihove mogućnosti da djeluju u širem međunarodnom okruženju, povećati interoperabilnost svih sudionika koji se mogu naći zajedno na terenu te razviti kompatibilnost i komplementarnost između njih na operativnoj razini. Treći tečaj Mehanizma civilne zaštite je *High Level Coordination Course (HLC)*. Taj tečaj namijenjen je višoj razini u strukturi vođenja akcija zaštite i spašavanja (*managers*) odnosno voditeljima koordinacije akcija zaštite i spašavanja i njihovim zamjenicima.

Termin koordinacija predmnijeva da Europska komisija šalje osposobljene stručnjake na teren s ciljem da poma-

žu lokalnim vlastima i organiziraju suradnju s UN i drugim međunarodnim organizacijama koje djeluju na terenu. Poželjno je da polaznici prethodno uspješno završe CMI i OPM tečaj. OPM i HLC tečajevi su tečajevi druge, operativne razine, a *Assessment Mission Course (AMC)* čini njihovu nadogradnju. S obzirom na to da je riječ o specijaliziranom tečaju, on je usmjeren na procjenu potreba koje se javljaju na terenu. Inzistira se na praktičnom rješavanju problema pa je okosnica cijelog tečaja vježba. Na tečaj se nije moguće prijaviti bez prethodnog pohađanja OPM ili HLC tečaja. *High Level Coordination – Refresher Course (HLCR)* treća je razina tečaja. Cilj tog tečaja je osvježiti znanje polaznicima koji su prošli *High Level Coordination Course (HLC)*. S obzirom na to da su polaznici tog tečaja osobe koje aktivno sudjeluju u akcijama zaštite i spašavanja te njima upravljaju i koordiniraju, jedan je od ciljeva prikupiti naučene lekcije s terena i podijeliti ih s drugima (www.duzs.hr). Do danas je u tečajevima sudjelovalo oko 1.800 stručnjaka iz gotovo svih zemalja članica.

Vježbe u sustavu zaštite i spašavanja, u uvjetima simuliranih prirodnih i tehničko-tehnoloških nesreća, najsloženiji su i najefikasniji oblik obuke i osposobljavanja operativnih snaga zaštite i spašavanja i provjere osposobljenosti i pripremljenosti sustava u cijelosti. Vježbe civilne zaštite organizirane na razini EU namijenjene su prije svega kao terenska ispitivanja s ciljem da se uspostavi zajednička suradnja civilne zaštite u intervencijama pružanja pomoći i ubrza odgovor u žurnim slučajevima. Te vježbe pružaju priliku za učenje svim akterima koji sudjeluju u operacijama u okviru Mehanizma i poboljšavaju operativnu suradnju između njih. Planiranje u kriznim situacijama, postupak donošenja odluka, pružanje informacija za javnost i medije također može biti ispitano i uvježbano za vrijeme trajanja same vježbe kako bi se što bolje pripremio za slične situacije u stvarnom životu. Vježbe omogućuju da se utvrde daljnje potrebe za edukacijom osoblja kao i prepoznavanje

operativnih nedostataka koje treba poboljšati. Vježbe na razini EU organiziraju države sudionice uz sufinanciranje Komisije. Poziv za prikupljanje prijedloga za vježbe Europska komisija objavljuje svake godine.

Osim tečajeva i vježbi, Mehanizam Zajednice za civilnu zaštitu predviđao je i sustave *razmjene stručnjaka* za civilnu zaštitu. Taj je sustav omogućavao upućivanje nacionalnih stručnjaka civilne zaštite u uprave drugih država koje sudjeluju u svim oblicima hitnih intervencija. Cilj te razmjene stručnjaka bio je da se stručnjacima omogući stjecanje iskustva i izravnih spoznaja o sličnim situacijama i odgovornostima u različitim nacionalnim sustavima, da se upoznaju s različitim tehnikama koje se koriste te da proučavaju različite pristupe koje poduzimaju strane hitne službe. Takve razmjene stručnjaka trajale su od nekoliko dana do dva tjedna te se i danas provode na isti način.

Razmjena EU stručnjaka iz područja civilne zaštite sustav je oblikovan da nadopuni program obuke prilagođen potrebama intervencija civilne zaštite u okviru Mehanizma Zajednice za civilnu zaštitu. EU programom razmjene stručnjaka civilne zaštite koordinira njemačka Savezna agencija za tehničku pomoć (THW), a njime upravlja Europska komisija. Program razmjene stručnjaka pomaže stručnjacima u području civilne zaštite širom Europe kroz razmjenu iskustva i stručnosti. Kao dio Mehanizma Zajednice za civilnu zaštitu EU Program razmjene stručnjaka služi za jačanje operativnih sposobnosti i međunarodnih odnosa te unapređenje snaga civilne zaštite u EU, kao i povećanje djelotvornosti zajedničkog rada (www.duzs.hr).

Projekti EU u području civilne zaštite u kojima je sudjelovala RH odnosno Državna uprava za zaštitu i spašavanje sastavni su dio širih programa i projekata EU kao što su: IPA program, *Twinning* program, Projekt SAFE-QUAKE i drugi već istaknuti projekti i programi u ovom radu (HeERO projekt u okviru ICT PSP programa, projekt implementaci-

je jedinstvenog broja 112, projekt SERM, projekt SAFER, projekt GMES i dr.).

U okviru IPA programa (*Instrument for Pre-Accession Assistance*) kao glavnog instrumenta pomoći EU za države kandidatkinje (Hrvatsku, Makedoniju i Tursku) te potencijalne kandidatkinje (države tzv. zapadnog Balkana) od 2007. do 2013. financirani su projekti koji se odnose na implementaciju zakonodavstva EU i usklađivanje s pravnom stečevinom EU te izgradnju institucija (www.entereurope.hr).

Jedan od najvećih izazova za nove države članice Europske unije, zemlje pristupnice, kandidatkinje ili potencijalne kandidatkinje za članstvo jest provedba reformi te prilagodba i jačanje javnih institucija s ciljem usvajanja pravne stečevine Europske unije kao i priprema i jačanje institucija za korištenje Kohezijskog fonda te strukturnih, poljoprivrednih i ribarskih fondova Unije namijenjenih državama članicama. Kako bi odgovorila na taj izazov, EU je osmislila *Twinning* kao instrument administrativne suradnje između javne uprave zemlje korisnice i institucija zemlje članice EU, radi pružanja pomoći i prenošenja znanja u primjeni i provedbi pravne stečevine EU. Pokrenut u svibnju 1998., *Twinning* je instrument pomoći zemljama korisnicama u razvoju moderne i učinkovite administracije, s razvijenim strukturama, ljudskim resursima i potrebnim vještinama upravljanja te jedan od glavnih alata EU za pomoć pri izgradnji institucija. Cilj *Twinninga* je pružanje potpore zemlji korisnici putem razvoja ljudskih resursa, modernizacije i reorganizacije javne uprave te usklađivanja zakona i propisa s pravnom stečevinom EU. *Twinning* projekt je usmjeren prema ostvarenju ciljeva vezanih za relevantna prioritetna područja pravne stečevine EU (*acquis of the European Union*). Ciljevi *Twinning* projekata morali su biti valjano definirani, usmjereni cilju, mjerljivi i ostvarivi. Također, rezultati su morali biti direktno povezani s usvajanjem određenog područja pravne stečevine Europske unije

te su morali dati specifičan i izravan doprinos izgradnji institucija u zemlji korisnici (www.safu.hr).

Državna uprava za zaštitu i spašavanje uključena je 2013., uz Ministarstvo poljoprivrede i Hrvatske vode, u *Twinning* projekt: Izrada karata opasnosti od poplava i rizika od poplava, koji je završen u travnju 2014. Cilj tog projekta vrijednog 1.100.000 eura bio je provedba europske Direktive o procjeni i upravljanju rizicima od poplava (2007/60/EC) te, u tom smislu, priprema karata opasnosti od poplava i rizika od poplava. Projekt je ujedno uključivao izradu hidroloških modela i program obuke za jačanje institucionalnih kapaciteta te izradu vodiča o poplavnim rizicima, mjerama obrane od poplava, mogućim utjecajima klimatskih promjena i pripremu plana upravljanja poplavnim rizicima za Republiku Hrvatsku (www.duzs.hr, <http://article.wn.com>).

U okviru IPA programa Državna uprava za zaštitu i spašavanje sudjelovala je u jednogodišnjem projektu: Unapređenje sustava pripravnosti i odgovora na izvanredan događaj. Kroz projekt su usklađeni postojeći dokumenti i propisi, organizirane edukacije odnosno treninzi, nabavljena određena količina uređaja za detekciju i zaštitne opreme za žurne službe te setovi za dekontaminaciju. Provedena je vježba ograničenog opsega (nesreća s radiološkim izvorom) kao i nacionalna vježba po scenariju nuklearne nesreće u nuklearnoj elektrani Krško.

U okviru IPA Prekograničnog programa Hrvatska – Crna Gora proveden je projekt pod nazivom: Razvoj inovativnih tehnologija u pustolovnom turizmu. Riječ je o vrlo vrijednom projektu kojem je cilj bio povećanje sigurnosti na neurbanim prostorima regije, stvaranje prekograničnih turističkih proizvoda, uz razvoj inovativnih sredstava promocije, što u konačnici treba dovesti do novih razvojnih mogućnosti za lokalno stanovništvo. Projekt bi trebao polučiti trajnu prekograničnu suradnju uz izjednačavanje načina provođenja pustolovnih aktivnosti, pripremu prostora i

trajnu kompatibilnost na području gospodarskih djelovanja. Također se očekuje da će taj model suradnje biti primjenjiv i za druge partnere u regiji jer će se ujednačavanjem i objedinjavanjem kapaciteta stvoriti sigurnosni preduvjeti i učinkovitiji sustav moći i spašavanja na području regije.

U okviru IPA projekta: Suradnja na području civilne zaštite za države kandidatkinje i potencijalne kandidatkinje EU organizirano je više vježbi civilne zaštite, što će detaljnije biti prikazano u tablici (www.duzs.hr).

Europska komisija je 2009. prihvatila projekt SAFE-QUAKE: Unapređivanje ponašanja populacije koja živi u urbanim sredinama s visokim seizmičkim rizikom, nakon katastrofe, unutar Financijskog instrumenta za civilnu zaštitu EU. Hrvatska je u Projektu sudjelovala temeljem Projekt-nog ugovora potpisanog između Generalnog sekretarijata za izvanredne situacije Rumunjske i Državne uprave za zaštitu i spašavanje. Projekt je trajao 14 mjeseci, od ožujka 2010. do svibnja 2011. (www.duzs.hr).

Državna uprava za zaštitu i spašavanje partner je u projektu EU iz područja civilne zaštite CIVILPRO koji je započeo 2013. godine, a kojem je koordinator Varaždinska županija. CIVILPRO je projekt cjeloživotnog obrazovanja za stjecanje novih znanja, vještina i najbolje europske prakse koja će omogućiti brzo i učinkovito reagiranje u slučaju katastrofa, a kojem je cilj poboljšanje kapaciteta predstavnika javnih službi koji rade izravno u hitnim službama i civilnoj zaštiti. U sklopu projekta u Francuskoj je održana radionica na kojoj su sudionici stekli saznanja o sustavu civilne zaštite u Francuskoj te su se upoznali s operativnim snagama za hitne situacije, sustavom za uzbunjivanje i komunikacijskim sustavima.

