

Prof. dr *Bogoljub Milosavljević**

MEĐUNARODNA SARADNJA U OBLASTI SMANJENJA RIZIKA OD KATASTROFA

Apstrakt: *Prirodne i ljudskim aktivnostima izazvane katastrofe oduvek su predstavljale jednu od najvećih pretnji ljudskoj bezbednosti, kvalitetu života, materijalnim dobrima, životnoj sredini, društvu i ekonomiji. Uzroci katastrofa mogu da imaju prekogranično poreklo, a njihove posledice mogu da istovremeno pogađaju više zemalja, čitave regione, pa i svet. Za efikasan odgovor na rizike od katastrofa stoga je, pored lokalnog i nacionalnog delovanja, veoma važna međunarodna saradnja, a kada se katastrofe dogode, često se pogođene zemlje ne mogu izboriti sa njihovim posledicama bez međunarodne pomoći. Na tim saznanjima i potrebama je tokom proteklih četvrt veka u sistemu UN i regionalnim organizacijama, kao i na bilateralnom planu, razvijena intenzivna saradnja. Ona je do sada rezultirala zaključivanjem jednog broja značajnih konvencija i daleko većim brojem bilateralnih ugovora, a naročito brojnim rezolucijama, smernicama, vodičima i drugim instrumentima „mekog prava“. U ovom radu, autor analizira osnovne rezultate međunarodne saradnje sa ciljem identifikovanja međunarodnih obaveza Republike Srbije u oblasti smanjenja rizika od katastrofa. Na osnovu toga, daju se određene preporuke od značaja za unapređenje saradnje Republike Srbije u ovoj oblasti i dogradnju unutrašnjeg pravnog i institucionalnog okvira.*

Ključne reči: smanjenje rizika od katastrofa, prevencija, spremnost, rano upozorenje, civilna zaštita, međunarodna humanitarna pomoć, UN, EU, globalna, regionalna i bilateralna saradnja, konvencije, ugovori, vanredne situacije.

1. UVOD

Međunarodne aktivnosti usmerene ka smanjenju rizika od katastrofa¹ na lokalnom, nacionalnom, regionalnom i globalnom planu, do

* Redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu
e-mail: bogoljub.milosavljevic@pravnofakultet.rs

1 Prema definiciji iz Zakona o vanrednim situacijama (*Sl. glasnik RS*, br. 111/09, 92/11 i 93/12), katastrofa je „elementarna nepogoda ili druga nesreća i događaj koji veli-

čijeg je intenziviranja došlo u poslednjoj četvrtini XX veka, motivisane su sve izraženijim pretnjama koje prirodne i druge katastrofe širom sveta prouzrokuju po život i zdravlje ljudi, kvalitet njihovog života, materijalna dobra, životnu sredinu, društvo i ekonomiju. Prema podacima za period od dve decenije (1985–2005) prosečno je godišnje više od dvesta miliona ljudi u svetu bilo pogođeno katastrofama. Na osnovu nacionalnih i regionalnih izveštaja o primeni *Hjogo okvira za delovanje 2005–2015*,² u tih deset godina katastrofe su nastavile da proizvode teške posledice širom sveta: preko 700.000 ljudi je izgubilo život, više od 1,4 miliona ljudi je bilo povređeno, a oko 23 miliona ljudi je ostalo bez svojih domova. Uz to je od 2008. do 2012. godine oko 144 miliona ljudi bilo izloženo preseljavanju zbog katastrofa.

Procenjuje se da oko 90% svih katastrofa u svetu imaju prirodne uzroke (tj. da predstavljaju prirodne katastrofe), a toj kategoriji pripadaju i poplave iz maja 2014. godine, čije su posledice teško pogodile velike delove područja Republike Srbije, kao i određene delove područja Republike Srbije i Republike Hrvatske. Među uzrocima prirodnih katastrofa visoko mesto zauzimaju klimatske promene, dezertifikacija i propadanje životne sredine, kao procesi od univerzalnog posledičnog značenja. Uz njih se kao primeri izazova koji pogađaju istovremeno veliki broj zemalja, odnosno čitave regije i svet, uzimaju pojedine epidemije i pandemije. Takvi izazovi zahtevaju međunarodni odgovor, a posledice katastrofa se često ne mogu sanirati bez međunarodne humanitarne pomoći. Rizici od katastrofa se takođe pojavljuju i kao prepreka ostvarenju globalnih razvojnih ciljeva, ugrožavaju svetsku ekonomiju, stanovništvo i održivi razvoj zemalja u razvoju.³

Navedeni i drugi slični razlozi doveli su do značajnih napora koji su rezultirali usvajanjem čitavog niza multilateralnih i bilateralnih međunarodnih ugovora, rezolucija i drugih dokumenata od značaja za oblast smanjenja rizika od katastrofa. Kao vrhunac tih napora, mogu se označiti tri svetske konferencije o smanjenju rizika od katastrofa (1994, 2005. i 2015) i aktivnosti koje su preduzete u vezi sa implementacijom njihovih rezultata. Moglo bi se s tim u vezi primetiti da je u protekle dve do tri decenije ova

činom, intenzitetom i neočekivanošću ugrožava zdravlje i živote većeg broja ljudi, materijalna dobra i životnu sredinu [...] kao i nesreća nastala ratnim razaranjem ili terorizmom“ (član 8. tačka 5).

- 2 *Hjogo okvir za delovanje 2005–2015* predstavlja završni dokument Druge svetske konferencije o smanjenju rizika od katastrofa i o njemu će biti posebno reči.
- 3 Šire o tome u preambuli *Hjogo okvira za delovanje 2005–2015: Razvoj otpornosti nacija i zajednica na katastrofe (Hyogo Framework for Action 2005–2015: Building the resilience of Nations and Communities to Disaster, www.unisdr.org)*; kao i u preambuli *Sendai okvira za smanjenje rizika od katastrofa 2015–2030 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030, www.wcdrr.org)*.

oblast jedna od onih koje se nalaze u vrhu interesovanja UN i određenih drugih međunarodnih organizacija i, sledstveno tome, oblast u kojoj se beleži veoma intenzivan razvoj međunarodnog prava. Povezano sa tim razvojem, došlo je i do veoma značajnog razvoja nacionalnog prava velikog broja zemalja u istoj oblasti.

Na obim napora koji se preduzimaju u oblasti smanjenja rizika od katastrofa i ublažavanja posledica katastrofa jasno ukazuju veoma brojne rezolucije Generalne skupštine, Ekonomskog i socijalnog saveta i Saveta bezbednosti UN, kao i intenzivno angažovanje UNDP-a, Kancelarije Visokog komesara za ljudska prava, UNICEF-a, UNEP-a, UNESKO-a, UNHCR-a, Habitata UN, FAO-a, Svetskog programa za hranu (WFP), Svetske zdravstvene organizacije (WHO), te drugih specijalno kreiranih tela, aranžmana i programa, kakvi su, na primer, Kancelarija za koordinaciju humanitarnih poslova (Office for Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA) i Međuresorski sekretarijat Međunarodne strategije za smanjenje rizika od katastrofa (UN Inter-Agency Secretariat of the International Strategy for Disaster Reduction – UNISDR). Ovaj sekretarijat je organizovan i na regionalnom nivou.⁴

Neprocenjiv je značaj i napora Međunarodne federacije Crvenog krsta i Crvenog polumeseca (u daljem tekstu: MCK), kao i pojedinih drugih humanitarnih ili drugih međuvladinih (Međunarodna organizacija za migracije – IOM, Međunarodna organizacija civilne odbrane – ICDO) i nevladinih međunarodnih organizacija, kao i Svetske banke. Tome svakako treba dodati i veliki broj posebnih regionalnih aranžmana i organizacija. Delimičan uvid u njihove obimne aktivnosti može da se stekne i na osnovu međunarodnih ugovora, rezolucija, smernica i drugih odabranih dokumenata na koje će ovde biti dalje ukazano.

Predmet ovog teksta je analitički prikaz međunarodne saradnje u oblasti smanjenja rizika od katastrofa i, na osnovu toga, formulisanje zaključaka od značaja za unapređenje domaćeg, inače skromnog, pravnog okvira.⁵ Obuhvaćeni su instrumenti ugovorne prirode (bilateralni i multilateralni međunarodni ugovori), kao i važniji međunarodni instrumenti tzv. „mekog prava“ (*soft law*),⁶ kakvi su odgovarajuće rezolucije,

4 www.isdr.org.

5 Iako predmet ovog rada nije domaći pravni okvir, vredi napomenuti njegovu nesolidnost. Naime, čitava oblast reagovanja na katastrofe je bila potpuno zanemarena do donošenja Zakona o vanrednim situacijama, krajem 2009. godine. Niz ključnih sistemskih postavki iz toga zakona još uvek nije realizovan (procene rizika, sistem ranog upozorenja, sistem civilne zaštite, finansiranje), a on se ne bavi prevencijom i smanjenjem rizika od katastrofa, kao ni obnovom i izgradnjom postradalih područja.

6 Mada nema opšteprihvaćene definicije „mekog prava“, ovaj pojam obično referiše na međunarodne instrumente neugovorne prirode (tj. sve one koji nisu sačinjeni u for-

deklaracije, kodeksi standarda i prakse, smernice i modeli. Takvi dokumenti ne proizvode formalne međunarodnopravne obaveze, već imaju moralnu (političku) snagu kao dokaz međunarodnog konsenzusa i/ili najbolje prakse. Uz to se pruža i delimičan uvid u međunarodna običajna pravila koja se odnose ili bi se mogla odnositi na ovu oblast, utoliko što su obuhvaćeni dosadašnji rezultati rada Komisije UN za međunarodno pravo na utvrđivanju sadržine takvih pravila, njihovom razvoju i kodifikaciji.⁷

Posle ovog uvoda sledi centralni deo rada koji je strukturiran u pet osnovnih celina: Opšte međunarodnopravne obaveze; Hjogo okvir za delovanje 2005–2015. i Sendai okvir za smanjenje rizika od katastrofa 2015–2030; Evropski mehanizmi saradnje; Regionalna saradnja u Jugoistočnoj Evropi i bilateralni sporazumi koje je zaključila Republika Srbija. Prikaz oblika saradnje i pravnih i političkih obaveza je, zbog njihove brojnosti i razuđenosti, nužno ostao u granicama analitičkog prikaza, bez teoretskih razmatranja i produbljenih pravnih analiza, kao i bez ocena o praktičnim aspektima pojedinih oblika saradnje koja je uspostavljena na osnovu odgovarajućih međunarodnih instrumenata.

2. OPŠTE MEĐUNARODNE OBAVEZE

Brojni su multilateralni međunarodni ugovori koji su od direktnog ili indirektnog značaja za oblast smanjenja rizika od katastrofa, naročito ukoliko ih posmatramo zajedno sa svim onim međunarodnim ugovorima koji se na specifičan način primenjuju u situacijama prirodnih ili ljudskim aktivnostima prouzrokovanih katastrofa. S obzirom na njihov predmet regulisanja, bilo bi moguće da se oni klasifikuju na osnovu više kriterijuma. Za svrhe ovog rada uzeta je pojednostavljena klasifikacija tih ugovora na one kojima se garantuju pojedina ljudska prava (2.1), na one koji se tiču

mi međunarodnih ugovora i sporazuma), a koji sadrže principe, norme, standarde ili druge izjave o očekivanom ponašanju država. U nekim slučajevima, nepoštovanje „mekog prava“ može imati nepovoljne posledice (političke i ekonomske) po državu „koja ih prenebregava“. Uporedi: Dimitrijević, V. *et al.*, 2012, *Osnovi međunarodnog javnog prava*, treće izdanje, Beograd, Beogradski centar za ljudska prava i Dosije studio, str. 58. Termin „meko pravo“ se takođe ponekad koristi za označavanje slabih, nejasnih ili skromno formulisanih odredaba ugovora (videti: Shelton, D., 2006, *Normative Hierarchy in International Law*, 100 *American Journal of International Law*, pp. 291, 319 navedeno prema: *Law and legal issues in international disaster response: a desk study*, 2007, Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, pp. 21, 165).

7 International Law Commission (ILC) je na svom 58. zasedanju, avgusta 2006. godine, uvrstila u svoj program rada pitanje „zaštite ljudi u prirodnim katastrofama“, UN Doc. No. A/61/10 (2006). Nacrt pravila o tome izrađen je 2014. godine (o čemu će biti reči kasnije).

međunarodne humanitarne pomoći (2.2) i na one koji se tiču međunarodnog odgovora na rizike od katastrofa (2.3).

