

# Normativno uređenje sustava kriznog upravljanja u Republici Hrvatskoj

---

Škorić, Petar

Professional thesis / Završni specijalistički

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:993779>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-20**



Repository / Repozitorij:

[FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / dissertations](#)





**Sveučilište u Zagrebu**

**Fakultet političkih znanosti**

Poslijediplomski specijalistički studij

Sigurnosna politika Republike Hrvatske

**NORMATIVNO UREĐENJE  
SUSTAVA KRIZNOG UPRAVLJANJA  
U REPUBLICI HRVATSKOJ**

*ZAVRŠNI SPECIJALISTIČKI RAD*

Mentor: prof. dr. sc. Siniša Tatalović

Student: Petar Škorić

Zagreb, siječanj 2024.

# Sadržaj

<b>1. UVOD</b> .....	<b>1</b>
1.1. Struktura rada .....	2
1.2. Cilj i zadaci rada.....	3
1.3. Metoda istraživanja .....	4
<b>2. SUSTAV KRIZNOG UPRAVLJANJA</b> .....	<b>6</b>
2.1. Nastajanje i povijesni razvoj civilne zaštite .....	7
2.2. Uloga civilne zaštite u kriznom upravljanju .....	9
2.3. Normativno uređenje civilne zaštite i kriznog upravljanja u RH.....	10
2.4. Uloga civilne zaštite u Domovinskom ratu .....	12
2.5. Organizacija sustava kriznog upravljanja u drugim zemljama .....	15
<b>3. TRANZICIJA I PREUSTROJ CIVILNE ZAŠTITE U SUSTAV ZAŠTITE I SPAŠAVANJA I OBRNUTO</b> .....	<b>16</b>
3.1. Normativno uređenje sustava zaštite i spašavanja .....	18
3.2. Uspostava Državne uprava za zaštitu i spašavanje .....	20
3.3. Transformacija u Ravnateljstvo civilne zaštite MUP-a.....	26
<b>4. IZAZOVI KRIZNOG UPRAVLJANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ</b> .....	<b>29</b>
<b>5. STUDIJE SLUČAJA – ANALIZA STVARNIH DOGAĐAJA</b> .....	<b>31</b>
5.1. Željeznička nesreća u Kaštelima .....	31
5.2. Veliki požar na Braču.....	37
<b>6. PRIJEDLOG KONCEPTA USPOSTAVE SUSTAVA KRIZNOG UPRAVLJANJA U RH</b> .....	<b>42</b>
6.1. Uvodno o konceptu .....	44
6.2. Trenutno stanje .....	45
6.2.1. Ustroj i ocjena sposobnosti sustava.....	47
6.3.1. Koncept sustava.....	47
6.3.2. Ustroj sustava za krizno upravljanje na nacionalnoj razini.....	49
6.3.3. Funkcije koje Državni ured za krizno upravljanje mora imati.....	52
6.4. Temeljne zadaće Državnog ureda za krizno upravljanje.....	53
6.4.1. Priprema i razvoj strategija i planova.....	53

6.4.2. Upravljanje sustavom informacija.....	54
6.4.3. Analiza i procjene.....	55
6.4.4. Koordinacija provedbe mjera tijekom krize.....	55
6.4.5. Osposobljavanje i vježbe.....	56
6.5. Djelovanje sustava kriznog upravljanja .....	58
6.5.1. Normativno reguliranje.....	60
6.5.2. Uspostava sustava kriznog upravljanja.....	61
6.5.3. Značenje i razlozi za uspostavu sustava kriznog upravljanja.....	62
6.5.4. Racionalan i učinkovit sustav kriznog upravljanja.....	63
<b>7. ZAKLJUČAK.....</b>	<b>64</b>
<b>8. LITERATURA .....</b>	<b>65</b>
<b>Sažetak.....</b>	<b>70</b>



Izjavljujem da sam završni specijalistički rad „Normativno uređenje sustava kriznog upravljanja u Republici Hrvatskoj“, koji sam predao na ocjenu mentoru prof. dr.sc. Siniši Tataloviću, napisao samostalno i da je potpuno riječ o mojem autorskom radu. Također izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obveza na ovom ili nekom drugom učilištu te da na temelju njega nisam stekao ECTS bodove.

Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivao etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19 Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

Petar Škorić

## 2. UVOD

Čovjekova povijest obiluje izazovima i prijetnjama koje su utjecale na njegova materijalna dobra. Kroz stoljeća, priroda u kombinaciji s ljudskim djelovanjem stvarala je različite oblike nepogoda i ugroza, čija je priroda evoluirala sukladno razvoju društva. U nastojanju da ovlada prirodom i svojim okolišem, čovjek se često susretao sa situacijama koje su prerasle u katastrofe.

U tom kontekstu, društva nastoje izgraditi i unaprijediti sustave kriznog upravljanja kako bi spriječila, zaustavila ili minimalizirala posljedice prijetnji. Moderni sustavi kriznog upravljanja variraju ovisno o vrsti prijetnji, specifičnostima okoliša te subjektivnim i objektivnim uvjetima. Obveza svake državne vlasti je organizirati učinkovit sustav kriznog upravljanja, koristeći sve raspoložive resurse kako bi se maksimalno zaštitilo civilno stanovništvo i spriječilo uništavanje dobara.

Republika Hrvatska aktivno prilagođava svoj sustav kriznog upravljanja europskim standardima. Partnerstvo među članicama Europske Unije u području civilne zaštite dodatno pojačava koordinaciju napora na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.

Razvoj sustava kriznog upravljanja u Republici Hrvatskoj proizlazi iz analize potencijalnih prijetnji, uključujući prirodne katastrofe, industrijske nesreće te terorističke ili ratne razaranja. Sustav se oslanja na procjenu ljudskih i materijalnih resursa te financijskih sredstava, postavljajući temelje za daljnji napredak cjelokupnog sustava kriznog upravljanja.

Ovaj rad pruža pregled sustava civilne zaštite u Republici Hrvatskoj s fokusom na razvoj, integraciju službi i operativnih snaga te napore u izgradnji jedinstvenog sustava zaštite i spašavanja. Rad će analizirati ključna pitanja relevantna za bolje razumijevanje stupnja izgradnje sustava domovinske sigurnosti, posebno se usredotočujući na krizno upravljanje sigurnosnim rizicima.

Analize provedene prije izrade nove Strategije nacionalne sigurnosti identificirale su slabosti u sustavu prevencije, zaštite stanovništva i imovine te odgovora na štetne događaje. Ta saznanja ukazuju na nužnost razmatranja novih normativnih, organizacijskih i operativnih poboljšanja u daljnjem procesu restrukturiranja sustava kriznog upravljanja u Republici Hrvatskoj.

Ovaj rad doprinijet će daljnjem proučavanju, istraživanju i analizi sustava kriznog upravljanja, pružajući konkretne prijedloge za jačanje i usavršavanje ključnog sustava nacionalne sigurnosti.

Prijedlozi izneseni u ovom radu odnose se na daljnje uređenje sustava, uključujući promjenu organizacijskog koncepta upravljanja civilnom zaštitom putem novog institucionalnog okvira ustroja središnjeg tijela za krizno upravljanje.

Prijedlog koncepta organizacije sustava kriznog upravljanja stvorit će uvjete za pružanje adekvatnog odgovora na suvremene sigurnosne izazove, prijetnje i nedostatke postojećeg sustava, s fokusom na postizanju veće učinkovitosti i sposobnosti upravljanja i rješavanja kriza u Republici Hrvatskoj.

Uspostava sustava nacionalne sigurnosti, unutar kojeg djeluje sustav kriznog upravljanja, postavlja se kao strateški cilj RH. U radu će biti predloženi konkretni koraci i mjere za poboljšanje ukupnog sustava kriznog upravljanja, s ciljem postizanja veće učinkovitosti i sposobnosti suočavanja s različitim izazovima u suvremenim sigurnosnim okvirima.

### **1.1. Struktura rada**

U fokusu istraživanja bit će analiza zakonskih propisa koji utvrđuju organizaciju i zadatke sustava kriznog upravljanja, s posebnim naglaskom na sveobuhvatnu zaštitu i spašavanje kao integralni dio sustava domovinske sigurnosti.

Istraživanje će detaljno prikazati djelovanja civilne zaštite u različitim organizacijskim okvirima, posebno istražujući njezinu ulogu tijekom Domovinskog rata te proces djelovanja unutar Državne uprave za zaštitu i spašavanje. Kroz dubinsku analizu, istraživanje će razmotriti proces izgradnje, unapređenja i koordinacije sustava zaštite i spašavanja s ciljem učinkovitog odgovora na različite krizne situacije.

Bit će istaknute zadaće sustava, mehanizmi upravljanja, nadležnosti te koordinacija između različitih organizacija i službi unutar sustava, posebice s fokusom na izgradnji i integraciji sustava kriznog upravljanja. Uvođenjem Strategije nacionalne sigurnosti 2017. postavljeni su temelji za jačanje jedinstvenog sustava kriznog upravljanja u Republici Hrvatskoj, integrirajući unutarnje i vanjske aspekte sigurnosti, te potičući suradnju državnih tijela, operativnih snaga, službi, građana i cijelog društva.

## 1.2. Cilj i zadaci rada

Cilj ovog rada je pružiti raščlambu organizacije i djelovanja trenutnog sustava kriznog upravljanja u Republici Hrvatskoj, s naglaskom na nedostacima i brojnim izazovima.

Kroz rad će se dati prijedlozi i pružiti relevantan doprinos formuliranju konkretnih i provedivih rješenja koja će unaprijediti sustav, riješiti sukobe nadležnosti te potaknuti daljnju integraciju i daljnji razvoj.

Zadaci rada obuhvaćaju sljedeće korake:

1. **Analiza zakonskih propisa:** Proučiti postojeće zakonske okvire u području zaštite i spašavanja te identificirati potrebne promjene i poboljšanja kako bi se postigao skladan i učinkovit sustav kriznog upravljanja.
2. **Povijest i dosadašnji razvoj sustava:** Detaljno analizirati povijest razvoja sustava kriznog upravljanja, uključujući transformacije i organizacijske oblike, identificirajući pri tome slabosti i nedostatke kako bi se iz njih crpilo iskustvo za buduća poboljšanja.
3. **Suradnja među resorima:** Ispitati trenutne oblike suradnje između resora, službi, operativnih snaga i drugih relevantnih organizacija, te prepoznati moguća poboljšanja u koordinaciji.
4. **Financiranje sustava:** Analizirati financijske aspekte sustava kriznog upravljanja te predložiti najoptimalnije i najracionalnije modele financiranja.
5. **Prijedlog mjera i organizacijskog oblika:** Razviti konkretne prijedloge mjera i organizacijskih promjena u sustavu kriznog upravljanja, fokusirajući se na stvaranje jedinstvenog i snažnog sustava, koordiniranog s jednog mjesta.

Sve navedene analize i prijedlozi imaju za cilj stvaranje temelja za održivi razvoj, povećanje učinkovitosti i jačanje sposobnosti sustava kriznog upravljanja u Republici Hrvatskoj.

Cilj ovog rada proširuje se na analizu stvarnih događaja i studija slučajeva u području kriznog upravljanja u Republici Hrvatskoj. Naglasak će biti na prepoznavanju nedostataka i slabosti dosadašnjih sustava te proučavanju načina njihova rješavanja, s ciljem donošenja konkretnih preporuka normativnog uređenja novog ustroja sustava kriznog upravljanja u Republici Hrvatskoj.

Dosadašnje analize i spoznaje ukazuju na potrebu temeljite transformacije sustava kriznog upravljanja u Republici Hrvatskoj. S obzirom na uočene nedostatke, slabosti te nedostatnu potporu izgradnji jedinstvenog sustava, nužno je postaviti jasnu viziju daljnjeg razvoja koja će omogućiti izgradnju kvalitetnog, usklađenog i ojačanog sustava kriznog upravljanja, usporedivog s najboljim praksama u većini europskih zemalja.

Na temelju analize stvarnih događaja, nedostataka i rješenja, kroz rad će se donijeti konkretne preporuke za novi ustroj sustava kriznog upravljanja. Te preporuke bit će usmjerene na uklanjanje prepoznatih slabosti i poboljšanje cjelokupne sposobnosti sustava u suočavanju s kriznim situacijama, a dublje razumijevanje problema pridonijet će stvaranju održivijeg i učinkovitijeg sustava kriznog upravljanja u Republici Hrvatskoj.

### **1.3. Metoda istraživanja**

Metoda istraživanja temelji se na dragocjenim stručnim iskustvima stečenim tijekom dugogodišnjeg profesionalnog angažmana u vojnom i civilnom sektoru, gdje sam obnašao odgovorne dužnosti u izgradnji i razvoju sustava te sudjelovao u raznim oblicima kriznog upravljanja. Iskustvo stečeno obnašanjem odgovornih dužnosti dalo mi je najbolji uvod u funkcioniranje sustava, a aktivno uključivanje u rad stručnih tijela, saborskih odbora te radnu skupinu za uspostavu sustava domovinske sigurnosti pridonijelo je analizi sustava nacionalne sigurnosti RH.

Metoda istraživanja kombinira deduktivni i induktivni pristup, obuhvaćajući različite organizacijske oblike i sustave i usporedbe dosadašnjeg razvoja sustava, koristeći se pri tome raznolikim izvorima podataka iz stručne literature, uključujući i vlastita iskustva.

Ključni aspekti metodologije uključuju:

#### **1. Analiza stvarnih događaja i studija slučajeva:**

- Detaljna analiza stvarnih događaja radi identifikacije nedostataka i slabosti u dosadašnjim sustavima kriznog upravljanja.
- Identifikacija ključnih trenutaka, izazova i nedostataka u reakciji sustava na te događaje.
- Obuhvaćanje poteškoća u koordinaciji, nedostataka u resursima, komunikacijskih izazova i slično.

## **2. Proučavanje rješenja i poboljšanja:**

- Analiza načina kako su se dosadašnji sustavi nosili s nedostacima i slabostima.
- Proučavanje implementiranih promjena, reformi ili inovacija s ciljem poboljšanja učinkovitosti sustava kriznog upravljanja.
- Uključivanje poteškoća u koordinaciji nedostataka u resursima, komunikacijskih izazova i sličnih elemenata.