Nadalje, Državna uprava za zaštitu i spašavanje jedan je od 11 partnera međunarodnog Konzorcija za realizaciju međunarodnog projekta iz FP7 programa Europske unije, iz područja sigurnosti, pod nazivom: Jačanje otpornosti na prijetnje od kemijskog, biološkog i radiološkog terorizma

(IF REACT). Osnovni je cilj projekta IF REACT izrada inovativne zaštitne opreme za pripadnike operativnih snaga zaštite i spašavanja za žurno reagiranje hitnih službi i građana u slučaju KBRN događaja (kemijsko-biološkog-radiološko-nuklearnog događaja). Projekat je na pola puta do ostvarenja postavljenih ciljeva (www.duzs.hr).

Preko Odjela za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu Europske komisije (ECHO) EU pruža *međunarodnu pomoć* žrtvama katastrofa i sukoba u cijelom svijetu te nastoji spriječiti humanitarne krize. To nastojanje u samoj je srži djelovanja EU te je u skladu s temeljnim vrijednostima EU – solidarnost, poštovanje ljudskog dostojanstva, ravnopravnost i tolerancija. Djelovanje Odjela usmjereno je na zaštitu ljudskih života, smanjenje i sprečavanje patnje i zaštitu dostojanstva pogođenih osoba. Aktivnosti EK nisu ograničene isključivo na rješavanje neposrednih posljedica katastrofa, njima se obuhvaća cijeli ciklus katastrofe: sprečavanje, pripravnost, odgovor i oporavak. Da bi se pomoglo zemljama da izbjegnu katastrofu, pripremi ih se za hitne slučajeve i da se prikupe sredstva koja će biti na raspolaganju pogođenim zemljama, uspostavljen je Mehanizam Zajednice za civilnu zaštitu (danas Mehanizam EU za civilnu zaštitu). Mehanizam Zajednice odnosno Unije može se u hitnim slučajevima koristiti i unutar i izvan EU, a humanitarna pomoć EU uglavnom je namijenjena državama izvan EU. Mehanizam je sredstvo kojim se jača europska suradnja u području civilne zaštite te državama članicama služi kao potpora u njihovim naporima na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini jer nudi učinkovita sredstva za sprečavanje prirodnih katastrofa i nesreća izazvanih ljudskim djelovanjem, kao i pripremu i odgovor na njih.

Kako bi se upravljalo dugoročnijim učinkom katastrofa i aktivnije djelovalo u sprečavanju i pripravnosti, humanitarna pomoć i odgovor na krizu moraju ići u korak s aktivnostima u drugim područjima, uključujući područje razvojne

suradnje i zaštite okoliša. Stoga je suradnja na razini EU iznimno važna kao i jačanje otpornosti pogođenih zemalja kroz razvojnu pomoć zemljama u razvoju jer su one najčešće pogođene velikim katastrofama. Zbog toga humanitarna i razvojna pomoć trebaju djelovati sinergijski u zemljama pogođenim katastrofama. Razmjeri i učestalost humanitarnih kriza u cijelom svijetu svake godine sve su veći. Klimatske promjene, rast stanovništva koji je prouzročio opterećenje prirodnih resursa, kao i urbanizacija, industrijske aktivnosti i degradacija okoliša neki su od glavnih uzroka te pojave (Georgieva, 2014).

Hrvatska kao članica Mehanizma Zajednice za civilnu zaštitu putem Državne uprave za zaštitu i spašavanje u razdoblju od 2010. do 2013. pružala je ove međunarodne pomoći:

Tablica 1. Oblici međunarodne pomoći

Temelj pomoći	Godina pružanja pomoći	Država kojoj je pomoć pružena	Vrsta izvanredne situacije	Opis pomoći
Mehanizam Zajednice za civilnu zaštitu	2010.	Albanija	poplave	Poslano 60 tona dizela
Mehanizam Zajednice za civilnu zaštitu	2010.	Mađarska	poplave	Poslane vreće pijeska
Mehanizam Zajednice za civilnu zaštitu	2012.	Cipar	požar	Poslan jedan zrakoplov tipa Canadair
Bilateralni sporazum	2012.	BiH	požar	Poslana dva zrakoplova tipa Canadair
Mehanizam Zajednice za civilnu zaštitu	2013.	Portugal	požar	Poslana dva zrakoplova tipa Canadair

4.2. Urastanje u europski upravni prostor i uključenost u upravnu mrežu kroz institucije i institucionalne mreže

Osim elemenata i aktivnosti Mehanizma Zajednice za civilnu zaštitu i raznih projekata povezuju nas i umrežavaju razne institucije i institucionalne mreže – institucije EU, razne agencije, institucije u okviru Mehanizma Zajednice odnosno Mehanizma Unije te mnoge druge institucionalne mreže od kojih ću neke prikazati u daljnoj raspravi.

Katastrofe se mogu dogoditi bilo gdje i u bilo koje vrijeme, neke se mogu spriječiti, ali neke ne mogu, pa je stoga važna priprema za katastrofe kako bi se smanjile njihove posljedice. Razvijanjem sustava za rano upozoravanje često se može spasiti tisuće života. Rano upozoravanje jest pravodobno i učinkovito pružanje informacija koje omogućuju poduzimanje radnji kako bi se izbjegli i smanjili rizici i osigurala spremnost za učinkovit odgovor. Stoga je Vijeće još 2007. pozvalo EK da pripremi prijedloge za uspostavu sustava ranog otkrivanja i upozoravanja u Indijskom oceanu, Mediteranu i Atlantiku kao i sustav ranog upozoravanja u EU. U prosincu iste godine EK je objavila dokument Prema boljoj zaštiti građana od rizika katastrofa: jačanje sustava ranog upozoravanja u Europi. Nakon toga EK je pokrenula niz inicijativa u području razvoja sustava za rano upozoravanje.

Europske meteorološke službe ustrojile su METEOALARM, koji putem internetske stranice (www.meteoalarm.eu) obavještava građane o vremenskim prilikama u Europi. Danas METEOALARM daje podatke o vremenskim prilikama u 27 država na 28 jezika, uključujući i hrvatski. METEOALARM je jedinstven servis u Europi koji objedinjuje službene prognoze i najave olujnog vremena nacionalnih meteoroloških službi, lako je dostupan javnosti, jednostavan i razumljiv svakome. To je općerazumljiv sustav koji

se koristi simbolima i bojom kodirane karte i pomoću njih daje najnovija upozorenja za očekivano opasno vrijeme za sljedećih 48 sati u većem dijelu Europe. Upozorenja se daju za ove pojave nevremena: jake kiše s mogućnošću poplava, žestoke grmljavinske oluje, olujni vjetar, toplinske valove, šumske požare, maglu, snijeg i ekstremnu hladnoću s mećavom, lavine te velike obalne plime. Hrvatska je preko Državnog hidrometeorološkog zavoda postala članicom EUMETNET-a (mreža od 31 europske nacionalne meteorološke službe sa sjedištem u Bruxellesu) u 2007., nakon čega je pristupila i većini programa koji se odvijaju u okviru ove inicijative, pa tako i METEOALARM-u.

Nadalje, zajedničkom inicijativom Ureda UN za koordinaciju humanitarnih poslova (OCHA) i Europske komisije 2004. godine osnovan je *Global Disaster Alter Coordination System (GDACS)* s osnovnom zadaćom koordinacije međunarodnih humanitarnih napora. GDACS će se aktivirati u slučaju većih prirodnih, tehnoloških i ekoloških katastrofa, koje zahtijevaju međunarodnu pomoć i bit će aktivan od trenutka velike nesreće do njezina okončanja, odnosno do faze kada nema više potrebe za razmjenu informacija. GDACS prikuplja informacije o opasnostima u realnom vremenu i kombinira to s demografskim i socio-ekonomskim podacima uz matematičku analizu očekivanog utjecaja. Analiza pokazuje veličinu katastrofe i moguće rizike za stanovništvo. Rezultati te analize rizika objavljuju se na web stranici GDACS-a i obavijesti se šalju putem e-pošte, telefaksa i SMS-a.

Za rano otkrivanje potresa u mediteranskom području osnovan je Europski-mediteranski seizmološki centar (EMSC). Temeljem sporazuma EMSC-a i Komisije dodana su tri senzora u Tunisu, čime je znatno poboljšano rano otkrivanje potresa u mediteranskom području. Prisutnost tih senzora u sjevernoafričkom području omogućuje puno bolju i bržu lokalizaciju i karakterizaciju potresa na Mediter-

ranu. Europska komisija također surađuje s Međuvladinom oceanografskom komisijom (IOC-UNESCO) na uspostavi sustava za upozorenje na tsunami u sjevernom Atlantiku i Sredozemlju.

Radi zaštite i razvoja Mediterana kao specifičnog područja u okviru Programa Ujedinjenih naroda za okoliš (UNEP) 1975. osnovan je Mediteranski akcijski plan (MAP) s ciljem osiguranja kvalitetnijeg života stanovnicima zemalja koje okružuju Sredozemno more te uspostavljanja i osnaživanja međusobne suradnje i usuglašavanja strategije upravljanja zajedničkim prirodnim bogatstvima. U njegovu žarištu također su zaštita okoliša, promicanje modela održivog upravljanja i harmoniziranje odnosa među mediteranskim zemljama. Nadalje, 1976. godine 16 zemalja Sredozemlja i Europska zajednica potpisale su Konvenciju za zaštitu Sredozemnog mora, tzv. Barcelonsku konvenciju koja je 1995. dopunjena i izmijenjena u Konvenciju o zaštiti morskog okoliša i obalnog područja Sredozemlja. Barcelonska konvencija utemeljila je tri glavna područja suradnje: politički dijalog, gospodarsku suradnju i slobodnu trgovinu te ljudski, društveni i kulturni dijalog, a povodom desete godišnjice euro-mediteranskih sastanaka na vrhu u Barceloni 2005. godine dodano je i četvrto poglavlje suradnje o migracijama, društvenoj integraciji, pravosuđu i sigurnosti, (www.mvep.hr). Barcelonska konvencija pravni je okvir za rad MAP-a, a do danas je upotpunjena sa sedam specifičnih protokola. Konvencija ima 22 ugovorne stranke, uključujući i Hrvatsku. Zajednički interesi očuvanja mora i morskog okoliša, odnosno specifične podteme definirane su u sedam protokola Barcelonske konvencije. Protokoli su s vremenom nadograđivani i pravni su okvir za provedbu zajedničkih aktivnosti u zaštiti mora i morskog okoliša, zajedno s programom MED POL (Program za procjenu i kontrolu onečišćavanja u sredozemnoj regiji) i Programom 100 HS (Programom za zaštitu obalnih povijesnih naselja).

U okviru MAP-a djeluje šest centara za regionalne aktivnosti (RACs) koji su smješteni u mediteranskim zemljama, a svaki je stručan za provedbu MAP-ovih aktivnosti u određenom području.

REMPEC (Regional Marine Pollution Emergency Response Centre for the Mediterranean Sea), Regionalni centar za intervencije u slučaju iznenadnih onečišćenja u Sredozemnom moru, pomaže mediteranskim zemljama u izgradnji nacionalnih preventivnih kapaciteta i kapaciteta za reagiranje na onečišćenja mora većih razmjera. Također promiče suradnju među mediteranskim zemljama u suzbijanju iznenadnih onečišćenja mora ugljikovodicima i ostalim opasnim i štetnim tvarima.

BP/RAC (Blue Plan Regional Activity Centre), Centar za regionalne aktivnosti – plavi plan, zadužen je za zaštitu okoliša u kontekstu održivog razvoja u pojedinim sredozemnim regijama. Stručnjaci Centra razrađuju scenarije za usklađivanje zaštite okoliša sa socio-ekonomskim razvojem radi pružanja pomoći i savjeta mediteranskim državama u donošenju odluka za budućnost.

