

Originalni naučni rad

UDK 351.862.22:005.334

DOI 10.7251/SVR1918229J

RAZGRANIČENJE OSNOVNIH POJMOVA SISTEMA ZAŠTITE I SPASAVANJA

Dr Dragiša Jurišić¹

Doc. dr Goran Maksimović²

Bezbjednosni istraživački centar, Banja Luka

Apstrakt: Najveći nedostatak savremene teorije i prakse društvenih nauka ogleda se u nedovoljno definisanom pojmovnom okviru. Tako i u sferi upravljanja vanrednim situacijama, naučna i stručna javnost nije još postigla konsenzus o definiciji ključnih pojmova. Nepostojanje ovog konsenzusa ima velike posledice kako na naučni rad tako i na proces upravljanja vanrednim situacijama. Problemi se dodatno uslozňjavaju uvođenjem termina iz engleskog jezika koji se u našem jeziku različito prevode. Upravo zbog toga ovaj rad ima za cilj da da svoj doprinos u definisanju i razumevanju osnovnih pojmova iz oblasti upravljanja vanrednim situacijama.

Ključne reči: *civilna zaštita, civilna odbrana, vanredna situacija, kriza, vanredno stanje*

UVOD

Neželjene situacije koje se događaju u nestabilnom okruženju i koje kreiraju stanje nereda u naizgled normalnom razvoju nekog sistema, čime predstavljaju ozbiljnu pretnju njegovoj osnovnoj strukturi ili fundamentalnim vrednostima i normama i koje pod vremenskim pritiskom i izuzetno nesigurnim uslovima okruženja zahtevaju donošenje hitnih odluka, sastavni su deo društva i života i u svom najjednostavnijem tumačenju predstavljaju promene. Specifičnosti svakog sistema uslovljavaju nastanak promena a njihova nelinearna priroda i složenost otežavaju njihovo otkrivanje. Uspostavljanje savremenog, integrisanog sistema za upravljanje u ovakvim situacijama, radi adekvatne pripreme, akcije i efikasnog odgovora pretpostavlja nedvosmileno definisanje ključnih pojmova. Iako nema konsenzusa nauke i struke o pojmovnom okviru, medijski se ekstenzivno eksploatišu termini iz ove oblasti, čime se ne doprinosi objektivnom sagledavanju situacije već se ona dodatno komplikuje.

¹ Bezbjednosni istraživački centar, Banja Luka, BiH, jurisicvrs@yahoo.com; bicbl@yahoo.com

² Bezbjednosni istraživački centar, Banja Luka, BiH, gomax5575@yahoo.com; bicbl@yahoo.com

U pokušaju definisanja i razgraničenja pojmova, prvo će se definisati pojmovi koji se odnose na sistem reagovanja a potom pojmovi vezani za konkretne situacije. O ovim pojmovima postoji obimna literatura, pa samim tim i mnogo definicija koje su delom komplementarne a dijelom dihotomne. U svakom slučaju, ovakve situacije predstavljaju isuviše kompleksne pojave da bi se lako definisale a često se pogrešno poistovjećuju sa sličnim pojmovima, ili se čak koriste kao sinonimi, pa je stoga neophodno izvršiti razgraničenja između osnovnih termina i koncepata koje oni označavaju.

1. POJAM CIVILNE ZAŠTITE

U funkcionalnom smislu, civilna zaštita se definiše isključivo kao humanitarna aktivnost čiji je osnovni cilj zaštita civilnog stanovništva. U savremnim uslovima pojam civilne zaštite sve se manje veže za zaštitu i spasavanje stanovništva u uslovima ratnih razaranja i fokus je na pomoći u slučaju najčešće prirodnih, antropoloških, tehničko-tehnoloških i drugih vanrednih situacija.

U skladu sa Dopunskim protokolom I iz Ženevske konvencije, na koji se mnogi pozivaju kod definisanja civilne zaštite, „civilna zaštita“ podrazumeva vršenje nekih ili svih humanitarnih aktivnosti datih u članu 61 Dopunskog protokola I sa ciljem da se civilno stanovništvo, zaštiti od opasnosti od neprijateljstava ili nesreće i da mu se pomogne da savlada njihovo neposredno delovanje, kao i da se osiguraju uslovi potrebni za njegov opstanak.

Pre nego se ova definicija i sadržaj “civilne zaštite” uzmu u dalje razmatranje treba naglasiti da u prevodu ove ženevske konvencije na engleskom jeziku, pojam koji stoji u naslovu je „civil defense” (civilna odbrana) a ne “civil protection” (civilna zaštita). Ovo poglavlje u istom dokumentu na nemačkom jeziku se prevodi kao civilna zaštita (Zivilschutz) kao i na francuskom jeziku (Protection civile) i italijanskom jeziku (Protezione civile), dok se na ruskom jeziku prevodi kao civilna odbrana (Гражданская оборона). Prevod u zemljama u okruženju i u BiH je „civilna zaštita“ za to poglavlje Dopunskog protokola I, a isto je i sa Međunarodnom organizacijom civilne odbrane (International Civil Defense Organization) čiji naziv u BiH, Srbiji, Hrvatskoj svi prevode kao Međunarodna organizacija civilne zaštite (iako u naslovu jasno stoji da se radi o civilnoj odbrani), jer je to navodno politički korektnije. Bez obzira na prevod treba istaći da se ovaj Dopunski protokol I iz Ženevske konvencije odnosi na zaštitu žrtava međunarodnih oružanih sukoba i sadrži mere koje su karakteristične za ratne uslove (zamračivanje, hitno uspostavljanje preko potrebnih službi od javnog interesa, pomoć u očuvanju dobara bitnih za opstanak) što daje jasno usmerenje da se radi o civilnoj odbrani a ne o civilnoj zaštiti.