## **3. Osobna iskustva i metoda kompilacije:**

- Integracija osobnih iskustava autora iz sudjelovanja u stručnim skupinama, profesionalnom radu u sustavu, te sudjelovanju u brojnim akcijama zaštite i spašavanja.
- Integracija vlastitih spoznaja autora, podataka i informacija dobivenih istraživanjem radi oblikovanja konačnih zaključaka i preporuka.

## **4. Donošenje konkretnih preporuka:**

- Temeljem analize stvarnih događaja, nedostataka i dosadašnjih rješenja, izrada konkretnih preporuka za novi ustroj sustava kriznog upravljanja.
- Naglasak je na preporukama usmjerenima na uklanjanje prepoznatih slabosti i poboljšanje cjelokupne sposobnosti sustava u suočavanju s kriznim situacijama.

## **5. Sinteza i zaključak:**

- Ovom metodologijom osigurana je sveobuhvatna analiza teme, kombinirajući teorijski okvir, zakonske smjernice i stvarna iskustva kako bi se postigao dublji uvid u sustav kriznog upravljanja u Republici Hrvatskoj.
- Kombinacija analize studija slučajeva i konkretnih preporuka stvara temelj za dublje razumijevanje problema i doprinosi stvaranju održivijeg i učinkovitijeg sustava kriznog upravljanja.

## 2. SUSTAV KRIZNOG UPRAVLJANJA

Pojam krize<sup>1</sup> ima bogatu povijest i evoluirao je kroz različita razumijevanja tijekom vremena. U ovom radu, koristit ćemo pojam krize u kontekstu različitih kriznih stanja i događaja, obuhvaćajući prirodne katastrofe, nesreće i druge izvanredne situacije. Kriza se u ovom kontekstu koristi za opisivanje situacija ili stanja izvanredne prirode koje zahtijevaju hitan odgovor i predstavljaju ozbiljnu prijetnju životima, imovini ili okolišu (Toth, Kešetović, 2012:39). Primjeri kriznih stanja uključuju prirodne katastrofe poput potresa, poplava, šumskih požara, tehnološke nesreće, terorističke napade, pandemije i druge izvanredne događaje.

Pojam krize, stoga, obuhvaća širok spektar situacija koje zahtijevaju brzu i učinkovitu reakciju kako bi se ublažile njihove negativne posljedice.

U radu će se posebna pažnja posvetiti analizi, razumijevanju i upravljanju različitim kriznim situacijama kako bi se doprinijelo razvoju sustava kriznog upravljanja i povećalo razumijevanje kako se nositi s izazovima koji proizlaze iz tih situacija.

Pojam „sustava upravljanja krizama“ obuhvaća sve organizacije, sposobnosti i aktivnosti usmjerene na prevenciju, pripreme, odgovor i oporavak od kriza. (Zelić, Vučak, 2009:119)

To uključuje planiranje, pripremu, reagiranje i procese oporavka nakon što se kriza dogodi.

U kontekstu upravljanja krizama, planiranje se odnosi na unaprijed definirane strategije i procedure koje omogućuju brzu i koordiniranu reakciju u kriznim situacijama.

*Priprema* uključuje stvaranje infrastrukture, obuku timova za hitno djelovanje, opremanje resursa te uspostavljanje mehanizama komunikacije.

*Reagiranje* podrazumijeva provedbu planova i mjera kako bi se ograničile štete i riješile situacije u hitnim okolnostima. Oporavak se odnosi na aktivnosti usmjerene na obnavljanje normalnog stanja nakon što je kriza prošla.

*Upravljanje* krizama zahtijeva koordinaciju različitih resursa, uključujući ljudske, materijalne i informacijske.

---

<sup>1</sup> „Grčka riječ *krisis* (κρίσις) -krisi, *krisis* označava izbor, odluku, preokret, opasnost, razlučivanje, odlučivanje. Sama riječ odnosi se na davanje mišljenja, prosudbe, procjene ili odluke. Obilježava neku ključnu ili odlučnu točku ili situaciju, kritični trenutak, prijelomni trenutak, prekretnicu. Tom se riječju prepoznaje nestabilna situacija u društvenim, političkim ili ekonomskim poslovima“.(Vesna Ivanović, 2014, str.2.)

Organizacija timova za hitno djelovanje igra ključnu ulogu u brzom i učinkovitom reagiranju. Donošenje ključnih odluka u stvarnom vremenu predstavlja bitan aspekt, kao i pravodobna i transparentna komunikacija s javnošću kako bi se smanjile negativne posljedice kriznih događaja.

## **2.1. Nastajanje i povijesni razvoj civilne zaštite**

Sustav kriznog upravljanja u Republici Hrvatskoj razvijao se kroz povijest, a njegovo normativno uređenje i organizacija ključnih službi prolazili su kroz različite faze. U kontekstu kriznog upravljanja, civilna zaštita imala je ključnu koordinacijsku ulogu u povezivanju različitih službi, agencija i organizacija kako bi zajedno djelovale tijekom kriznih situacija. Njena uloga i danas je značajna u preventivi te učinkovitom upravljanju krizom i minimiziranju šteta.

Civilna zaštita<sup>2</sup> u Hrvatskoj ima svoje korijene u povijesti, posebno u kontekstu prirodnih katastrofa i ratnih sukoba. Ideja o potrebi zaštite stanovništva u Hrvatskoj pojavila se već 1884. godine, nakon potresa koji je pogodio Zagreb (Basta, Ž. 2012:134)

Ulaskom Hrvatske u Jugoslaviju 1918. godine, razvoj civilne zaštite podvrgnut je novostvorenim političkim i zakonskim okvirima. Grad Zagreb je tridesetih godina 20. stoljeća bio među prvima u Europi u području civilne zaštite, s prvim javnim vježbama održanim 1935. godine.

Tijekom Drugog svjetskog rata, vlasti Nezavisne Države Hrvatske su preoblikovale civilnu zaštitu u širi segment Narodne zaštite, sa zajedničkim vojnim i civilnim elementima koji su skrbili o očuvanja reda, sigurnosti i obrane države.

Nakon rata, tijekom razdoblja socijalističke Jugoslavije, intenzivnije se radilo na organizaciji civilne zaštite, a 1955. godine formirana je Služba civilne zaštite. Njezine ovlasti prenesene su pod nadležnost uprava za narodnu obranu, a od 1965. godine osnivaju se štabovi civilne zaštite kao koordinativna i operativna tijela.

Od sredine 1970-ih do 1994. godine, civilna zaštita u Hrvatskoj bila je organizirana na lokalnim razinama, djelujući unutar općinske ili gradske uprave, s kratkim razdobljem smještenosti u Ministarstvu obrane. U to vrijeme, civilna zaštita je bila zamišljena kao masovna organizacija s glavnim zadatkom zaštite i spašavanja stanovništva i materijalnih dobara tijekom ratnih

---

<sup>2</sup>.Civilna zaštita – „je sustav organiziranja sudionika, operativnih snaga i građana za ostvarivanje zaštite i spašavanja ljudi, životinja, materijalnih i kulturnih dobara i okoliša u velikim nesrećama i katastrofama i otklanjanja posljedica terorizma i ratnih razaranja.“ Sustav je od javnog interesa za svaku državu i njenu sigurnost.“ (Zakon o sustavu civilne zaštite, NN 82/15, članak 1. i 2.).



sukoba (Basta, 2012). Planirano je uključivanje velikog broja građana, no sustav je pokazao nedostatke – bio je glomazan, inertan, a pripadnici nisu bili dovoljno opremljeni i osposobljeni.

U Domovinskom ratu civilna zaštita imala je ključnu ulogu u provođenju preventivnih mjera, organizaciji evakuacije, zbrinjavanju izbjeglica, te zaštiti i spašavanju stanovništva i materijalnih dobara od posljedica ratnih djelovanja. Kako bi odgovorila na novonastale izazove, Republika Hrvatska je 1994. godine prenijela civilnu zaštitu iz Ministarstva obrane u sastav Ministarstva unutarnjih poslova, pokrenuvši proces ujednačavanja organizacije i razvoja zaštite i spašavanja kao jedinstvene strukture. Nakon toga, civilna zaštita se fokusirala na prevenciju i spašavanje od prirodnih i tehničko-tehnoloških nesreća.

Po završetku Domovinskog rata i integraciji zaposjednutih područja pod suverenu vlast Republike Hrvatske, naglasak zajednice usmjerava se prema osiguravanju kvalitetnog i sigurnog života, s posebnim fokusom na zaštitu građana i imovine u uvjetima civilizacijskih nesreća. Nakon završetka rata, Republika Hrvatska održala je privremeni sustav civilne zaštite, koristeći ga za pripremu i provedbu preventivnih i spašavateljskih mjera izazvanih ratnim posljedicama.

U međunarodnom kontekstu, razvoj civilne zaštite usklađen je s međunarodnim standardima i potrebama pridruživanja Europskoj uniji. Kroz pristupne pregovore, Hrvatska je usklađivala svoj sustav s EU zahtjevima, rezultirajući potpisivanjem bilateralnih sporazuma sa susjedima i ratificiranjem međunarodnih ugovora.

Prvi ozbiljniji koraci u razmatranju potrebe za izgradnjom integriranog i sveobuhvatnog sustava upravljanja krizama zabilježeni su u Strategiji nacionalne sigurnosti iz 2002. godine (NN 32/2002). Ova strategija ističe da "dalji razvoj sustava civilne zaštite treba ići prema organizaciji jedinstvenog sustava zaštite i spašavanja", kroz objedinjavanje različitih dijelova sustava, trenutno raspoređenih u različitim ministarstvima, u suvremeni sustav civilno-vojnog kriznog planiranja i upravljanja u kriznim situacijama (Strategija nacionalne sigurnosti NN 32/2002, članak 91), pri čemu se pojam krize u njoj spominje 11 puta.

Daljnji razvoj sustava kriznog upravljanja ostvaren je donošenjem Zakona o zaštiti i spašavanju 2004. godine i osnivanjem Državne uprave za zaštitu i spašavanje (Hrvatski sabor, 2004).

Ovim koracima postignuta je napredna koordinacija i organizacija civilne zaštite, usklađujući je s europskim praksama.

Evolucija civilne zaštite, ključnog organizacijskog okvira za prevenciju i ublažavanje posljedica prirodnih i tehnoloških katastrofa, svjedoči o njezinu putu od lokalnog sustava orijentiranog na ratne uvjete do sustava koji promiče međunarodnu suradnju i prevenciju.

Na taj način, Hrvatska se pozicionirala kao pouzdan član europskih i svjetskih organizacija te aktivno sudjeluje u pružanju humanitarne pomoći.

## **2.2. Uloga civilne zaštite u kriznom upravljanju**

U dosadašnjem razvoju sustava kriznog upravljanja, civilna zaštita je imala ključnu ulogu u ostvarivanju koordiniranog i učinkovitog pristupa. Njezin integralni doprinos obuhvaća niz važnih funkcija koje čine temeljni stup ovog sustava. Centralna uloga civilne zaštite manifestira se kroz povezivanje složenih procesa koji zajedno čine vitalnu podršku u upravljanju krizama, olakšavajući djelotvornu suradnju između različitih elemenata sustava.

Jedna od ključnih funkcija civilne zaštite je koordinacija aktivnosti, što podrazumijeva usklađivanje djelovanja različitih službi kako bi se postigao skladan i odgovoran odgovor na krizne situacije. Kroz ovu koordinacijsku ulogu, civilna zaštita osigurava usmjerenje resursa prema prioritetima definiranim u planovima kriznog upravljanja.

Razmjena informacija je drugi važan aspekt, gdje civilna zaštita omogućava protok relevantnih informacija između različitih službi. Ova komponenta je od ključne važnosti za donošenje kvalitetnih odluka tijekom kriznih situacija.

Civilna zaštita također igra ključnu ulogu u planiranju i provedbi vježbi, omogućujući identifikaciju snaga i slabosti sustava te poboljšavanje koordinacije između različitih dijelova sustava.

Upravljanje resursima, uključujući ljudstvo, opremu i financijske sredstva, predstavlja važan aspekt koordinacije, gdje civilna zaštita raspoređuje resurse prema potrebama i prioritetima, osiguravajući učinkovitu uporabu kapaciteta.

Civilna zaštita također provodi programe podizanja svijesti i edukacije, informirajući javnost i obučavajući stručnjake. Edukacija o važnosti pripravnosti doprinosi boljem razumijevanju i suradnji u kriznim situacijama.

Nadalje, uspostavljanje suradnje s drugim relevantnim službama, poput vatrogasnih postrojbi, hitnih medicinskih službi, policije i vojske, također je ključno. Ova suradnja osigurava integriran pristup rješavanju kriznih situacija kroz zajedničko djelovanje.

Sve ove funkcije i zadaće čine civilnu zaštitu ključnim elementom koji ne samo da povezuje različite dijelove sustava kriznog upravljanja, već i koordinira njihovo djelovanje. Na taj način, civilna zaštita doprinosi povećanju učinkovitosti upravljanja krizama i smanjenju negativnih utjecaja izvanrednih situacija na društvo.

### **2.3. Normativno uređenje civilne zaštite i kriznog upravljanja u RH**

Razvoj normi koje reguliraju civilnu zaštitu i upravljanje krizama u Republici Hrvatskoj utjecao je na prilagodbe sustava specifičnim izazovima svakog vremenskog razdoblja.

Kroz evoluciju niza zakona i propisa, civilna zaštita je oblikovana kako bi odgovorila potrebama društva i uspješno se nosila s različitim prijetnjama i krizama.

U nastojanju da se sustav prilagodi promjenjivim okolnostima, ključni normativni okviri igrali su ključnu ulogu u definiranju uloge civilne zaštite unutar šireg konteksta domovinske sigurnosti.

Pregledom i analizom mrežnih stranica Ravnateljstva civilne zaštite identificirani su ključni zakoni i propisi (Ravnateljstvo CZ, 2023), koji su oblikovali razvoj civilne zaštite u Hrvatskoj. Ovaj proces identifikacije omogućio je sagledavanje ključnih prekretnica i promjena unutar normativnog okvira, prateći kako su zakoni utjecali na organizaciju, funkcije i odgovornosti sustava kriznog upravljanja.

#### **1. Zakon o općenarodnoj obrani (1972.)**

- Prvo zakonsko reguliranje civilne zaštite u Socijalističkoj Republici Hrvatskoj.