PAP/RAC (Priority Actions Programme Regional Activity Centre), Centar za regionalne aktivnosti – program prioritetnih akcija osnovan je s ciljem uspostavljanja integriranog upravljanja obalnim područjem koje će pridonijeti ublažavanju i zaustavljanju negativnih utjecaja na okoliš zbog razvoja u izgrađenim obalnim područjima. Centar osigurava tehničku pomoć i koordinira programe upravljanja obalnim područjima (*CAMP – Coastal Area management Programmes*).

SPA/RAC (Specially Protected Areas Regional Activity Centre), Centar regionalnih aktivnosti za posebno zaštićena područja, angažiran je na zaštiti bioraznolikosti u smislu zaštite mediteranskih vrsta, njihovih staništa i ekosustava. Centar izrađuje planove upravljanja, informacijske alate za

monitoring, razvija svijest o zaštiti prirodnih vrijednosti te sudjeluje u razmjeni informacija između stručnjaka, međunarodnih institucija i nevladinih udruga.

INFO/RAC centar osigurava usluge komunikacije i tehnička je potpora Tajništvu MAP-a i ostalim centrima za regionalne aktivnosti. Centar također djeluje na razvijanju svijesti o okolišu uspostavljajući partnerstva koja potiču održivi razvoj na području Mediterana.

CP/RAC (Cleaner Production Regional Activity Centre), Centar regionalnih aktivnosti za čistiju proizvodnju, zalaže se za smanjenje industrijskog otpada u Mediteranu te promiče testirane i provjerene tehnike čistije proizvodnje. Centar također provodi programe obuke, potiče razmjenu stručnjaka i transfer tehnologija u regiji.

Nastavno na aktivnosti regionalnih centara djeluje Program za zaštitu obalnih povijesnih naselja (100 povijesnih naselja ili 100 HS – *Historical Sites*) koji provodi programe obuke na terenu.

Kao savjetodavno tijelo MAP-a 1996. osnovana je Mediteranska komisija za održivi razvoj (MCSD) koja na temelju ocjene različitih sektorskih problematika izrađuje preporuke, smjernice i druge dokumente za ostvarivanje održivog razvoja u Sredozemlju. U okviru aktivnosti MCSD-a, a uz potporu ostalih centara za regionalne aktivnosti, izrađena je Mediteranska strategija održivog razvoja. Nakon njezina usvajanja 2005., najvažnija uloga MCSD-a postala je provedba Strategije na razini mediteranske regije te poticanje i pomoć državama u provedbi Strategije na nacionalnoj i lokalnoj razini.

Značajna je uloga Programa za procjenu i kontrolu onečišćavanja u Sredozemnoj regiji (MED POL) koji predstavlja znanstvenu i tehničku komponentu MAP-a te je odigrao ključnu ulogu u dograđivanju tehničkih kapaciteta većine sredozemnih zemalja realizacijom 500 istraživačkih ugo-

vora s nacionalnim institucijama u razdoblju od 1982. do 1995., a zemljama MAP-a pomogao je ustanoviti programe praćenja stanja mora (www.mzoip.hr).

Da bismo dobili što bolji uvid u opseg i širinu mreže koja se odnosi na zaštitu morskog područja, potrebno je istaknuti i CleanSeaNet uslugu. Temelji se na radarskim satelitskim snimkama koje pokrivaju sva europska morska područja. Snimke se analiziraju da bi se otkrile eventualne naftne mrlje na površini mora. Kad se otkrije istjecanje nafte u nacionalnim vodama, poruka upozorenja dostavlja se toj zemlji, a snimke su dostupne nacionalnoj kontaktnoj točki unutar 30 minuta od trenutka nastanka snimke. Godišnje se analizira oko 2.000 snimaka. U slučaju namjernog ispuštanja zagađenja iz nekih brodova, takvo plovilo dostupno je putem CleanSeaNet usluge, o čemu se obavještava određena država te se to plovilo locira i identificira. Svaka obalna država ima pristup CleanSeaNet usluzi kroz namjensko korisničko sučelje, što im omogućuje da vide naručene slike. Korisnici mogu putem sučelja pristupiti širokom rasponu dodatnih informacija, kao što su predviđanja i vraćanja unatrag, optičke slike i oceanografski i meteorološki podatci (<http://emsa.europa.eu/operations/cleansenet.html>).

Nadalje, SafeSeaNet usluga osnovana je kao centralizirana europska platforma za pomorsku razmjenu podataka, povezivanje pomorskih vlasti diljem Europe. Ona omogućuje državama članicama Europske unije, Norveške i Islanda osigurati i dobiti informacije o brodovima, pokretima brodova i opasnim teretima. Glavni izvori podataka uključuju sustav za automatsko identificiranje (AIS) na temelju izvješća o položaju i obavijesti (poruke) poslana od određenih vlasti u zemljama sudionicama.

Za pomoć u provedbi zakonodavstva EU iz područja zaštite mora i pomorske sigurnosti osnovana je Europska agencija za pomorsku sigurnost *European Maritime Safety Agency (EMSA)* kao jedna od decentraliziranih agencija EU

sa sjedište u Lisabonu. Agencija pruža tehničku pomoć i podršku članicama EU i zemljama u razvoju u provedbi zakonodavstva EU o sigurnosti na moru, onečišćenja s brodova i pomorske sigurnosti.

Za šumske požare Europska komisija razvila je *European Forest Fire Information System (EFFIS)* koji nudi dnevne meteorološke karte opasnosti od požara i prognoze do šest dana, svakodnevno ažurirane karte izgorjelih područja i procjenu šteta. EFFIS su osnovali Zajednički istraživački centar (JRC), Opća uprava za okoliš (DG ENV) i Europska komisija. Zadužen je za zaštitu šuma od požara u EU i susjednim zemljama, ali i za pružanje informacija o šumskim požarima Komisiji i Europskom parlamentu.

Iz navedenih komunikacijsko-informacijskih i satelitskih sustava vidi se da je razvoj informacijske i satelitske tehnologije odigrao značajnu ulogu u povezivanju EU, pa i mnogo šire: u povezivanju cijele Europe i svijeta. Kroz navedene sustave slika o događajima u svijetu, velikim nesrećama i njihovim posljedicama za vrlo kratko vrijeme dopire do svih nas. Na isti način uz pomoć navedenih i sličnih sustava moguće je spriječiti katastrofe i što prije upozoriti javnost i nadležne vlasti da bi se na vrijeme poduzele sve raspoložive mjere. Nedvojbeno je da je EU umrežena i povezana, a jedna od glavnih spona u toj mreži svakako su i informacijsko-komunikacijski i satelitski sustavi.

Barcelonski proces pokrenut u studenom 1995. postao je multilateralni forum za dijalog i suradnju između EU i partnera u Sredozemlju i temelj je euro-mediteranskog partnerstva te je 2008. prerastao u Uniju za Mediteran. Naime, 2008. u Parizu je na *summitu* šefova država i vlada euro-mediteranske zone usvojena zajednička deklaracija, Barcelonski proces: Unija za Mediteran s ciljem jačanja potencijala za regionalnu integraciju i povezivanje. Na taj način potvrđena je središnja važnost Mediterana na političkom planu EU i mediteranskih zemalja s uvjerenjem da ta inicijativa

može odigrati važnu ulogu pri rješavanju zajedničkih izazova s kojima je suočena euro-mediteranska regija, kao što su primjerice: gospodarski i društveni razvoj; svjetska kriza vezana uz sigurnost opskrbe hranom; uništavanje okoliša, uključujući klimatske promjene i širenje pustinja, s ciljem promicanja održivog razvoja; energija; migracije; terorizam i ekstremizam; kao i promicanje dijaloga između kultura. Unija za Mediteran obuhvaća sve države članice Europske unije te 14 država mediteranskog područja (Albanija, Alžir, Bosna i Hercegovina, Egipat, Izrael, Jordan, Libanon, Mauritanija, Monako, Crna Gora, Maroko, Palestinska Samouprava, Tunis i Turska), a na sastanke Unije za Mediteran poziva se i Arapska liga. Republika Hrvatska primljena je u Barcelonski proces: Uniju za Mediteran 2008. budući da je prihvatila pravnu stečevinu Barcelonskog procesa (<http://eeas.europa.eu/euromed>).

Nadalje, u području civilne zaštite, kao ključnom području suradnje u okviru Unije za Mediteran, u razdoblju od 2009. do 2012. Europska komisija financirala je Program PPRD Jug (*Programme for Prevention, Preparedness and Response to Natural and Man-made Disasters – PPRD South*). Cij tog programa bio je 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 programa bile su Jordan, Libanon, Maroko, Sirija, Palestinska Samouprava, Tunis, Turska, Izrael, Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska i Crna Gora. Mauritanija i Libija sudjelovale su kao promatrači (www.euromedcp.eu).

Smanjenje rizika od katastrofa dio je međunarodnih aktivnosti, u čemu je Hrvatska aktivan i cijenjen sudionik. Još 2005. održana je u Japanu Svjetska konferencija o smanjenju rizika od katastrofa, na kojoj je sudjelovalo 168 zema-

lja, među kojima i Hrvatska. Rezultat Konferencije je dokument Hyogo okvirni plan djelovanja na smanjenju rizika od katastrofa i jačanju spremnosti zemalja i zajednica (*Hyogo Framework for Action 2005–2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*). S obzirom na to da je razdoblje za koje je donesen Hyogo okvirni plan djelovanja završilo (trajalo je do 2015.), u okviru Ujedinjenih naroda počeo je proces konzultacija zemalja o budućem temeljnom dokumentu i definiranju budućeg djelovanja na smanjenju rizika od katastrofa na globalnoj razini. Naime, smanjenje rizika od katastrofa u međunarodnim razmjerima pod pokroviteljstvom je UN ISDR-a (*United Nations International Strategy for Disaster Reduction*). Pozvane su sve zemlje uključene u dosadašnje aktivnosti, ali i druge zemlje članice UN, da sudjeluju u raspravi o definiranju očekivanja i prioriteta za djelovanje na smanjenju rizika od katastrofa u razdoblju nakon 2015.

Hrvatska je geografski smještena na području koje je izravno izloženo nizu rizika od prirodnih katastrofa. Svake se godine susrećemo s posljedicama barem jedne od njih. Stoga je djelovanje na provedbi svih ciljeva i zadaća Hyogo okvirnog plana od iznimne važnosti, što podrazumijeva jačanje kapaciteta upravljanja otklanjanjem posljedica, jačanje kapaciteta za odgovor uz istovremeno jačanje svih elemenata prevencije, pravodobnog planiranja i ostvarivanja održivog razvoja te uključivanje što šireg kruga sudionika u smanjenje rizika od katastrofa (www.duzs.hr).

Kao regionalna europska platforma za smanjenje rizika od katastrofa djeluje Europski forum za smanjenje rizika od katastrofa (*European Forum for Disaster Risk Reduction, EFDRR*), kao jedan od pet koliko ih pokriva cijeli svijet. Koristi se za razmjenu informacija i znanja na razini regije te za koordinaciju ulaganja u smanjenje rizika od katastrofa u cijeloj regiji, za pružanje pomoći za učinkovito djelovanje radi smanjenja katastrofa, za pružanje šireg političkog

prostora posvećenog tom pitanju i za doprinos provedbi Hyogo okvirnog plana djelovanja (*Hyogo Framework for Action, HFA*). EFDRR je formiran 2009. i funkcionira na pristupu »odozdo prema gore« uz participaciju svih država, gradeći sustav na postojećim institucijama i organizacijama uz izbjegavanje stvaranja birokratskih slojeva i krutih struktura te poticanje osnivanja ciljanih grupa usmjerenih na temeljnu misiju EFDRR-a. EFDRR se sastaje jednom godišnje. Ima predsjedatelja i supredsjedatelja. Otvoren je za nacionalne platforme i HFA žarišne točke u Europi te stalim regionalnim i subregionalnim partnerima. Republika Hrvatska odnosno Državna uprava za zaštitu i spašavanje bila je 2012. predsjedatelj i domaćin sastanka EFDRR-a koji je održan u Dubrovniku (www.duzs.hr).