2.1. LJUDSKA PRAVA U SITUACIJAMA KATASTROFA

Prema zbirci referentnih dokumenata o pravu i pravnoj zaštiti u odnosu na katastrofe,⁸ koju su sačinili MCK i UNDP, kao univerzalni instrumenti o ljudskim pravima od značaja za ovu oblast navedeni su prvenstveno Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966), Međunarodni pakt o socijalnim, ekonomskim i kulturnim pravima (1966) i Konvencija sa Protokolom o statusu izbeglica (1951, 1967). Od prava garantovanih u prva tri instrumenta, posebno su izdvojena prava iz čl. 2, 3, 6, 7, 13, 14, 17, 22. i 25. Univerzalne deklaracije,⁹ prava iz čl. 2, 3, 4, 6, 9. i 12. prvog pakta¹⁰ i prava iz čl. 2, 3, 11. i 12. drugog pakta.¹¹ (U slučaju Republike Srbije podrazumeva se da za nju proizlaze identične obaveze u pogledu prava zagarantovanih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima). Posebno apostrofiranje Konvencije o statusu izbeglica, kao i odgovarajućih dokumenata o položaju interno raseljenih lica,¹² svakako je pitanje od naročitog značaja za situacije prirodnih i drugih katastrofa.

U jednom sadržajnijem pregledu međunarodnih standarda o ljudskim pravima koja mogu biti izložena riziku u slučajevima prirodnih katastrofa,¹³ obuhvaćen je daleko širi korpus ovih prava. Osim na samu

8 International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and UNDP, 2014, *Short course on law, legal protection and disasters: reference documents*, San Remo, Italy, 8–12 December.

9 To su sledeća prava: zabrana diskriminacije; pravo na život, slobodu i bezbednost ličnosti; pravo na pravni subjektivitet; jednakost pred zakonom i pravo na jednaku zaštitu; sloboda kretanja i izbora mesta stanovanja; pravo azila; pravo na imovinu; pravo na socijalno osiguranje i ekonomska, socijalna i kulturna prava i pravo na odgovarajući standard života.

10 To su: pravo na uživanje prava priznatih Paktom i zabrana diskriminacije; jednakost polova; mogućnost suspendovanja određenih prava u slučaju „izvanredne javne opasnosti koja je proglašena zvaničnim putem“ po propisanoj proceduri (tj. vanredno stanje); pravo na život; pravo na slobodu i ličnu bezbednost i sloboda kretanja i nastanjivanja.

11 To su sledeća prava: obaveza država da preduzimaju korake do maksimuma svojih raspoloživih sredstava radi ostvarenja svih prava iz ovog pakta, uključujući traženje međunarodne pomoći; jednakost muškaraca i žena u uživanju prava iz ovog pakta; pravo na odgovarajući životni standard i pravo na fizičko i duhovno zdravlje.

12 O ovom pitanju videti: *Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policy makers*, October 2008, Brooking Institution, University of Bern.

13 Harper, E., 2009, *International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations*, Rome, International Development Law Organization (IDLO).

sadržinu prava i na međunarodne standarde koji se tiču pojedinih prava, posebno su data upućivanja na rizike po pojedina prava, odnosno na mogućnosti ugrožavanja prava u slučaju prirodnih katastrofa, zatim na razloge zbog kojih se pojedina prava mogu ograničavati, kao i na praksu i na međunarodne vladine i nevladine organizacije koje su specijalizovane za zaštitu tih prava. O kojim se sve pravima radi, može se videti iz pregleda sadržaja ove temeljne i kvalitetne studije:

1. tzv. „pravosudna prava“ (pravo na jednakost pred zakonom, pravo na pravnu ličnost, pravo na pravno sredstvo, pravo na zaštitu od retroaktivnosti zakona, zaštita od samovoljnog hapšenja i zadržavanja, prava lica lišenih slobode, pravo na zaštitu od surovog, nehumanog i ponižavajućeg postupanja, pravo na fer suđenje i pravo na preispitivanje sudske odluke);
2. građanska i politička prava (pravo na jednakost i sloboda od diskriminacije, sloboda od ropstva, prisilnog rada i drugih oblika nasilja i zloupotreba, pravo na privatnost, sloboda savesti, mišljenja i izražavanja, sloboda veroispovesti, sloboda udruživanja, pravo na učešće u upravljanju javnim poslovima, pravo na imovinu, sloboda kretanja i nastanjanja, zaštita od prisilnog preseljenja i prava dece);
3. ekonomska, socijalna i kulturna prava (pravo na adekvatan životni standard, pravo na adekvatnu brigu o zdravlju, pravo na socijalnu sigurnost, pravo na obrazovanje, prava radnika, pravo na humanitarnu pomoć i pravo na lična dokumenta);
4. posebna zaštita osetljivih grupa u slučajevima katastrofa:
 - 4.1. zaštita prava žena (sloboda od diskriminacije po osnovu pola, zaštita od nasilja i tradicionalnih oblika povređivanja, zaštita od eksploatacije, slobodan pristanak na brak, jednakost i zaštita prava žena u braku, socijalna, ekonomska i kulturna prava žena, sloboda izbora prebivališta i boravišta, pravo na učešće u upravljanju javnim poslovima i prava zaposlenih žena);
 - 4.2. zaštita prava osoba sa posebnim potrebama (ekonomska, socijalna i politička prava, zaštita od diskriminacije, zaštita od eksploatacije i zloupotreba, briga o zdravlju, pravo na autonomiju, pravni kapacitet i zaštita, posebne opasnosti);
 - 4.3. Zaštita prava manjinskih grupa (zaštita od diskriminatorских zakona i politika, zabrana podstrekavanja, zaštita osnovnih prava i sloboda, zaštita kulturne prakse i identiteta, građanska, ekonomska, socijalna i kulturna prava, pravo na učešće u upravljanju javnim poslovima i zakonska prava);

- 4.4. zaštita prava starih lica (posebna zaštita, potrebe starih lica u situaciji nakon katastrofe, osnovna zaštita i pomoć starim licima u zadovoljavanju njihovih potreba);¹⁴
- 4.5. zaštita prava dece (registrovanje rođenja, pravo dece na roditeljsku brigu, alternativni aranžmani za staranje o deci, usvajanje dece, zabrana teškog rada, zabrana seksualne eksploatacije dece, zabrana i sprečavanje trgovine decom);
5. zemljište i upravljanje svojinom u situacijama katastrofa (pravo na adekvatno stanovanje, evakuacije u slučaju katastrofe, zaštita domova, zaštita stanova, zaštita registara o identitetu, skloništa za slučaj opasnosti, pravo na restituciju i odštetu, procedure i sporovi o restituciji, nesvojinska prava držalaca iznajmljenih stanova, bespravno useljenih lica i beskućnika);
6. suzbijanje rizika od korupcije u vezi sa situacijama katastrofa (povećani rizici od korupcije, tipovi i akteri korupcije, preporuke za borbu protiv korupcije).

Svako od prava sa navedene široke liste u tačkama 1. do 5. ima svoje specifične vidove ostvarivanja i zaštite u situacijama katastrofa sa kojima moraju biti detaljno upoznate sve institucije i mehanizmi za upravljanje u katastrofama, a naročito snage sistema zaštite i spasavanja, policija, pravosudni i drugi organi čija je misija zaštita ljudskih prava kako u redovnim, tako i u vanrednim situacijama (tj. kada su prava češće izložena kršenju). Na specifičnu sadržinu pojedinih prava, naročito prava na život, na hranu i vodu, na zdravlje, na odeću i smeštaj i drugih, posebno ukazuju odgovarajući vodiči i smernice pripremljeni od strane međunarodnih organizacija (lista tih dokumenata navodi se u narednoj podtački). Da bi se prava adekvatno zaštitila, bilo bi poželjno da postoje naročito pripremljena stručna uputstva o ovoj tematici i odgovarajuća obuka osoblja svih uključenih domaćih institucija. Od iste je važnosti i obraćanje specijalne pažnje na rizike od korupcije u situacijama katastrofa i saniranja njihovih posledica (naročito u vezi sa raspodelom pomoći, procenom i naknadom štete i ulaganjima za sanaciju oštećenih i izgradnju uništenih objekata).

2.2. Međunarodna humanitarna pomoć

O pružanju međunarodne humanitarne pomoći postoji izuzetno obiman set rezolucija, smernica, vodiča i drugih dokumenata međunarodnih organizacija. Po brojnosti i značaju izdvajaju se, najpre, rezolucije Generalne skupštine, Ekonomskog i socijalnog saveta i Saveta bezbednosti UN.

14 Videti: *Charter 14 for older people in disaster risk reduction: resilience for life*, UNISDR, 2014 (www.unisdr.org/inform/publications/40218).

Počev od sredine šezdesetih godina prošlog veka, kada su UN odlučile da, umesto dotadašnje sporadične i ograničene pažnje, posvete punu i stalnu pažnju pitanjima ublažavanja katastrofa i koordinacije humanitarne pomoći (UN GA Res. 2034/XX/1965), došlo je do intenziviranja napora organa i tela ove organizacije. Između drugih aktivnosti, odlučeno je da devedesete godine prošlog veka budu proglašene za Međunarodnu dekadu smanjenja prirodnih katastrofa (UN GA Res. 42/169 od 1987. godine). Usledilo je usvajanje rezolucije Generalne skupštine 46/182 iz 1991. godine (A/RES/46/182), koja je obezbedila osnovni okvir za humanitarnu pomoć, zatim Strategije iz Jokohame i Plana akcije za bezbedniji svet, usvojenih posle prve Svetske konferencije o smanjenju rizika od katastrofa 1994. godine, Milenijumske deklaracije iz 2000. godine i drugih aktivnosti koje će, najpre, dovesti do usvajanja Hjogo okvira za delovanje 2000–2015, a zatim i do Sendai okvira za smanjenje rizika od katastrofa 2015–2030.

Od rezolucije 46/182 iz 1991. godine pa do danas, usvojen je impozantan broj sličnih dokumenata. Samo u jednom pregledu odabranih rezolucija, usvojenih od 1991. do 2008. godine, koji je pripremila Kancelarija za koordinaciju humanitarnih poslova (OCHA), dati su ključni stavovi u formi izvoda iz usvojenih rezolucija na preko 150 stranica teksta.¹⁵ Tim rezolucijama je definisana politika i omogućen normativni razvoj sledećih pitanja: principa i okvira za humanitarnu pomoć, zaštite civila i interno raseljenih lica, pristupa humanitaraca, sigurnosti i bezbednosti humanitarnog osoblja, humanitarno-vojnih odnosa u pružanju humanitarne pomoći, spremnosti za prevenciju i izgradnje institucija, Međuagencijskog stalnog komiteta (Inter-Agency Standing Committee – IASC), finansiranja humanitarnih aktivnosti (uključujući Central Emergency Response Fund – CERF), koordinacije humanitarnih aktivnosti na terenu, upravljanja informacijama i drugih pitanja.

U domenu pružanja humanitarne pomoći i olakšavanja položaja civila pogođenih posledicama prirodnih katastrofa izuzetan značaj imaju i rezolucije MCK-a. Između ostalih pitanja, one se odnose na saradnju nacionalnih organizacija Crvenog krsta i Crvenog polumeseca, obezbeđenje medicinske i druge pomoći, posebne aspekte tehnoloških udesa, radio-komunikacije, pojednostavljenje formalnosti za izdavanje viza osoblju Crvenog krsta, vazdušni transport humanitarne pomoći, uspostavljanje humanitarnih principa, jačanje spremnosti nacija za odgovor na katastrofe i preispitivanje postojećeg pravnog okvira za međunarodnu humanitarnu

15 Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Policy Development and Studies Branch, Policy and Studies Series, 2009, *Compilation of United Nations resolutions on humanitarian assistance: Selected resolutions of the General Assembly, Economic and Social Council and Security Council: Resolutions and Decisions*.

pomoć.¹⁶ Pored rezolucija, od velikog je značaja Statut MCK-a od 1986. godine, izmenjen 1995. i 2006. godine.¹⁷

Pored drugih međunarodnih organizacija, od posebnog značaja su i aktivnosti Interparlamentarne unije (IPU). U većem broju svojih rezolucija, ona je pozivala države članice da unaprede međusobnu saradnju i uzmu učešća u pružanju međunarodne humanitarne pomoći, da priznaju značaj razvoja okvira za tu pomoć u saglasnosti sa principima neutralnosti i nepristrasnosti i uz puno poštovanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta i nacionalnog jedinstva država, kao i da pristupe izradi međunarodne konvencije o ublažavanju međunarodnih katastrofa (ovo poslednje je ostalo bez adekvatnog odjeka).