#### **2. Zakon o zaštiti od elementarnih nepogoda (1972.)**

- Detaljnije reguliranje područja zaštite i spašavanja.

#### **3. Zakon o zaštiti stanovništva od nesreća i katastrofa (1974.)**

- Postavio je temelje masovne organizacije civilne zaštite, definirajući zadatke i organizaciju sustava zaštite od prirodnih i tehničkih katastrofa.

#### **4. Zakon o općenarodnoj obrani (1984.).**

- Civilna zaštita vraćena u nadležnost SR Hrvatske.

- Sustav obuhvaća 545 000 obveznika uključenih u civilnu zaštitu.

#### **5. Zakon o obrani od nesreća i katastrofa (1991.)**

- Pružio je pravnu osnovu za sudjelovanje civilne zaštite u zaštiti stanovništva tijekom Domovinskog rata, uključujući mjere zaštite od ratnih razaranja.
- Štab civilne zaštite RH ulazi u sastav Ministarstva obrane.

#### **6. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih tijela državne uprave (NN br. 117/93.),**

- Označio je prelazak civilne zaštite iz vojnog u civilno ustrojstvo, prema novonastalim mirnodopskim uvjetima, te služba prelazi pod MUP.

#### **7. Zakon o zaštiti i spašavanju (2004.)**

- Predstavlja ključni pravni okvir za područje civilne zaštite u Hrvatskoj.
- Omogućio je osnivanje DUZS s ciljem koordinacije sustava.
- Definira nadležnosti i odgovornosti subjekata, propisuje obveze lokalnih zajednica te promiče suradnju s međunarodnim partnerima. Fokusira se na preventivne mjere, pripreme za izvanredne situacije te brz i učinkovit odgovor na katastrofe.
- U skladu s europskim standardima, taj zakon značajno je doprinio jačanju pripravnosti i reakcije sustava zaštite i spašavanja na nacionalnoj razini. Ovaj zakon igra ključnu ulogu u modernizaciji i unapređenju sustava zaštite i spašavanja u Hrvatskoj te postavlja temelje za daljnji razvoj i usklađivanje s europskim standardima.

#### **8. Uredba o ustrojstvu civilne zaštite (2005.)**

- Sustav dobiva novu organizaciju, usklađuje se s europskim standardima.
- Uspostava DUZS-a kao ključnog tijela.

#### **9. Zakon o sustavu civilne zaštite (2015.)**

Novim Zakonom o civilnoj zaštiti 2015. godine, te njegovim izmjenama u 2018. godini omogućena je transformacija DUZS-a iz nadresornog sustava podređenog Vladi RH u Ravnateljstvo CZ pri MUP-u.

#### **10. Strategija nacionalne sigurnosti (2017. )**

- Postavila je dugoročne smjernice za područje nacionalne sigurnosti, uključujući civilnu zaštitu te sve segmente zaštite i spašavanja.

- Ishodišni je strateški dokument kojim se određuju politike i instrumenti za ostvarivanje vizije i nacionalnih interesa te postizanje sigurnosnih uvjeta koji će omogućiti uravnotežen i kontinuiran razvoj države i društva

#### **11. Zakon o sustavu domovinske sigurnosti (2017., NN, br.108/17)**

- Ovaj zakon ima ključnu ulogu u regulaciji područja domovinske sigurnosti u RH, omogućuje uspostavu koordinacije između različitih subjekata i resora s ciljem učinkovitog odgovora na prijetnje i izazove na državnoj razini.
- Zakon uvodi koordinaciju među različitim dijelovima sustava domovinske sigurnosti, u koji integrira civilnu zaštitu, vojsku, policiju i druge subjekte.
- Definirao je strukturu, organizaciju, mjerodavnosti i funkcije sustava, uključujući civilnu zaštitu, radi učinkovitog odgovora na prijetnje.

Ovaj pregled omogućava dublje razumijevanje kako su normativni okviri oblikovali djelovanje civilne zaštite tijekom vremena, pridonoseći njezinoj ulozi unutar šireg sustava domovinske sigurnosti.

Ova prilagodba zakonskih okvira odražava se u usklađivanju s europskim standardima, učinkovitijem odgovoru na izvanredne situacije i općem jačanju sigurnosti u zemlji.

#### **2.4. Uloga civilne zaštite u Domovinskom ratu**

U razdoblju Domovinskog rata od 1991. do 1995. godine, civilna zaštita Republike Hrvatske igrala je važnu ulogu u suočavanju s posljedicama agresije Jugoslavenske narodne armije (JNA) i pobunjenih Srba, koji su okupirali velik dio hrvatskog teritorija.

Ovaj nemilosrdni rat ostavio je duboke tragove ratnih trauma, gubitka života, i imovine, te je rezultirao brojnim izazovima poput paleži, razaranja, izbjegličke krize, te povratka raseljenih osoba. Rat koji je bio nametnut Republici Hrvatskoj karakteriziran je tragičnošću, okrutnošću, teškim stradanjem i protjerivanjem civilnog stanovništva (Mihaljević, B., 2007:261-262)<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Toth, I., Židovec, Z. (2007) "Kako se štitimo od katastrofa," Zbornik radova, Zagreb, Stručni rad „Zaštita i spašavanje stanovništva u Domovinskom ratu“, Branko Mihaljević (261-266)

Sustav civilne zaštite Republike Hrvatske suočavao se s raznim ratnim prijetnjama i njihovim teškim posljedicama, zahtijevajući odgovoran pristup prema svim čimbenicima bitnima za opstanak stanovništva. U situaciji velikih izazova, civilna zaštita je bila primorana tražiti optimalne oblike i strategije kako bi osigurala učinkovitu zaštitu civilnog stanovništva, imovine i infrastrukture tijekom trajanja rata.

Unatoč svojim ključnim zadacima, civilna zaštita se suočavala s radikalno smanjenim mogućnostima za djelovanje. Velike kolone prognanog stanovništva s okupiranih područja bile su znatno veće nego u prethodnim ratovima, izazivajući brojne socijalne probleme, visoku nezaposlenost, veliki broj prognanika, izbjeglica, te osoba s različitim zdravstvenim i mentalnim poteškoćama.

Republika Hrvatska se suočavala s nizom izazova, uključujući iseljavanje stanovništva i široke društvene posljedice koje su proizašle iz rata. Prihvaćanje velikog broja izbjeglica iz Bosne i Hercegovine nakon izbijanja sukoba u toj zemlji dodatno je opteretilo resurse i institucije. Civilna zaštita, suočena s ovim izazovima, bila je ključni igrač u pružanju pomoći, koordinaciji humanitarnih napora i minimiziranju negativnih utjecaja rata na stanovništvo i društvo u cjelini.

Tijekom Domovinskog rata, sustav kriznog upravljanja u Republici Hrvatskoj dinamično se razvijao i prilagođavao kako bi se učinkovito suočio s raznolikim prijetnjama i krizama. Civilna zaštita je igrala ključnu ulogu u ovom sustavu, obavljajući niz vitalnih zadaća čime je pružila zaštitu građanima i imovini te odigrala važnu ulogu u organizaciji raznih odgovora na ratne uvjete (Toth, 2001).

Glavne aktivnosti tijekom Domovinskog rata bile su usmjerene na zaštitu civilnog stanovništva i pružanje potpore pogođenim područjima. Kroz svoje djelovanje stvarala je uvjete za sklanjanje stanovništva, skrbila o skloništima i drugim zaštićenim prostorima, informirala građane o sigurnosnim mjerama, sudjelovala je u organizaciji evakuacije iz ratom pogođenih područja kao i smještaja i skrbi za izbjeglice. Pružanje hitne medicinske pomoći, hrane, vode i drugih esencijalnih resursa, kao i organizacija distribucije humanitarne pomoći bile su zadaće civilne zaštite. Pored toga dala je svoj u razminiranju okupiranih područja, kao čišćenju minskih polja radi obnove i sigurnog povratka stanovništva (Mihaljević, 2007., str. 261 i 262).

U svim aktivnostima ostvarivala je usku suradnju i koordinacije s operativnim snagama, vatrogascima, Hrvatskim crvenim križem i drugim organizacijama.

Tijekom Domovinskog rata, civilna zaštita djelovala je kroz operativne strukture na lokalnoj razini, pružala obuku i edukaciju svojim djelatnicima, planirala i pripremala se za različite scenarije, koordinirala s drugim organizacijama te osiguravala logističku potporu pogođenim područjima. Navedene aktivnosti odražavaju širinu i važnost uloge civilne zaštite u zaštiti građana i pružanju pomoći tijekom ratnih sukoba.

U cjelini, aktivnosti civilne zaštite tijekom ratnih godina obuhvatile su širok spektar zadaća. Naučene lekcije iz tog razdoblja bile su ključne za daljnji razvoj suvremenih sustava civilne zaštite, pridonoseći boljoj spremnosti na različite krizne situacije i prijetnje u mirnodopskim uvjetima. Velika iskustva stečena tijekom Domovinskog rata predstavljaju neprocjenjiv resurs za budući razvoj sustava civilne zaštite i spašavanje civilnog stanovništva u mirnodopskim uvjetima.<sup>4</sup>

Civilna zaštita se tijekom Domovinskog rata istaknula kao ključni čimbenik u zaštiti života, imovine te sigurnosti građana, čime je dodatno ojačala otpornost društva u ratnim uvjetima. Unatoč tom značajnom doprinosu, nakon ratnog razdoblja, civilna zaštita često nije dobila zasluženu pozornost i priznanje, budući da je bila podložna ideologizaciji službe.

Ovaj pristup nepravedno je umanjio njezinu ključnu ulogu u očuvanju stabilnosti zajednice. Iako su naučene lekcije iz Domovinskog rata poslužile kao temelj za razvoj suvremenih sustava civilne zaštite, njihov značaj nužno je primjereno valorizirati i implementirati u daljnjem razvoju i održavanju sigurnosti cijele zajednice.

Nakon donošenja Zakona o zaštiti i spašavanju 2004. godine (NN br.174/04) , koji je označio prekretnicu u obnovi civilne zaštite, naglašava se proces oživljavanja i jačanja te službe. Novi zakonski okvir omogućio je početak izgradnje jedinstvenog i objedinjenog sustava zaštite i spašavanja, integrirajući različite aktere i resurse u učinkovitu mrežu. Ova revitalizacija civilne zaštite predstavljala je ključni korak prema izgradnji boljeg i učinkovitijeg sustava pripravnosti na različite prijetnje i izvanredne situacije.

---

<sup>4</sup> Konačni prijedlog zakona o civilnoj zaštiti, 2015, <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2015/232%20sjednica%20Vlade/232%20-%20202.pdf>, (pristupljeno 29.1.2024)

## 2.5. Organizacija sustava kriznog upravljanja u drugim zemljama

Organizacija sustava upravljanja krizama u drugim državama različito je organizirana, što ovisi o političkom uređenju, povijesnim i gospodarskim okolnostima pojedine zemlje.

Najčešće, države osnivaju samostalna središta za upravljanje krizama, izravno podređena vladi, koja koordiniraju rad ostalih resora za vrijeme kriza. Primjerice, Belgija, Bugarska, Češka, Makedonija i Velika Britanija imaju takva središta koja igraju ključnu ulogu u koordinaciji i odlučivanju tijekom kriznih situacija.

Primjeri rješenja sustava u pojedinim zemljama:

- Njemačka ima integrirani sustav upravljanja krizama, koji je decentraliziran, ali ga povezuje Savezni ured za zaštitu od katastrofa.
- Norveški sustav uključuje Direktorat za civilnu zaštitu, koji koordinira aktivnosti u području civilne zaštite, kriznog upravljanja i hitne medicinske pomoći. Također, ima Nacionalni centar za krizno upravljanje, koji pruža podršku tijekom kriznih situacija.
- Francuski sustav uključuje Glavnu upravu civilne obrane i kriznog upravljanja, koja koordinira djelovanje državnih resursa.
- Slovenija, Danska, i Irska imaju posebne organizacijske jedinice unutar ministarstava (obrane, unutarnjih poslova, pravosuđa) koje su odgovorne za upravljanje krizama.
- Slovačka je uspostavila posebno vijeće za nacionalnu sigurnost koje igra ključnu ulogu u koordinaciji resursa i donošenju odluka tijekom kriznih situacija.

Unatoč različitim pristupima, sve države imaju zajednički cilj, a to je brzo i koordinirano djelovanje u kriznim situacijama. Središta za upravljanje krizama opremljena su informacijsko-komunikacijskom tehnologijom i služe kao ključna podrška kriznom odlučivanju.



### **3. TRANZICIJA I PREUSTROJ CIVILNE ZAŠTITE U SUSTAV ZAŠTITE I SPAŠAVANJA**

Raspad bivše države i stvaranje samostalne Republike Hrvatske trebali su potaknuti preustroj civilne zaštite. No, ratna agresija na Hrvatsku usmjerila je pažnju s te teme, čineći sustav civilne zaštite manje relevantnim i marginaliziranim. Smješten unutar Ministarstva unutarnjih poslova, sustav je stagnirao i nije prošao značajne promjene.

Nakon završetka Domovinskog rata, Hrvatska se suočila s izazovom oblikovanja novih sustava, uključujući obnovu civilne zaštite. Međutim, zastarjeli sustav zahtijevao je značajna ulaganja i napore kako bi se mogao učinkovito nositi s izvanrednim situacijama. Sustav civilne zaštite bio je zapostavljen nakon Domovinskog rata, nedovoljno usklađen i s ograničenim resursima. Značajke tog razdoblja uključivale su razjedinjenost ljudskih i materijalnih resursa, nedostatak financijskih sredstava za daljnji razvoj, nemogućnost adekvatnog reagiranja na nove prijetnje te nedostatak koordinacije unutar subjekata i mjerodavnosti tijela civilne zaštite, uz slabo normativno pokrivanje sustava.

Ulazak Hrvatske u Europsku uniju označio je prekretnicu u razvoju i usklađivanju sustava zaštite i spašavanja, uključujući civilnu zaštitu. Ovaj važan proces oblikovao je nekoliko ključnih elemenata, čije je implementiranje bilo ključno za ispunjavanje europskih standarda i stvaranje učinkovitog sustava.

Potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) 2001. godine predstavljalo je prvi korak prema europskoj integraciji. Jedan od uvjeta članstvo u EU bila je izgradnja transparentnog i učinkovitog sustava zaštite i spašavanja (Toth, 2007:55).