Nadalje, za praćenje napretka u postizanju ciljeva Hyogo okvirnog plana djeluje Globalna platforma za smanjenje rizika od katastrofa (UNISDR), koja se organizira svake dvije godine i okuplja predstavnike vlada, UN, međunarodnih i regionalnih organizacija, znanstvenih i akademskih institucija i privatnog sektora. Cilj je kroz razne panele, radne sastanke i plenarna zasjedanja predstaviti i ocijeniti napredak učinjen u postizanju ciljeva Hyogo okvirnog plana. Na 4. globalnoj platformi održanoj 2013. u Genevi predstavljeno je izvješće o napretku za razdoblje 2011.–2013. te su postavljene temeljne smjernice za donošenje Hyogo okvirnog plana djelovanja (*HFA2*) za razdoblje 2015.–2025. (www.duzs.hr).

4.3. Regionalna suradnja i povezanost

Regionalna suradnja u području civilne zaštite usredotočena je na suradnji država određene regije (jugoistočne i srednje Europe, mediteranskog područja) u područjima od zajedničkog interesa, kojoj je cilj jačanje sposobnosti regije da se nosi s posljedicama katastrofa. Katastrofe prelaze

nacionalne granice i nadilaze kapacitete samo jedne zemlje koja bi se trebala nositi s katastrofom, a razina kapaciteta za prevenciju i spremnost znatno se razlikuje od zemlje do zemlje. Stoga je suradnja zemalja regije prijeko potrebna za učinkovitu prevenciju i reagiranje na katastrofe (www.duzs.hr). Suradnja se odvija u okviru nekoliko regionalnih inicijativa odnosno organizacija koje su nastale sporazumnim pristupanjem pojedinih zemalja. Najznačajnije regionalne organizacije u kojima Republika Hrvatska odnosno Državna uprava za zaštitu i spašavanje razvija suradnju u području zaštite i spašavanja jesu Inicijativa za spremnost i prevenciju katastrofa jugoistočne Europe, Jadransko-jonska inicijativa, Srednjoeuropska inicijativa te Vijeće jugoistočne Europe za civilno-vojno planiranje u hitnim situacijama.

4.3.1. Inicijativa za spremnost i prevenciju katastrofa jugoistočne Europe

Proces suradnje u jugoistočnoj Europi (*South-East European Cooperation Process – SEECP*) pokrenut je 1996. u Sofiji radi jačanja regionalne suradnje i stvaranja klime povjerenja, dobrosusjedstva i stabilnosti. Posebno je obilježje SEECP-a da je nastao na poticaj država regije te da se nastoji profilirati kao autentični glas jugoistočne Europe. Osnovni ciljevi regionalne politike u okviru SEECP-a odnose se na jačanje sigurnosne i političke suradnje, gospodarskih odnosa te suradnje na području demokracije, pravosuđa i borbe protiv organiziranog kriminala. Pristupivši Povelji o dobrosusjedskim odnosima, stabilnosti, sigurnosti i suradnji u jugoistočnoj Europi, Republika Hrvatska formalno je postala punopravna članica SEECP-a 2004. (www.mvep.hr).

U studenom 2000. Pakt o stabilnosti za jugoistočnu Europu pokrenuo je Inicijativu za spremnost i prevenciju katastrofa jugoistočne Europe (*DPPI SEE, Disaster Preparedness and Prevention Initiative four South Eastern Euro-*

pe). Reorganizacijom Pakta o stabilnosti i ustrojavanjem procesa suradnje u jugoistočnoj Europi – SEECP počelo je novo poglavlje suradnje država tog područja. Naime, ključni cilj transformacije Pakta o stabilnosti bio je preuzimanje regionalne nadležnosti nad regionalnom suradnjom. U suradnji s Europskom komisijom, međunarodnim partnerima te državama regije izrađen je plan transformacije Pakta o stabilnosti prema kojem proces suradnje u jugoistočnoj Europi – SEECP preuzima ulogu političkog okvira za suradnju zemalja regije i daje političke smjernice radu Vijeća za regionalnu suradnju. Vijeće za regionalnu suradnju (RCC) zamjenjuje Pakt o stabilnosti. Osnovano je Tajništvo RCC-a sa sjedištem u Sarajevu, s glavnim tajnikom iz regije. Primopredaja nadležnosti s Pakta o stabilnosti na Vijeće za regionalnu suradnju izvršena je na sastanku 27. veljače 2008. u Sofiji. Time je dovršen proces afirmacije načela regionalne nadležnosti. Republika Hrvatska je aktivno sudjelovala u aktivnostima Pakta o stabilnosti od njegova osnutka 1999., a kao predsjedavajuća SEECP-om 2006./2007. imala je vodeću ulogu u procesu transformacije Pakta o stabilnosti u Vijeće za regionalnu suradnju u kojem i danas aktivno sudjeluje. Vijeće za regionalnu suradnju nov je okvir za regionalnu suradnju u kojoj zemlje jugoistočne Europe (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Bugarska, Grčka, Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Rumunjska, Srbija, Turska i Kosovo), Europska komisija, države donatori i međunarodne organizacije i institucije zajednički odlučuju o projektima od značenja za razvitak jugoistočne Europe. Glavne su aktivnosti Vijeća za regionalnu suradnju potpora procesima regionalne suradnje u jugoistočnoj Europi, suradnja s inicijativama i radnim skupinama koje je pokrenuo Pakt o stabilnosti za jugoistočnu Europu, potpora europskim i euroatlantskim integracijskim procesima zemalja regije te davanje smjernica glavnom tajniku RCC-a i Tajništvu RCC-a u Sarajevu (www.mvcp.hr).

Na sastanku održanom u rujnu 2007. u Zagrebu osam država (Albanija, Bugarska, Crna Gora, Makedonija, Moldavija, Rumunjska, Slovenija i Hrvatska) potpisalo je Memorandum o suglasnosti o institucionalnom okviru Inicijative za spremnost i prevenciju katastrofa kojim se definiraju prava i obveze država članica (www.duzs.hr). Sveobuhvatni je cilj DPPI-ja poticanje regionalne suradnje i koordinacije spremnosti na katastrofe kao i prevencija prirodnih katastrofa i katastrofa izazvanih ljudskim djelovanjem u jugoistočnoj Europi kroz razvoj programa i projekata koji dovode do jačanja sposobnosti u prevenciji i reagiranju na katastrofe. Osim zemalja jugoistočne Europe, Inicijativa za spremnost i prevenciju katastrofa okuplja i međunarodne vladine i nevladine organizacije i institucije te zemlje donatore. DPPI je oblikovan tako da služi interesima svojih zemalja članica (danas DPPI ima 11 država članica: Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Bugarsku, Hrvatsku, Makedoniju, Moldaviju, Rumunjsku, Srbiju i Crnu Goru, Sloveniju i Tursku) te u tom smislu ima cilj ispuniti potrebu šire i višedimenzionalne suradnje između zemalja članica na svakom stupnju procesa upravljanja rizicima katastrofa kako bi se omogućilo da zemlje suočene s katastrofom učinkovitije reagiraju i ostvare punu suradnju (www.dpqi.info).

Neki od oblika suradnje u okviru DPPI-ja radi jačanja regionalne spremnosti na katastrofe jesu: obuka za upravljanje u katastrofama, operativni timovi za brzo djelovanje u slučaju poplava u slivu Sava – Dunav, harmonizacija seizmičkih karata, povezanost putem informacijskog sustava za razmjenu podataka o industrijskim nesrećama u kontekstu Direktive Seveso II EU (PREMIAN), projekt zajedničke borbe protiv požara otvorenoga prostora država Bosne i Hercegovine, Crne Gore i Republike Hrvatske u sklopu kojega je održana obuka vatrogasnih postrojbi svih triju država, nabava opreme i pokazna vježba te je utvrđen i tekst Protokola između Bosne i Hercegovine, Srbije i Crne Gore

o žurnom prelasku vatrogasnih postrojbi preko državnih granica.

Pakt o stabilnosti pokrenuo je sljedeće četiri inicijative koje i danas djeluju, a njihovo sjedište nalazi se u Zagrebu: Centar za sigurnosnu suradnju (*RACVIAC – Centre for Security Cooperation*), Međunarodna komisija za sliv rijeke Save (*International Sava River Basin Commission*), Agencija za obrazovnoreformske inicijative u jugoistočnoj Europi (ERI SEE) i Regionalni centar za jednakost spolova (*Gender Task Force*). Sporazum o osnivanju RACVIAC-a sklopljen je 2001. između Republike Hrvatske i Savezne Republike Njemačke u okviru Pakta o stabilnosti. Od osnivanja pa do današnjih dana RACVIAC je prerasao iz multinacionalnog regionalnog središta za pomoć u provedbi sporazuma o nadzoru naoružanja u zemljama jugoistočne Europe u Centar za sigurnosnu suradnju – jedinstvenu međunarodnu organizaciju vezanu uz promicanje stabilnosti i sigurnosti u regiji. Ugovor o RACVIAC-u 2010. potpisale su Republika Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Grčka, Republika Hrvatska, Republika Makedonija, Republika Srbija, Republika Turska i Rumunjska te je stupio na snagu 1. prosinca 2011. Glavno težište djelovanja RACVIAC-a u razdoblju 2012.–2015. jest reforma sigurnosnog sektora, međunarodna i regionalna suradnja glede bržeg integriranja zemalja regije u europske i euroatlantske integracije te sigurnosna suradnja zemalja regije u području kontrole naoružanja (www.mvep.hr).

U okviru svoje zadaće promicanja stabilnosti i sigurnosti u regiji RACVIAC ima tendenciju obraditi sve aktualne teme i područja od interesa za regiju, pa tako i područje traganja i spašavanja (SAR) te se stoga obuka traganja i spašavanja provodi u suradnji RACVIAC-a i Državne uprave za zaštitu i spašavanje (www.duzs.hr).

4.3.2. *Jadransko-jonska inicijativa*

Jadransko-jonska inicijativa osnovana je na Konferenciji o sigurnosti i razvitku Jadranskog i Jonskog mora u Anconi 2000. na kojoj su sudjelovali ministri vanjskih poslova zemalja sudionica: Grčke, Italije, Hrvatske, Slovenije, Albanije i Bosne i Hercegovine. Tom prilikom usvojena je tzv. *Anconska deklaracija*, kojom se članice obvezuju na suradnju u mnogim područjima. Danas u radu Inicijative sudjeluje osam država: Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Grčka, Italija, Slovenija, Srbija i Hrvatska. U sklopu Inicijative organizirani su okrugli stolovi u četiri tematske cjeline kroz koje se odvija rad Inicijative, a to su: Okrugli stol za malo i srednje poduzetništvo, Okrugli stol za promet i pomorstvo, Okrugli stol za turizam, kulturu i međusveučilišnu suradnju i Okrugli stol za okoliš i zaštitu od požara. Državna uprava za zaštitu i spašavanje sudjeluje u radu Okruglog stola za okoliš i zaštitu od požara s glavnim ciljem jačanja regionalne suradnje za djelovanje u izvanrednim situacijama (www.duzs.hr).