Među drugim instrumentima „mekog prava“, naročito mesto zauzimaju vodiči i smernice, koje su izradile pojedine međunarodne vladine i nevladine organizacije i koji, često u formi uobičajenoj za pravna akta, nastoje da kodifikuju, dalje razvijaju i preporuče pažnji država postojeća i buduća (*de lege ferenda*) običajna i ugovorna pravila. Neki od takvih dokumenata su:

1. smernice za unutrašnje unapređenje i regulisanje ublažavanja međunarodnih katastrofa i inicijalne pomoći za oporavak (2007);
2. vodeći principi o internom raseljavanju lica (1998);
3. operativne smernice o zaštiti lica u situacijama prirodnih katastrofa (2011, IASC), sa Operativnim smernicama o ljudskim pravima i prirodnim katastrofama (2006, IASC);
4. Nacrt „ček-liste“ o zakonu i smanjenju rizika od katastrofa (IFRC – UNDP Project 2012–2015, updated 22 October 2014)¹⁸;
5. „Pinheiro“ principi o stanovanju i restituciji svojine izbeglica i raseljenih lica (2005);
6. vodeći principi o sigurnosti poseda gradske sirotinje;¹⁹

16 Više o rezolucijama MCK: *Law and legal issues in international disaster response: a desk study*, pp. 56–57.

17 *Short course on law, legal protection and disasters: reference documents*, pp. 166–167.

18 Pored brojnih sastanaka i konsultacija, u pripremi ovog dokumenta izrađen je izveštaj o zakonodavstvu u upravljanju katastrofama 31 zemlje: *Effective law and regulation for disaster risk reduction: a multi-country report*, IFRC and UNDP, June 2014. U poslednjem, petom delu ovog dokumenta, sadržane su preporuke za izradu zakona o smanjenju rizika od katastrofa (pp. 84–89).

19 Dokumenti navedeni pod 1. do 6. dati su u: *Short course on law, legal protection and disasters: reference documents*, pp. 69 etc. Uz dokument pod brojem 1 videti i: *Introduction to the Guidelines for the domestic facilitation and regulation of International disaster relief and initial recovery assistance*, 2011, IFRC, www.ifrc.org, kao i inoviranu verziju: *Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster*

7. Kodeks ponašanja u vezi sa humanitarnom pomoći u situacijama prirodnih i tehnoloških katastrofa (1995, IFRC);²⁰
8. Nacrt modela sporazuma o olakšavanju humanitarnih operacija (1980, ILA – International Law Association). Svrha ovog modela je da posluži državama kao osnova za zaključivanje bilateralnih i višestranih ugovora kojima će uspostaviti aranžmane za međusobnu pomoć, carinske, vizne, poreske i druge potrebne olakšice za ekipe i dobra koja se koriste za pružanje pomoći i obavezu pružalaca pomoći da se povinuju domaćem pravu države kojoj se pruža pomoć;²¹
9. Nacrt pravila o zaštiti lica u slučaju katastrofa (2014, ILC).²² Ovaj nacrt obuhvata 21 član i njime se, najpre, uređuju obaveze država u vezi sa zaštitom lica i pojedinih njihovih prava, obaveza država na saradnju u smanjenju rizika od katastrofa i njihova međusobna prava i obaveze u pogledu traženja, pružanja i okončanja pomoći. Prema članu 11, sve države bi imale dužnost da aktivno deluju na smanjenje rizika od katastrofa na svojoj teritoriji i da, radi toga, izvrše procenu rizika, da prikupljaju i dele sa drugim državama informacije o rizicima i ranijim gubicima, kao i da izgrade i održavaju sisteme za rano upozorenje.

Na drugoj strani, kada je reč o regulativi u formi multilateralnih međunarodnih ugovora, ona je znatno skromnija. Možda razlog tome leži u činjenici što pitanja međunarodne humanitarne pomoći zalaze u brojna područja međunarodnog prava, zahtevajući često stvaranje izuzetnih pravnih režima i, time, odstupanja od uobičajenih normi u odgovarajućim pravnim područjima. Osim toga, uprkos činjenici da se u situacijama katastrofa redovno manifestuje svest o međunarodnoj solidarnosti najvećeg broja subjekata globalizovanog sveta, pitanje pretvaranja te prakse u međunarodnu obavezu država ima za sada drugačiji izgled, odnosno nailazi na određene prepreke. Zbog toga u međunarodnom pravu još uvek nema direktnih referenci na obavezu pružanja humanitarne pomoći. Jedini takav instrument je Međunarodna konvencija o pravima lica sa posebnim

Relief and Initial Recovery Assistance (with commentary), March 2013, IFRC – OCHA – IPU.

- 20 Dostupno na: www.ifrc.org/Docs/pubs/disasters/codeconduct. Ovom kodeksu je pristupio veliki broj nevladinih humanitarnih organizacija, a među njima i više stotina evropskih organizacija.
- 21 Ovaj model je usvojen na 58. konferenciji ILA, održanoj u Beogradu od 17. do 23. avgusta 1980. godine (videti: *Law and legal issues in international disaster response: a desk study*, p. 60).
- 22 Videti: ILC Draft Protection of persons in the event of disasters, in: *Short course on law, legal protection and disasters: reference documents*, pp. 172–175.

potrebama (2006), prema kojoj su „države dužne da preduzmu sve neophodne mere za obezbeđenje zaštite i sigurnosti lica sa posebnim potrebama u situacijama rizika, uključujući situacije oružanih sukoba, humanitarne opasnosti i pojavu prirodnih katastrofa.“²³

Posmatrano po pojedinim pravnim područjima, kao konvencije čije su odredbe od značaja za pružanje međunarodne humanitarne pomoći mogu se označiti:²⁴

1. Ženevske konvencije o međunarodnom humanitarnom pravu, koje se primenjuju u situacijama oružanih sukoba, s tim što se pojedine njihove odredbe po izuzetku primenjuju i u doba mira, odnosno u prilikama kada koincidiraju oružani sukobi i prirodne katastrofe. Takvi se izuzeci odnose na čl. 23, 30. i 59. Četvrte ženevske konvencije, na član 74. Treće ženevske konvencije i pojedine odredbe dopunskih protokola;²⁵
2. u odnosu na pitanja statusa izbeglica i interno raseljenih lica, kao što je već napomenuto, primenjuje se Konvencija sa Protokolom o statusu izbeglica;
3. u pogledu privilegija i imuniteta od neposrednog značaja su Konvencija o privilegijama i imunitetima UN (1946), Konvencija o privilegijama i imunitetima specijalizovanih agencija UN (1947), Bečka konvencija o diplomatskim odnosima (1961) i Bečka konvencija o konzularnim odnosima (1963). Na pitanja bezbednosti osoblja UN i pridruženog osoblja u misijama UN odnosi se Konvencija o bezbednosti UN i pridruženog osoblja (1994), sa Opcionim protokolom od 2005. godine;
4. u oblasti carina od najvećeg značaja su Konvencija o pojednostavljenju i harmonizaciji carinskih procedura, poznata kao „Kjoto carinska konvencija“ (usvojena 1973. i dopunjena 1999. godine) i Konvencija o privremenom uvozu („Istambulska konvencija“, 1990). Ovom drugom i njenim aneksima se omogućuje pojednostavljena procedura privremenog uvoza u pogledu dokumentacije, obaveza i taksi za opremu i druge stvari potrebne za saniranje posledica katastrofa (kao što su medicinska, hirurška i laboratorijska oprema, vozila, ćebad, šatori i drugo). Postoji i posebna Carinska konvencija o privremenom uvozu profesionalne opreme (1962);
5. u oblasti saobraćaja je nekoliko konvencija od značaja za humanitarnu pomoć, kakve su Čikaška konvencija o međunarodnom

23 UN GA Res. 61/106, UN. Doc. No. A/RES/61/106 (2007).

24 Prema: *Law and legal issues in international disaster response: a desk study*, pp. 36 etc.

25 Detaljnije: *Law and legal issues in international disaster response: a desk study*, pp. 36–37.

civilnom avio-saobraćaju (1944) i njen Aneks broj 9, konvencije u oblasti pomorskog saobraćaja i konvencije o carinskom režimu u pojedinim vidovima saobraćaja;

6. i za oblast međunarodnih telekomunikacija postoji više konvencija, od kojih je najznačajnija Tampere konvencija o stavljanju na raspolaganje telekomunikacionih resursa za operacije ublažavanja katastrofa i pomoći (1998);
7. u oblasti donorskog prava postoje Konvencija o pomoći u hrani (1999) i neki drugi međunarodni dokumenti, a u oblasti zdravstvenog prava određeni instrumenti (Međunarodna zdravstvena regulativa iz 1951. godine, revidirana 2005).

2.3. Međunarodni odgovor na rizike od katastrofa

Kao instrumente koji imaju za cilj upravo iznalaženje međunarodnog odgovora na rizike od katastrofa, odnosno formulisanje mera koje treba preduzeti udruženim naporima država, UN kao svetske organizacije i drugih međunarodnih organizacija i zainteresovanih strana, možemo označiti jedan broj do sada zaključenih multilateralnih međunarodnih ugovora, zatim naročiti skup aktivnosti koji je prethodio Hjogo okviru i koji sledi tokom njegove realizacije, kao i aktivnosti u vezi sa pripremanjem Sendai okvira („post-2015“ aktivnosti).

Pored pomenute Tampere konvencije, ovoj grupi konvencija pripadale bi konvencije koje se uobičajeno svrstavaju u međunarodno ekološko pravo, i to:

1. Okvirna konvencija UN o klimatskim promenama (1992), sa Kjoto protokolom iz 1997. godine;²⁶
2. Konvencija UN o borbi protiv dezertifikacije u zemljama koje su ugrožene ozbiljnim sušama i/ili dezertifikacijom;²⁷
3. Konvencija UN o biološkom diverzitetu (1992);²⁸
4. Bazelska konvencija o kontroli prekograničnog kretanja opasnog otpada i njegovom odlaganju (1989);²⁹
5. Konvencija Međunarodne organizacije rada br. 147 o prevenciji velikih industrijskih akcidenata (1993);³⁰

26 UN TS, T. 1771, No. 30822; FCCC/CP/1997/Annex 1. Videti i: *Short course on law, legal protection and disasters: reference documents*, pp. 62 etc.

27 UN TS, T. 1954, No. 33480. Videti i: *Short course on law, legal protection and disasters: reference documents*, pp. 40–61.

28 UN TS, T. 1760, No. 30619.

29 1673 UN TS 57.

30 Dostupno na: www.ilo.org/ilolex/english.

6. Konvencija o pomoći u slučaju nuklearnih udesa i radioloških opasnosti (1986);³¹
7. Konvencija o pravu vanplovidbenog korišćenja međunarodnih vodotokova (1997)³² i još neke druge.

Kao što se može iz naziva navedenih konvencija zaključiti, one su usmerene ka smanjenju rizika od nastupanja katastrofa i međunarodnom odgovoru na nastale katastrofe. Poslednja na popisu je delimično takve namene, ali je njen značaj poseban za Republiku Srbiju kao jednu od priobalnih država na Dunavu i drugim rekama međunarodnog karaktera (Sava, Drina, Tisa, Tamiš i druge reke).

3. HJOGO OKVIR ZA DELOVANJE 2005–2015. I SENDAI OKVIR ZA SMANJENJE RIZIKA OD KATASTROFA 2015–2030.

3.1. HJOGO OKVIR ZA DELOVANJE 2005–2015.

Održavanju Druge svetske konferencije o smanjenju rizika od katastrofa u japanskom gradu Hjogo (18. do 25. januara 2005) prethodio je multilateralni razvoj događaja usmerenih ka istom cilju, na koji je ukratko ukazano u Aneksu uz finalni izveštaj sa te konferencije.³³ Reč je, najpre, o skupu brojnih rezolucija i inicijativa, koje su usvojene u periodu od 1994. do 2003. godine,³⁴ a zatim i o jednom broju značajnih skupova i dokumenata usvojenih na njima.