Hrvatska se obvezala izgraditi sustav zaštite i spašavanja usklađen s europskim standardima, a to je postalo neophodno kako bi se ispunili uvjeti za pristupanje Europskoj uniji.

Prije 2001. godine, civilna zaštita i vatrogastvo bili su podijeljeni između Ministarstva obrane i Ministarstva unutarnjih poslova. S ciljem ispunjavanja europskih zahtjeva, došlo je do centralizacije i uspostave jedinstvene nadležnosti pod Ministarstvom unutarnjih poslova.

Zakonski okvir do 2001. godine temeljio se na Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih tijela državne uprave iz 1993. godine.

Promjene su uključivale prijenos određenih poslova civilne zaštite s Ministarstva obrane na Ministarstvo unutarnjih poslova.

Usklađivanje s europskim standardima zahtijevalo je prilagodbu zakonodavstva i organizacije sustava zaštite i spašavanja. Nakon 2001. godine, Hrvatska je bila prisiljena razviti nove zakonske okvire kako bi dodatno regulirala područje zaštite i spašavanja u skladu sa smjernicama Europske unije.

Kao kandidatkinja za članstvo u EU, Republika Hrvatska je prepoznala potrebu da izgradi sustav civilne zaštite temeljen na vrijednostima i standardima koje Unija propisuje i zahtijeva. „Sustav koji je Hrvatska imala bio je zastario, neučinkovit, pa čak i zapušten, što znači da se na temeljima takvoga sustava nije mogao razviti europski model civilne zaštite. Stoga je bilo nužno izgraditi novi sustav od početka, a Republika Hrvatska ga je nazvala zaštita i spašavanje“ (Huzanić Jerkov, A. 2015:115)

Centralizacijom i jedinstvenom nadležnosti stvoreni su uvjeti za poboljšanu povezanost i koordinaciju između različitih elemenata sustava, uključujući civilnu zaštitu i vatrogastvo. Ovi ključni koraci predstavljaju mjerila koja su omogućila Hrvatskoj usklađivanje s europskim standardima i olakšala put prema članstvu u Europskoj uniji.

Nakon završetka Domovinskog rata, Hrvatska se suočila s potrebom za preustrojem sustava civilne zaštite. Unutar Ministarstva unutarnjih poslova, sustav je stagnirao i nije prošao značajne promjene. Međutim, 2004. godine, Hrvatski sabor donosi Zakon o zaštiti i spašavanju, usklađujući sustav s europskim standardima, čime je označen početak tranzicije i stvaranje temelja za daljnji razvoj i učinkovitost sustava civilne zaštite (Hrvatski sabor, 2004).

Prepoznavši potrebu za daljnjim razvojem sustava zaštite i spašavanja, Vlada osniva samostalnu i strukovnu organizaciju – Državnu upravu za zaštitu i spašavanje (DUZS), koja počinje s radom 1. siječnja 2005. godine (Vlada RH, 2004). Ta organizacija ima ključnu ulogu u pripremi, planiranju i rukovođenju operativnim snagama sustava zaštite i spašavanja.

Tadašnji sustav civilne zaštite u Hrvatskoj imao je ključnu ulogu u osposobljavanju, obrazovanju, pripremi i koordinaciji sudionika kako bi učinkovito djelovao u incidentnim situacijama, prirodnim katastrofama i drugim izvanrednim događanjima. Ove promjene do 2005. godine odražavaju napore Hrvatske da prilagodi svoj sustav civilne zaštite novim uvjetima, europskim standardima i poboljša njegovu pripravnost i odgovore na izvanredne situacije. Sustav je prošao kroz tranziciju kako bi postao usklađen s europskim smjernicama i odgovoran u suočavanju s modernim izazovima.

Zaključno, nakon Domovinskog rata sustav civilne zaštite prolazi proces tranzicije i preustroja. Nakon ratne agresije, sustav civilne zaštite bio je marginaliziran, a ratni uvjeti nisu omogućili značajnije promjene. Međutim, procesom ulaska u Europsku uniju, Hrvatska je preuzela obvezu prilagodbe sustava europskim standardima.

### **3.1. Normativno uređenje sustava zaštite i spašavanja**

Sustav zaštite i spašavanja u Republici Hrvatskoj temelji se na Zakonu o zaštiti i spašavanju, koji je stupio na snagu 2004. i prošao kroz izmjene 2007. i 2009. godine. Ovim zakonom normirane su ključne odrednice sustava, uključujući pojmovno određenje, zadaće, operativne snage, prava i obveze sudionika te financiranje.

Zakon definira sudionike sustava, obvezujući fizičke i pravne osobe, tijela lokalne i područne samouprave, te državna tijela. Osim toga, propisuje prava i obveze, školovanje, usavršavanje i suradnju među operativnim snagama.

Sustav se bavi procjenom rizika, izradom planova zaštite i spašavanja, te kontinuiranim pripremama i obukama sudionika. Ključne zadaće uključuju i uzbunjivanje građana, vođenje baza podataka, te suradnju na međunarodnoj razini.

Autor Damir Trut ističe kako je „područje zaštite i spašavanja u katastrofama u RH po prvi puta je uređeno posebnim Zakonom o zaštiti i spašavanju, kojim je uređeno područje odgovornosti građana, gospodarskih subjekata, vladinih i nevladinih organizacija, jedinica lokalne samouprave .....“ te napominje da bi „zakon trebao osigurati usklađeno i jedinstveno djelovanje cjelokupnog sustava zaštite i spašavanja u katastrofama“ (Trut, D. 2007: 100)

Zakon o zaštiti i spašavanju (NN 174/2004-3011, 2004) precizno definira osnovne pojmove sustava, zadatke u slučaju katastrofa, operativne snage, prava i obveze sudionika, te pruža smjernice za obrazovanje relevantnih aktera. Nadalje, zakon propisuje funkcije tijela odgovornih za rukovođenje i koordinaciju u izvanrednim situacijama, operativne komunikacijske centre, planiranje unutar sustava, te aspekte financiranja.

Sudionici sustava obuhvaćaju fizičke i pravne osobe, tijela lokalne i regionalne samouprave, središnje tijelo državne uprave te operativne snage zaštite i spašavanja. Naglasak zakona je i na međunarodnoj suradnji te postavljanju okvira za nadzor provedbe zakona.

U skladu s odredbama Zakona o zaštiti i spašavanju, utvrđeni su osnovni principi koji se odnose na organizaciju sustava, prava i obveze svih sudionika u području zaštite i spašavanja, te ograničavanje vlasničkih prava u cilju zaštite života i zdravlja.

Zakon ističe da je zaštita i spašavanje od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku te uživa njezinu posebnu skrb. Iz tih temeljnih načela proizlaze ključni zadaci sustava, uključujući procjenu rizika, izradu planova, vođenje baza podataka, organizaciju priprema i provedbu vježbi sudionika.

Važne funkcije obuhvaćaju aspekte obavještanja, uzbunjivanja građana, aktiviranja operativnih snaga, te suradnje s nadležnim tijelima unutar i izvan države. Zakonom su precizno definirani svi sudionici sustava, njihova prava i obveze, te propisane mjere i postupci za svaku kategoriju sudionika. Nadalje, područje zaštite i spašavanja dodatno se uređuje nizom drugih zakona i propisa kako bi se osiguralo kompletno normativno uređenje u ovom važnom području.

Osim Zakona o zaštiti i spašavanju i drugi zakoni reguliraju područje zaštite i spašavanja uključujući zakone o vatrogastvu (NN, 125/19, 2486, 2019), Hrvatskoj gorskoj službi spašavanja (NN, 76/6, 110/15) i Hrvatskom crvenom križu (NN 71/10, 136/20).

Podzakonski akti poput Pravilnika o metodologiji za izradu procjena ugroženosti i planova zaštite i spašavanja (NN, 30/2014) te Pravilnika o mobilizaciji i djelovanju operativnih snaga (NN, 69206-1654) dopunjuju zakonodavstvo uređujući specifične aspekte mobilizacije, djelovanja i zapovijedanja u slučaju neposredne prijetnje, katastrofe ili velike nesreće.

### 3.2. Uspostava Državne uprava za zaštitu i spašavanje

U skladu s europskim zahtjevima, Republika Hrvatska je uspostavila Državnu upravu za zaštitu i spašavanje (DUZS) kao strukovnu i upravnu organizaciju odgovornu za planiranje, pripremu i koordinaciju operativnih snaga. DUZS je postao glavna institucija u novom sustavu zaštite i spašavanja, predstavljajući značajan iskorak u organizaciji sustava i povezivanju svih relevantnih dionika, uključujući službe, operativne snage, udruge i građane.

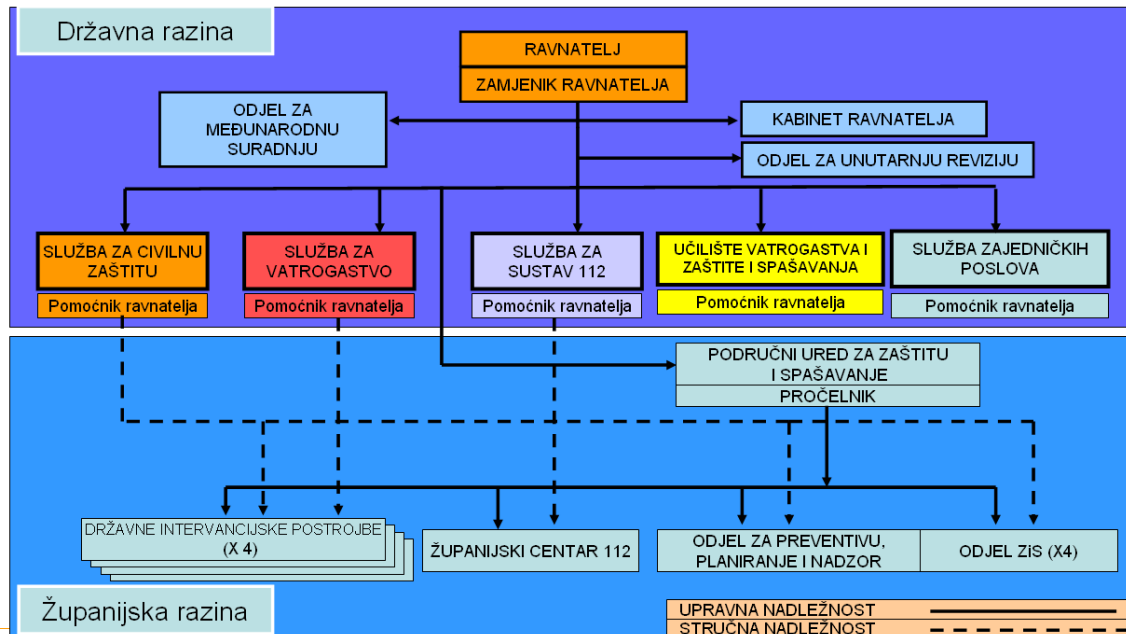
Osnivanje DUZS-a proizlazi iz potrebe za modernizacijom i jačanjem sustava zaštite i spašavanja te usklađivanjem s europskim standardima (Trut i dr., 2007:93,94).

Glavni razlozi za osnivanje DUZS-a obuhvaćaju potrebu za prilagodbom europskim smjernicama, posebno u planiranju, pripremi i koordinaciji operativnih snaga u području zaštite i spašavanja. Osnivanje DUZS-a proizlazi iz prepoznavanja izazova u području zaštite i spašavanja te Vlada RH donosi odluku o stvaranju ovog tijela kako bi unaprijedila i dalje razvijala sustav, uključujući civilnu zaštitu, s ciljem osiguranja brze i učinkovite reakcije na različite izvanredne situacije.

DUZS, kao ključna institucija u novom sustavu, ima temeljne zadaće (Zakon o zaštiti i spašavanju, 174/2004) koje obuhvaćaju:

- **Procjena rizika i planiranje:** Odgovoran je za procjenu rizika od katastrofa i većih nesreća te izradu planova zaštite i spašavanja na razini lokalne i područne samouprave.
- **Koordinacija i informacijski sustav:** Ima ulogu u koordinaciji svih sudionika u zaštiti i spašavanju te uspostavljanju jedinstvenog informacijskog sustava za prikupljanje, analizu i distribuciju podataka o prijetnjama i posljedicama katastrofa i nesreća.
- **Opremanje i osposobljavanje:** Skrbi o ustroju, osposobljavanju te opremanju operativnih snaga i sudionika zaštite i spašavanja, provodeći programe osposobljavanja i usavršavanja te organizirajući vježbe za provjeru spremnosti.
- **Suradnja i međunarodna koordinacija:** Surađuje s nadležnim tijelima drugih država i međunarodnih organizacija u području zaštite i spašavanja, ostvarujući potrebnu koordinaciju i razmjenu informacija.

- **Standardi i norme:** Nositelj je izrade podzakonskih akata i standardnih operativnih postupaka, doprinoseći povezivanju institucija, razvoju normi i standarda u području zaštite i spašavanja.



Slika br.1.: Shema upravne i stručne nadležnosti DUZS-a.

Izvor: DUZS, Organizacija sustava DUZS-a, 2005., prezentacija izrađena za predstavljanje DUZS-a nakon osnivanja 2005. godine

Ključne uloge DUZS-a u jačanju sustava zaštite i spašavanja uključuju:

1. **Uloga broja 112 za hitne pozive:** DUZS je odigrao ključnu ulogu u uspostavi broja 112 kao centralnog broja za hitne pozive. Ova inicijativa pridonijela je bržem i učinkovitijem odgovoru na zahtjeve građana tijekom kriznih situacija, pružajući brz i jednostavan pristup pomoći.
2. **Koordinacija sa svim relevantnim institucijama:** DUZS se ističe u uspostavi učinkovite koordinacije s raznim institucijama koje se povezuju sa sustavom. Ovo partnerstvo omogućava sinergiju među različitim sektorima uključenima u zaštitu i spašavanje, povećavajući ukupnu učinkovitost cijelog sustava.
3. **Suradnja s lokalnim samoupravama:** Lokalne samouprave imaju ključnu ulogu u jačanju i nadopunjavanju operativnih snaga na svome području. Njihova suradnja uključuje izradu Procjene ugroženosti stanovništva i dobara te organiziranje snaga za odgovor na potencijalne prijetnje. Ova sinergija pomaže u učinkovitom suočavanju s izazovima u zaštiti i spašavanju na lokalnoj razini.