Vlada RH definirala je u Programu za preuzimanje i provedbu pravne stečevine EU za 2013. prioritete suradnje u Jadransko-jonskoj inicijativi, a to su: ekološka zaštita jadransko-jonskog bazena, definiranje regije kao jedinstvenog turističkog odredišta, jačanje sveukupne gospodarske suradnje, zaštita od požara vrijednog mediteranskog sustava biosfere te definiranje buduće makroregionalne strategije (www.mvep.hr).

Na ministarskoj konferenciji Jadransko-jonske inicijative 2008. Republika Hrvatska predložila je uspostavu Regionalnog središta za obuku vatrogasnih kadrova kao središta za obuku i uvježbavanje vatrogasnih časnika iz regije koji se susreću s istim prijetnjama požara otvorenog prostora. Iznimno je važno da u zajedničkim akcijama svi sudionici slijede iste procedure i rade na isti način te bi bilo važno za

struku da svi prođu istu edukaciju. Rezultat takve zajedničke obuke bit će razmjena iskustava u borbi s požarima otvorenog prostora, razmjena različitih tehnika i taktika u gašenju požara i bolja koordinacija zračnih i zemaljskih vatrogasnih snaga. Regionalno središte bilo bi u Hrvatskoj u Divuljama kod Splita, gdje već postoje određeni kapaciteti jer su tu Vatrogasno operativno središte i Centar za specijalističko osposobljavanje Split Državne uprave za zaštitu i spašavanje, a održavani su i međunarodni i regionalni vatrogasni tečajevi. Dodatna prednost bilo bi dugogodišnje iskustvo hrvatskog vatrogastva u borbi s požarima otvorenog prostora. Regionalno središte djelovalo bi u okvirima RCC-a (*Regional Cooperation Council*) SEECF-a i bilo bi značajan doprinos sigurnosti u regiji (www.duzs.hr). Ta se ideja do danas nije ostvarila te se i dalje promiče i ulažu se napor da se u tome uspije.

U skladu s europskom strategijom razvoja: Europa 2020., Jadransko-jonska inicijativa trebala je do kraja 2014. pre-rasti u Jadransko-jonsku makroregiju po uzoru na već uspostavljene Baltičku i Podunavsku regiju. Makroregionalni pristup nov je oblik suradnje između susjednih regija u Europskoj uniji i izvan nje kako bi se bolje iskoristili postojeći instrumenti poput strukturnih fondova odnosno da se sinergijom različitih instrumenata i politika za isti novac postigne više. Predsjednici parlamenata članica Jadransko-jonske inicijative podržali su razvoj Strategije EU za Jadransko-jonsku makroregiju (EUSAIR) kao nov oblik suradnje i sredstvo za omogućavanje rasta i održivog razvoja regije čija je posebnost da okuplja države članice EU kao i one koje to tek žele postati. Donošenje stategije očekuje se do kraja 2014. (www.mvep.hr).

4.3.3. Srednjoeuropska inicijativa

Srednjoeuropska inicijativa (SEI, *Central European Initiative, CEI*) kao međunarodna regionalna organizaci-

ja praktične aktivnosti ostvaruje provedbom konkretnih projekata u okviru 18 radnih skupina: poljoprivreda; civilna zaštita; borba protiv organiziranog kriminala; kultura; obrazovanje; energetika, zaštita okoliša; informiranje i mediji; IC tehnologije; migracije; znanost i tehnologija; malo i srednje poduzetništvo; turizam; promet; manjine; mladi; ljudski resursi i stručna obuka; prekogranična suradnja i lokalni razvoj. Sve zemlje članice imenuju svoje predstavnike u radne skupine, uz koje sudjeluju i pozvani nacionalni stručnjaci. SEI danas okuplja osamnaest zemalja članica – Albaniju, Austriju, Bjelorusiju, Bosnu i Hercegovinu, Bugarsku, Crnu Goru, Češku, Hrvatsku, Italiju, Mađarsku, Makedoniju, Moldaviju, Poljsku, Rumunjsku, Slovačku, Sloveniju, Srbiju te Ukrajinu. Temeljne su smjernice djelovanja određene načelima Povelje UN, načelima Pakta o stabilnosti, dokumentima Helsinškog procesa te dokumentima OESS-a – Završni dokument, Pariška povelja za novu Europu. Suradnja unutar SEI predstavlja poticanje regionalne suradnje te je time izvor stabilnosti, sigurnosti i dobrosudsjudskih odnosa u široj regiji, a ujedno pridonosi razmjeni znanja i iskustava u procesu usvajanja europskih standarda (www.mvep.hr).

Suradnja na sprečavanju i ublažavanju prirodnih i tehnoloških katastrofa utemeljena je na sporazumu koji su 1996. sklopile Austrija, Hrvatska, Mađarska, Italija, Poljska i Slovenija, dok Europska komisija ima status promatrača. Suradnja uključuje razmjenu znanstvenih i tehničkih informacija i relevantnih podataka, zajedničkih istraživačkih programa i obrazovanja stručnjaka kako bi se uspostavili zajednički programi za civilnu zaštitu i upravljanje katastrofama. Aktivnosti se odvijaju u sklopu Radne skupine za civilnu zaštitu koja djeluje od 1992. i u kojoj je Republika Hrvatska aktivni član od osnivanja. Na godišnjim sastancima Radne skupine razmatraju se prijedlozi projekata i programa država članica kojima je cilj jačanje sposobnosti i

moćnosti za nošenje s katastrofama svih država u regiji srednje Europe (www.duzs.hr).

4.3.4. *Vijeće jugoistočne Europe za civilno-vojno planiranje u hitnim situacijama*

Inicijativa za osnivanje Vijeća jugoistočne Europe za civilno-vojna planiranja u hitnim situacijama (*Civil Military Emergency Preparedness South East Europe – CMEP*) potekla je od Vlade SAD 2000. s ciljem da zemlje regije surađuju zajedno uz potporu SAD te da se stvori pravni okvir potreban za trenutačno i učinkovito planiranje i koordiniranje raspoloživih sredstava, sukladno odluci svake države, za uklanjanje posljedica katastrofa i intervenciju. Svjesne činjenice da je civilno-vojna suradnja postala važan element za unapređenje zajedničke pomoći među nacijama u području uklanjanja posljedica katastrofa te da se bliska suradnja i koordinacija među državama jugoistočne Europe mora stalno razvijati, zemlje okupljene unutar sporazuma CMEP-a obvezuju se pomoći jedna drugoj u otklanjanju posljedica nesreća i katastrofa angažiranjem potrebnih resursa u njihovu savladavanju. Sporazum o osnivanju Vijeća potpisale su Republika Hrvatska, Bugarska, Makedonija i Slovenija u Sofiji 2001., a do danas su Vijeću još pristupile Rumunjska, Turska i Bosna i Hercegovina. Stoga Vijeće trenutačno okuplja sedam država jugoistočne Europe, a u aktivnostima Vijeća sudjeluju Albanija, Crna Gora, Grčka, Srbija i Moldavija iako još nisu potpisale Sporazum (www.foss-fpzg.com).

Stupanjem na snagu Zakona o potvrđivanju Sporazuma o osnivanju Vijeća jugoistočne Europe za civilno-vojno planiranje u slučaju opasnosti (NN-MU 11/01), Republika Hrvatska postala je punopravna članica Vijeća te je 2004. predsjedala Vijeću. Sporazum definira ulogu Vijeća kao međusobno savjetovanje država članica o metodama, praksi i

okolnostima pojedinih članica kako bi se unaprijedila praktična suradnja u upravljanju katastrofama i ublažile veličine šteta od katastrofa. Zadatak Vijeća je da koordinira napore u svim fazama ciklusa upravljanja katastrofama: prevenciji, planiranju, reagiranju, ublažavanju i obnovi. Vijeće naglašava važnost međunarodnih i nevladinih organizacija na području uklanjanja posljedica katastrofa i reagiranja na katastrofe te podržava nastojanja Ujedinjenih naroda, Organizacije sjevernoatlantskog ugovora i Vijeća euroatlantskog partnerstva u uklanjanju posljedica katastrofa.

Rad Vijeća odvija se u tri radne skupine: Radne skupine za planiranje i vježbe, Radne skupine za standarde i procedure i Radne skupine za informacijsku tehnologiju i upravljanje informacijama. Suradnja zemalja unutar CMEP-a odvija se kroz razne radionice, seminare, savjetovanja, obuke i vježbe (stožerne i terenske) na kojima sudjeluju predstavnici državnih institucija zaštite i spašavanja te na taj način razvijaju konkretne oblike suradnje u svim područjima od interesa za prevenciju i otklanjanje posljedica katastrofa (www.foss-fpzig.com).

4.4. Pokazatelji europske suradnje i uključenosti

Državna uprava za zaštitu i spašavanje u razdoblju od 2010. do 2013. aktivno je sudjelovala u mnogim elementima Mehanizma Zajednice za civilnu zaštitu, regionalnim i bilateralnim aktivnostima u civilnoj zaštiti, organizirala veći broj vježbi i obuke pripadnika civilne zaštite te aktivno sudjelovala na mnogim europskim, regionalnim i međunarodnim sastancima i konferencijama. Čelnici i službenici te Uprave izvršili su mnoge međunarodne posjete institucijama civilne zaštite drugih zemalja, a takvi posjeti kao oblik suradnje i razmjene znanja i iskustava i danas su uobičajen način rada i suradnje. To je tijelo u potpunosti izvršilo

usklađivanje svih zakona i drugih propisa s europskim propisima i standardima.

U sljedećim tablicama prikazani su praktični i formalni pokazatelji međunarodne suradnje u kojima je Državna uprava za zaštitu i spašavanje sudjelovala u navedenom vremenu. Podatke sam prikupila i obradila iz članaka o svim aktivnostima Državne uprave za zaštitu i spašavanje, koji se objavljuju i pohranjuju na web stranici toga tijela (www.duzs.hr).

Tablica 2. Pokazatelji praktične (operativne) suradnje

Godina	Vježbe				Radionice			Obuka	Tečajevi			Razmjena stručnjaka
	Međunarodne	Regionalne	EU	Stožerne	Međunarodne	Regionalne	EU		Međunarodni	Regionalni	EU	
2010.	8	/	4	/	4	6	4	/	1	2	/	/
2011.	5	1	6	/	1	4	/	4	2	2	/	2
2012.	5	/	6	4	3	10	3	12	4	/	4	4
2013.	5	1	1	1	/	/	/	6	4	9	4	1
Ukupno	23	2	17	5	8	20	7	22	11	13	8	7

Izvor: www.duzs.hr

Uzimajući u obzir da oblici operativne međunarodne suradnje u području civilne zaštite zahtijevaju velike organizacijske i operativne napore, iz pokazatelja navedenih u tablici može se zaključiti da je međunarodna suradnja u praktičnom smislu intenzivna i učestala. Vježbe civilne zaštite zahtijevaju potpunu spremnost i uvježbanost sudionika u uvjetima koji predstavljaju stvarne uvjete određenog incidenta u kojem se vježba odvija.

Tablica 3. Pokazatelji formalne suradnje

Godina	Međudržavni posjeti	Sastanci				Konferencije			Drugi oblici suradnje
		Međunarodni	Regionalni	EU	Bilateralni	Međunarodne	Regionalne	EU	
2010.	7	3	11	9	8	7	2	4	10
2011.	3	/	5	4	2	6	1	1	9
2012.	7	2	10	8	8	7	5	1	5
2013.	13	3	4	6	8	8	1	4	3
Ukupno	30	8	30	27	26	28	9	10	27

Izvor: www.duzs.hr

Pokazatelji formalne međunarodne suradnje također upućuju na intenzivnu međunarodnu suradnju na svim područjima: regionalnom, bilateralnom i u okviru EU. Područje civilne zaštite doista je područje europske i šire međunarodne suradnje te je usko povezano sa stanjem opće sigurnosti u regiji i Europi, pa i u svijetu.