Naime, tokom Međunarodne dekade za smanjenje prirodnih katastrofa, održana je 1994. godine u Jokohami Prva svetska konferencija o smanjenju prirodnih katastrofa,³⁵ na kojoj je usvojena *Strategija iz Jokohame: Smernice za prevenciju prirodnih katastrofa, pripremljenost i ublažavanje, sa Akcionim planom („Jokohama strategija“)*. Ekonomski i socijalni savet i Generalna skupština UN usvojili su potom *Međunarodnu strategiju za smanjenje katastrofa* (2000).³⁶ Njome je stvoren međuresorski

31 1439 UN TS 275.

32 Videti: UN Treaty Service, <http://untreaty.un.org>.

33 A/CONF.206/6. Pored sajta UNISDR (www.unisdr.org), izveštaj se može videti i u zbirci dokumenata: *Short course on law, legal protection and disasters: reference documents*, pp. 88–109.

34 Videti listu relevantnih okvira i rezolucija u dokumentu: Extracts Relevant to Disaster Risk Reduction From International Policy Initiatives 1994–2003, *Inter-Agency Task Force on Disaster Reduction*, 9th meeting, 4–5 May 2004.

35 A/CONF.172/9.

36 Rezolucije Generalne skupštine 59/231, 58/214, 57/256, 56/195, 54/219.

okvir i mehanizam za kontakt i koordinaciju u okviru sistema UN (Međuresorska radna grupa za smanjenje katastrofa – IATF/DR i Međuresorski sekretarijat – UNISDR), sa mandatom da promoviše informisanje i angažovanje javnosti, širi mreže i partnerstva i povećava znanje o uzrocima katastrofa i opcijama za smanjenje katastrofa. Na osnovu stečenih iskustava u reagovanju na katastrofe, a sa ciljem jačanja saradnje u akcijama spasavanja od katastrofa, osnovana je Međunarodna savetodavna grupa za potragu i spasavanje (International Search and Rescue Advisory Group – INSARAG), sa ekipama za potragu i spasavanje u gradovima (Urban Search and Rescue – USAR), ekipama za procenu i koordinaciju (UN Disaster Assessment and Coordination – UNDAC) i operativnim centrima koji se lociraju i deluju na područjima pogođenim katastrofama (On Site Operations Coordination Centre – OSOCC).³⁷

U *Milenijumskoj deklaraciji* (2000)³⁸ utvrđena je namera jačanja saradnje u cilju smanjenja broja i posledica prirodnih i katastrofa prouzrokovanih ljudskim faktorom. Na Svetskom samitu o održivom razvoju (2002)³⁹ usvojen je *Johanesburški plan implementacije*, kojim se zahteva delovanje radi rešavanja „pitanja osetljivosti, rizika, procene i upravljanja katastrofama, uključujući prevenciju, ublažavanje, pripremu, hitno reagovanje i obnovu, kao suštinski element za bezbedniji svet u XXI veku“.

Konačno, na konferenciji o praćenju napretka ostvarenog u sprovođenju Jokohama strategije⁴⁰ označena je, kao glavni izazov u predstojećim godinama, potreba preduzimanja sistematičnijih napora u suočavanju sa rizicima od katastrofa „u kontekstu održivog razvoja i izgradnja otpornosti jačanjem nacionalnih i lokalnih kapaciteta za upravljanje rizicima i njihovo smanjenje“. Kao konkretne praznine i nedostaci naznačeno je sledećih pet oblasti: upravljanje – organizacioni, zakonski i politički okviri; utvrđivanje rizika, procena, praćenje i rano upozorenje; upravljanje znanjem i obrazovanjem; smanjenje ključnih faktora rizika; i pripremljenost za efikasno reagovanje i obnovu.

U sledu tih događaja, odlukom Generalne skupštine UN sazvana je Druga svetska konferencija o smanjenju rizika od katastrofa,⁴¹ na kojoj je usvojen *Hjogo okvir za delovanje 2005–2015: Razvoj otpornosti nacija i zajednica na katastrofe*. Osnovni deo tog dokumenta su „Prioriteti za delovanje u periodu 2005–2015“, kojih je ukupno pet, a za svaki od njih su utvrđene i ključne aktivnosti. Ti prioriteti i aktivnosti su sledeći:

37 Više o tome: Kešetović, Ž., 2007, *Krizni menadžment*, Beograd, Fakultet bezbednosti i Službeni glasnik, str. 229. i d.

38 Rezolucija Generalne skupštine 55/2.

39 A/CONF.199/20.

40 A/CONF.206/L.1.

41 U skladu sa Rezolucijom Generalne skupštine 58/214 od 23. decembra 2003. godine.

- (1) *obezbediti da smanjenje rizika od katastrofa postane nacionalni i lokalni prioritet sa jakom institucionalnom osnovom za sprovođenje* (države treba da razvijaju političke, zakonske i institucionalne okvire za smanjenje rizika od katastrofa, kako bi imale veću sposobnost za upravljanje rizicima i za smanjenje rizika od katastrofa). Ključne aktivnosti su: 1) izgradnja nacionalnog institucionalnog i zakonskog okvira;⁴² 2) resursi⁴³ i 3) učešće zajednice;
- (2) *otkriti, proceniti i pratiti rizike od katastrofa i poboljšati sistem ranog upozorenja* (osnova za smanjenje rizika od katastrofa i podsticanje kulture otpornosti na katastrofe sastoji se u poznavanju opasnosti i fizičkih, društvenih, ekonomskih i ekoloških osetljivosti na katastrofe, i načina na koji se opasnosti i osetljivosti kratkoročno i dugoročno menjaju, kao i u delovanju u skladu sa tim znanjem). Ključne aktivnosti su: 1) procena nacionalnih i lokalnih rizika; 2) rano upozorenje;⁴⁴ 3) kapaciteti i 4) regionalni i rizici u povelju;
- (3) *koristiti znanje, inovacije i obrazovanje u cilju izgradnje kulture bezbednosti i otpornosti na svim nivoima* (dobrim informisanjem i motivisanjem kulturom prevencije i otpornosti mogu se znatno umanjiti katastrofe). Ključne aktivnosti su: 1) upravljanje i razmena informacija; 2) obrazovanje i obuka;⁴⁵ 3) istraživački rad i 4) informisanje javnosti;
- (4) *smanjiti faktore rizika* (rizici od katastrofa koji stoje u vezi sa promenom društvenih, ekonomskih, ekoloških i uslova korišćenja ze-

42 Potrebni su nacionalni integrisani mehanizmi za smanjenje rizika od katastrofa kao što su *multisektorske nacionalne platforme*, sa podeljenim nadležnostima od lokalnog do nacionalnog nivoa; integrisanje smanjenja rizika u razvojne politike i planove; uvođenje zakona koji podržavaju smanjenje rizika od katastrofa, uključujući podsticaje za preduzimanje aktivnosti smanjenja rizika i ublažavanja; decentralizovanje nadležnosti i resursa za smanjenje rizika na lokalne i subnacionalne vlasti, u zavisnosti od slučaja i dr. Pojam „nacionalna platforma“ označava nacionalne mehanizme za koordinaciju i političko vođenje aktivnosti radi smanjenja rizika od katastrofa, a po svojoj prirodi je multisektorski i interdisciplinarni, podrazumeva učešće javnog i privatnog sektora i civilnog društva, kao i agencija UN prisutnih na nacionalnom nivou. Ove platforme su nacionalni mehanizam Međunarodne strategije za smanjenje katastrofa. Njihovo uspostavanje je predviđeno rezolucijom Ekonomskog i socijalnog saveta broj 1999/63 i rezolucijama Generalne skupštine UN 56/195, 58/214 i 58/215.

43 Naročito postojanje posebnih kadrova za razvoj i sprovođenje politike upravljanja rizicima, programa, zakona i drugih propisa za smanjenje rizika u svim odgovarajućim sektorima i organima vlasti na svim nivoima uprave i budžeta.

44 Između ostalog, države se pozivaju da sprovedu rezultate Druge međunarodne konferencije o ranom upozoravanju, održane u Bonu 2003. godine.

45 Posebno je potrebno uključiti znanja o smanjenju rizika u školske programe na svim nivoima, uvesti posebne programe obuke i učenja za konkretne sektore (razvojni planeri, lokalni službenici i dr.) i sprovesti obuke za postupanje u slučaju opasnosti.

mljišta, kao i uticaj opasnosti koje se vezuju za geološke događaje, vreme, vodu i promene klime, predmet su razvojnog planiranja i izrade programa na nivou sektora i važno pitanje u situacijama nakon katastrofa). Ključne aktivnosti su: 1) upravljanje životnom sredinom i prirodnim resursima; 2) prakse društvenog i ekonomskog razvoja⁴⁶ i 3) planiranje korišćenja zemljišta i druge tehničke mere;

- (5) *povećanje spremnosti na katastrofe radi efikasnog reagovanja na svim nivoima* (dobra pripremljenost i spremnost za reagovanje nadležnih organa, pojedinaca i zajednice mogu u momentu katastrofe znatno smanjiti posledice i gubitke). Ključne aktivnosti su: 1) jačanje političkih, tehničkih i institucionalnih kapaciteta za upravljanje katastrofama na lokalnom, nacionalnom i regionalnom nivou; 2) negovanje holističkog pristupa kroz međuresorsku saradnju institucija za rano upozorenje, smanjenje rizika od katastrofa, hitno reagovanje na katastrofe i slično na svim nivoima; 3) razvoj regionalnih pristupa i politika, operativnih mehanizama, planova i komunikacionih sistema za efikasno i hitno reagovanje na katastrofe u situacijama koje prevazilaze nacionalne kapacitete; 4) usvajanje i periodično noveliranje planova priprema za katastrofe i za reagovanje u njima na svim nivoima, sa posebnim akcentom na najosetljivije oblasti i grupacije, kao i sprovođenje redovnih vežbi, uključujući i vežbe za evakuaciju; 5) podsticanje osnivanja fondova za vanredne situacije, gde je to potrebno i 6) razvoj posebnih mehanizama za puno angažovanje relevantnih aktera u smanjenju rizika od katastrofa, uključujući zajednice, kao i izgradnja duha dobrovoljnog angažovanja.

U desetogodišnjem periodu primene Hjogo okvira urađeno je dosta na oživotvorenju njegovih prioriteta, širenju znanja, razmeni iskustava i dobre prakse, kao i na razvoju nauke od značaja za smanjenje rizika od katastrofa. U celini posmatrano, ostvaren je napredak u smanjenju rizika od katastrofa na lokalnom, nacionalnom, regionalnom i globalnom planu i, posebno, u jačanju kapaciteta država za upravljanje u situacijama katastrofa. Unapređena je svest o tome da je smanjenje rizika od katastrofa efektivna investicija u prevenciju budućih gubitaka, a efikasno upravljanje katastrofama značajan doprinos održivom razvoju. Razvijene su globalna

46 Između ostalog, posebno je neophodno staranje o bezbednosti hrane, integrisanje planova za smanjenje rizika u sektor zdravstva i uvođenje standarda „bolnice bezbedne od katastrofa“, zaštita i ojačanje kritičnih infrastruktura (škole, bolnice, elektrane, objekti za vodosnabdevanje, saobraćajnice i dr.), razvoj posebnih šema za brigu o siromašnima, starima, deci, osobama sa posebnim potrebama, raseljenim licima i dr., razvoj finansijskih mehanizama za podelu rizika, osiguranje i reosiguranje itd.

platforma i regionalne platforme za smanjenje rizika od katastrofa, uspostavljeni forumi za saradnju i savetovanje i ojačani međunarodni instrumenti za kolektivnu akciju na planu smanjenja rizika od katastrofa. Uz nacionalne izveštaje o sprovođenju Hjogo okvira,⁴⁷ izrađivani su regionalni izveštaji, globalne procene i brojne studije⁴⁸ i instruktivni dokumenti, sprovedene su određene akcije i kampanje međunarodnog karaktera (na primer, kampanja *Making Cities Resilient: My City is Getting Ready*) i pružana je pomoć pojedinim zemljama (u vidu stručnih procena, davanja preporuka i dr.), među kojima i Republici Srbiji.⁴⁹

3.2. SENDAI OKVIR ZA SMANJENJE RIZIKA OD KATASTROFA 2015–2030.

Međutim, u istom desetogodišnjem periodu primene Hjogo okvira katastrofe su nastavile da proizvode teške posledice. Zbog toga je konstatovano da, uprkos postignutim rezultatima, Hjogo okvir ima određenih praznina koje treba nadomestiti kako bi se pojačali lokalni, nacionalni, regionalni i globalni naponi koji su neophodni za bolje predviđanje, planiranje i smanjenje rizika od katastrofa. Potreban je širi i usredsređen preventivni pristup koji će dati efikasnije rezultate i koji je zasnovan na multisektorskom konceptu i uključivanju svih zainteresovanih aktera u implementaciju politika, planova i standarda. Akcija treba da se fokusira na faktore koji uzrokuju katastrofe i povećavaju rizike od njih, kao što su klimatske promene, neplanirana urbanizacija, loše upravljanje zemljištem, slabi institucionalni aranžmani, nedovoljno informisanje o rizicima, slabosti u regulativi, nedovoljne investicije u cilju smanjenja rizika od katastrofa, ograničena dostupnost tehnologija, neumereno korišćenje pri-

47 *Serbia: National progress report on the implementation of the Hyogo Framework for Action (2011–2013)*, www.preventionweb.net/english/hyogo/progres/reports/v.php?id=31705&pid:223.