U Rečniku civilne zaštite koji je izdala Federalna uprava civilne zaštite Fderegacije BiH (FUCZ) ističe se da je „civilna odbrana širi pojam od civilne

zaštite³. U tom Rečniku civilna odbrana se definiše kao deo bezbednosnog sistema države koji se pored zaštite i spasavanja bavi i odbranom stanovništva, materijalnih, kulturnih i drugih dobara od svih vrsta opasnosti prirodnog ili antropološkog porekla. Ovo podrazumeva i učešće civilnog stanovništva u neoružanim oblicima otpora agresoru i stvaranje uslova za sveukupnu odbranu i zaštitu. Pored toga civilna odbrana ima zadatak stvaranja uslova za normalan život i rad na postradalom području. Prema ovom rečniku, civilnu odbranu sačinjavaju: civilna zaštita, osmatranje i uzbunjivanje, veze rukovođenja, organi, privredna društva i druga pravna lica i službe, te planiranje i edukacija. Da je pojam „civilna odbrana“ širi od pojma „civilna zaštita“ i da su to dva različita pojma smatra i Grizold kada predstavlja civilnu zaštitu kao sastavni deo civilne odbrane u sistemu bezbednosti savremene države.⁴

Mirsad Abazović civilnu odbranu definiše na sličan način i za njega je to „organizovana aktivnost civilnog stanovništva radi smanjenja učinka neprijateljevog dejstva iz vazdušnog prostora, sa zemlje i mora, i održavanja ili obnavljanja bitnih uređaja i službi neophodnih za život naroda i održavanje njegovih radnih napora. Bliži zadaci civilne odbrane su: sprečavanje iznenađenja; smanjenje gubitaka, moralnih potresa i materijalnih šteta; ukazivanje pomoći i omogućavanje što bržeg otklanjanja posledica neprijateljevih dejstava. Usko surađuje sa jedinicama oružanih snaga. U nekim zemljama se stapa s odbranom i dobija vojni karakter.“⁵

Pojedini autori, poput Jakovljevića⁶, definiciju civilne odbrane dele na onu u užem i širem značenju. U užem značenju civilna odbrana je zaštita civilnog stanovništva i materijalnih dobara u uslovima rata i u slučaju opasnosti prirodnog ili antropološkog porekla. U širem smislu civilna odbrana obuhvata „odbranu civilnog društva od političke dominacije, ideoloških uticaja i prirodnog iskorišćavanja u uslovima rata, pri čemu se ne zapostavlja ni zaštita i spasavanje stanovništva, materijalnih i kulturnih dobara u uslovima mirnodopskih vanrednih situacija. U funkcionalnom smislu civilna odbrana, po ovom shvatanju u svoj delokrug rada uključuje i zaštitu organa javne vlasti, privrede, teritorije i životne sredine, sisteme informisanja i ranog upozoravanja na potencijalne opasnosti“.⁷ Sve to ukazuje da civilna odbrana nije pasivna, i kao deo unutrašnje bezbednosti omogućava da država ostvari svoje pravo samozaštite. Iako mnoge države pokušavaju samo preimenovati svoje „civilne odbrane“ u „civilne zaštite“, bez dublje analize samog sadržaja ovih sistema, vlada Italije se odlučila na podelu i to tako da

³ Huseinbašić Ć. (2004). Riječnik civilne zaštite, Federalna uprava civilne zaštite FBiH. Sarajevo. str. 24.

⁴ Grizold, A., Tatalović, S. i Cvrtila, V. (1999). Suvremeni sistemi nacionalne sigurnosti. Fakultet političkih znanosti. Zagreb. s. 10

⁵ Abazović, M. (2002). Državna bezbjednost: uvod i temeljni pojmovi. Fakultet kriminalističkih nauka. Sarajevo. s. 87.

⁶ Jakovljević, V. (2006). Sistem civilne odbrane, Fakultet civilne odbrane. Beograd.

⁷ Isto. s. 12

je civilna odbrana organizacija za vojnu odbranu i vodi pripreme za rad u ratu dok je civilna zaštita kao organizacija usmerena ka zaštiti i spasavanju u prirodnim i drugim nesrećama.⁸ U Švajcarskoj civilna odbrana je odgovornost države mada 26 kantona upravljaju civilnom zaštitom i to je u osnovi njihova odgovornost. Sa druge strane, u nekim državama, kao što je Rusija, ovi termini, civilna zaštita i civilna odbrana, su poistovjećeni. Iako su Rusi 2015.godine napravili Enciklopediju „Civilna zaštita“, taj termin su definisali u toj Enciklopediji kao sinonim za civilnu odbranu, a civilnu odbranu su definisali kao „sistem pripreme i zaštite stanovništva, materijalnih i kulturnih dobara u Rusiji od opasnosti koje proizilaze iz ponašanja neprijatelja ili rezultata njegovog djelovanja, kao i pojava prirodnog ili vještačkog karaktera“.⁹

Povratak hladnog rata, regionalni sukobi, pretnje terorista i njihove mogućnosti, i dalje postojanje nuklearnih arsenala i razvijanje istih od strane drugih država (Sjeverna Koreja, Irana), pitanje postojanja potrebe za civilnom odbranom pored civilne zaštite stavlja u novi kontekst. Neki to zovu povratak iz civilne zaštite u civilnu odbranu¹⁰ ali to su dve funkcije države koja se moraju razvijati paralelno u skladu sa savremenim demokratskim principima društva uz puno poštovanje osnovnih ljudskih prava. „Spremnost za posebne situacije u doba mira ne podrazumeva spremnost za slučaj vojnog napada.“¹¹ U skladu sa tim vrlo je bitno razumeti sadržaj pojma civilna odbrana. U zavisnosti od njegovog sadržaja zavisi i to koliko će se razlikovati od drugih termina pa tako i od termina civilna zaštita. U nekim državama kao što su SAD civilna odbrana je bila i ostala način odvratanja¹² a kroz to može uključivati i zaštitu kritične infrastrukture države kako od prirodnih vanrednih situacija tako i od raznih vrsta napada od kojih su teroristički napadi u poslednje vreme vrlo zastupljeni, ali mogu biti i razni politički motivisani napadi kao i ratni sukob. U SAD definicija civilne odbrane iz 1990.godine od strane Federalne agencije za upravljanje vanrednim situacijama (FEMA) ističe se da civilna odbrana podrazumeva aktivnosti i mere dizajnirane ili preduzete iz sledećih razloga:

- a) da minimizuju efekte na civilnu populaciju u slučaju napada ili mogućeg napada na SAD ili od strane prirodnih vanrednih situacija (disaster),
- b) deluju u slučaju trenutnih hitnih uslova koje bi kreirao jedan takav

⁸ Huseinbašić, Ć. (2007). Civilna zaštita u sistemu sigurnosti. Fakultet političkih nauka. Sarajevo. s. 68.