5.

ZAKLJUČAK

Područje civilne zaštite nije bilo zasebno područje suradnje u EZ te stoga nije bilo ni posebno navedeno ni regulirano u Ugovoru o EZ. Sve veće prijetnje od prirodnih katastrofa i katastrofa izazvanih ljudskim djelovanjem, uvjetovane klimatskim promjenama, porastom kriminala, terorizma i drugih globalizacijskih posljedica prouzročile su potrebu međusobne pomoći i suradnje. Iz navedenih razloga 1987. 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 neposredne prijetnje od nje država članica može zatražiti svu potrebnu pomoć drugih država članica. U kontekstu globalizacijskih posljedica Vijeće Europe usvojilo je 2003. godine Europsku sigurnosnu strategiju kojom je identificirano pet glavnih prijetnji za sigurnost i interese EU u cijelom svijetu, a to su: terorizam, širenje oružja za masovno uništenje, regionalni konflikti, »slabe« države i organizirani kriminal. Revizijom Strategije 2008. dodane su nove prijetnje: *cyber* sigurnost, energetska ovisnost EU, klimatske promjene i piratstvo.

S ciljem jače suradnje i koordinirane međusobne pomoći u slučaju prirodnih katastrofa i nesreća izazvanih ljudskim

djelovanjem 2007. godine uspostavlja se Mehanizam Zajednice za civilnu zaštitu (2007/779/EZ, Euratom). Mehanizam je trebao olakšati odgovor civilne zaštite na sve vrste hitnih situacija koje nastaju unutar Zajednice i izvan nje, uključujući prirodne katastrofe i katastrofe izazvane ljudskim djelovanjem, terorističke akcije, tehnološke, radio-loške i ekološke nesreće, uključujući slučajeve onečišćenja mora. Prvi put je posebno naglašeno veliko značenje prevencije, a uloga Zajednice je da pomogne državama članicama u brzom reagiranju na katastrofe.

Uspostavom Mehanizma Zajednice za civilnu zaštitu i osnivanjem MIC-a i CECIS-a zapravo je uspostavljen cijeli sustav koji je povezivao i umrežavao sve države Zajednice kao i one koje su pristupile Mehanizmu. Naime, utvrđeni su jedinstveni standardi u civilnoj zaštiti u materijalnom, operativnom i stručnom smislu, a kroz razne elemente i aktivnosti Mehanizma omogućena je razmjena znanja, iskustava i primjera najbolje prakse. Donošenjem Mehanizma Zajednice za civilnu zaštitu i Financijskog instrumenta za civilnu zaštitu kao dva temeljna propisa kojima se uređuje područje civilne zaštite u EU uspostavljen je ciklus upravljanja u katastrofama koji se sastoji od tri glavne faze: prevencije, spremnosti i reagiranja na katastrofe.

Lisabonskim ugovorom koji je stupio na snagu 1. prosinca 2009. dodana je glava XXIII.: Civilna zaštita te je tada područje civilne zaštite prvi put utvrđeno Ugovorom kao područje suradnje EU u okviru jednog od glavnih područja djelovanja EU – okoliša u kojem Unija ima podijeljenju nadležnost s državama članicama, a u području civilne zaštite nadležna je za poduzimanje djelovanja kojima se podupiru, koordiniraju ili dopunjuju djelovanja država članica.

Lisabonskim ugovorom utvrđeno je glavno načelo civilne zaštite: načelo solidarnosti, budući da se klauzulom solidarnosti u članku 222. Ugovora o funkcioniranju EU propisuje da Unija i njezine države članice zajednički dje-

luju u duhu solidarnosti ako je neka država članica meta terorističkog napada, žrtva prirodne nepogode ili nesreće izazvane ljudskim djelovanjem. U tom slučaju Unija pokreće sve instrumente kojima raspolaže, uključujući vojna sredstva koja su joj na raspolaganje stavile države članice, kako bi spriječila terorističku prijetnju na području države članice, zaštitila demokratske institucije i civilno stanovništvo od bilo kakvog terorističkog napada, pomogla državi članici na zahtjev njezinih političkih tijela u slučaju terorističkog napada kao i u slučaju prirodne nepogode ili nesreće izazvane ljudskim djelovanjem. Uz načelo solidarnosti, koje predstavlja bit suradnje unutar EU, te uzajamne pomoći koje podrazumijeva da će države članice pomagati jedna drugoj u slučaju velikih kriza ili žurnih situacija, između ostalog, podjelom troškova i kapaciteta, kao i olakšavanjem organizacije i koordinacije u svezi s raspoloživim sredstvima i političkim dogovorima, utvrđena su i sljedeća načela: načelo supsidijarnosti (definirano Lisabonskim ugovorom), načelo izbjegavanja udvostručenju kapaciteta i struktura koje već postoje, odnosno načelo racionalnosti kapaciteta i struktura, i načelo kolektivne odgovornosti, koja su ustanovljena Mehanizmom Zajednice za civilnu zaštitu.

Aktivnosti Unije u području humanitarne pomoći provode se u okviru načela i ciljeva vanjskog djelovanja Unije odnosno u okviru područja zajedničke vanjske i sigurnosne politike, a usmjerene su na pružanje *ad hoc* pomoći te potpore i zaštite ljudi u trećim zemljama koje su žrtve prirodnih nepogoda i nesreća izazvanih ljudskim djelovanjem.

Lisabonski ugovor utvrdio je civilnu zaštitu važnom sastavnicom sigurnosne i vanjske politike EU te je na taj način nastalo novo područje djelovanja EU.

Pod utjecajem društveno-političkih i gospodarskih promjena u svijetu, Vijeće EU donijelo je 2010. Unutarnju sigurnosnu strategiju za Europsku uniju: Prema europskom sigurnosnom modelu (5842/2/10), kojom su definirane

prijetnje unutarnjoj sigurnosti EU, a to su: terorizam kao prijetnja broj jedan sigurnosti EU; organizirani kriminal (trgovina drogom, trgovina ljudima, trgovina oružjem, gospodarski i financijski kriminal, seksualno iskorištavanje maloljetnika i dječja pornografija, pranje novca i korupcija kao prijetnja osnovama demokratskog sustava i vladavini prava); *cyber* kriminal, prekogranični kriminal te nasilje huligana (posebno prigodom sportskih događanja) i maloljetničkih bandi; prirodne katastrofe i katastrofe izazvane ljudskim djelovanjem i prometne nesreće koje odnose velik broj ljudskih života. Navedene prijetnje prelaze nacionalne granice te su stoga države morale razviti svoje nacionalne sigurnosne politike i strategije, suradnju sa susjednim zemljama i obrasce bilateralne, multilateralne i regionalne suradnje.

Nadalje, Stockholmski program (2010/C 115/01) utvrdio je prioritete EU u području pravde, slobode i sigurnosti građana za razdoblje 2010.–2014. te je jasno istaknuo da se upravljanje katastrofama u EU treba temeljiti na integriranom pristupu, koji obuhvaća cijeli ciklus upravljanja katastrofama: prevenciju katastrofa, spremnost, odgovor i oporavak. Istaknuta je potreba jačanja Mehanizma Zajednice za civilnu zaštitu te radi bolje koordinacije u pružanju pomoći državama članicama i jačanje Centra za monitoring i informiranje (MIC). Također je istaknuta važnost provođenja mjera u svezi s opasnošću od korištenja kemijskim, biološkim, radiološkim ili nuklearnim sredstvima (CBRN), a posebno ako se tim sredstvima koriste terorističke skupine.

Naglašena je potreba uske suradnje s međunarodnim organizacijama, posebice s organizacijama UN koje imaju koordinirajuću ulogu u međunarodnim humanitarnim operacijama. Dakle, Stockholmskim programom još je više utvrđen sustav civilne zaštite i naglašen integrirani pristup u upravljanju katastrofama, a države članice imaju odgovor-

nost za provođenje preventivnih mjera i mjera spremnosti na nacionalnoj razini.

Poradi boljeg upravljanja rizicima i nesrećama povezanih s opasnim kemikalijama Vijeće je 1996. donijelo tzv. Direktivu Seveso II kojoj je cilj bio sprečavanje velikih nesreća koje uključuju opasne tvari te ograničavanje njihovih učinaka na čovjeka i okoliš. Direktivom Seveso II osiguravala se sustavna kontrola i nadzor potencijalnih izvora opasnosti od kemijskog zagađenja i štetnog djelovanja na okoliš i ljude, a ona je ujedno i transparentno dostupna najširoj javnosti. Od 3. veljače 1999. odredbe Direktive Seveso II postale su obvezujuće za industriju i javni sektor zemalja članica odgovornih za primjenu i provedbu Direktive, a prema članku 176. Ugovora o EZ, države članice mogu zadržati ili usvojiti strože mjere od onih sadržanih u Direktivi Seveso II. Direktiva Seveso II proširena je Direktivom (87/216/EEC) kako bi se pokrili rizici koji nastaju iz postupaka čuvanja i obrade u rudarstvu. Nadalje, od 1. lipnja 2015. države članice moraju u potpunosti primjenjivati CLP Uredbu (127/2008/EC) koja se odnosi na razvrstavanje, označavanje i pakiranje tvari i smjesa jer tada prestaje važiti stara klasifikacija kemikalija. U skladu s novom klasifikacijom bilo je nužno izvršiti prilagodbu odredbi Seveso direktiva te je stoga usvojena nova Direktiva Seveso III (2012/18/EU). Odredbe Direktive Seveso III omogućuju građanima bolji pristup informacijama o rizicima koji proizlaze iz djelatnosti obližnjih tvrtki te o tome kako se ponašati u slučaju nesreće. Učinkovita pravila omogućuju sudjelovanje zainteresirane javnosti u planiranju korištenja zemljišta za projekte i postrojenja koja podliježu Direktivi Seveso III te osiguravaju pravnu zaštitu građana kojima nije omogućen pristup informacijama i sudjelovanje u raspravi odnosno koji nisu konzultirani. Također se propisuju stroži standardi za inspekciju objekata kako bi se osigurala učinkovitija provedba sigurnosnih pravila. Slijedom navedenih

odredbi može se zaključiti da prestaje doba tajnog skladištenja i odlaganja opasnih tvari te nedostupnosti informacija za javnost i pojedinca, a o velikim nesrećama država na čijem su se teritoriju desile dužna je o tome izvjestiti Komisiju.

Republika Hrvatska kao kandidatkinja za članstvo u EU znala je da mora izgraditi sustav civilne zaštite na vrijednostima i standardima koje Unija propisuje i zahtijeva. Sustav koji je Republika Hrvatska imala bio je zastario, neučinkovit, a moglo bi se reći i zapušten te se stoga na temeljima takvoga sustava nije mogao izgraditi europski model civilne zaštite. Stoga se sustav morao graditi od početka, a Republika Hrvatska nazvala ga je zaštita i spašavanje.

Budući da u Republici Hrvatskoj nije postojao jedan zakon koji bi objedinjavao sva područja zaštite i spašavanja (vatrogastvo, civilnu zaštitu i sustav motrenja i obavješćivanja), prvi i najvažniji korak u uspostavi, izgradnji i daljnjem razvoju cjelovitog sustava zaštite i spašavanja bio je donošenje posebnog zakona – Zakona o zaštiti i spašavanju (NN 174/04, Zakon) kojim se prvi put cjelovito uredilo područje zaštite i spašavanja u RH. Tim je Zakonom propisano da je zaštita i spašavanje od interesa za Republiku Hrvatsku te uživa njezinu osobitu brigu, 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 te participacije građana te načelu kontinuiteta izvršavanja zadaća.