48 Na primer: 1) *2009 UNISDR Terminology of Disaster Risk Reduction*, May 2009, Geneva; 2) *International cooperation to reduce disaster risk*, 2014, UNISDR (www.unisdr.org/inform/publications/37964); 3) *A compendium of Disaster Risk Reduction Practices in cities of Western Balkans and Turkey: a review of selected cities participating in UNISDR's „Making Cities Resilient: My City is Getting Ready“ campaign*, UNISDR, Europe Commission, WMO, 2014 (www.unisdr.org/inform/publications/39825).

49 Na osnovu zajedničke inicijative UNDP, Capacity for Disaster Reduction Initiative (CADRI), UNISDR i UNOCHA, izvršena je Procena kapaciteta za smanjenje rizika od katastrofa u Srbiji (2011) i izraden je Nacrt akcionog plana za razvoj kapaciteta za smanjenje rizika od katastrofa u Srbiji (2015), u skladu sa prioritetima Hjogo okvira (izgradnja institucija, identifikacija i monitoring rizika od katastrofa, sistem ranog upozorenja i pripravnost). O mehanizmima za pomoć te vrste videti: *A Global Review: UNDP Support to Institutional and Legislative Systems for Disaster Risk Management*, 2007, UNDP, www.undp.org/bcpr.

rodnih resursa, narušavanje ekosistema itd. Potrebna je, dakle, akcija koja redukuje faktore – uzročnike katastrofa, ali koja u isto vreme umanjuje ranjivost i osetljivost zajednice na katastrofe.⁵⁰ Ukratko, Hjogo okvir je obezbedio kritičke smernice za akciju i doprineo napretku u ostvarivanju Milenijumskih razvojnih ciljeva, ali su u njegovoj primeni uočeni određeni nedostaci koje treba hitno otklanjati i to je bio zadatak narednog okvira.

Polazeći od navedenih ocena, u Sendai okviru se najpre navodi sedam globalnih ciljeva koje treba ostvariti. Oni se odnose na: značajno smanjenje smrtnosti od katastrofa u svetu; smanjenje ugroženosti ljudi od katastrofa; smanjenje direktnih ekonomske štete i gubitaka od katastrofa; smanjenje štete po kritičnu infrastrukturu i ustanove za pružanje osnovnih usluga, naročito u oblasti obrazovanja i zdravstva; povećanje broja zemalja sa izrađenim nacionalnim i lokalnim strategijama za smanjenje rizika od katastrofa; unapređenje međunarodne saradnje kroz podršku zemljama u razvoju radi primene ovog okvira; i povećanje dostupnosti informacija i sistema za rano upozorenje.

Kao i Hjogo okvir, Sendai okvir u svom centralnom delu sadrži prioritete za akciju i u okviru njih ključne aktivnosti koje treba preduzeti u periodu 2015–2030. godine. Te su aktivnosti razvrstane posebno na one koje treba preduzeti na (1) nacionalnom i lokalnom nivou i na (2) međunarodnom i regionalnom nivou. Osnovnih prioriteta je četiri:

1. *razumevanje rizika od katastrofa* (politike i prakse upravljanja rizicima od katastrofa treba da se zasnivaju na poznavanju i razumevanju rizika od katastrofa u svim njihovim dimenzijama, a to znanje treba iskoristiti u svrhu procene rizika, prevencije i njihovog ublažavanja, povećanja spremnosti za reagovanje i efikasnog odgovora na situacije katastrofa);
2. *veće ovladavanje rizicima od katastrofa radi njihove kontrole* (potrebni su jasna vizija, planovi, kompetentnost i koordinacija unutar svih relevantnih sektora i između njih, kao i učešće svih relevantnih strana kroz podsticanje saradnje i partnerstva u okviru institucija i mehanizama za sprovođenje instrumenata koji su bitni za smanjenje rizika od katastrofa i održivi razvoj);
3. *veće investiranje u smanjenje rizika od katastrofa radi jačanja otpornosti na katastrofe* (javno i privatno ulaganje u prevenciju rizika od katastrofa i smanjenje rizika kroz strukturne i nestrukturne mere je od suštinskog značaja za unapređenje ekonomske, socijalne, zdravstvene i kulturne otpornosti ljudi, zajednica i zemalja i očuvanje nji-

50 Kako je ukazano na Konferenciji UN o održivom razvoju 2012. godine i u Deklaraciji iz Rija o životnoj sredini i razvoju.

hove imovine, kao i okruženja. Takve mere su isplativi instrumenti za spasavanje života, sprečavanje i smanjenje gubitaka i obezbeđenje efikasnog oporavka i rehabilitacije posle katastrofa);

4. jačanje pripremljenosti za efikasan odgovor, oporavak, rehabilitaciju i rekonstrukciju u skladu sa filozofijom „izgradi ponovo bolje“⁵¹ (sam rast rizika od katastrofa u kombinaciji sa naučenim lekcijama iz prošlih katastrofa ukazuje na potrebu dodatnog jačanja mera koje treba preduzeti u očekivanju događaja, spremnosti za odgovor i obezbeđenja kapaciteta za efikasno reagovanje na svim nivoima u fazi oporavka, rehabilitacije i rekonstrukcije u skladu sa filozofijom „izgradi ponovo bolje“, što sve zajedno jača otpornost na katastrofe).

Poseban deo Sendai okvira posvećen je ulozi svih zainteresovanih aktera u smanjenju rizika od katastrofa. Saglasno ranije usvojenoj rezoluciji Generalne skupštine,⁵² ističe se da nedržavni akteri treba da dobiju važnu ulogu kao partneri države u primeni nacionalne politike, zakona i drugih propisa na svim nivoima unutar država, kao i na regionalnom i globalnom nivou. Njihova posvećenost, dobra volja, znanje, iskustva i resursi potrebni su za uspeh politike smanjenja rizika od katastrofa. Kao zainteresovani akteri posebno su apostrofirane pojedine kategorije populacije (žene, deca i mladi, osobe sa smetnjama u razvoju, starije osobe, autohtoni narodi i migranti), zatim nauka, privatni biznis i udruženja privrednika, finansijski sektor, mediji i civilno društvo.

4. EVROPSKI MEHANIZMI SARADNJE

4.1. EVROPSKA UNIJA

U okviru Evropske unije, pored njenih propisa o upravljanju prirodnim resursima i ekologiji, dva su ključna područja saradnje od značaja za međunarodni odgovor na katastrofe: humanitarna pomoć i saradnja u oblasti civilne zaštite.⁵³ U prvom području delovala je od 1992. godine Kancelarija Evropske komisije za humanitarnu pomoć (ECHO), a zatim Generalni direktorat za humanitarnu pomoć, a u drugom Mehanizam EU za civilnu zaštitu sa Centrom za monitoring i informacije (MIC). Za oblast humanitarne pomoći postoje odgovarajući propisi EU, koji se odnose na pružanje pomoći državama članicama, kao i trećim zemljama. I Republika Srbija je na regionalnoj konferenciji u Briselu, 24. oktobra 2014. godi-

51 *Build Back Better*.

52 Rezolucija Generalne skupštine UN broj 68/211 od 20. decembra 2013. godine.

53 Videti: *Law and legal issues in international disaster response: a desk study*, pp. 70–74.

ne, a posle katastrofalnih poplava u maju te godine, dobila odgovarajuću pomoć EU.⁵⁴ Postoji i poseban ugovor o razvojnoj pomoći i pomoći u kriznim situacijama zaključen sa grupom afričkih, karipskih i pacifičkih zemalja (Cotonou Agreement, 2000. i 2005).⁵⁵

U cilju unapređenja saradnje u oblasti civilne zaštite Savet EU je tokom osamdesetih i devedesetih godina prošlog veka usvojio nekoliko rezolucija i odluka. Na osnovu odluke 2001/792/EC ustanovljen je Mehanizam EU za civilnu zaštitu (EU Community Civil Protection Mechanism), kojim se od država članica zahteva da odrede timove za intervencije, koji bi u slučaju potrebe pružali prekograničnu pomoć u okviru zemalja članica i van EU. Ustanovljen je i centralizovan sistem za prijem zahteva za pomoć i obaveštenja o raspoloživim resursima, kao i 24-časovni monitoring i info centar. Odlukom iz 2003. godine utvrđena su detaljnija pravila za zahteve za pružanje pomoći i odgovore na te zahteve, koordinaciju pomoći, logističku podršku, prelazak granice, snošenje troškova angažovanja timova i drugo. Novom odlukom iz 2007. godine (2007/162/EC) ustanovljeni su finansijski mehanizmi koji proširuju dostupne fondove za operacije Mehanizma.

Posle usvajanja Strategije unutrašnje bezbednosti EU (2010),⁵⁶ u kojoj su kao jedan od glavnih izazova bezbednosti označene prirodne i ljudskim aktivnostima izazvane katastrofe, usledilo je jačanje aktivnosti EU u ovoj oblasti. U okviru akcionog plana za sprovođenje navedene strategije, povećanje otpornosti na krize i katastrofe uvršteno je među pet strateških ciljeva. Za realizaciju ovog cilja određene su sledeće aktivnosti: koristiti u punoj meri klauzulu o solidarnosti (predviđenu članom 222. Lisabonskog ugovora u formi obaveze država članica da, u duhu solidarnosti, pomognu članici koja je meta terorističkog napada ili žrtva prirodne ili ljudskim aktivnostima izazvane katastrofe); razviti sveobuhvatni pristup pretnjama i procenama rizika od katastrofa; umrežiti centre za procenu situacije i razviti spremnost za odgovor na hitne situacije.

Na tim osnovama, krajem 2013. godine usvojene su nove odluke o Mehanizmu EU za civilnu zaštitu,⁵⁷ čije su članice, pored 28 država članica EU, još Island, Norveška i Makedonija, a uskoro i Republika Srbija.⁵⁸

54 Regional Conference on Floods Prevention and Management, November 24th 2014, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/pres_corner/floods/20141126.

55 www.acpsec.org/en/treatis.htm.

56 *Internal Security Strategy for the EU: Towards a European Security Model*, Bruxelles, 8 March 2010.

57 Videti: *EU Civil Protection Mechanism*, OJ L 347, 20. 12. 2013, p. 924. Novi propisi su stupili na snagu početkom 2014. godine.

58 Sporazum o učešću Republike Srbije u Mehanizmu EU za civilnu zaštitu potpisan je 16. aprila 2015. godine.

Revidiranim propisima o civilnoj zaštiti pridaje se veći značaj prevenciji katastrofa, njihovom sprečavanju i spremnosti na odgovor, a zahteva se i bolje upravljanje rizicima od katastrofa.

Mada se propisima EU direktno ne uslovljava način organizovanja nacionalnih sistema civilne zaštite, ipak se insistira na prihvatanju izvesnog broja osnovnih načela na kojima ti sistemi treba da budu ustrojeni kako bi se obezbedila njihova efikasna saradnja i operativnost. Neka od tih načela su sledeća: poslovi civilne zaštite i odgovornost za pripravnost na katastrofe treba da počivaju na lokalnim zajednicama; odgovor na katastrofe i pružanje pomoći treba da se zasnivaju na načelu supsidijarnosti (primarnu odgovornost imaju vlasti koje su najbliže građanima), a zatim na načelu solidarnosti i međunarodne pomoći; na centralnom nivou treba da postoji telo koje se stara o prevenciji katastrofa i spasavanju u slučaju katastrofa; građani imaju pravo da budu informisani o mogućim rizicima od katastrofa, opasnostima i načinu zaštite od njih, a države su dužne da im pružaju takve informacije; države su dužne da uspostave efikasan sistem upozorenja sa jedinstvenim telefonskim brojem 112; postoji obaveza međusobnog obaveštavanja zemalja članica o katastrofama i njihovim posledicama.

U maju iste godine (2013) počeo je sa radom Evropski koordinacioni centar za odgovor na hitne situacije. Da bi se povećala otpornost na katastrofe, preduzet je čitav niz aktivnosti radi implementacije politike za upravljanje rizikom od katastrofa, čiji je okvir usvojen 2009. godine.⁵⁹ Izrađeno je i posebno uputstvo za nacionalne procene rizika od katastrofa 2010. godine,⁶⁰ a zatim i prvi međusektorski pregled rizika od katastrofa sa kojima bi se u budućnosti mogle suočiti zemlje EU.⁶¹ U toku sprovođenja Strategije unutrašnje bezbednosti (2010–2015) znatno je pojačana međusobna saradnja država članica, kao i njihova saradnja sa drugim evropskim organizacijama i agencijama UN, a aktivnosti u ovoj oblasti dobiće prioritarno mesto i u novoj strategiji unutrašnje bezbednosti (za period 2015–2020).

Za zemlje članice EU od posebnog značaja su pomenuti propisi o prirodnim resursima i ekologiji, kao što su direktive o upravljanju vodama, o poplavama, o klimatskim promenama, o zaštiti civilnog stanovništva i druge.

59 *A community approach on the prevention of natural and man-made disaster*, COM (2009) 82 final, Bruxelles, 23. 02. 2009.

60 *Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management*, SEC (2010) 1626 final, Bruxelles, 21. 12. 2010.

61 Groeve, T. de (ed.), 2013, *Overview of Disaster Risk that the EU faces: Internal Assessment based on JRC databases*, JRC Scientific and Policy Reports, Publications of the European Union, Luxembourg, (JRC = Joint Research Centre).

4.2. DRUGE EVROPSKE ORGANIZACIJE I ARANŽMANI

Pored EU, evropska saradnja na planu smanjenja rizika od katastrofa odvija se i u okviru Saveta Evrope, Ekonomske komisije UN za Evropu, NATO-a, kao i pojedinih drugih subregionalnih aranžmana.

Savet Evrope je rezolucijom Komiteta ministara (Rezolucija 87/2) stvorio međuvladin forum za saradnju na prevenciji i zaštiti od katastrofa i organizaciji ublažavanja velikih prirodnih i tehnoloških nesreća (danas poznat kao *EUROPA Major Hazards Agreement*). Pored istraživanja, razmene informacija i političkog dijaloga, ovaj forum podržava studije nacionalnih pravnih okvira i jačanje institucionalnih okvira država za odgovor na katastrofe, razvija modele procene standardnih šteta i drugo. Savet Evrope je omogućio i zaključivanje određenih međunarodnih ugovora od značaja za pomoć u katastrofama, kao što su ugovori o olakšanju privremenog uvoza i oslobađanju od carina medicinske opreme (1960) i Evropska konvencija o priznavanju pravne ličnosti međunarodnih nevladinih organizacija (1986).

Još 1953. godine članice NATO-a usvojile su prvu proceduru za „NATO saradnju za pružanje pomoći u slučaju katastrofa u doba mira“, koja se primenjuje između članica ove organizacije.⁶² Ova procedura je revidirana 1992. godine, a mogućnost njene primene je proširena i na države nečlanice. Dalji pomak je učinjen 1997. godine, usvajanjem politike jačanja praktične saradnje na polju ublažavanja međunarodnih katastrofa i osnivanjem Evroatlantskog koordinacionog centra za odgovor na katastrofe (EADRCC) i Evroatlantske jedinice za odgovor na katastrofe (EADRU). Centar je odgovoran za koordinaciju pomoći zemljama članicama u slučaju katastrofa, a jedinica za pružanje vojne i/ili civilne pomoći u katastrofama izvan kruga zemalja članica. Tokom 2006. godine članice NATO-a i partnerske zemlje usvojile su Memorandum o razumevanju, koji je namenjen olakšavanju prekograničnog transporta civila angažovanih od strane NATO-a u operacijama odgovora na katastrofe.

Aktivnosti **Ekonomske komisije UN za Evropu (UNECE)** na ovom polju značajne su prvenstveno po doprinosu zaključivanju nekoliko međunarodnih ugovora iz oblasti zaštite životne sredine, a koji imaju implikacije na mogućnost adekvatnog odgovora na međunarodne katastrofe. To se najpre odnosi na Konvenciju o zaštiti i korišćenju međunarodnih vodotokova i međunarodnih jezera (1992)⁶³ i na Konvenciju o pre-

62 Navedeno prema: *Law and legal issues in international disaster response: a desk study*, p. 75.

63 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, March 17, 1992, 31 *ILM* 1312 (1992). Dostupno i na: www.ifrc.org/Docs/idrl/1446EN_I.pdf. Videti i: Zakon o potvrđivanju Konvencije o zaštiti i kori-

kograničnim efektima industrijskih akcidenata (1992).⁶⁴ Prva konvencija poziva države na saradnju u smanjenju formalnosti za prelazak granice, obezbeđenju potrebnih uređaja za kontrolu poplava i saradnju u odgovoru na njih, kao i u snošenju troškova. Druga konvencija ima poseban aneks o pitanjima uzajamne pomoći, uključujući pružanje pomoći u ljudstvu, opremi i uslugama državi pogođenoj industrijskim akcidentom i pitanjima u vezi sa olakšavanjem prelaska granice i imunitetima osoblja.

Od drugih evropskih regionalnih aranžmana, mogu se izdvojiti saradnja u okviru Crnomorske ekonomske saradnje (BSEC) i Centralnoevropske inicijative (CEI). Zemlje članice prve subregionalne organizacije (njih dvanaest) zaključile su 1998. godine Sporazum o saradnji u pružanju pomoći i odgovoru na iznenadne prirodne i ljudskim aktivnostima izazvane katastrofe.⁶⁵ Sporazum uređuje procedure za upućivanje zahteva za pomoć, obavezuje državu koja traži pomoć da obezbedi nesmetani prijem i distribuciju pomoći isključivo pogođenom stanovništvu bez diskriminacije i uređuje pitanja olakšavanja transporta, carinskih procedura i drugo. U 2005. godini je usvojen dopunski protokol kojim se uvode oficiri za vezu radi unapređenja razmene informacija.

Zemlje članice Centralnoevropske inicijative usvojile su 1992. godine Sporazum o saradnji u prognozi, prevenciji i sprečavanju prirodnih i tehnoloških katastrofa,⁶⁶ koji je usmeren ka prevenciji i razmeni informacija. Takođe, njime je osnovan Zajednički komitet koji je odgovoran za razvoj procedura koje treba da ojačaju solidarnost u odgovoru na katastrofe. Na osnovu dvogodišnjih akcionih planova realizuju se pojedine aktivnosti, a postoji i posebna Radna grupa za civilnu zaštitu.

5. REGIONALNA SARADNJA U JUGOISTOČNOJ EVROPI

Posle 2000. godine došlo je i do uspostavljanja posebnih aranžmana za saradnju zemalja Jugoistočne Evrope u oblasti odgovora na katastrofe. Najpre je šest zemalja iz ovog regiona zaključilo Sporazum o ustanovljenju civilno-vojnog planskog saveta za vanredne situacije u Jugoistočnoj Euro-

šćenju prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera i Amandmana na čl. 25. i 26. Konvencije, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 1/10.

64 Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents, March 17, 1992, 2105 UN TS 46.

65 Agreement among the Governments of the Participating States of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) on Collaboration in Emergency Assistance and Emergency Response to Natural and Man-Made Disaster, April 15, 1998 (www.ifrc.org/Docs/idrl/1260EN.pdf).

66 Cooperation Agreement on the Forecast, Prevention and Mitigation of Natural and Technological Disaster, July 18, 1992 (www.ifrc.org/Docs/idrl/1650EN.pdf).

pi (2001).⁶⁷ Sporazum je usmeren ka jačanju saradnje u pružanju regionalne pomoći, razvoju zajedničkih standarda i organizovanju vežbi snaga za zaštitu i spasavanje.

Od 2007. godine, Republika Srbija je, zajedno sa deset zemalja regiona, članica Inicijative za prevenciju i spremnost u slučaju katastrofa (DPPI SEE).⁶⁸ Inicijativa je ustanovljena putem memoranduma o razumevanju, koji je bio oročen na period do 2013. godine i zatim produžen potpisivanjem novog memoranduma u Sarajevu, 28. novembra 2013. godine.⁶⁹ Reč je o jedinoj regionalnoj inicijativi koja se bavi zaštitom od katastrofa i koja okuplja zemlje Jugoistočne Evrope (Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Bugarsku, Hrvatsku, Makedoniju, Moldaviju, Crnu Goru, Rumuniju, Srbiju, Sloveniju i Tursku).

Inicijativa je osmišljena kao regionalna mreža i konsultantski forum koji doprinosi boljoj prevenciji i spremnosti za odgovor na prirodne i ljudskim faktorom izazvane katastrofe. Glavni ciljevi inicijative su jačanje regionalne saradnje i regionalnog dogovora u pogledu unapređenja prevencije i spremnosti, pružanje doprinosa izgradnji institucionalnih kapaciteta i razvoju metoda i praksi za upravljanje u slučaju katastrofa. Ona ima za cilj i unapređenje saradnje između ugovornih strana „u svetlu proširenja EU i procesa evrointegracija“, kao i da pruži podršku članicama u njihovom nastojanju da razviju prevenciju i spremnost u slučaju katastrofa kroz zajednički pristup i saradnju sa relevantnim međunarodnim organizacijama i telima, a naročito sa Mehanizmom EU za civilnu zaštitu. Takođe, ovaj forum bi trebalo da omogući unapređenje bilateralne i multilateralne saradnje zemalja regiona u razmeni informacija od značaja za prevenciju i spremnost, kao i razmenu stečenih znanja i najbolje prakse.

Saradnja u okviru Inicijative se odvija preko regionalnih sastanaka, savetodavnih odbora, radnih grupa, mehanizma „trojki“ (aktuelni, raniji i naredni predsedavajući) i Sekretarijata Inicijative. Godišnji doprinos Republike Srbije Inicijativi iznosi 25.000 evra.

Od posebnog značaja su i ugovori o saradnji priobalnih država u slivovima reka Dunava i Save, koji u slučaju Save detaljnije, a u slučaju Du-

67 Agreement on the Establishment of the Civil-Military Emergency Planning Council of Southeastern Europe, April 3, 2001 (www.ifrc.org/Docs/idrl/1532EN.pdf). Potpisnice su bile Bugarska, Hrvatska, Makedonija, Slovenija, Rumunija i Turska.

68 DPPI SEE – Disaster Preparedness and Prevention Initiative of Southeastern Europe.

69 Zakon o potvrđivanju Memoranduma o razumevanju o institucionalnom okviru Inicijative za prevenciju i spremnost u slučaju katastrofa za region Jugoistočne Evrope (*Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 3/15). Istomeni memorandum iz 2007. godine, potpisan u Zagrebu 24. septembra 2007. godine, ratifikovan je 2010. godine (*Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 5/10).

nava manje detaljno uređuju pitanje odbrane od poplava.⁷⁰ Kada je reč o Dunavu, saradnjom su obuhvaćene sve podunavske zemlje, a u slučaju Save – Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Slovenija i Srbija.

6. BILATERALNI SPORAZUMI

Republika Srbija ima nekoliko zaključenih bilateralnih sporazuma o saradnji i uzajamnoj pomoći u slučaju katastrofa. Prema svom predmetu, ti sporazumi se mogu podeliti u dve grupe, od kojih bi u prvu dolazili standardni sporazumi o saradnji i uzajamnoj pomoći u slučaju katastrofa, a u drugu dva sporazuma sa Ruskom Federacijom, čiji je predmet širi.

Prvi sporazum o saradnji i uzajamnoj pomoći u slučaju katastrofa zaključila je Savezna vlada bivše Savezne Republike Jugoslavije sa Ruskom Federacijom 1996. godine (Sporazum između Vlade SRJ i Vlade Ruske Federacije o saradnji u oblasti sprečavanja industrijskih havarija i elementarnih nepogoda i otklanjanju njihovih posledica od 23. jula 1996. godine). Tokom trogodišnjeg postojanja državne zajednice Srbija i Crna Gora zaključen je takav sporazum sa Ukrajinom.⁷¹ Od ponovnog državnog osamostaljenja, Republika Srbija je zaključila sporazume sa Azerbejdžanom,⁷² Crnom Gorom,⁷³ Mađarskom,⁷⁴ Slovačkom⁷⁵ i Hrvatskom.⁷⁶

70 Videti: Zakon o ratifikaciji Konvencije o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunav (*Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 1/99): Zakon o ratifikaciji Okvirnog sporazuma o slivu reke Save, Protokola o režimu plovidbe uz Okvirni sporazum i Sporazuma o izmenama i dopunama Okvirnog sporazuma (*Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 12/04); Zakon o potvrđivanju Protokola o zaštiti od poplava uz Okvirni sporazum o slivu reke Save (*Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 16/14).

71 Zakon o ratifikaciji Sporazuma između Savezne vlade Savezne Republike Jugoslavije i Kabineta ministara Ukrajine o saradnji u oblasti sprečavanja vanrednih situacija i otklanjanja njihovih posledica (*Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 10/04).

72 Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Republike Srbije i Vlade Republike Azerbejdžana o saradnji u oblasti vanrednih situacija (*Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 8/11).

73 Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Republike Srbije i Vlade Crne Gore o saradnji u zaštiti od prirodnih i drugih katastrofa (*Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 12/10).

74 Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Republike Srbije i Vlade Mađarske o saradnji i uzajamnoj pomoći u slučaju katastrofa (*Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 3/15).

75 Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Republike Srbije i Vlade Slovačke o saradnji i uzajamnoj pomoći u vanrednim situacijama (*Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 1/12).

76 Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Republike Srbije i Vlade Republike Hrvatske o saradnji u zaštiti od prirodnih i drugih katastrofa (*Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 13/14).

Svi ovi sporazumi imaju isti ili uglavnom isti predmet regulisanja, uprkos lako uočljivim terminološkim razlikama između njih u pogledu označavanja tog predmeta u njihovom nazivu („saradnja u oblasti vanrednih situacija“, „saradnja i uzajamna pomoć u vanrednim situacijama“, „saradnja u zaštiti od prirodnih i drugih katastrofa“, „saradnja i uzajamna pomoć u slučaju katastrofa“). Standardna područja saradnje su: razmena informacija o izvorima opasnosti, nastanku i posledicama katastrofa; razmena saznanja i iskustava; saradnja u planiranju i sprovođenju mera za odgovor na katastrofe, osposobljavanju i obuci jedinica i službi za zaštitu i spasavanje; upućivanje humanitarne pomoći; razmena naučnih, tehničko-tehnoloških i drugih podataka od značaja za zaštitu od katastrofa; saradnja u razvoju i proizvodnji opreme za potrebe zaštite i spasavanja i slično. Iz predmeta saradnje je isključena saradnja u slučaju ratnog stanja, bilo izričitom formulacijom ili indirektnim putem – definisanjem vanredne situacije, odnosno katastrofe.

Kao posebno područje saradnje predviđena je mogućnost međusobnog pružanja pomoći u slučaju katastrofa, na dobrovoljnoj osnovi. Ovu vrstu pomoći ugovorne strane pružaju jedna drugoj u skladu sa svojim raspoloživim mogućnostima u slučaju kada pogođena strana nije u mogućnosti da se sama izbori sa posledicama katastrofe. Pomoć u ljudstvu se može uputiti u vidu spasilačkih timova (ekipa) sa potrebnom opremom i sredstvima, kao i slanjem pojedinaca – stručnjaka za zaštitu i spasavanje. S tim u vezi, sporazumima se uređuje niz bitnih pitanja: način upućivanja zahteva za pomoć, olakšane procedure za prelazak granice i boravak na teritoriji države koja je tražila pomoć, uvoz, izvoz i transport opreme, upućivanje vazduhoplova i/ili plovniha objekata, upravljanje spasilačkim operacijama (koje pripada državi koja je tražila pomoć), naknade troškova i pretrpljene štete, izuzimanje od određenih oblika odgovornosti i slična pitanja.

Vlada Republike Srbije zaključila je sa Vladom Ruske Federacije Sporazum o saradnji u oblasti humanitarnog reagovanja u vanrednim situacijama, sprečavanju elementarnih nepogoda i tehnoloških havarija i uklanjanju njihovih posledica (20. oktobra 2009. godine),⁷⁷ a zatim i Sporazum o osnivanju Srpsko-ruskog humanitarnog centra (25. aprila 2012. godine).⁷⁸

Prvim sporazumom, kao osnovnim aktom o saradnji dve zemlje u ovoj oblasti, uređuju se ciljevi i oblici saradnje, osnivanje zajedničkog Hu-

77 Zakon o potvrđivanju ovog sporazuma objavljen je u *Službenom glasniku RS – Međunarodni ugovori*, br. 10/10.

78 Zakon o potvrđivanju ovog sporazuma objavljen je u *Službenom glasniku RS – Međunarodni ugovori*, br. 6/12.

manitarnog centra, kao i niz pravnih pitanja od značaja za odvijanje saradnje. U uvodnim odredbama date su definicije od značaja za predmet Sporazuma. „Humanitarna pomoć u vanrednim situacijama“ je definisana kao pomoć koju ugovorne strane pružaju jedna drugoj hitnim upućivanjem timova za pružanje pomoći, opreme i materijala za pomoć, kao i obavljanje konkretnih zadataka u oblasti sprečavanja elementarnih nepogoda i tehnoloških havarija i otklanjanja njihovih posledica, protivpožarne bezbednosti, otklanjanja opasnosti od mina i u drugim oblastima. „Humanitarni centar“ je definisan kao zajednički rusko–srpski centar za obavljanje zadataka u cilju humanitarnog reagovanja u vanrednim situacijama.

Kao oblici saradnje, u članu 3. Sporazuma, navedeni su brojni oblici, koji se odnose na: prognoziranje elementarnih nepogoda i tehnoloških havarija (dalje: ENTH); uzajamnu pomoć u opremanju timova za pružanje pomoći tehnikom i opremom; razmenu iskustava o edukovanju stanovništva za postupanje u slučaju ENTH; procenu rizika po okolnu sredinu i stanovništvo u vezi sa eventualnim zagađivanjem usled ENTH; procenu posledica ENTH; uzajamnu pomoć prilikom otklanjanja posledica ENTH; sprovođenje zajedničkih aktivnosti radi pružanja pomoći trećim državama prilikom otklanjanja posledica ENTH; planiranje i realizaciju naučnoistraživačkih projekata, razmenu literature i rezultata naučnoistraživačkog rada; organizovanje zajedničkog delovanja državnih ustanova radi otklanjanja posledica ENTH, uključujući oblast protivpožarne bezbednosti; organizovanje zajedničkih aktivnosti radi otklanjanja opasnosti od neeksplozivnih mina na teritoriji ugovornih strana i trećih zemalja; razmenu informacija u vezi sa organizovanjem i obavljanjem monitoringa opasnih tehnogenih procesa i prirodnih pojava i informacija o sprečavanju ENTH i otklanjanju njihovih posledica; organizovanje zajedničkih konferencija, seminara, vežbi, obuka i razmene eksperata i sl.

U cilju realizacije Sporazuma, formiraju se (1) Zajednička komisija za saradnju i (2) Humanitarni centar na teritoriji Republike Srbije, čija se delatnost i pravni status regulišu posebnim sporazumom.

Preostale odredbe Sporazuma uređuju pitanja pružanja pomoći u otklanjanju posledica ENTH (podnošenje zahteva za pomoć, upućivanje timova, opreme i materijala), uvoz i izvoz opreme i materijala, korišćenje vazduhoplovnih sredstava, tranzit, naknadu troškova i štete, korišćenje informacija, rešavanje sporova i druga pitanja. Sporazum ne dira u obaveze ugovornih strana preuzete drugim međunarodnim ugovorima, a u njegovoj preambuli je naglašen značaj UN, Međunarodne organizacije za civilnu odbranu i drugih međunarodnih organizacija koje deluju u oblasti sprečavanja ENTH i otklanjanju njihovih posledica.

Sporazum o osnivanju Srpsko–ruskog humanitarnog centra (u Nišu) ima tehničku prirodu. Uz ovaj sporazum, potpisan je istog dana i Sporazum o utvrđivanju Statuta Srpsko–ruskog humanitarnog centra. Sredstva za rad Humanitarnog centra (dalje: HC) obezbeđuju dve strane, u ukupnom iznosu od 31.420.000 dinara.

Sporazum o osnivanju HC-a ima 25 članova, kojima se uređuju ciljevi i zadaci centra, radno-pravni status osoblja, imuniteti i olakšice, finansiranje i imovina, organi upravljanja, pružanje usluga trećim državama, prestanak rada, rešavanje sporova i drugo.

Prema članu 1, HC se osniva radi obavljanja zadataka humanitarnog reagovanja u vanrednim situacijama na teritoriji Republike Srbije i drugih zemalja u okruženju. HC može na teritoriji Republike Srbije osnivati filijale i predstavništva. Pravno je opredeljen kao „međuvladina humanitarna neprofitna organizacija koja uživa prava pravnog lica na teritoriji ugovornih strana“ (član 3). Svoju delatnost obavlja u skladu sa ovim sporazumom, drugim međunarodnim sporazumima u kojima učestvuju ugovorne strane, propisima Republike Srbije i svojim statutom.

Zadaci HC-a su: učešće u akcijama sprečavanja i likvidacije vanrednih situacija, uključujući gašenje požara; pružanje humanitarne pomoći stanovništvu pogođenom vanrednom situacijom; realizacija zajedničkih projekata i programa na teritoriji Republike Srbije i drugih zemalja u okruženju; obuka i stručno usavršavanje kadrova u oblasti sprečavanja i likvidacije vanrednih situacija; testiranje i demonstracija savremenih vatrogasno-spasilačkih sredstava i tehnike; obavljanje drugih zadataka koji ne protivreče ciljevima osnivanja HC (član 5). U programima i projektima HC-a mogu učestvovati međunarodne organizacije, treće zemlje i pravna i fizička lica tih zemalja, na osnovu sporazuma sa HC-om (član 17). Treća zemlja može postati učesnik u radu HC-a na osnovu sporazuma koji podleže ratifikaciji (član 24).

Na radno-pravni status osoblja HC-a primenjuju se propisi Republike Srbije, s tim što rusko osoblje uživa status utvrđen za administrativno i tehničko osoblje Ambasade Ruske Federacije, saglasno Bečkoj konvenciji o diplomatskim odnosima (1961). Ugovorne strane daju HC-u olakšice, privilegije i imunitete neophodne za rad, a na osnovu posebnog sporazuma.

Početne udele za osnivanje HC-a daju ugovorne strane u vidu novčanih sredstava, pokretne i nepokretne imovine. Pored početnih udela, imovinu HC-a čine i novčana i druga sredstva i imovina koju HC stekne. Delatnost HC-a se finansira iz budžetskih sredstava ugovornih strana, grantova i donacija fizičkih i pravnih lica, sredstava trećih zemalja i sredstava od pružanja usluga. Sredstva HC-a ne mogu biti predmet pretresa, rekvizicije, konfiskacije, eksproprijacije i drugih oblika administrativnog i

sudskog izvršenja. U slučaju prestanka rada HC-a, formira se likvidaciona komisija.

Organi HC-a su Upravni odbor, Direkcija i Nadzorni odbor. U Upravni odbor svaka strana imenuje po tri člana, koji odlučuju konsenzusom. Direkcija predstavlja izvršni organ, a čine je direktor HC-a, kodirektori, zamenici direktora i članovi Direkcije, imenovani na paritetnoj osnovi. Nadzorni odbor je zadužen za nadzor nad radom HC-a i takođe se imenuje na paritetnoj osnovi.

Napomenimo i da su HC-u, članom 120. Zakona o vanrednim situacijama⁷⁹, povereni poslovi izvođenja viših nivoa obuke snaga za zaštitu i spasavanje. Ovo rešenje je pravno veoma interesantno, budući da je ovim putem HC, kao međuvladina organizacija, postao imalac javnog ovlašćenja, a što Ustav Republike Srbije (član 137) ne podržava, ni izričito ni prećutno.⁸⁰ Uz to je istim članom zakona ponovljeno da je HC pravno lice, ali da ono „posluje u skladu sa propisima kojima se uređuju javne službe“ (a što Sporazum ne predviđa na taj način). Predviđena je i mogućnost obučavanja stranih državljanja u HC-u, uz odgovarajuću naknadu koja se utvrđuje bilateralnim i multilateralnim ugovorom.

7. ZAKLJUČAK

Međunarodna saradnja u oblasti smanjenja rizika od katastrofa, čiji je tek jedan deo prikazan u ovom radu, doživela je u proteklih četvrt veka veoma začajan razvoj. Mada u pravnom pogledu taj razvoj još uvek nije rezultirao dovoljnim brojem međunarodnih ugovora, činjenica je da su instrumenti „mekog prava“ veoma brojni i po sadržini obuhvatni. Uprkos tome što je teško predvideti da li će velike i ekonomski jake države biti spremne da se u skoroj budućnosti obavežu na delotvornu akciju radi zaustavljanja negativnih trendova u oblasti klimatskih promena i drugih globalnih uzroka katastrofa, ipak i do sada ostvareni rezultati u međunarodnoj saradnji u ovoj oblasti pružaju svim zemljama jasne smerice i šanse za bolje upravljanje rizicima od katastrofa, kao i mogućnosti za dobijanje međunarodne pomoći. Ta se pomoć odnosi kako na jačanje institucionalnog i pravnog okvira za smanjenje rizika od katastrofa tako i na humanitarnu pomoć radi otklanjanja posledica katastrofa.

Kao zemlja koja je u nekoliko prošlih godina iskusila teške posledice više prirodnih katastrofa (poplave, klizišta, zemljotresi) i koja će se, po

79 *Sl. glasnik RS*, br. 111/09, 92/11 i 93/12.

80 Članom 137. Ustava određen je krug mogućih imalaca javnih ovlašćenja, odnosno subjekata kojima se zakonom može poveriti obavljanje određenih poslova iz nadležnosti Republike Srbije.

svemu sudeći, i dalje sretati sa ozbiljnim pretnjama od katastrofa, Republika Srbija bi trebalo da unapredi kapacitete svojih institucija za redovno praćenje i proučavanje rezultata rada brojnih međunarodnih organizacija, kao i da intenzivira učešće u multilateralnoj i regionalnoj saradnji u ovoj oblasti. Na taj način bi mogla da šire i potpunije iskoristi iskustva, znanja i dobre prakse stečene u svetu i regionu u ovoj oblasti radi jačanja sopstvene spremnosti za upravljanje rizicima od katastrofa i reagovanja u situacijama katastrofa, kao i radi korišćenja instrumenata za dodelu međunarodne pomoći.

Imajući u vidu činjenicu da u opštem međunarodnom pravu postoje brojni ugovorni i drugi međunarodni instrumenti koji utvrđuju pravila i standarde za međunarodnu saradnju u reagovanju na katastrofe i za pružanje humanitarne pomoći, u pravnom okviru Republike Srbije bi trebalo unaprediti norme i procedure za olakšavanje međunarodne saradnje, kao i za dosledno ispunjavanje obaveza preuzetih međunarodnim ugovorima i poštovanje usvojenih međunarodnih standarda. Takođe bi bilo od velikog značaja da Republika Srbija ratifikuje pojedine multilateralne međunarodne ugovore iz ove oblasti, a koje još uvek nije ratifikovala. Isto se odnosi i na evropske ugovorne instrumente koji postoje u ovoj oblasti. Bilateralni sporazumi o saradnji i uzajamnoj pomoći u slučaju katastrofa, koje je Republika Srbija zaključila sa jednim brojem zemalja, mogu biti od velikog značaja za aktivnosti koje je neophodno preduzimati zajedničkim akcijama ugovornih strana. Polazeći od toga, bilo bi od koristi da se praksa zaključivanja ovakvih sporazuma proširi na ostale susedne i druge zemlje koje imaju interes za saradnju u ovoj oblasti.

Obaveza doslednog vođenja računa o zaštiti ljudskih prava u situacijama katastrofa trebalo bi da bude izričito naglašena u domaćem pravnom okviru za upravljanje katastrofama (što sada nije slučaj) i da se odnosi na sve lokalne i centralne institucije koje imaju nadležnosti u domenu reagovanja na katastrofe. Konkretnije smernice za postupanje u odnosu na pojedina ljudska prava i na posebno ranjive grupe stanovništva mogle bi da budu formulisane u okviru odgovarajućih procedura i kodeksa za postupanje nadležnih institucija i da o njima bude sprovedena adekvatna obuka.

Prioriteti utvrđeni Hjogo okvirom za delovanje 2005–2015. i Sendai okvirom za smanjenje rizika od katastrofa trebalo bi da nađu adekvatno mesto u pravnom okviru Republike Srbije i planovima angažovanja svih nadležnih institucija u oblasti smanjenja rizika od katastrofa, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou. U tome je veoma bitno obezbediti zajedničko delovanje svih zainteresovanih strana – institucija vlasti, javnog i privatnog sektora, civilnog društva, posebno osetljivih i marginalizova-

nih društvenih grupa i svih građana. Ideju da celinu složenih aktivnosti u ovoj oblasti može da organizuje i bez dovoljne podrške drugih subjekata vodi jedan sektor Ministarstva unutrašnjih poslova (Sektor za vanredne situacije), trebalo bi kritički preispitati. S tim u vezi, imalo bi razloga da se posebno razmotri potreba osnivanja naročite centralne institucije koja bi razvila multisektorsku nacionalnu platformu i, na multisektorskoj i kontinuiranoj osnovi, koordinirala aktivnosti svih subjekata usmerene ka smanjenju rizika od katastrofa (u svim elementima upravljanja rizicima od katastrofa, počev od prevencije, pa do obnove područja pogođenih katastrofama).

Kao osnovu za reviziju pravnog okvira o upravljanju katastrofama u Republici Srbiji trebalo bi uzeti u obzir preporuke međunarodnih partnera za smanjenje rizika od budućih katastrofa (sumirane u zaključcima Konferencije o poplavama u zemljama Zapadnog Balkana, održane u Briselu 24. oktobra 2014), CADRI Nacrt nacionalnog akcionog plana za jačanje kapaciteta za smanjenje rizika od katastrofa (2015) i druge relevantne međunarodne dokumente koji se odnose na oblast smanjenja rizika od katastrofa. Nacrt „ček-liste“ o zakonu i smanjenju rizika od katastrofa (IFRC – UNDP, 22. oktobar 2014),⁸¹ mogao bi da bude korišćen kao „inventar“ pitanja koja bi trebalo regulisati pravnim okvirom, imajući pre svega u vidu činjenicu da je fokus zakonodavstva u Republici Srbiji na reagovanju u vanrednim situacijama, dok je koncept prevencije i smanjenja rizika od katastrofa nedovoljno primenjen i zanemaren, odnosno normativno i institucionalno nedovoljno razvijen i nekonzistentan.

Dogradnja pravnog okvira i jačanje institucija pretpostavljaju reviziju zakona i drugih propisa u svim oblastima koje su od značaja za smanjenje rizika od katastrofa i upravljanje u situacijama katastrofa. Da bi se postigli poželjni efekti, neophodan je holistički pristup, sa jasno identifikovanim ključnim principima za smanjenje rizika i prioritetima i jasno definisanim nadležnostima, obavezama i odgovornostima institucija od lokalnog do centralnog nivoa. Taj pristup treba da bude podržan odgovarajućim rešenjima u sektorskim zakonima (upravljanje zemljištem, planiranje i izgradnja, podsticaji investiranju u smanjenje rizika od katastrofa, upravljanje vodama i životnom sredinom, saobraćaj i infrastruktura, komunalne delatnosti itd.).

U pravnom okviru bi, saglasno međunarodnim standardima i ekspertizi, mogle da budu na precizniji način utvrđene obaveze nadležnih institucija za procenu rizika, reviziju tih procena i monitoring, kao i za prikupljanje, ustupanje, analizu i korišćenje podataka od značaja za procenu rizika i monitoring. Isto tako, bilo bi poželjno da se pravni okvir u

81 Izvor za ovaj dokument naveden je ranije.

terminološkom⁸² i funkcionalnom smislu više dovede u sklad sa međunarodnim standardima u oblasti smanjenja rizika od katastrofa, kao i sa propisima EU u ovoj oblasti.

LITERATURA I VAŽNIJI IZVORI

1. Dimitrijević, V. et al., 2012, *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Treće izdanje, Beograd, Beogradski centar za ljudska prava i Dosije studio.
2. Extracts Relevant to Disaster Risk Reduction From International Policy Initiatives 1994–2003, *Inter-Agency Task Force on Disaster Reduction*, 9th meeting, 4–5 May 2004.
3. Groeve, T. de (ed.), 2013, *Overwiev of Disaster Risk that the EU faces: Internal Assessment based on JRC databases*, JRC Scientific and Policy Reports, Publications of the European Union, Luxembourg.
4. Harper, E., 2009, *International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations*, Rome, International Development Law Organization (IDLO).
5. *Hyogo Framework for Action 2005–2015: Building the resilience of Nations and Communities to Disaster*, www.unisdr.org.
6. IFRC and UNDP, *Effective law and regulation for disaster risk reduction: a multi-country report*, June 2014.
7. *Internal Security Strategy for the EU: Towards a European Security Model*, Bruxelles, 8 March 2010.
8. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2007, *Law and legal issues in international disaster response: a desk study*, Geneva.
9. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and UNDP, 2014, *Short course on law, legal protection and disasters: reference documents*, San Remo, Italy, 8–12 December.
10. Kešetović, Ž., 2007, *Krizni menadžment*, Beograd, Fakultet bezbednosti i Službeni glasnik.
11. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Policy Development and Studies Branch, Policy and Studies Series, 2009, *Compilation of United Nations resolutions on humanitarian assistance: Selected resolutions of the General Assembly, Economic and Social Council and Security Council: Resolutions and Decisions*.
12. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*, www.wcdrr.org.
13. *Serbia: National progress report on the implementation of the Hyogo Framework for Action (2011–2013)*, www.preventionweb.net.english/hyogo/progres/reports/v.php?id=31705&pid:223.
14. *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 1/99; *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 10/04, 12/04; *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 1/10, 5/10, 10/10, 12/10, 8/11, 1/12, 6/12, 13/14, 16/14, 3/15.

82 U te svrhe bi bilo od praktične koristi uporediti domaću terminologiju sa onom prihvaćenom u UNISDR i EU i usaglasiti je, po potrebi.

INTERNATIONAL COOPERATION IN THE FIELD OF DISASTER RISK REDUCTION

Bogoljub Milosavljević

SUMMARY

Natural and human induced disasters have always been one of the biggest threats to human security, quality of life, material goods, the environment, society and the economy. Causes of disasters can have cross-border origins and their consequences can simultaneously affect multiple countries, whole regions, even the whole world. For an efficient response to disaster risks, besides local and national actions, international cooperation is very important and when disasters strike, the affected countries often cannot deal with their consequences without international assistance. Based on these considerations and needs, during the past quarter of a century, within the United Nations system and regional organisations, as well as on the bilateral plan, intensive cooperation has been developed. So far, it has resulted in the conclusion of a number of important conventions and a far larger number of bilateral agreements, and particularly in numerous resolutions, guidelines, guidebooks and other soft law instruments. The author analyses the basic results of international cooperation with an aim to identify the international obligations of the Republic of Serbia in the field of disaster risk reduction. Based on that, the author provides some recommendations important for the improvement of cooperation of the Republic of Serbia in this field and upgrading of the domestic legal and institutional framework.

Key words: disaster risk reduction, prevention, preparedness, early warning, civil protection, international humanitarian aid, UN, EU, global, regional and bilateral cooperation, conventions, contracts, state of emergency.

Dostavljeno Redakciji: 20. maja 2015. god.

Prihvaćeno za objavljivanje: 23. juna 2015. god.