⁹ ГРАЖДАНСКАЯ ЗАЩИТА - ЭНЦИКЛОПЕДИЯ (2015). ТОМ I (А – Д). Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Москва. s.383

¹⁰ Alexander, D. (2002). From civil defence to civil protection – and back again". Disaster Prevention and Management: An International Journal, Vol. 11 Iss: 3. s. 209-213

¹¹ DCPA Attack Environment Manual (1973). Chapter 1: Introduction to Nuclear Emergency Operations, DCPA. Panel 1.

¹² FCDA, Annual Report for 1951, 1952. s.ix-x.

napad ili prirodna vanredna situacija (disaster),

- c) provođenje hitnih popravki ili hitne uspostave vitalnih funkcija i službi uništenih ili oštećenih u takvom napadu ili od strane prirodne vanredne situacije (disaster).¹³

Sa druge strane u dokumentima vojske SAD¹⁴ 2007. godine civilna odbrana se predstavlja istom definicijom s tim da je iz te definicije uklonjen poslednji deo „ili od strane prirodne vanredne situacije (disaster).“

Imajući sve u vidu, razlozi za sprovođenje civilne odbrane zasnivaju se bar na šest faktora i to: finansije, geopolitika, ranija iskustva sa prirodnim vanrednim situacijama, ranija iskustva iz ratova, unutrašnja politika i nuklearno oružje.¹⁵ Svi ovi faktori se mogu razmatrati u Republici Srpskoj pa i nuklearno oružje, jer postoji realna pretnja svetu od istog a onda i Republici Srpskoj. Sa druge strane porast pretnje od terorizma, ali pre svega načina njegovog ostvarivanja, daje potrebu da se razmišlja o civilnoj odbrani na drugačiji način uvažavajući i izloženost terorizmu kao faktoru koji utiče na razvoj civilne odbrane. Upotreba aviona za rušenje kula u SAD, upotreba sarina u podzemnoj željeznici u Tokiju, upotreba antraksa, i dalji razvoj raznih hemijskih i bioloških sredstava od strane raznih terorističkih organizacija dovodi nas do toga da moramo biti svesni činjenice da je pitanje vremena kada će jedna takva organizacija doći u posed nuklearnog projektila ili neke druge vrste nuklearne bombe.

Kada je u pitanju pojam civilna zaštita, već smo videli da je on uži od pojma civilna odbrana i da se razlikuju u našem jeziku kako semantički tako i sadržajno. S obzirom na suštinsku razliku u sadržaju između civilne odbrane i civilne zaštite, Republika Srpska mora da razvija obe komponente kao deo unutrašnje bezbednosti koji će omogućiti, ne samo zaštitu ljudi, materijalnih i drugih dobara od prirodnih i drugih opasnosti, nego omogućiti da država ostvari svoje pravo samozaštite kako unutar BiH tako i u slučaju ratnih opasnosti i ratnih dešavanja kako u okruženju tako i na teritoriji BiH, bez obzira na to kako je došlo do tih i takvih dešavanja. Takve aktivnosti realizuju države na zapadu kao što su Švajcarska, Nemačka ali i Rusija. Sa druge strane razvoj civilne odbrane ima opravdanje i u zaštiti civila od velikih havarija, pre svega na nuklearnim postrojenjima u okruženju, gdje stanovništvo mora biti spremno da provede u zatvorenom prostoru neko vreme a to podrazumeva obezbeđenje hranom i vodom za neki kraći period.

2. ODNOS CIVILNE ZAŠTITE I SISTEMA ZAŠTITE I SPASAVANJA

U Okvirnom zakonu o zaštiti i spasavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u BiH, zaštita i spasavanje definiše se kao oblik

¹³ FEMA (1990). Definitions of Terms.

¹⁴ DOD Dictionary of Military and Related Terms (2007). DOD; Glossary-9 (2007) Dept. of Army, WMD-CST Operations.

¹⁵ Vejl, DŽ.L. (1991). Civilna odbrana. Vojnoizdavački i novinski centar. Beograd. s. 52.

pripremanja i učešća nosilaca poslova i zadataka zaštite i spasavanja u odgovoru na prirodne ili druge nesreće (Član 2., stav (1)).¹⁶ Sa druge strane zaštita i spasavanje predstavlja element nacionalne bezbednosti¹⁷ i širi je od pojma civilne zaštite ali ne i od civilne odbrane. Sistem zaštite i spasavanja je funkcija sistema bezbednosti, odnosno podsistem sistema unutrašnje bezbednosti ali i zaokružen sistem sa svim organizacijskim i funkcionalnim elementima koji ga čine. Sistem zaštite i spasavanja je oblik pripremanja i učešća nosilaca poslova zaštite i spasavanja u odgovoru na prirodne i druge nesreće¹⁸. Iako je kao pojam širi od pojma civilne zaštite, sistem zaštite i spasavanja je samo još jedna spona između civilne odbrane i civilne zaštite. Štaviše, može se reći da je to jedna integralna funkcija svake države usmerena ka uključivanju svih subjekata (policija, vojska, privredni subjekti, privatna i pravna lica i dr), a ne samo pripadnika civilne zaštite, u aktivnosti zaštite i spasavanja.

Pojedini autori civilnu zaštitu, kao kičmu sistema zaštite i spasavanja, svrstavaju u sistem vanjske bezbednosti¹⁹, dok je za druge ona element izvršnog segmenta institucionalnog dela nacionalne bezbednosti.²⁰ U BiH sistem zaštite i spasavanja predstavlja podsistem sistema nacionalne/državne bezbednosti. Glavni podsistem sistema zaštite i spasavanja u BiH je civilna zaštita, koja je u osnovi zasnovana na zakonskim rešenjima, koja ima svoje elemente, strukturu i jasno definisane veze i odnose među njima, čime i civilna zaštita predstavlja sistem unutar većeg sistema zaštite i spasavanja. Civilna odbrana u BiH je danas teška politička tema o kojoj još uvek niko nije spreman da razgovara.

Svrstavajući sistem zaštite i spasavanja u terminološki okvir, potrebno je nešto reći i o njegovom sadržaju. Pojam „sistem zaštite i spasavanja“ je novijeg datuma i kao takav prvenstveno prepoznat kao skup mera koje sprovodi jedna društvena zajednica sa civilnom zaštitom na čelu radi spasavanja i zaštite civilnog stanovništva, materijalnih i drugih dobara od svih vrsta opasnosti u miru i ratu. Zaštita i spasavanje zahteva kompleksno i integralno sagledavanje i preduzimanje niza mera i aktivnosti na organizacijskom, kadrovskom, materijalno-tehničkom, planskom, edukativnom i drugom planu za preventivno i operativno delovanje na sprečavanju nastanka i štetnog delovanja posledica raznih opasnosti na ljude i materijalna

¹⁶ „Službeni glasnik BiH“ broj: 50/08)

¹⁷ Keković, Z. (2009). Sistemi bezbednosti, Univerzitet u Beogradu. Beograd: Fakultet Bezbednosti. s.8.

¹⁸ Babović, N.(2009). Upravljanje sistemom zaštite i spašavanja – skripta. Sarajevo: Univerzitet u Sarajevu, Fakultet političkih nauka, odsjek: sigurnost i mirovne studije. s.12.

¹⁹ Grizold, A., Tatalović, S. i Cvrtila, V. (1999). Suvremeni sistemi nacionalne sigurnosti. Fakultet političkih znanosti. Zagreb. s. 10.

²⁰ Dragišić, Z. i Đorđević, I. (2010). Sistem nacionalne bezbednosti. U Cvetković, N.V. Rizik, moć, zaštita: uvođenje u nauke bezbednosti. Beograd: Službeni glasnik, Fakultet bezbednosti. s. 131.

dobra.²¹ Sistem zaštite i spasavanja jedne države svoje mesto baštini u programiranju i planiranju bezbednosnog sistema i obuhvata: doktrinu, koncepciju i strategiju provođenja pripremanja zaštite i spasavanja, planiranje zaštitnih mera i mera spasavanja, planiranje angažovanja snaga i sredstava zaštite i spasavanja, planiranje razvoja i jačanja mera zaštite i spasavanja svih subjekata društva i dr.²² To znači da subjekti društva imaju zakonska prava i obaveze učesća u programiranju, planiranju i realizaciji brojnih aktivnosti i mera u angažovanju snaga i materijalno-tehničkih sredstava u zaštiti i spasavanju.

Sistem zaštite i spasavanja kao organizacioni sistem pripada grupi složenih, otvorenih i dinamičkih sistema. Karakteristike sistema zaštite i spasavanja proizilaze iz karakteristika organizacionih sistema. Njegovo definisanje i danas zauzima značajno mesto u naučnim raspravama. Zaštita stanovništva u uslovima vanrednih situacija, kao funkcija države, podrazumeva postojanje sistema koji je realizuje. Kao sistem, sistem zaštite i spasavanja podrazumeva postojanje institucionalnog, normativnog, upravljačkog i izvršnog dela.

Iz prikazane strukture je jasno da je zaštita i spasavanje kao sistem širi i obuhvata mnogo više od civilne zaštite. Podrazumeva veliki broj aktivnosti koje civilna zaštita ne obuhvata a koje moraju biti obuhvaćene. Sistem zaštite i spasavanja se bavi prevencijom i ublažavanjem dok civilna zaštita je segment koji se bavi pre svega spremnošću i odgovorom na vanrednu situaciju. Civilna zaštita je usmerena na odgovor dok je sistem zaštite i spasavanja usmeren ka sveobuhvatnom upravljanju vanrednim situacijama tokom sve četiri faze i to: ublažavanje, spremnost, odgovor i oporavak.

Na ovaj način se sistem zaštite i spasavanja postavlja u poziciju šireg pojma od pojma civilna zaštita. Za razliku od civilne odbrane koja je usmerena od države ka pojedincu i civilne zaštite koja je usmerena od pojedinca ka državi, sistem zaštite i spasavanja je spona između civilne zaštite i civilne odbrane. U sadržajnom smislu sistem zaštite i spasavanja je širi od pojma civilna zaštita dok je uži od pojma civilna odbrana.

3. POJMOVNO-KATEGORIJALNI APARAT IZ DOMENA UPRAVLJANJA U VANREDNIM SITUACIJAMA

Problemi upravljanja u vanrednim situacijama dodatno su usloženi uvođenjem termina iz engleskog jezika koji se u srpskom jeziku različito prevode. Definisanje i razumevanje osnovnih pojmova iz ove oblasti je zbog tog izuzetno važno ali je i dodatno usloženo, jer se za razne vrste negativnih, odnosno opasnih događaja uporedno i bez jasne svijesti o međusobnim odnosima i razgraničenjima značenja, a neretko i kao potpuni sinonimi,

²¹ Huseinbašić, Č. (1999). Civilna zaštita. Sarajevo: Federalno ministarstvo odbrane. s. 7.

²² Dujević, J. (2009). Metode procenjivanja, programiranja i planiranja zaštite i spašavanja – skripta. Sarajevo: Fakultet političkih nauka. s. 32.

koristi čitav niz termina. Tako imamo u upotrebi termine: kriza, vanredna situacija, nesreća, incident, akcident, katastrofa i vanredno stanje.