Drugi važan korak bio je ustrojavanje samostalnog državnog tijela za upravno područje zaštite i spašavanja. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija (NN 30/04) ustrojena je Državna uprava za zaštitu i spašavanje s danom početka rada 1. siječnja 2005. Uprava se suočila sa

zahtjevnom zadaćom stvaranja tehničko-tehnoloških pred-
uvjeta za izgradnju modernog europskog sustava zaštite i
spašavanja kao i potrebom stvaranja stručnog i kvalitetnog
kadra za obavljanje stručnih poslova po posve novom kon-
ceptu.

Nakon ustrojavanja upravnog tijela za upravno područ-
je zaštite i spašavanja bilo je nužno pristupiti tehničko-teh-
nološkom i materijalnom opremanju Državne uprave za
zaštitu i spašavanje i operativnih snaga zaštite i spašavanja,
što je i učinjeno temeljem Programa opremanja i tehnič-
ko-tehnološkog razvoja Državne uprave za zaštitu i spaša-
vanje za srednjoročno razdoblje do 2009. koje je donijela
Vlada RH.

Nadalje, prvi korak u izgradnji europskog sustava zaštite
i spašavanja, odnosno civilne zaštite, bila je implementacija
Direktive Vijeća EZ od 29. srpnja 1991. o uvođenju jedin-
stvenog europskog broja za hitne službe 112 (91/369/EEC),
koja je implementirana kroz Zakon o telekomunikacijama
(NN 122/03) te ustrojavanjem županijskih centara 112 i nji-
hovim tehničko-tehnološkim opremanjem kao i edukacijom
službenika. Jedinstveni europski broj za hitne službe 112
postao je prepoznatljiv u cijeloj EU, pa i u RH, što najbolje
pokazuje količina poziva građana na broj 112. Hrvatska je
na taj način postala dio europske mreže za žurne situacije.

Nakon obavljenog *screeninga* Hrvatska je uskladila Za-
kon o zaštiti i spašavanju (NN 174/04) s odredbama Direk-
tive Seveso II te je time završeno usklađivanje zakonodav-
stva na području zaštite i spašavanja s pravnom stečevinom
(*aquis*) EU.

Hrvatska od stupanja na snagu Memoranduma o razumi-
jevanju između Republike Hrvatske i Europske zajednice o
sudjelovanju Republike Hrvatske u Mehanizmu Zajednice
za civilnu zaštitu (stupio na snagu u rujnu 2009.) koristi se
svim elementima Mehanizma Zajednice za civilnu zaštitu

odnosno to čini Državna uprava za zaštitu i spašavanje kao tijelo u čijoj je nadležnosti upravno područje zaštite i spašavanja.

Od ustrojstva Državne uprave za zaštitu i spašavanje do danas sustav zaštite i spašavanja u Hrvatskoj potpuno je usklađen sa svim propisima, vrijednostima i standardima EU. Sudjelovanjem u elementima Mehanizma Zajednice za civilnu zaštitu (vježbe, tečajevi, obuke, razmjena stručnjaka i dr.) pripadnici sustava zaštite i spašavanja usvojili su iste vrijednosti, način rada, iskustva i primjere najbolje prakse kao i njihove kolege u drugim zemljama članicama Unije, a isto su tako prenijeli svoja znanja i iskustva, posebno iz dobre prakse gašenja požara otvorenoga prostora.

Zbog porasta broja i ozbiljnosti prirodnih katastrofa i katastrofa uzrokovanih ljudskim djelovanjem te prijetnji od mogućih ekstremnijih i dalekosežnijih katastrofa, osobito zbog klimatskih promjena i potencijalnog međudjelovanja više prirodnih i tehnoloških opasnosti, integrirani pristup upravljanju katastrofama sve je važniji. Stoga je Odlukom Europskog parlamenta i Vijeća br. 1313/2013/EU od 17. prosinca 2013. uspostavljen Mehanizam Unije za civilnu zaštitu koji se počeo primjenjivati 1. siječnja 2014. te je povezan s višegodišnjim Financijskim okvirom za razdoblje od 2014. do 2020. Donošenjem Mehanizma Unije Državna uprava za zaštitu i spašavanje i dalje aktivno surađuje s članicama Unije i koristi se svim elementima Mehanizma. Mehanizmom Unije promiče se solidarnost između država članica putem praktične suradnje i koordinacije, ne dovodeći u pitanje odgovornost svake države članice da na svojem državnom području od katastrofa zaštiti stanovništvo, okoliš i imovinu, uključujući kulturnu baštinu, te da razvija kulturu prevencije od katastrofa. Komisija je i dalje središnje upravljačko i koordinacijsko tijelo koja upravlja ERCC-om i CECIS-om, a u području osposobljavanja, vježbi, naučenih lekcija i širenja znanja uspostavlja program osposobljavanja.

nja za osoblje civilne zaštite i osoblje uključeno u upravljanje hitnim situacijama i upravlja njime. Program uključuje zajedničke tečajeve i sustav razmjene stručnjaka, pri čemu pojedinci mogu biti upućeni u druge države članice. Komisija također uspostavlja mrežu osposobljavanja, i upravlja njome, a čine ju otvoreni centri za osposobljavanje osoblja civilne zaštite i osoblja uključenog u upravljanje hitnim situacijama, kao i ostale institucije za prevenciju katastrofa, pripravnosti za katastrofe i odgovor na njih. Nadalje, Komisija razvija i održava mrežu osposobljenih stručnjaka država članica koji se mogu u kratkom roku staviti na raspolaganje i poslati u bilo koju zemlju pogođenu katastrofom.

U Državnoj upravi za zaštitu i spašvanje ustrojena su dva centra za specijalističko osposobljavanje: u Zagrebu i Splitu. U njima se održavaju međunarodni tečajevi, vježbe, obuke, seminari i drugi oblici stjecanja i razmjene znanja i iskustava. Mehanizam Unije još je više povezao i umrežio države članice te je prvi put istaknuo potrebu razvijanja kulture prevencije od katastrofa. Radi razvijanja svijesti i kulture prevencije od katastrofa Držvna uprava za zaštitu i spašavanje provodi redovite edukacije djece u školama i vrtićima pomoću edukativnog materijala te organiziranjem edukativnih vježbi, za što djeca pokazuju velik interes i radoznalost. Isto tako putem medija i promidžbenog materijala upoznaje se šira javnost o potrebi prevencije katastrofa i ponašanju koje pridonosi prevenciji.

Osim suradnje u okviru EU, Državna uprava za zaštitu i spašavanje aktivno provodi regionalnu i bilateralnu međunarodnu suradnju. Regionalna suradnja okuplja zemlje određene regije koje su izložene istim ili sličnim rizicima od katastrofa. Cilj joj je jačanje sposobnosti regije da se nosi s posljedicama katastrofa. Budući da se razina kapaciteta za prevenciju i spremnost znatno razlikuje od zemlje do zemlje, međusobnom suradnjom zemalja regije ujedinjuju se i nadopunjuju kapaciteti za učinkovitu prevenciju

i reagiranje na katastrofe. Nadalje, EU podupire regionalnu suradnju jer je ona temelj dobrosusjedskih odnosa, a time i stabilnosti i sigurnosti određene regije. Razvijanjem politike dobrosusjedskih odnosa EU ne ostavlja po strani države izvan Unije, već su one uključene u politiku prevencije i spremnosti na katastrofe kroz inicijative regionalne suradnje.

Unutar regionalne suradnje osim država regije i EU u cjelini postoje i drugi akteri koji su zainteresirani za sigurnost i stabilnost regije, a to su države šire regije, međunarodne vladine i nevladine organizacije, organizacije euroatlanske integracije te drugi moćni politički čimbenici.

Vanjsko djelovanje EU temeljem Mehanizma Zajednice (sada Mehanizma Unije) također ovisi o nizu međunarodnih čimbenika: o organizaciji UN koja ima opću koordinacijsku ulogu za operacije pružanja pomoći trećim zemljama, NATO-u kao važnom i moćnom svjetskom političkom čimbeniku te o drugim moćnim političkim silama i ograničacijama.

Budući da su države članice EU, pa i Hrvatska, trebale potpuno implementirati sve propise EU koji se odnose na područje civilne zaštite te prihvatiti i implementirati načela po kojima djeluje civilna zaštita (solidarnost, uzajamna pomoć, supsidijarnost, racionalnost kapaciteta i struktura, kolektivna odgovornost), može se zaključiti da je stvoren europski upravni prostor u tom području suradnje. Taj proces prouzročio je institucionalne promjene u državama članicama, drugačije političke procese i javne politike. Naime, u Hrvatskoj je ustrojeno novo državno tijelo za poslove civilne zaštite, odnosno zaštite i spašavanja, a unutar njega županijski centri 112, u politiku zaštite i spašavanja uključeni su novi dionici (državna tijela, jedinice lokalne samouprave, razne udruge civilnog društva, čimbenici iz gospodarstva i industrije, eksperti za određena područja, znanstvene i javne institucije i drugi zainteresirani dionici).

Osim unutarnjih dionika koji utječu na politički proces formiranja politike zaštite i spašavanja, odnosno civilne zaštite, tu su i vanjski dionici – EU, države iz regije, međunarodne vladine i nevladine organizacije.

Implementacija propisa EU iz područja civilne zaštite dovela je do novih i drugačijih procedura i postupaka. Primjerice implementacija Direktive Seveso potaknula je nove procedure u smislu inspeksijskog nadzora i suradnje sa zainteresiranom javnošću odnosno informiranja javnosti.

Osim što nas povezuju institucije EU, pravni propisi i načela EU te regionalna suradnja, EU je izgradila cijelu mrežu institucija i institucijskih mreža koje su povezale i umrežile sve članice Unije. Naime, EU je umrežena satelitskim, informatičkim i radarskim sustavima koji pokrivaju cijelo područje EU, pa i šire.

Službenici Državne uprave za zaštitu i spašavanje razmjenjuju svoja znanja i iskustva sa službenicima drugih zemalja EU i država regije. Koristeći se elementima Mehanizma Zajednice, a danas Mehanizma Unije, službenici tog tijela bili su uključeni u mnoge tečajeve, obuke, vježbe i razmjene stručnjaka te su prisustvovali mnogim bilateralnim, regionalnim i europskim sastancima, konferencijama, forumima, posjetima i drugim oblicima suradnje. Na taj način prenose se i stječu nova znanja i iskustva te se usvaja isti ili sličan način rada i procedura kao i primjeri najbolje prakse.

Na kraju, može se zaključiti da je područje zaštite i spašavanja u Republici Hrvatskoj potpuno europeizirano te je u EU stvoren jedinstven europski upravni prostor, sve s ciljem učinkovite prevencije i spremnosti na katastrofe u Europi i šire. Naime, smanjenje rizika od katastrofa dio je međunarodnih aktivnosti jer je svjetska zajednica prepoznala potrebu zajedničke suradnje na smanjenju rizika od katastrofa, što je i potvrdila na Svjetskoj konferenciji o sma-

njenu rizika od katastrofa koja je održana u Japanu 2005., rezultat koje je dokument Hyogo okvirni plan djelovanja na smanjenju rizika od katastrofa i jačanju spremnosti zemalja i zajednica. Priprema se konferencija koja se treba održati 2015. Važnost postizanja ciljeva Hyogo okvirnog plana potvrđena je djelovanjem Globalne platforme za smanjenje rizika od katastrofa (UNISDR), koja se organizira svakih dviju godina i okuplja predstavnike vlada, UN, međunarodnih i regionalnih organizacija, znanstvenih i akademskih institucija i privatnog sektora zadužene za praćenje napretka u postizanju ciljeva Hyogo okvirnog plana. Budući da je održavanje sljedeće globalne platforme predviđeno u 2015., sa zanimanjem se iščekuje i njezino izvješće o postizanju ciljeva Hyogo okvirnog plana.