Kriza odnosno *krizna situacija* je kompleksna pojava da bi se lako definisala, a često se pogrešno poistovjećuje sa vanrednom situacijom i katastrofom, pa je stoga potrebno izvršiti razgraničenja između ovih termina i koncepata koje označavaju. Krizu karakteriše pretnja osnovnim strukturama ili fundamentalnim vrednostima i normama socijalnog sistema, koja u uslovima vremenskog pritiska i veoma nesigurnih okolnosti, zahteva donošenje kritičnih odluka. Krizna situacija je svaki ireverzibilan proces ugrožavanja i narušavanja osnovne strukture, vrednosti i normi organizacije koji, u uslovima visoko nestabilnog okruženja, nedostatka informacija, vremenskog pritiska i neodložnosti djelovanja, zahteva od centralnih aktera organizacije donošenje kritičnih odluka.²³ Radi se o ireverzibilnom procesu jer promene koje nastaju tokom kriza stvaraju novo stanje koje više nema karakteristike stanja od prije krize. Krize su proces a ne pojava ugrožavanja i narušavanja koja pogađa i deluje na osnovne strukture, vrednosti i norme organizacije i otežavaju funkcionisanje i postizanje ciljeva organizacije. Krizne situacije karakterišu uslovi visoko nestabilnog okruženja, nedostatka kredibilnih informacija, vremenskog pritiska i neodložnosti delovanja. Krize se pojavljuju u internom i eksternom okruženju i uslovljene su delovanjem svih ovih faktora.

Vanredna situacija predstavlja svaki događaj koji može uzrokovati gubitak života, oštećenje imovine i materijalnih dobara, promene u životnoj sredini te poremećaje u normalnom funkcionisanju određenog subjekta, a čije delovanje i posledice se ne mogu sprečiti, ublažiti ili sanirati raspoloživim sredstvima i kapacitetima zajednice već je neophodno upotrebiti posebne mere, snage i sredstva uz pojačan režim aktivnosti.

Ovaj pojam je vrlo široko u upotrebi iako nema saglasnosti o njegovom značenju. Vanredna situacija pred tradicionalne strukture postavlja vanredne zahteve i mora se razlikovati od pojma vanredno stanje. U ovakvim situacijama, specijalizovane (hitne) službe nisu u stanju da odgovore svojim svakodnevnim kapacitetima dok su druge komponente sistema angažovane u većoj meri. U vanrednoj situaciji angažuju se pored snaga prvog odgovora i snage drugog odgovora a država ili jedinica lokalne samouprave proglašava vanrednu situaciju kada kapaciteti kojima raspolažu nisu dovoljni da adekvatno odgovore na nastalu situaciju.

Ključni elementi za razlikovanje vanredne situacije od drugih pojmova su priroda, karakter, dimenzija događaja te potreba da se situacija rešava operativnim procedurama koje izlaze iz uobičajenih rutinskih okvira. Pored toga u vanrednoj situaciji država ili jedinica lokalne samouprave je sposobna da aktivira dodatne kapacitete, traži pomoć i da upravlja sa istim za razliku od katastrofa.

²³ Maksimović G. (2013), Model upravljanja kriznim situacijama u Republici Srpskoj, Univerzitet Sinergija, Fakultet za bezbjednost i zaštitu, Banja Luka, str.19.

Poseban problem predstavlja preuzimanje terminologije iz engleskog jezika i time definicija koje ne odgovaraju značenju na srpskom jeziku. Čak i izvorno postoje određeni problemi u terminološkom određenju sličnih pojmova poput „disaster” i „catastrophe”, koji se u našem jeziku prevode kao katastrofa, a koji ni u engleskom jeziku nisu jasno razgraničeni.²⁴

Enrike Kvaranteli (Quarantelli E.L.) je pokušao da napravi jasniju razliku između ovih termina. On uvodi i termin „everyday/routine emergencies” („svakodnevne nesreće”) kako bi napravio jasnu terminološku razliku između nesreća koje se dešavaju svakodnevno i onih koje zahtevaju angažovanje snaga van redovnih aktivnosti. Po Kvaranteliju to su četiri razlike između termina „svakodnevne nesreće” (everyday/routine emergencies) i „disaster“:

- Kod svakodnevne nesreće koriste se resursi službi kojima su to rutinske i svakodnevne aktivnosti, dok se kod „disaster” koriste i druga sredstva i organizacije a zbog toga što hitne službe nemaju dovoljno snage i sredstava da odgovore.
- Tokom „disaster” postoji potreba za formiranjem struktura koje preuzimaju primat u odnosu na redovne strukture te dobijaju vanredna ovlašćenja što se u svakodnevnim nesrećama ne dešava.
- Kod „disaster” primenjuju se drugačiji standardi u odnosu na brzinu odgovora, trijaž pacijenata, dodeljenu opremu i sl.
- Mnogo je veća saradnja privatnog i javnog sektora u „disaster” jer odgovor na „disaster” zahteva korišćenje svih raspoloživih resursa pa se tako aktiviraju privatni resursi bez posebnih protokola.²⁵

Kada se radi o razlici između termina „disaster” i „catastrophe”, Kvaranteli je ponudio pet elemenata za kvalitativno razlikovanje ova dva pojma. On je razliku, pre svega, napravio na načinu uticaja na pojedine segmente i to: infrastrukturu, lokalne vlasti, pomoć od lokalnih zajednica, na funkcije zajednice i na političke procese. Odnosno, bazirao se na kvantitativnom uticaju i to:

1. „Catastrophe” karakteriše veliko uništenje svih ili većine stambenih objekata što dovodi do nedostatka prostora za smeštaj ljudi pogođenih katastrofom dok kod „Disaster” veliki deo ovih objekata ostaje na raspolaganju za smeštaj ljudi,
2. U „Catastrophe” lokalna vlast je blokirana jer su i neki nosioci vlasti postali žrtve ili su uništeni kapaciteti poput operativnog centra i slično.

²⁴ Milašinović S. i Ž. Kešetović (2011), Krizni menadžment u istorijskoj perspektivi, Kriminalističko – policijska akademija, Beograd. str. 7-10.

²⁵ Quarantelli E.L. (2006) Catastrophes are Different from Disasters: Some Implications for Crisis Planning and Managing Drawn from Katrina, <http://understandingkatrina.ssrc.org/Quarantelli/>, počeeno 11.11.2012.

3. Pomoć iz susjednih mesta ne može biti obezbeđena, jer su i ona direktno ili indirektno pogođena sa „Catastrophe“,
4. U „Catastrophe“ se na duži period vremena prekidaju funkcije zajednice i rad institucija poput škola i drugih javnih ustanova,
5. Medijska pokrivenost događaja je u moderno vreme veća što je veća „Catastrophe“ a time su i određene političke funkcije izložene većoj kritici nego što je to u normalnim okolnostima, posebno kada zakažu sistemi zaštite i spasavanja.²⁶

Da bi jasnije naglasili razliku između ovih termina „disaster“ i „catastrophe“ u našem jeziku, potrebno je da se u obzir uzme definicije vanredne situacije a kao prvo u sklopu zakonskih rešenja u BiH, gde je vanredna situacija definisana kao „situacija u kojoj su rizici i pretnje ili posledice katastrofa, vanrednih događaja i drugih opasnosti za stanovništvo, životnu sredinu i materijalna dobra takvog obima i intenziteta da njihov nastanak ili posledice nije moguće sprečiti ili otkloniti redovnim delovanjem nadležnih organa i službi, zbog čega je za njihovo ublažavanje i otklanjanje neophodno upotrebiti posebne mere, snage i sredstva uz pojačan režim aktivnosti.“²⁷ Prema Zakonu o vanrednim situacijama Srbije član 8. stav 1., vanredna situacija se definiše na isti način.

Vanredne situacije naglašavaju potrebu za angažovanjem vanrednih snaga i sredstava, „kada društvo redovnim aktivnostima (preventivnim, operativnim i asanacionim) ne može da spreči i otkloni posledice izazvane opasnostima, one dobijaju karakter vanrednih situacija.“²⁸ „Vanredna situacija predstavlja svaki događaj koji može uzrokovati smrt, povrede, oštećenja imovine, promene u životnoj sredini te poremećaje u normalnom funkcionisanju društva, a čije delovanje i posledice se ne mogu sprečiti, ublažiti ili sanirati raspoloživim sredstvima i kapacitetima zajednice.“²⁹

U ruskoj literaturi vanredna situacija se definiše kao „narušavanje normalnih uslova života i rada u objektima ili datoj teritoriji, izazvan havarijom, elementarnim nepogodama, katastrofom, ekološkim akcidentom, epidemijom i sl., isto tako, i primenom raspoloživih sredstava koja potencijalni protivnik može upotrebiti, a mogu dovesti do ljudskih i materijalnih gubitaka, naneti štetu zdravlju ljudi ili prirodi i okruženju, značajne materijalne gubitke i narušavanje života i rada ljudi“³⁰.

Sa druge strane, „katastrofa je pojam koji se najčešće upotrebljava u smislu propasti, sloma, iznenadne velike nesreće sa veoma ozbiljnim

²⁶ Isto.

²⁷ „Službeni glasnik RS“, broj 121/12.

²⁸ Štrbac K. (2009), Vanredne situacije, Kako upravljati?, Institut za strategijska istraživanja i misija OEBS u Srbiji, Beograd, str.8.

²⁹ Maksimović G. (2013), Model upravljanja kriznim situacijama u Republici Srpskoj, Univerzitet Sinergija, Fakultet za bezbjednost i zaštitu, Banja Luka, str.29

³⁰ Jakovljević V. (2009), Značaj borbe protiv vanrednih situacija, u Vanredne situacije, Zbornik radova, Beograd 28-29. Januar, str.16.

posljedicama u smislu ljudskih života i materijalne štete“.³¹ Kao zajednička karakteristika katastrofa najčešće se navodi sledeće: veliki broj žrtava, razaranja i oštećenja materijalnih resursa koja zahvataju i one koji su u službama za hitne intervencije i drugim službama za odgovor, nesrazmer između potreba i mogućnosti za otklanjanje i saniranje posledica, pojava raznih psihičkih reakcija koje mogu negativno uticati na aktivnosti zaštite i spašavanja, hitnost intervencija koje se obavljaju po automatizmu, izazivanje pozitivnih humanih reakcija u nepogođenim i udaljenim područjima u smislu pružanja pomoći i solidarnosti.³² Ove situacije se označavaju i kao *ekstremni događaji* jer prevazilaze kapacitete odgovora zajednice a specijalizovane i hitne službe su zahvaćene i onemogućene u funkcionisanju.³³ Za pojedine autore „katastrofe ne prouzrokuju efekte, efekti su ono što nazivamo katastrofama“.³⁴ Poseban problem u definisanju katastrofa čini subjektivna dimenzija koja podrazumeva da jedan te isti događaj za različite aktere ne mora biti katastrofa te stoga, korišćenje ovog termina zahteva oprez prilikom upotrebe u naučnoj i stručnoj praksi. Za Kvarantelija ona se u potpunosti razlikuje od vanredne situacije i predstavlja situaciju u kojoj je većina infrastrukture uništena, blokiran rad institucija, prekinute funkcije zajednice i radnih institucija, a potrebni kapaciteti za odgovor premašuju mogućnosti ne samo vlastite države nego i susjednih država.³⁵ Katastrofa je više od vanredne situacije. Poseban problem u definisanju katastrofa čini subjektivna dimenzija koja podrazumeva da jedan te isti događaj za različite aktere ne mora biti katastrofa.

Ono što je za neku društvenu grupu ili geografsku zajednicu samo vanredna situacija za neposredne aktere može biti katastrofa. Uočava se problem subjektivne i objektivne percepcije ugroženosti, što utiče na definisanje situacije. Tako u objektivnom smislu jedan događaj može biti vanredna situacija dok u subjektivnom smislu on je katastrofa. Isto tako, preterano precizne i specifične definicije nisu široko primenljive na različite situacije, organizacije i subjekte ili su suviše široke, odnosno neomeđene u značenjima, pa ih je u tom slučaju teško razlikovati. Ovo nalaže definisanje određenih „parametara razlikovanja“: upotreba redovnih rutinskih aktivnosti nasuprot dodatnih sredstava i organizacije, postojanje potrebe za

³¹ Keković Z. i Kešetović Ž. (2008). Sistemi kriznog menadžmenta, Fakultet za bezbednost i zaštitu, Banja Luka. s. 20.

³² Trninić, D. (2010). Voda: uzrok prirodnih katastrofa, Hrvatska platforma za smanjenje rizika od katastrofa, Zbornik radova, 12-15, Zagreb. s. 12-15,24.

³³ Maksimović, G. (2015). Faktori efikasnog odgovora na ekstremne događaje, Upravljanje kriznim i vanrednim situacijama – teorija I praksa, Zbornik, 38 – 45, Obrenovac, s.39.

³⁴ Kešetović, Ž. (2008). Krizni menadžment. Beograd: Fakultet bezbednosti, Službeni Glasnik. s. 25.

³⁵ Quarantelli E.L. (2006) Catastrophes are Different from Disasters: Some Implications for Crisis Planning and Managing Drawn from Katrina, <http://understandingkatrina.ssrc.org/Quarantelli/>, noceheno 11.11.2012

formiranjem struktura koje preuzimaju primat u odnosu na redovne i dobijaju vanredna ovlaštenja, primena drugačijih standarda u odnosu na brzinu odgovora te obim saradnje privatnog i javnog sektora.

Uzimajući u obzir navedene terminološke razlike i uvažavajući definicije koje se javljaju u našoj literaturi, unutar zakonskih rešenja ali i drugoj stranoj literaturi, može se reći da u duhu sa našim jezikom odnos pojmova u odnosu na engleski jezik može se postaviti ovako:

Vanredna situacija = Disaster

Katastrofa = Catastrophe

Nesreća = Emergency

Ovakvo poređenje pojmova je od direktnog uticaja na način upotrebe obimne literature na engleskom jeziku.

Incident znači događaj, slučaj. Na našem govornom području pojam incident se obično koristi u negativnoj konotaciji i to da označi neki nemio događaj, neprijatan slučaj, manji sukob, zamerku, prigovor ili primedbu.

Nesreća je događaj koji je uzrokovan faktorima koji nisu pod kontrolom a ima za posledicu ugrožavanje života ili zdravlja ljudi ili životinja i materijalnu štetu i koji dovodi do poremećaja redovnih, normalnih uslova, dok hitner službe dobijaju zadatak da sve vrate u normalno stanje redovnim angažovanjem.

Vanredni događaj je u suštini nesreća većeg obima u kojoj hitne službe angažuju svoje dodatne kapacitete kako bi prevazišle trenutno stanje (angažovanje jedinica za podršku u policiji, angažovanje vozila drugih hitnih službi prve pomoći i sl.)

Akcidentom se prevashodno označava nesreća uzrokovana ljudskim faktorom, uključujući i tehnologiju a koja prevazilazi okvire tehničko-tehnološkog postrojenja u kome je nastala.

Vanredno stanje je poseban pravni režim koji se zavodi na celoj ili delu teritorije, pod kojim se podrazumeva objava nadležnog organa državne uprave kojom se suspenduje normalno funkcionisanje državne uprave, odnosno građani upozoravaju da izmene svoj uobičajeni način života ili ponašanje kako bi zaštitili živote i imovinu, dok vladine službe dobijaju nalog da deluju prema posebnim planovima, pri čemu se određene slobode i prava građana mogu ograničiti. Uzroci za uvođenje vanrednog stanja su različiti. Vanredno stanje ima dve komponente: pravni okvir koji se sastoji od ustavne i zakonske osnove za njegovo proglašenje i operativni okvir koji uključuje organizacionu strukturu i strateške planove za rukovođenje u toj situaciji.³⁶ Iako odvojene, ove komponente moraju biti sinhronizovane tj. pravni okvir mora uzeti u obzir operativne potrebe a operativni okvir mora poštovati zakonsku regulativu, uključujući i međunarodno pravo. Pojam vanrednog stanja mnogo je širi od pojma vanredna situacija i to je naročito

³⁶ DCAF Backgrounder, Geneva Centre for the democratic Control of Armed Forces, Vanredna stanja, 10/2005. s. 1.

važno u praktičnom smislu, jer vanredne situacije suštinski ne dovode u pitanje funkcionisanje političkog i ekonomskog sistema.³⁷ Vanredno stanje se uvodi od strane države dok se vanredna situacija proglašava.

ZAKLJUČAK

Nedvosmisleno definisanje pojmovnog okvira upravljanja u vanrednim situacijama neposredno utiče na utvrđivanje politike bezbednosti i izgradnje sposobnosti sistema bezbednosti u tom segmentu. Kao posledica nedovoljne određenosti, upotreba pojmova i termina izaziva probleme u teorijskom i praktičnom smislu, posebno u domenu definisanja savremenog, integrisanog sistema za upravljanje u vanrednim situacijama kroz politike i strategije, jer se sadržaj ovih dokumenata operacionalizuje, između ostalog, i kroz njih.

Pojam civilna zaštita je uži od pojma civilna odbrana i razlikuje se kako semantički tako i sadržajno. S obzirom na suštinsku razliku u sadržaju između civilne odbrane i civilne zaštite i iskustava drugih država i sistema, moraju se razvijati obe komponente kao deo unutrašnje bezbednosti koji će omogućiti, ne samo zaštitu ljudi, materijalnih i drugih dobara od prirodnih i drugih opasnosti. Na ovaj način se pojam sistema zaštite i spasavanja postavlja u poziciju šireg pojma od pojma civilna zaštita. Za razliku od civilne odbrane koja je usmerena od države ka pojedincu i civilne zaštite koja je usmerena od pojedinca ka državi, sistem zaštite i spasavanja je dvosmeran i usmeren kako od pojedinca ka državi tako i od države ka pojedincu. U sadržajnom smislu, sistem zaštite i spasavanja je širi od pojma civilna zaštita dok je uži od pojma civilna odbrana.

Nesreća ili akcident su „najniži“ pojavni oblici neželjenih događaja koji se rešavaju rutinski, uz postojeće procedure i resurse. Vanredna situacija je događaj koji predstavlja širi pojam i rešava se operativnim procedurama koje izlaze iz uobičajenih rutinskih okvira zajednice. Katastrofa ili ekstremni događaj su ekstremni proizvod vanredne situacije jer prevazilaze kapacitete odgovora zajednice a specijalizovane službe su zahvaćene i onemogućene u funkcionisanju i u fazi odgovora i u fazi oporavka. Kriza označava proces a ne pojavu i može da bude efekat događaja ili da sadrži nekoliko takvih događaja. S druge strane, pojam vanrednog stanja se razlikuje od navedenih termina suštinski jer ono podrazumeva poseban pravni režim koji se zavodi na celoj ili delu teritorije od strane nadležnog organa državne uprave i koji zakonski menja uobičajeni način života ili ponašanje.

DEMARICATION OF THE KEY TERMS IN THE SYSTEM OF CIVIL EMERGENCY MANAGEMENT

Dragiša Jurišić PhD, Goran Maksimović PhD

Abstract: The biggest deficiency in the contemporary theory and practice of social science is in the area of key terms definitions. The same situation is in the field of civil

³⁷ Purković, B. (2013). Funkcionisanje sistema sigurnosti u vanrednim prilikama. Istočno Sarajevo: Matična biblioteka Istočno Sarajevo. s.51.

emergency management, where academics and experts still has not achieved consensus regarding definitions of key terms. Lack of consensus has tremendous consequences for both scientific surveys as well as for the civil emergency management. Problem becomes even more complex with terms accepted from English language that were differently interpreted in our language. Therefore, the purpose of this paper is to give contribution in defining and understanding the key terms in the area of civil emergency management.

Key words: *civil protection, civil defence, emergency, crisis, state of emergency*

LITERATURA

1. Abazović, M. (2002). Državna bezbjednost: uvod i temeljni pojmovi. Fakultet kriminalističkih nauka. Sarajevo.
2. Alexander, D. (2002). From civil defence to civil protection – and back again". Disaster Prevention and Management: An International Journal, Vol. 11 Iss: 3.
3. Babović, N. (2009). Upravljanje sistemom zaštite i spašavanja – skripta. Sarajevo: Univerzitet u Sarajevu, Fakultet političkih nauka, odsjek: sigurnost i mirovne studije.
4. DCPA Attack Environment Manual (1973). Chapter 1: Introduction to Nuclear Emergency Operations, DCPA. Panel 1.
5. DCAF Backgrounder, Geneva Centre for the democratic Control of Armed Forces, Vanredna stanja, 10/2005.
6. DOD Dictionary of Military and Related Terms (2007). DOD; Glossary-9 (2007) Dept. of Army, WMD-CST Operations.
7. Dragišić, Z. i Đorđević, I. (2010). Sistem nacionalne bezbednosti. U Cvetković, N.V. Rizik, moć, zaštita: uvođenje u nauke bezbednosti. Beograd: Službeni glasnik, Fakultet bezbednosti.
8. Dujević, J. (2009). Metode procjenjivanja, programiranja i planiranja zaštite i spašavanja – skripta. Sarajevo: Fakultet političkih nauka.
9. FCDA, Annual Report for 1951, 1952.
10. FEMA (1990). Definitions of Terms.
11. Grizold, A., Tatalović, S. i Cvrtić, V. (1999). Suvremeni sistemi nacionalne sigurnosti. Fakultet političkih znanosti. Zagreb.
12. ГРАЖДАНСКАЯ ЗАЩИТА - ЭНЦИКЛОПЕДИЯ (2015). ТОМ I (А – Д). Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Москва.
13. Huseinbašić Ć. (2004). Riječnik civilne zaštite . Federalna uprava civilne zaštite FBiH. Sarajevo.
14. Huseinbašić, Ć. (2007). Civilna zaštita u sistemu sigurnosti. Fakultet političkih nauka. Sarajevo.
15. Huseinbašić, Ć. (1999). Civilna zaštita. Sarajevo: Federalno ministarstvo odbrane.
16. Jakovljević, V. (2006). Sistem civilne odbrane. Fakultet civilne odbrane. Beograd.
17. Jakovljević V. (2009), Značaj borbe protiv vanrednih situacija, u Vanredne situacije, Zbornik radova, Beograd 28-29. Januar.
18. Keković, Z. (2009). Sistemi bezbednosti, Univerzitet u Beogradu. Beograd: Fakultet Bezbednosti.
19. Keković Z. i Kešetović Ž. (2008). Sistemi kriznog menadžmenta, Fakultet za

- bezbjednost i zaštitu, Banja Luka.
20. Kešetović, Ž. (2008). Krizni menadžment. Beograd: Fakultet bezbednosti, Službeni Glasnik.
 21. Maksimović G. (2013), Model upravljanja kriznim situacijama u Republici Srpskoj, Univerzitet sinergija, Fakultet za bezbjednost i zaštitu, Banja Luka.
 22. Maksimović, G. (2015). Faktori efikasnog odgovora na ekstremne događaje, Upravljanje kriznim i vanrednim situacijama – teorija I praksa, Zbornik radova, 38 – 45, Obrenovac.
 23. Milašinović S. i Ž. Kešetović (2011), Krizni menadžment u istorijskoj perspektivi, Kriminalističko – policijska akademija, Beograd.
 24. Purković, B. (2013). Funkcionisanje sistema sigurnosti u vanrednim prilikama. Istočno Sarajevo: Matična biblioteka Istočno Sarajevo.
 25. Quarantelli E.L. (2006) Catastrophes are Different from Disasters: Some Implications for Crisis Planning and Managing Drawn from Katrina, <http://understandingkatrina.ssrc.org/Quarantelli/>
 26. Štrbac K. (2009), Vanredne situacije, Kako upravljati?, Institut za strategijska istraživanja i misija OEBS u Srbiji, Beograd.
 27. Trninić, D. (2010). Voda: uzrok prirodnih katastrofa, Hrvatska platforma za smanjenje rizika od katastrofa, Zbornik radova, 12-15, Zagreb.
 28. Toth, I. (2001). Upravljanje zaštitom i spašavanjem u katastrofama, u Mjere i sredstva za zaštitu od terorizma, Zagreb, IPROZ.
 29. Vejl, DŽ.L. (1991). Civilna odbrana. Vojnoizdavački i novinski centar. Beograd.