LITERATURA

- Bevir, Mark (2007) *Public Governance – volume 2: Public sector reform*. SAGE Publications
- Dulabić, Vedran (2011) *Utjecaj institucionalnog okvira regionalne politike na regionalnu samoupravu – doktorska disertacija*. Zagreb: Pravni fakultet
- Erjavec, Milan (2009) *Sustav 112 u Republici Hrvatskoj – uloga, organizacija i zadaće*. U: *Zbornik radova, Stručno savjetovanje u Zagrebu 6. svibnja 2009*. SIGurnostEduca, str. 67–85
- Erjavec, Milan (2010) *Sigurnost građana i profit kompanija – oprečni i zajednički interesi analizirani s aspekta Sustava 112*. U: *Zbornik radova – III. međunarodna konferencija »Dani kriznog upravljanja«, 27.–28. svibnja 2010. u Velikoj Gorici, Veleučilište Velika Gorica*, str. 267–285
- Georgieva, Kristalina (2014) *Humanitarna pomoć i civilna zaštita*. Brisel: Europska komisija, http://europa.eu/pol/index_en.htm
- Grubiša, Damir (2005) *Europeizacija politike: Izgradnja kategorijalnog aparata europskih studija, Anali hrvatskog politološkog društva*, 1: 129–144
- Hartley, T. C. (2004) *Temelji prava Europske zajednice*. Rijeka: Pravni fakultet
- Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn, Joop F. M. Koppenjan (1997) *Managing Complex Networks – Strategies for the Public Sector*. Mjesto: SAGE Publications
- Kopal, Tamara, Arabela Vahtarić (2009) *Značaj i djelovanje Centra za monitoring i informiranje (MIC) Europske komisije*. U: *Zbornik radova – II. međunarodna konferencija »Dani kriznog upravljanja«, 28.–29. svibnja 2009. u Velikoj Gorici, Veleučilište Velika Gorica*, str. 154–159

- Kopal, Tamara, Arabela Vahtarić (2010) Civilna zaštita u okvirima Lisabonskog ugovora. U: Zbornik radova – III. međunarodna konferencija »Dani kriznog upravljanja«, 27.–28. svibnja 2010. u Velikoj Gorici, Veleučilište Velika Gorica, str. 459–471
- Koprić, Ivan (2010) Europeizacija upravnog sudovanja, rad predstavljen na savjetovanju Instituta za javnu upravu – Novi Zakon o upravnim sporovima i nova organizacija upravnog sudovanja, Zagreb, 11. svibnja 2010.
- Koprić, Ivan, Anamarija Musa, Goranka Lalić Novak (2012) Europski upravni prostor. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Kuhar, Siniša (2008) SIGMA o modernizaciji hrvatske državne uprave: reforma bez stvarne političke potpore – dostupno na: <http://www.sdlns/index.php/?article=7371&category=1>
- Kuster Lipicer, Simona (2006) Tipologiziranje policy igrača u Europskoj uniji: dileme i perspektive, Politička misao XLIII(4): 25–46
- Lalić, Goranka (2008) Hrvatska uprava u izvještajima europskih tijela, Hrvatska javna uprava, 8(4): 917–928
- Mendeš, Ivona (2004) Načela javne uprave i upravljanja u Europskoj uniji, Anali politološkog društva, 1/2005: 247–252
- Milić, Igor (2009) Mehanizmi Ujedinjenih naroda za odgovor na katastrofe. U: Zbornik radova – II. međunarodna konferencija »Dani kriznog upravljanja«, 28.–29. svibnja 2009. u Velikoj Gorici, Veleučilište Velika Gorica, str. 101–111
- Mijić, Igor (2010) Civilni aspekti kriznog menadžmenta u Europskoj uniji. U: Zbornik radova – III. međunarodna konferencija »Dani kriznog upravljanja«, 27.–28. svibnja 2010. u Velikoj Gorici, Veleučilište Velika Gorica, str. 133–150
- Musa, Anamarija (2006) Europski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava, Hrvatska javna uprava 6(1): 123–154
- Petek, Ana (2006) Proces odlučivanja u Europskoj uniji: analiza *policy* mreža, Politička misao XLIII (4): 85–104
- Petek, Ana (2008) *Policy* mreže i proučavanje javnih politika – nedostaci i prednosti, Politička misao XLV(2): 55–72
- Petek, Ana (2009) *Policy* mreže i regulatorna reforma RH – magistarski rad. Zagreb: Fakultet političkih znanosti

- Procjena ugroženosti Republike Hrvatske od prirodnih i tehničko-tehnoloških katastrofa i velikih nesreća, 2009. – www.duzs.hr
- Pusić, Eugen (ur.) (2008) Hrvatska državna uprava – stanje i perspektive, Okrugli stol održan u HAZU u Zagrebu 26.–27. 3. 2008.
- Pusić, Eugen (2003) Globalne upravne mreže. Zagreb: Rad HAZU
- Pusić, Eugen (2005) Upravne organizacije: interakcija, struktura, interes. Zagreb: Društveno veleučilište
- Toth, Ivan (2007) Jasna koncepcija zaštite i spašavanja – uvjet za EU. U: Zbornik radova Kako se štitimo od katastrofa. Zagreb: Hrvatski Crveni križ, Državna uprava za zaštitu i spašavanje i Veleučilište Velika Gorica, str. 52–57
- Trut, Damir (2007) Zakon i ustroj Državne uprave – dva su početna koraka u izgradnji sustava zaštite i spašavanja u Hrvatskoj. U: Zbornik radova Kako se štitimo od katastrofa. Zagreb: Hrvatski Crveni križ, Državna uprava za zaštitu i spašavanje i Veleučilište Velika Gorica, str. 93–101
- Vidačak, Igor (2006) Lobiranje i kanali utjecaja interesnih skupina u proširenoj Europskoj uniji: Mogućnosti i izazovi za Hrvatsku. U: Katarina Ott (ur.) Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji – Izazovi sudjelovanja. Zagreb: Institut za javne financije i Zaklada Friedrich Ebert, 81–106
- Godišnja postignuća Državne uprave za zaštitu i spašavanje od 2005. do 2011. (interni dokumenti)
- Izbori zastupnika iz Republike Hrvatske u Europski parlament, Ministarstvo uprave RH (dostupno na <http://www.uprava.hr>)

Pravni propisi Republike Hrvatske

- Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01 – ispravak, 76/10
- Zakon o zaštiti i spašavanju, NN 174/04, 79/07, 38/09, 127/10
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih organa državne uprave, NN 117/93
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija, NN 30/04

Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, NN 150/11 i 22/12

Zakon o obrani, NN 33/02 i 58/02

Zakon o telekomunikacijama, NN 122/03

Zakon o vatrogastvu u Republici Hrvatskoj, NN 58/93

Zakon o vatrogastvu, NN 106/99

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o unutarnjim poslovima, NN 78/94

Zakon o sudjelovanju pripadnika Oružanih snaga Republike Hrvatske, policije, civilne zaštite te državnih službenika i namještenika u mirovnim operacijama i drugim aktivnostima u inozemstvu, NN 33/02

Zakon o potvrđivanju Memoranduma o suglasnosti o institucionalnom okviru inicijative za spremnost i prevenciju katastrofa za jugoistočnu Europu, NN-MU 07/08

Zakon o potvrđivanju Memoranduma o razumijevanju između Republike Hrvatske i Europske zajednice o sudjelovanju RH u mehanizmu zajednice za civilnu zaštitu, NN-MU 07/09, objavljen u NN-MU 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 03/08

Zakon o sudjelovanju pripadnika Oružanih snaga Republike Hrvatske, policije, civilne zaštite te državnih službenika i namještenika u mirovnim operacijama i drugim aktivnostima u inozemstvu, NN 33/02

Uredba o ustroju i djelovanju sustava motrenja i obavješćivanja u Republici Hrvatskoj, NN 11/93

Uredba o unutarnjem ustrojstvu Državne uprave za zaštitu i spašavanje, NN 20/05, 83/08, 109/11 i 43/12

Plan zaštite i spašavanja za područje Republike Hrvatske, NN 96/10

Pravilnik o jedinstvenom europskom broju za hitne službe, NN 108/95

Pravilnik o načinu i uvjetima obavljanja djelatnosti elektroničkih i komunikacijskih mreža i usluga, NN 154/08

Pravilnik o metodologiji za izradu procjena ugroženosti i planova zaštite i spašavanja, NN 20/06 i 38/08

Pravni propisi i dokumenti EU

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 (2007/C 306/01)

Single European Act, Notification to the date of entry into force of Single European Act, signed at Luxembourg on 17 February 1986 and at The Hague on 28 February 1986, L 169, 29.06.1987.

Communication from the Commission of 25 July 2001 European governance – A white paper [COM(2001) 428 final – Official Journal C 287 of 12.10.2001

The European Security Strategy (ESS) December 2003 <http://www.eeas.europa.eu>

Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World, December 2008 S407/08 <http://register.consilium.europa.eu>

Council Directive 82/501/EEC of 24 June 1982 on the major-accident hazards of certain industrial activities

Council Directive 87/216/EEC of 19 March 1987 amending Directive 82/501/EEC on the major-accident hazards of certain industrial activities

Council Directive 88/610/EEC of 24 November 1988 amending Directive 82/501/EEC on the major-accident hazards of certain industrial activities;

Council Directive 96/82/EC of 9 December 1996 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances (SEVESO II Direktive);

Directive 2003/105/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2003 amending Council Directive 96/82/EC on the control of major-accident hazards involving dangerous substances

- Directive 2012/18/EU of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on the control of control of major-accident hazards involving dangerous substances, amending and subsequently repealing Council Directive 96/82/EC
- Directive 91/369/EEC of the 29 July 1991 on the introduction of a single European emergency call number
- Directive 98/10/EC of the European Parliament and of the Council of 26 February 1998 on the application of open network provision (ONP) to voice telephony and on universal service for telecommunications in a competitive environment
- Council Decision of 8 November 2007 establishing a Community Civil Protection Mechanism (recast) (2007/779/EC, Euratom)
- Council Decision of 5 March 2007 establishing a Civil Protection Financial Instrument (2007/162/EC, Euratom)
- Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism
- Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 25 June 1987 on the introduction of Community Cooperation on Civil Protection (87/C 176/01)
- OECD (1998) Preparing Public Administrations for the European Administrative Space. SIGMA Papers, No. 23. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml6143zd8p-en>
- OECD (1999) European Principles for Public Administration. SIGMA Papers, No. 27. OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en>;
- The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens (2010/C 115/01)
- Commission Regulation (EC) No 127/2008 of 13 February 2008 entering a designation in the register of protected designations of origin and protected geographical indications (Oscypek (PDO))
- Council of 23 February 2010, Draft Internal Security Strategy for the European Union: Towards a European Security Model (5842/2/10)

Mrežni izvori

Državna uprava za zaštitu i spašavanje – <http://www.duzs.hr>

Europska komisija – <http://ec.europa.eu>

EU, EUR-Lex – <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>

Ministarstva vanjskih i europskih poslova RH – <http://www.mvep.hr>

Vlada RH – www.vlada.hr

Ministarstvo zaštite okoliša i prirode RH – www.mzoip.hr

OEDC/SIGMA – www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments