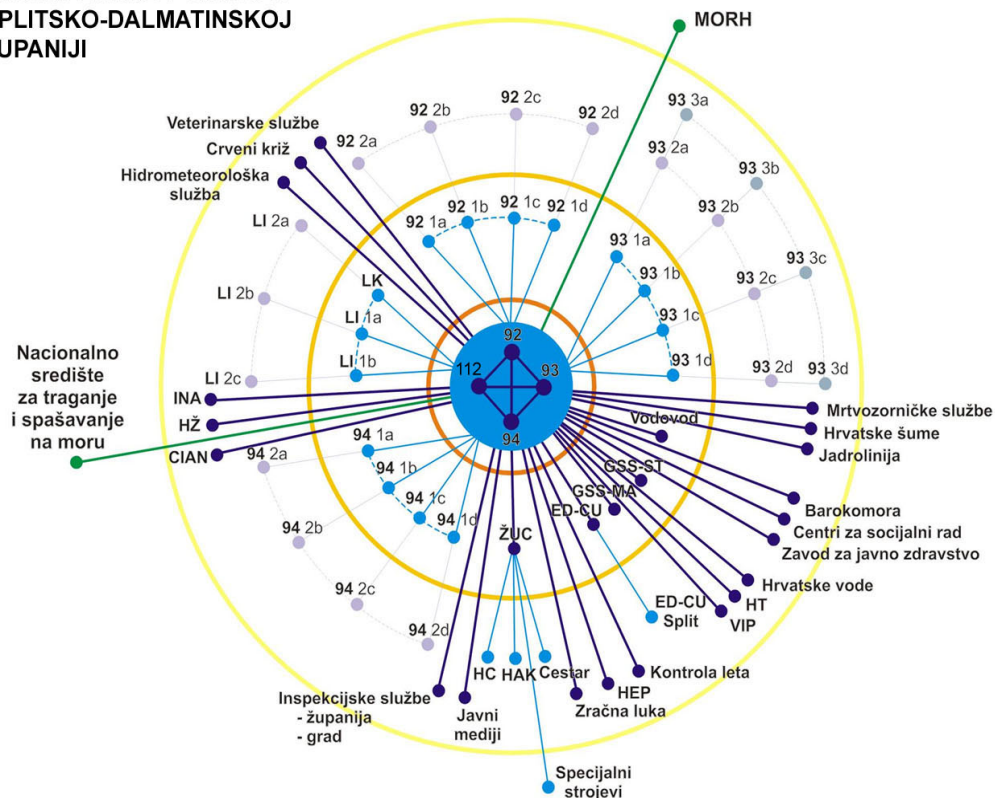
Slika br.2: Prednosti uvođenja broja 112

Izvor: DUZS, Predstavljanje prednosti integracije poziva nakon uvođenja broja 112 za hitne pozive, korišteno na radnim sastancima s drugim službama 2005.-2007. godine

## Zaštita i spašavanje na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave:

Zaštita i spašavanje na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini ima ključnu ulogu u cijelom sustavu RH. Jedinice lokalne i područne samouprave, sukladno svojim ustavnim i zakonskim ovlastima, imaju značajnu ulogu u uređivanju, planiranju, organizaciji, financiranju i provedbi mjera zaštite i spašavanja.

### SUSTAV ŽURNE POMOĆI U SPLITSKO-DALMATINSKOJ ŽUPANIJI



Slika br.3: *Sustav žurne pomoći u Splitsko-dalmatinskoj županiji*

Izvor: Radna prezentacija PUZS-a Split, korištena za edukaciju o sustavu zaštite i spašavanja u vremenu od 2005 do 2010 godine

Važna uloga lokalnih zajednica u jačanju sustava zaštite i spašavanja postavlja ih u središte odgovornosti, dodjeljujući im ključnu ulogu u suočavanju s izazovima nesreća i katastrofa. Fleksibilnost uključivanja šire zajednice omogućava prilagodbu odgovora na situacije kada lokalni resursi nisu dovoljni.



Preventivne mjere čine temeljno djelovanje lokalnih zajednica, obuhvaćajući redovito razmatranje stanja sustava zaštite i spašavanja, donošenje procjena ugroženosti i planova zaštite. Ove mjere su neophodne kao integralni dio pripreme za moguće nesreće, uz osiguravanje financijskih sredstava i donošenje općih akata.

Čelnici lokalne i područne samouprave nisu samo administrativni vođe, već i operativni zapovjednici. Njihova ovlaštenja uključuju mobilizaciju svih lokalnih resursa u situacijama neposredne prijetnje od katastrofe, pružanje operativne podrške, obuke i opskrbe operativnih snaga.

Mobilizacija resursa u suradnji s lokalnim Stožerom zaštite i spašavanja omogućava koordinirani i učinkovit odgovor na krizne situacije. Čelnici lokalnih zajednica imaju ključnu ulogu u pružanju stručne podrške, poboljšavajući time operativne kapacitete sustava zaštite i spašavanja na lokalnoj razini.

Uz obvezne zakonske odredbe, čelnici lokalnih i područnih samouprava aktivno sudjeluju u provedbi mjera zaštite i spašavanja. Njihova uloga obuhvaća ne samo administrativne funkcije, već i operativno djelovanje gdje djeluju kao zapovjednici operativnih snaga.

Uspostavljanje suradnje između lokalnih zajednica i već razvijenih dijelova sustava zaštite i spašavanja postavlja bitnu normativnu osnovu za daljnji razvoj. Fokus je trebao biti na konkretnim koracima u implementaciji zakonskih odredbi i jačanju kapaciteta lokalne samouprave kako bi se osiguralo učinkovito suočavanje s izazovima u području zaštite i spašavanja.

## **Postignuća nakon ustrojstva DUZS-a**

### **Izgradnja djelotvornijeg sustava zaštite i spašavanja**

Uvođenjem Državne uprave za zaštitu i spašavanje u Republici Hrvatskoj postignuti su značajni koraci u izgradnji učinkovitijeg sustava zaštite i spašavanja<sup>5</sup>. Ovaj ključni korak obuhvatio je širok spektar aktivnosti usmjerenih na jačanje suradnje s različitim subjektima, pružanje stručne pomoći, postavljanje standarda, nabavku opreme te uspostavu učinkovite zapovijedanja i koordinacije.

DUZS je ostvario značajan iskorak u razvoju sustava zaštite i spašavanja kroz proaktivnu suradnju s hitnim službama, inspekcijskim tijelima, lokalnim samoupravama, nevladinim organizacijama i udrugama građana. Potaknuta smjericama i stručnom podrškom DUZS-a, ova suradnja rezultirala je integracijom različitih subjekata u zajednički sustav zaštite i spašavanja.

Stvaranje i implementacija standarda za spašavanje ljudi, nabavku opreme, zapovijedanje i koordinacija predstavljaju ključne komponente unapređenja sustava. Kontinuirana edukacija i razvoj sposobnosti osoblja doprinose općem podizanju učinkovitosti sustava.

Proširenje mreže suradnje, uključujući hitne službe, operativne snage, HGSS, inspekcijske službe, lokalne samouprave, škole i druge udruge građana, predstavlja dodatni iskorak koji ubrzava odgovor na izvanredne situacije.

Pod vodstvom DUZS-a, sustav 112 odigrao je ključnu ulogu u koordinaciji žurnih službi, pružajući brz i učinkovit odgovor s prosječnim vremenom odgovora od manje od deset sekundi te spašavanja u okviru „zlatnog sata“. Uvođenje Standardnih operativnih postupaka za različite scenarije dodatno je unaprijedilo organiziranost i ubrzanost sustava.

Aktivnosti DUZS-a bile su usmjerene na podizanje svijesti o zaštiti i spašavanju, suradnju s medijima te jačanje općeg interesa za sigurnost. Ova inicijativa ključna je za povećanje razine zaštite i spašavanja u društvu. S osnivanjem DUZS-a 2005. godine, Hrvatska je postigla ključni trenutak u razvoju sustava civilne zaštite, ostvarujući renesansu razvoja sustava i postižući značajan napredak prilagođen suvremenim izazovima.

---

<sup>5</sup>Petar Vitas, „Za učinkovito reagiranje trebaju nam jaki lokalni sustavi civilne zaštite“, Intervju, <https://zastita.info/hr/casopis/clanak/za-ucinkovito-reagiranje-trebaju-nam-jaki-lokalni-sustavi-civilne-zastite.21760.html>

### **3.3. Transformacija u Ravnateljstvo civilne zaštite MUP-a**

Nakon prestanka postojanja Državne uprave za zaštitu i spašavanje (DUZS) krajem 2019. godine, integracijom unutar Ministarstva unutarnjih poslova osnovano je Ravnateljstvo civilne zaštite. Ova transformacija ključne institucije u državnoj upravi, koja je bila aktivno uključena u upravljanje sigurnosnim rizicima, donijela je značajne promjene.

Međutim, nedostaci u provedbi integracije postali su očiti, s posebnim izazovima koji proizlaze iz nedostatka detaljne analize organizacije sustava zaštite i spašavanja u RH te njegovog stvarnog djelovanja u kriznim situacijama.

Reorganizacija unutar MUP-a rezultirala je nedostatkom jasnih ciljeva i svrhe novog modela, uz izostanak analize konkretnih funkcionalnih benefita takvog rješenja.

Prijelaz samostalnog državnog sustava, izgrađenog proteklih 15 godina, u MUP - Ravnateljstvo civilne zaštite, predstavlja značajnu promjenu koja je trebala biti prethodno pažljivo i kvalitetno analizirana kako bi se osigurala njena uspješna implementacija.

Navodimo neke važne elemente koji su se trebali uzeti u obzir u toj analizi prednosti i nedostataka, koji su trebali uključivati slijedeće:

#### **Mogući izazovi:**

1. Ostanak unutar MUP-a može rezultirati marginalizacijom specifičnih interesa civilne zaštite u odnosu na opće ciljeve MUP-a, umanjujući fokus na potrebe civilne zaštite.
2. Koordinacija unutar velikog ministarstva može postati složenija, otežavajući brzu i učinkovitu reakciju u kriznim situacijama zbog različitih sektora unutar MUP-a.
3. MUP je tradicionalno fokusiran na sigurnost i javni red, dok su potrebe civilne zaštite puno šire. Integracija može rezultirati nedostatkom specifičnosti u pristupu svim izazovima koji se postavljaju pred civilnu zaštitu i upravljanje krizama.

#### **Moguće prednosti:**

1. Povezivanje s MUP-om, kao autoritarnim sustavom, može rezultirati jačom koordinacijom s drugim resorima unutar državne uprave, poboljšavajući integraciju i učinkovitost sustava kriznog upravljanja.
2. Udruživanje s MUP-om može omogućiti bolje korištenje postojećih resursa, poput stručnjaka, opreme i infrastrukture, što bi moglo dovesti do ekonomske racionalizacije.

3. Integracija s MUP-om može poboljšati pristup informacijama i omogućiti bržu reakciju na izvanredne događaje, smanjujući vrijeme odaziva u kriznim situacijama.
4. Unutar velikog ministarstva, sustav civilne zaštite može dobiti veću vidljivost i priznanje, kako unutar zemlje, tako i međunarodno, poboljšavajući potporu i suradnju.

### **Mogući nedostaci:**

1. Pripajanje MUP-u može rezultirati gubitkom autonomije i specifičnosti sustava civilne zaštite, utječući na njegovu sposobnost prilagodbe specifičnim izazovima.
2. Integracija u veće ministarstvo može razvodniti specifičnu stručnost u rješavanju kriznih situacija među drugim sektorima unutar ministarstva.
3. Samostalni sustav često ima uspostavljene specifične kanale suradnje s civilnim sektorom, što uključuje lokalne nevladine organizacije, volonterske skupine i druge entitete. Ova suradnja može biti ključna u pripremi, odgovoru i oporavku nakon kriznih situacija. Uključivanje civilnog sektora može pridonijeti širokom spektru resursa, znanja i iskustava, a povezivanje s ministarstvom može otežati komunikaciju i suradnju s organizacijama izvan državne uprave.
4. Uključivanje u ministarstvo može izložiti sustav političkom utjecaju, što može narušiti neutralnost i profesionalnost u upravljanju krizama.
5. Integracija može rezultirati složenijom dinamikom koordinacije s drugim resorima unutar MUP-a, otežavajući brzu i učinkovitu reakciju.

Uzimajući u obzir promjene u organizaciji sustava civilne zaštite u RH, posebno uvođenje Ravnateljstva civilne zaštite (RCZ) unutar MUP-a krajem 2019. godine, evidentno je da transformacija nije postigla očekivane rezultate u poboljšanju funkcionalnosti sustava.

Ova promjena, koja je uslijedila bez adekvatne analize stvarnih potreba sustava, pokazala se izazovnom i s nekoliko ključnih poteškoća.

Nedostatak jasnih ciljeva i svrhe novog modela, te izostanak temeljite analize funkcionalnih benefita, doveli su do marginalizacije specifičnih interesa civilne zaštite unutar MUP-a. Koordinacija unutar velikog ministarstva postala je složenija, otežavajući brzu i učinkovitu reakciju u kriznim situacijama.

Pripajanje MUP-u moglo je rezultirati gubitkom autonomije i specifičnosti sustava civilne zaštite, utječući na njegovu sposobnost prilagodbe specifičnim izazovima.

Na to pitanje ukazao je Robert Mikac (u članku "Krizne i djelovanje u krizama u Republici Hrvatskoj" 2019.), koji je upozorio na problem otpora prema uspostavi jedinstvenog sustava. Iznio je mišljenje da izvršna vlast nije dopustila DUZS-u da na strateškoj razini izraste u tijelo koje će koordinirati poslove i aktivnosti temeljem izvornih ovlasti niti da preraste u nacionalno tijelo zaduženo za različite aspekte djelovanja u krizama, kako je to i predviđeno Strategijom nacionalne sigurnosti iz 2017. godine.

Na nedostatak koordinacije i sveobuhvatnog pristupa upozorio je i Robert Barić (2020), koji je upozorio kako se MUP usredotočuje isključivo na uže područje traženja i spašavanja, dok je novo tijelo, Ravnateljstvo civilne zaštite, zadržalo samo ograničeni fokus na traženje i spašavanje, bez vidljivog zalaganja za razvojem institucionalne i pravne infrastrukture, odnosno stvaranjem sveobuhvatnog sustava upravljanja u kriznim situacijama.

U svjetlu navedenog, donošenje konačne odluke o budućem prijelazu ili transformaciji sustava treba proizići iz pažljive analize struke, uzimajući u obzir specifičnosti hrvatskog konteksta, potrebe društva te dugoročne ciljeve nacionalnog sustava kriznog upravljanja.

Važno je naglasiti da suradnja i široke konzultacije sa svim dionicima sustava domovinske sigurnosti postaju ključne kako bi se izbjegle neželjene posljedice koje mogu usporiti daljnju integraciju kriznog upravljanja u okvir domovinske sigurnosti.

Sve navedeno ukazuje na nužnost temeljite reevalucije i unapređenja sustava kriznog upravljanja u Hrvatskoj.

#### 4. IZAZOVI KRIZNOG UPRAVLJANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Upravljanje krizama u Republici Hrvatskoj suočava se s nizom izazova, proizlazeći iz kompleksnosti organizacije, komunikacije te problematičnog zakonodavnog okvira.

Nakon osamostaljenja, jasno je vidljiva praznina u strukturiranom sustavu civilne zaštite, a pokušaji regulacije putem Zakona o zaštiti i spašavanju nisu donijeli željene rezultate (Veić, 2021), a ništa se nije posebno promijenilo ni novim Zakonom o civilnoj zaštiti.

Unatoč donošenju nove Strategije nacionalne sigurnosti RH i Zakona o domovinskoj sigurnosti, operativna učinkovitost sustava ostaje izazovna. Primjer Koordinacije za sustav domovinske sigurnosti,<sup>6</sup> koja, iako osnovana, nije donijela vidljive rezultate u operativnom kontekstu, dodatno potvrđuje kompleksnost problema.

Godinama se u Hrvatskoj suočavamo s problemom neuređenosti sustava kriznog upravljanja. Nesklad, nedostatak normativnih rješenja, te neujednačeno postupanje, preklapanje nadležnosti - sve su to problemi koje su prepoznali stručnjaci, poput autora Vučaka i Zelića (2009.). Njihov naglasak je na nedostatku cjelovitog sustava na državnoj razini, ističući niz problema koji proizlaze iz fragmentiranosti sustava.

U isto vrijeme, stručnjaci poput Tatalovića, Grizolda i Cvrtile (2008.) izražavaju skeptičnost u vezi s postignućem željenih rezultata od strane DUZS-a. Upozoravaju na nedostatak potrebne kadrovske strukture i neuspjehe u ostvarivanju suradnje s drugim ključnim službama. Jasno je da izazovi u vezi s kadrovskim resursima i suradnjom ostaju prisutni, predstavljajući dugotrajan izazov u ostvarivanju učinkovitog i integriranog sustava upravljanja krizama.

U Hrvatskoj nije implementiran učinkovit sustav upravljanja u kriznim situacijama. Nedostatak spremnosti za promjenama, nedostatak interesa vlasti za strukturirano uređivanje područja

---

<sup>6</sup> Koordinacija za sustav domovinske sigurnosti je međuresorno tijelo nadležno za usklađivanje i koordiniranje rada sustava domovinske sigurnosti. Koordinacija za sustav domovinske sigurnosti pokreće inicijative i izrađuje planove potrebne radi ostvarivanja ciljeva iz članka 5. Zakona o sustavu domovinske sigurnosti. Prateći nekoliko godina, kao član saborskog odbora za nacionalnu sigurnost, rad ove Koordinacije mogu zaključiti kako njeno operativno djelovanje u najvećoj mjeri nije zaživjelo, posebno u kontekstu davanja konkretnog doprinosa izgradnji sustava kriznog upravljanja, što je jedna od glavnih zadaća tog nacionalnog tijela za bavljenje krizama. To potvrđuje i primjer rada Koordinacije, koja je trebala 2018. razmotriti prijedlog radne skupine o "Redefiniranju mjesta i uloge DUZS-a u okviru sustava domovinske sigurnosti". Izvješće i prijedlog da se DUZS transformira, a ne ukine, te da postane nadresorno tijelo izravno podređeno Vladi RH, nije nikad niti razmotreno, a u međuvremenu DUZS je ukinut i pripojen MUP-u, otvarajući brojna neriješena pitanja koja ostaju aktualna i danas.

civilne zaštite te izostanak vidljivih napora u razvoju institucionalne i pravne infrastrukture, s posebnim fokusom na stvaranju sveobuhvatnog sustava upravljanja u kriznim situacijama, predstavljaju ozbiljne izazove (Barić, R., 2021)<sup>7</sup>.

Izostanak adekvatnog sustava dodatno komplicira pravodobni odgovor na različite izazove, što se posebno ističe u situacijama kao što su potresi, poplave i pandemija COVID-19.

Sve ove poteškoće zajedno čine sustav manje spretnim i učinkovitim u suočavanju s izazovima kriznih situacija, a očituju se u nedostatku koordinacije i usklađenosti u djelovanju različitih dijelova sustava.

Republika Hrvatska trenutno se suočava s izazovima u brojnim područjima, od pripremljenosti na prirodne katastrofe do odsutnosti adekvatnog zakonodavnog, organizacijskog i operativno provedbenog okvira za učinkovito upravljanje krizama.

U trenutnom kontekstu, područje kriznog upravljanja u Republici Hrvatskoj suočava se s nedostacima potpunog normativnog i sustavnog uređenja.

Iako je koordinativni okvir uspostavljen Zakonom o domovinskoj sigurnosti, praksa pokazuje nedostatak integriranog sustava na državnoj razini.

Nekonzistentnost u zakonima i neusklađenost s krovnim zakonom postaju očiti u situacijama složenih događaja, u kojima je potrebno koordinirati rad i upotrebu resursa iz različitih službi.

Fragmentacija zakonskih rješenja stvara kompleksnost u regulativi i konceptualnom uređenju, što rezultira organizacijskim i proceduralnim izazovima. Upravljanje složenim krizama, poput elementarnih nepogoda i terorizma, regulirano je različitim zakonima, što otežava transparentnost i preglednost sustava.

Ovi izazovi ukazuju na potrebu za daljnjim poboljšanjima u koordinaciji, komunikaciji te usklađivanju prakse s normativima, kako bi se bez daljnjeg odlaganja izgradio održiv i učinkovit sustav kriznog upravljanja u budućnosti.

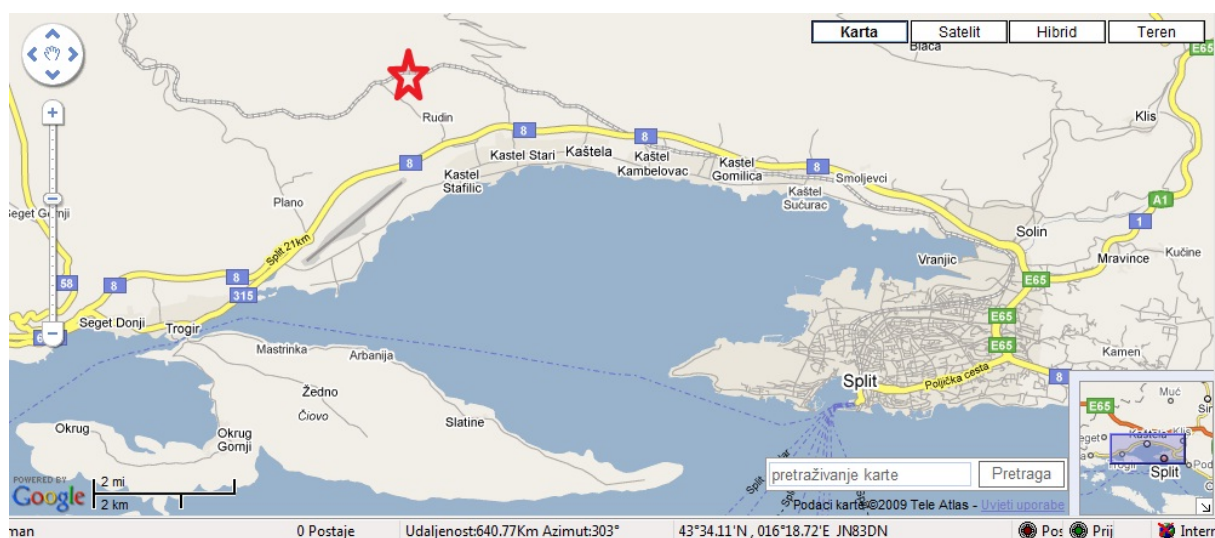
---

<sup>7</sup> Barić, Robert: Stručni članak „Upravljanje u krizama u RH: improvizacija i politizacija (1/3)“, (2021), Obris, <https://obris.org/hrvatska/upravljanje-krizama-u-rh-improvizacija-i-politizacija-1-3/>

## 5. STUDIJE SLUČAJA – ANALIZA STVARNIH DOGAĐAJA

### 5.1. Željeznička nesreća u Kaštelima<sup>89</sup>

U tragičnoj nesreći nagibnog vlaka u Rudinama 2009. godine, u kojoj je iz tračnica iskočio vlak s 110 putnika, rezultirajući smrću 6 putnika i ozljeđivanjem 55 osoba, operativne snage i žurne službe suočile su se s izazovom spašavanja i evakuacije unesrećenih.



Slika br.4: Lokacija iskakanja nagibnog vlaka u Rudinama iznad Kaštela

Izvor: PUZS Split, Petar Škorić, ppt raščlamba nesreće, prezentirano na sjednici Stožera zaštite i spašavanja Splitsko-dalmatinske županije, 1. kolovoza 2009. godine

**Brza intervencija i koordinacija:** Unatoč teškoćama na nepristupačnom terenu, brza intervencija žurnih službi (vatrogasci, hitna medicinska pomoć, policija) bila je ključna. Centar 112 je odmah aktivirao sve potrebne snage, a spašavatelji su promptno reagirali, evakuirajući unesrećene u roku od 90 minuta. Kvalitetna koordinacija timova na terenu doprinijela je uspješnoj akciji spašavanja.

Tijekom i nakon akcije, Centar 112 i ostale službe primile su mnogo poziva građana, rodbine i stranih veleposlanstava, pružajući informacije o stanju stradalih i prihvaćajući ponude pomoći i darivanje krvi.

<sup>9</sup> Studija slučaja željezničke nesreće iskakanja nagibnog vlaka u Rudinama, u Kaštelima, izrađena je na temelju raščlamba posebnih izvješća o nesreći koju su izradili: Županijski centar 112 Split, Vatrogasni operativni centar Split, te Područni ured za zaštitu i spašavanje Split (izvješće i raščlamba te i ppt prezentacija).



**Reakcija medicinskih službi:** KBC Split podigao je pripravnost svih liječničkih timova, uz apel građanima za donaciju krvne plazme, što je naišlo na široki odaziv. Helikopterom su stigli dodatni medicinski materijali iz Zagreba.

Uz vozila HMP za prijevoz teže ozlijeđenih putnika angažirani su i autobusi za prijevoz lakše ozlijeđenih i neozlijeđenih putnika.



Slike br.5 i 6: Fotografije operativnih službi i njihove aktivnosti na spašavanju unesrećenih

Foto: Ivana Ivanović/Cropix, <https://www.vecernji.hr/galleries/gallery-568419/?page=1>, preuzeto 29.1.2024.



Stožeri zaštite i spašavanja Splitsko-dalmatinske županije i Grada Kaštela bili su aktivirani, usmjeravajući ostale službe koje su sudjelovale u evakuaciji i zbrinjavanju putnika te brojnim drugim aktivnostima, uključujući i organizaciju komemorativnog skupa za smrtno stradale.

### **Osvrt na reagiranje sustava zaštite i spašavanja:**

Sustav zaštite i spašavanja u željezničkoj nesreći u Rudinama 2009. godine potvrdio je brzinu i učinkovitost reagiranja, ali je ukazao i na pojedine slabosti i propuste pojedinih službi poput važnosti u pravodobnom prijenosu obavijesti i informacija među službama kako bi se izbjegli štetni i neželjeni događaji.

### **Izazovi i propusti, nedostatak koordinacije:**

Jedan od većih propusta u akciji spašavanja bio je nedostatak obavijesti o gubitku kontrole nad pružnim vozilom<sup>10</sup> koje se velikom brzinom kretalo prema spašavateljima. Izostanak ključne informacije o tome, koju su pojedine službe zadržale za sebe, mogao je rezultirati ozbiljnim ozljedama ili čak gubitcima života spašavatelja na terenu.

Zakašnjeli dolazak helikoptera na mjesto nesreće s pripadnicima HGSS-a je umjesto potpore snagama na terenu unio nemir i ometanje spašavatelja u trenutku izvlačenja ozlijeđenih.

Ovi propusti ukazuju na fragmentiranu komunikaciju među službama koje nisu adekvatno dijelile/razmjenjivale dobivene informacije o opasnostima na terenu niti je postojao kontinuitet u vođenju i koordinaciji same akcije.

---

<sup>10</sup> (Rebac, Kvarantan, Matana, 2019). Opisano je u objavi 24sata.hr:

„Nevjerojatno, ali cijela katastrofa mogla je biti još puno gora: u minutama koje su uslijedile nakon nesreće, prema Rudinama su krenule ekipe Hitne pomoći, HGSS-a, vatrogasaca i policije, dok je istovremeno iz Labina krenula manevarska lokomotiva, tzv. robel, kako bi i oni priskočili u pomoć. Samo zahvaljujući sreći i prisebnosti ljudi uz prugu koji su spašavali putnike, izbjegnuto je nalet robela na unesrećene jer se nije mogao zaustaviti! Projurio je pored ostataka nagibnog vlaka, opasno se nagnuo te na koncu završio izvan tračnica stotinjak metara niže, u šljunku pokraj pruge“, opisano je u objavi.





Slike br.7 i 8: *Fotografije dolaska helikoptera te proklizavanja  
pružnog vozila na mjestu nesreće*

Foto: Ivana Ivanović/Cropix, <https://www.vecernji.hr/galleries/gallery-568419/?page=1>, preuzeto 29.1.2024.



Osvrt na nesreću upozorava na nedostatak cjelovitog sagledavanja konteksta akcije spašavanja od strane pojedinih dionika. Pojedine operativne snage nisu uvijek vodile računa o drugim snagama prisutnim na terenu, ponašajući se kao dostatnima samima sebi. Ovo ponašanje može dovesti do nesklada, ometanja aktivnosti drugih službi, gubljenja dragocjenog vremena i neracionalnog trošenja resursa, a u konačnici i do ugrožavanja drugih života.

Bolja suradnja među timovima, njihova međusobna koordinacija i preciznije usklađivanje resursa temeljni su preduvjeti za uspješnu provedbu akcija spašavanja.

Ovaj aspekt postao je očit tijekom analize propusta u reakciji na izvanredni događaj iskakanja nagibnog vlaka u Rudinama. Ova analiza, provođena s ciljem poboljšanja sustava zaštite i spašavanja te sprječavanja ponavljanja sličnih pogrešaka, bila je ključna u oblikovanju smjernica za unapređenje u postupanju kod budućih sličnih događaja.

Jedan od ključnih elemenata prilikom raščlanjivanja događaja bio je objektivan pristup ocjeni postupanja svih službi tijekom akcije spašavanja. Kroz ovu analizu, identificirani su nedostaci i propusti koji su se pojavili tijekom spašavanja. Ti nedostaci, izdvojeni u svrhu unaprjeđenja sustava, postali su polazište za otklanjanje grešaka i usmjeravanje daljnjeg razvoja sustava zaštite i spašavanja.

Pouke iz identificiranih propusta su ključne za obuku, usavršavanje i prilagodbu protokola djelovanja u sličnim situacijama. Spremnost na učenje iz vlastitih grešaka postala je ključna karakteristika svakog djelotvornog sustava upravljanja krizama.

Analiza je uspostavila poveznicu između nekoliko ključnih elemenata, poput nedostatka obavijesti o gubitku kontrole pružnog vozila, fragmentirane komunikacije između službi bez prijenosa važnih informacija, nekontroliranog kretanja pružnog vozila i ometanja helikopterskih snaga. Raščlamba željezničke nesreće, kombiniranjem ovih elemenata, ne samo da je poboljšala razumijevanje dinamike nesreće, već je i pružila konkretne prijedloge za poboljšanja u cjelokupnom sustavu upravljanja krizama.

#### **Prijedlozi za poboljšanja:**

1. **Jedinstvena komunikacija:** Implementacija jedinstvenog komunikacijskog protokola među svim službama kako bi se osiguralo brzo i precizno dijeljenje informacija.
2. **Koordinacija unutar timova:** Imenovanje zapovjednika/odgovorne osobe za koordinaciju svih snaga na terenu kako bi se spriječilo neskladno djelovanje.

3. **Obavezne obavijesti o opasnostima:** Uspostava obavezne prakse obavještavanja svih relevantnih snaga o potencijalnim opasnostima na terenu.
4. **Redovite timske vježbe:** Redovite simulacije i timske vježbe kako bi se poboljšala svijest o cjelovitom kontekstu operacija spašavanja.
5. **Sustavne raščlambe:** Uvođenje sustavnih raščlambi nakon svake nesreće radi identifikacije propusta i kontinuirane optimizacije sustava zaštite i spašavanja.

Nesreća u Rudinama, iako obilježena tragičnim ishodom, postala je ključna točka koja je potaknula daljnje unaprjeđenje sustava zaštite i spašavanja.

Iznenadna situacija pružila je vrijedne spoznaje koje su doprinijele razvoju još učinkovitijih mehanizama odgovora na izvanredne situacije, s jasnim ciljem minimiziranja rizika za sve uključene strane.

Prepoznati propusti u raščlambi događaja postali su pokretač za definiranje konkretnih koraka prema unaprjeđenju sustava. Uočene slabosti, poput nedostataka u komunikaciji, koordinaciji i razmjeni informacija, na raščlambi su dodatno istaknute radi izbjegavanja sličnih propusta u budućim združenim intervencijama.

Važnost potpisivanja protokola između Državne uprave za zaštitu i spašavanje (DUZS) i HŽ Holdinga naglašava ozbiljnost u unapređenju suradnje i protoka informacija te ukazuje na prepoznavanje važnosti sinergije između različitih aktera u kriznim situacijama, posebno u području željezničkog prometa.

Raščlamba ove nesreće ukazuje na važnost kontinuirane analize i učenja iz iskustava. Redovite analize i prilagodbe postupaka ključne su za održavanje visoke razine pripravnosti i učinkovitosti sustava zaštite i spašavanja.

Zaključno, reagiranje službi u ovoj nesreći i raščlamba njihova djelovanja, s dobrim i lošim stranama, postavlja željeni smjer prema daljnjoj izgradnji sigurnijeg i učinkovitijeg sustava zaštite i spašavanja. Poboljšanja u komunikaciji, koordinaciji, planiranju i suradnji ključna su kako bi se osigurala brza i adekvatna reakcija na izvanredne situacije s minimalnim rizicima za sve sudionike.

Ova tragična situacija postala je katalizator za pozitivne promjene, naglašavajući nužnost ulaganja u kontinuirano unaprjeđenje sustava i pristupa kako bi se osigurala sigurnost građana te brza i učinkovita reakcija u kriznim situacijama.

## 5.2. Veliki požar na otoku Braču<sup>11</sup>

U srpnju 2011. godine, otok Brač postao je poprište jednog od najozbiljnijih šumskih požara na hrvatskom priobalju u posljednjim desetljećima. Štetni požar proširio se na 5600 hektara borove i česminove šume, makije i niskog raslinja, ostavljajući iza sebe ozbiljne ekološke i društvene posljedice. Reakcija na ovu krizu zahtijevala je složeno koordiniranje različitih službi i snaga, ističući nužnost integriranog pristupa u suočavanju s izvanrednim situacijama.

Intervencija vatrogasnih postrojbi i angažiranje zračnih protupožarnih snaga postali su ključni u suzbijanju požara i sprječavanju prijetnje naseljima.



Slike br. 9 i br.10: *Opožarena površina i rad Stožera zaštite i spašavanja*

Izvor: ppt Tomislav Vuko i osobna arhiva

Prva dojava o ozbiljnosti situacije stigla je od pilota kanadera, koji je primijetio veliki dim. Nakon toga, dodatna zračna potpora kanadera i air traktora preseljena je s drugog požara iz šibenskog zaleđa kako bi se gasio požar na Braču. Zemaljske vatrogasne snage, iako im je trebalo više vremena za pristup požaru, pridružile su se akciji.

Vatrogasci s otoka Brača, uz pomoć vatrogasaca iz Splitsko-dalmatinske županije i dodatnih snaga iz Državne intervencijske postrojbe Zadar, suočili su se s izazovom gašenja sve snažnijeg požara. Zbog naglog širenja vatre, pozvana je dodatna pomoć, uključujući i helikoptere s vatrogascima.

S obzirom na ozbiljnost situacije, požar je brzo prijetio naseljima Ložišća i Bobovišća, što je rezultiralo evakuacijom dijela stanovništva iz Bobovišća. Požar je dostigao takve razmjere da

---

<sup>11</sup> Studija slučaja o velikom požaru na otoku Braču razvijena je na temelju raščlambe svih primljenih poziva u Županijskom centru 112 Split, kao i izvješća o požaru koje je sastavio Pomoćnik glavnog vatrogasnog zapovjednika za priobalje, Tomislav Vuko. Navedena izvješća, kao zapažanja iz neposrednog sudjelovanja u ovoj aktivnosti bila su dragocjena za izradu ove raščlambe.



je dim i pepeo dosegnuo Split i prekrrio dio dalmatinskog zaleđa. Noću, promjena smjera vjetra izazvala je dodatne izazove, potičući potrebu za novom organizacijom obrane.



Slike br.10 i br. 11: *Air traktor i kanader djeluju na požarištu*, Izvor: osobna arhiva



S obzirom na složenost situacije, Stožer zaštite i spašavanja otoka Brača bio je aktiviran kako bi pružio bolju koordinaciju i logističku podršku. Dodatne vatrogasne snage iz Državnih intervencijskih postrojbi, susjednih županija i kopnenih područja bile su angažirane, a na požarištu je djelovalo 330 vatrogasaca s 90 vatrogasnih vozila.

Unatoč izazovima i poteškoćama, požar je stavljen pod kontrolu od 18. do 20. srpnja, nakon što je trajao 11 dana. Dimenzije požara na otoku Braču zahtijevale su stalno prelociranje vatrogasnih snaga i evakuaciju stanovništva. Ova dramatična situacija naglasila je važnost promjene dugoročnih pristupa u upravljanju rizicima od požara na otocima, stvarajući potrebu za preventivnim mjerama i jačom suradnjom među različitim agencijama.

*Nastavak dramatičnih dana: vatrogasna taktika i koordinacija spašavanja*



Slike br. 12 i br.13: *Požar na Braču*, fotografirao Vladimir Dugančić/Cropix,

<https://www.jutarnji.hr/vijesti/crna-kronika/video-foto-vatrogasci-svim-snagama-pokusavaju-ugasiti-pozar-na-bracu-vatra-dosla-na-400-metara-od-kuca-u-dracevici-1809156>, preuzeto 29.1.2024.

Unutar 24 sata od izbijanja, požar na otoku Braču izazvao je dramatičnu situaciju. Vatrogasci su se suočavali s brzim širenjem vatre koja je, poticana jakim vjetrom, nekontrolirano harala kroz borovu i česminovu šumu. Poteškoće u pristupu požaru noću, kada su zračne snage bile ograničene, dodatno su otežavale situaciju.

Stožer zaštite i spašavanja otoka Brača aktiviran je kako bi koordinirao sve raspoložive resurse. Na terenu su se nalazile vatrogasne snage s otoka Brača, ali brza promjena smjera vjetra izazvala je potrebu za dodatnim snagama. Vatrogasci iz susjednih županija, uključujući Državnu intervencijsku postrojbu Zadar, pridružili su se vatrogascima, često prelazeći velike udaljenosti kako bi trajektima stigli na otok.

S obzirom na rastuću prijetnju požara naseljima Ložišća i Bobovišća, evakuacija dijela stanovništva bila je nužna. Ova hitna mjera, zajedno s organizacijom privremenog smještaja i pružanjem logističke podrške, pokazala se ključnom u očuvanju ljudskih života.



Jedan od izazova bio je i dim koji je putovao prema Splitu, prekrivajući dio dalmatinskog zaleđa. Utjecaj dima na zračni promet, ali i na zdravlje ljudi, dodatno je pojačao složenost situacije. Dimna zavjesa postala je vizualni podsjetnik na opasnosti koje požar donosi ne samo lokalnoj zajednici već i širem području.

Dugotrajna borba s požarom zahtijevala je stalnu rotaciju vatrogasnih snaga i resursa. Činjenica da je bilo angažirano 330 vatrogasaca s 90 vozila svjedoči o veličini izazova s kojima su se suočavali. Uz izazovnu topografiju otoka, brze promjene vremenskih uvjeta i opsežno ozbiljno stanje, njihova predanost i koordinacija bili su ključni u spašavanju otoka od ove katastrofe. Uspješnost gađenja požara, postignuta nakon 11 dana, rezultat je predanosti vatrogasnih snaga, ali i integrirane koordinacije svih uključenih snaga i službi koje su podupirale vatrogasce u gašenju požara.

Dimenzije požara na otoku Braču nisu samo stavile na test operativne kapacitete, već su i istaknule važnost dugoročnih strategija upravljanja rizicima od požara i potrebu za stalnom pripravnosti u suočavanju s nepredvidivim prirodnim katastrofama. Ovaj izuzetan događaj postao je katalizator promjene u pristupu upravljanju požarima, s naglaskom na preventivnim mjerama, suradnji između različitih službi i stalnom unaprjeđivanju kriznog upravljanja na otocima.

### **Združeni pristup u kriznom upravljanju - ključ uspješnog djelovanja**

U rješavanju požara na otoku Braču, združeni pristup kriznom upravljanju istaknuo se kroz djelovanje Stožera zaštite i spašavanja otoka Brača. Ovaj Stožer, okupljajući predstavnike lokalne zajednice, vatrogasce, zdravstvene djelatnike, hitnu medicinsku pomoć, Hrvatski crveni križ i djelatnike Područnog ureda za zaštitu i spašavanje, odigrao je ključnu ulogu u povezivanju elemenata učinkovitog rješavanja krize.

Koordinacija Stožera unaprijedila je komunikaciju među sudionicima, ubrzavajući proces donošenja ključnih odluka i olakšavajući pružanje potpore vatrogasnim snagama. Potvrda važnosti objedinjenog sustava, vođenog s jednog mjesta, manifestirala se kroz ključne uloge Stožera zaštite i spašavanja. Integrirana komunikacija i koordinacija službi odigrale su presudnu ulogu u usklađivanju elemenata potrebnih za učinkovito rješavanje kriznih situacija.

Poboljšana komunikacija među relevantnim akterima postignuta je brzom razmjenom informacija i sustavnim praćenjem stanja s jednog mjesta. Koordinacija i planiranje postigli su

novu razinu učinkovitosti, osiguravajući bolju usklađenost planiranih aktivnosti i pravodobno uključivanje dodatnih snaga.

Podrška vatrogasnim snagama ostvarena je pružanjem logističke potpore, uključujući smještaj, organizaciju prehrane, te praćenjem i koordinacijom svih aktivnosti vatrogasnih timova na terenu.

Integrirani odgovor i solidarnost bili su ključni elementi uspješnog suočavanja s požarnom krizom. Aktivacija Stožera zaštite i spašavanja na otoku Braču omogućila je kvalitetnije praćenje stanja, bolju koordinaciju aktivnosti, pravodobno i stupnjevito angažiranje dodatnih snaga i službi, te donošenje ključnih odluka.

Izazovan trenutak na otoku Braču ne samo da je zahtijevao koordinaciju i integraciju različitih službi, nego je naglasio važnost solidarnosti i brze reakcije u suočavanju s prirodnim katastrofama. Ujedinjeni odgovor i požrtvornost svih uključenih činili su ključnu razliku u očuvanju ljudskih života i imovine.

Tijekom požara na otoku Braču 2011. godine, ključna uloga učinkovite komunikacije putem Centra 112 bila je očita. Pravodobno prenošenje relevantnih informacija bilo je važno za uspješno upravljanje krizom. Županijski centar 112 odigrao je važnu ulogu u pravodobnoj koordinaciji svih relevantnih službi od dojave požara, održavao je jasnu komunikaciju s terenom, pružao točne informacije javnosti te koordinirao zračnu podršku s kopnenim snagama.

Integrirani pristup i brza reakcija žurnih službi, stupnjevito angažiranje vatrogasnih snaga, lokalnih zajednica i državnih snaga, te koordinacija akcije od strane Stožera zaštite i spašavanja odigrali su značajnu ulogu u suzbijanju požara.

Zaključno, upravljanje požarom na otoku Braču predstavlja izniman primjer dobro koordinirane akcije svih angažiranih snaga, od vatrogasnih postrojbi, žurnih službi, lokalne zajednice i državnih snaga, pod koordinacijom Stožera zaštite i spašavanja. Integrirani pristup u rješavanju ovog događaja bio je ključan za učinkovito suzbijanje širenja požara, spašavanje života ljudi i njihove imovine. Ovaj slučaj naglašava važnost izgradnje objedinjenog sustava kriznog upravljanja, koji će poticati suradnju i koordinaciju svih službi s ciljem stvaranja učinkovitog i najboljeg odgovore na rješavanje raznih kriznih situacija.

## **6. PRIJEDLOG KONCEPTA USPOSTAVE SUSTAVA KRIZNOG UPRAVLJANJA U RH**

Organizacija zasebnog ustroja Središnjeg državnog ureda za krizno upravljanje predstavlja ključnu inicijativu s ciljem uspostave jasnog institucionalnog okvira koji će koordinirati ključne aktivnosti kriznog upravljanja u Republici Hrvatskoj.

Mnogi autori, među kojima su Vučak i Zelić, podržavaju ideju o takvom Uredu, smatrajući ga „središnjim mjestom povezivanja cijelog sustava te inicijatorom stalnih poboljšanja“.

Po njihovom mišljenju takav sustav upravljanja u krizama trebao bi „obuhvaćati sve organizacije, sposobnosti i aktivnosti usmjerene na prevenciju, pripreme, odgovor i oporavak od kriza“. (Vučak, Zelić, 2009:41).

Slično mišljenje dijeli i radna skupina, u čijem sam sastavu djelovao, koja je pripremala takav koncept od 2016. godine, a koji nažalost do danas nije prihvaćen.

Ovaj prijedlog proizlazi iz potrebe prilagodbe i dogradnje sadašnjeg institucionalnog okvira nadležnog za pripremu, razvoj i koordinaciju sustava civilne zaštite. Motiviran je novim sigurnosnim okolnostima, učestalim prijetnjama te nedostacima identificiranim kroz prethodne nesreće poput potresa, poplava, požara ili pandemije COVID-19.

Koncept uspostave sustava kriznog upravljanja temelji se na strateškim smjernicama Strategije nacionalne sigurnosti koja razvoj djelovanja u krizama na državnom teritoriju veže uz ustrojavanje sustava domovinske sigurnosti<sup>12</sup> kojim će se osigurati „racionalna, učinkovita i usklađena uporaba postojećih resursa radi smanjenja ili uklanjanja rizika za nacionalnu sigurnost.“ (Narodne novine, broj 73/17).

Kao jedan od značajnijih razloga ustrojavanja sustava domovinske sigurnosti navedeno je upravo pitanje bavljenja krizama, što je istaknuto u Strategiji na slijedeći način: „Dosadašnja iskustva u reagiranju na izvanredne situacije upućuju na potrebu uspostave modela koji će sustavno riješiti utvrđene nedostatke osiguravanjem koordiniranog planiranja, reagiranja i

---

<sup>12</sup>Zakon o sustavu domovinske sigurnosti (NN, 108/17) dao je slijedeću definiciju: »sustav domovinske sigurnosti« znači sustav koji čine resursi unutarnjih poslova, obrane, sigurnosno-obavještajnog sustava, civilne zaštite, vatrogastva, službe vanjskih poslova te drugih tijela koja organizirano i koordinirano obavljaju poslove i zadaće prepoznavanja, procjene, smanjenja i/ili uklanjanja sigurnosnih rizika od važnosti za nacionalnu sigurnost Republike Hrvatske“.

upravljanja u izvanrednim i kriznim situacijama. Cilj je postizanje sinergijskoga preventivnog učinka djelovanja više čimbenika, brzo i učinkovito sprječavanje, odnosno uklanjanje štetnih posljedica izvanrednog ili kriznog događaja te skraćivanje vremena oporavka i povratka u stanje funkcionalnosti prije nastupanja kriznog događaja.“ (Strategija nacionalne sigurnosti RH, NN 73/17).

Nakon usvajanja Strategije donesen je i Zakon o sustavu domovinskoj sigurnosti (NN, 108/17), koji ima za cilj operacionalizirati uspostavu sustava domovinske sigurnosti i urediti "koordinirano djelovanje tijela sustava domovinske sigurnosti te provedbu aktivnosti i zadaća iz nadležnosti tijela sustava domovinske sigurnosti koje proizlaze iz ovoga Zakona, a odnose se na upravljanje sigurnosnim rizicima i djelovanje u krizama." (Zakon o sustavu domovinske sigurnosti, NN 108/2017., str.1).

Među nositeljima sustava domovinske sigurnosti ističe se podsustav za civilnu zaštitu, za kojega je potrebno napraviti analizu stanja i procijeniti sposobnosti za njegovu daljnju nadogradnju i razvoj.

Njegov značaj ogleda se u osiguravanju vitalnih interesa države i sposobnosti za reakcije na izvanredne situacije i krize. Za djelotvornost i učinkovitost njegovog djelovanja naglašava se nužnost samostalne nadresorne pozicije nadležnog tijela za krizno upravljanje neposredno podređene Vladi RH, kako bi mogao povezivati i koordinirati sve sudionike sustava domovinske sigurnosti.

Pozicioniranje upravnog dijela sustava na nadresornoj razini, izravno podređenom Vladi RH, ključno je kako bi se osigurala autonomija i izgradnja sustava te izravna komunikacija sa svim relevantnim institucijama.

Važnost "nadresornog" karaktera krovnog dijela sustava posebno je značajna radi pripremanja strategija i planova koji zahtijevaju izravnu povezanost između upravnog i operativnog dijela sustava.

U cilju realizacije navedenoga navedenoga nužno je ustrojavanje Središnjeg državnog ureda za krizno upravljanje, pod izravnom ingerencijom Vlade Republike Hrvatske, koji će planirati, koordinirati i nadzirati razvoj i provedbu sustava kriznog upravljanja.

## 6.1. Uvodno o konceptu

Nacrtom sustava za krizno upravljanje postavlja se ključan okvir strateških inicijativa i aktivnosti unutar nacionalnog sustava sigurnosti Republike Hrvatske. Unatoč važnim koracima ostvarenim donošenjem Strategije nacionalne sigurnosti i Zakona o Domovinskoj sigurnosti 2017. godine, u kojima su utvrđene smjernice i potrebe za daljnjim razvojem, izgradnja sustava je trenutačno stala.

Ovaj koncept ima višestruki značaj, prvenstveno zbog potpune usklađenosti sa sigurnosnim standardima i procesima u NATO i EU, te posebno zbog imperativa stvaranja učinkovitog sigurnosnog sustava primjerenog potrebama odgovora na recentne sve izazovnije sigurnosne rizike. Cilj je osigurati zaštitu svih nacionalnih interesa suočavajući se s različitim rizicima i prijetnjama suvremenog društva.

U svrhu postizanja učinkovitog sustava kriznog upravljanja, ključno je usmjeriti strateške inicijative na integraciju svih nacionalnih sigurnosnih resursa i sposobnosti. Ovaj proces je od presudne važnosti kako bi se postiglo učinkovito koordiniranje i daljnje jačanje sustava. Cilj je stvaranje jedinstvenog i harmoniziranog sustava kriznog planiranja i upravljanja, koji će objediniti trenutno razjedinjene dijelove sigurnosnog sustava, smještene u različita državna tijela i institucije, po načelima i smjericama definiranim u Strategiji nacionalne sigurnosti.

Koncept polazno iziskuje detaljnu analizu trenutnog stanja upravljanja u kriznim situacijama, identificiranje potrebnih strateških inicijativa i aktivnosti, te utvrđivanja normativnih, organizacijskih i razvojnih promjena. Namjera je postići željeno stanje sustava, definirajući ciljne sposobnosti koje će omogućiti efikasno suočavanje s izvanrednim situacijama i krizama.

Strategija nacionalne sigurnosti, tj. strateške smjernice iz iste temelj su ovog Koncepta i vezanih inicijativa te služe kao osnova za izradu predloženog razvoja i institucionalne nadogradnje sustava koji treba povezati i integrirati različite dijelove sigurnosnog sustava.

Cilj je stvaranje jedinstvenog i harmoniziranog institucionalnog okvira za krizno planiranje i upravljanje koji će biti prilagođen suvremenim izazovima.

Koncept podrazumijeva prije svega izradu detaljne analize sadašnjeg stanja upravljanja u kriznim situacijama na temelju čega se utvrđuju potrebne strateške inicijative i aktivnosti koje mogu pomoći daljnjoj izgradnji učinkovitijeg sustava.

Naglasak je na normativnim, organizacijskim i razvojnim promjenama kako bi se uspostavio i uredio sustav koji će odgovoriti na sve krize i izvanredne situacije.

## 6.2. Trenutno stanje

U sadašnjem kontekstu, područje kriznog upravljanja u Republici Hrvatskoj, posebno u dijelu određenja njegovog institucionalnog okvira, suočava se s izazovima nedostatka potpunog normativnog i sustavnog uređenja. „Ne postoji jedno tijelo koje bi objedinilo trenutno rascjepkani sustav državnih institucija i ostalih organizacija koje imaju ulogu u odgovoru na krizu“ ( Zelić, Vučak, 2009:46).

Trenutačno, iako je Zakonom o domovinskoj sigurnosti uspostavljen koordinativni okvir, u praksi postoje samo djelomična rješenja za krizno reagiranje unutar nadležnosti određenih resora, ali nedostaje institucionalno integrirani sustav na državnoj razini.

Uočava se nekonzistentnost u pojedinim zakonskim rješenjima, koji i dalje u većini nisu usklađeni sa krovnim Zakonom o domovinskoj sigurnosti. To posebno dolazi do izražaja u sve češćim složenim događajima iz spektra velikih nesreća i katastrofa, kada treba aktivirati i koordinirati resurse i sposobnosti iz nadležnosti različitih resora (obrane, gospodarstva, medicine i dr.)

Značajan dio pravni propisa još uvijek nije zadovoljavajući, a dodatnu složenost stvara selektivna i nepotpuna primjena postojećih. Također, i dalje je prisutna neujednačenost pojmovnog uređenja kroz različite zakone, što rezultira različitim definicijama i nazivima sličnih neželjenih događaja i situacija. Nedostatak jedinstvene hijerarhije pojmova i različiti izrazi u uporabi ukazuju na nužnost uređenja područja nacionalne sigurnosti na konceptualnoj razini.

Pitanja složenih kriza poput elementarnih nepogoda, zaštite i spašavanja, zaštite od zračenja, terorizma, energetske krize i drugih područja sigurnosti i zaštite života i dobrobiti građana regulirana su različitim zakonskim rješenjima. Ova fragmentacija sugerira da je regulativno i konceptualno uređenje trenutno kompleksno, obilježeno preklapanjima i nedostatnom preglednošću. Iz ovoga proizlaze organizacijski i proceduralni izazovi koji ograničavaju učinkovito djelovanje s ciljem zaštite života i dobrobiti građana Republike Hrvatske.

### 6.2.1. Ustroj i ocjena sposobnosti sustava

Iako je u području nacionalne sigurnosti Zakon o domovinskoj sigurnosti normativno uredio određene koordinativne funkcije sustava, u pogledu administrativnih nadležnosti ali i u praksi trenutno je područje kriznog upravljanja u Republici Hrvatskoj podijeljeno između središnjih tijela državne uprave.

Analizirajući operativne sposobnosti u raznim recentnim kriznim situacijama (potresi, poplave, covid i dr.), uočava se da postoje operativne snage koje mogu izvršavati dodijeljene zadatke. No, istovremeno, određeni primjeri pokazuju da su reakcije na ove događaje organizirane uglavnom na *ad hoc* načelu.

Isto ukazuje na to da trenutačni sustav može učinkovito odgovoriti na krizne situacije manjeg obujma, ali s neracionalnom uporabom resursa, te da krizne situacije većeg obujma mogu uzrokovati ozbiljne posljedice. Stoga je nužno dograditi postojeći sustav kako bi bio u potpunosti sposoban za krizno upravljanje i uporabu sposobnosti odgovora u najsloženijim kriznim situacijama.

Nadalje, razmatrajući postojeće sposobnosti proizlazi da je prioritet u razvoju i unaprijeđenu sustava potrebno dati izgradnji jedinstvenog institucionalnog okvira te poboljšanju koordinacije prije samog razvoja operativnih sposobnosti, s obzirom da postojeće operativne sposobnosti postoje u određenom obujmu. Stanje sposobnosti sustava za krizno upravljanje u RH, s obzirom na navedeno, nije zadovoljavajuće. Reakcije i djelovanje sastavnica sustava najčešće se temelje na *ad hoc* rješenjima, s tendencijom civilnih institucija da se oslanjaju na resurse i sposobnosti OS RH bez prethodnog angažiranja drugih dostupnih kapaciteta.

Nedostatak nadresornog institucionalnog tijela za krizno upravljanje i analitičke procjene rezultira neracionalnim angažiranjem raspoloživih operativnih sposobnosti. Postojeće analitičke sposobnosti nisu međusobno uvezane niti institucionalno integrirane, dok su istodobno upravne sposobnosti opterećene neučinkovitim i dupliciranim raspodjelom nadležnosti.

Raspoložive operativne sposobnosti treba sinergijski i racionalno povezati, istovremeno određujući nositelje pojedinih zadaća kako bi se postigla jasnoća i učinkovitost organizacije.

Razlog trenutno razjedinjenog i nekoordiniranog upravljanja u kriznim situacijama leži u nedostatku kvalitetnih objedinjenih strateških smjernica potreba i razvoja ili barem nacionalnog plana koji podupire dugoročne odgovore na izvanredne situacije ili krize.

### **6.3. Ciljano stanje – sustav upravljanja u kriznim situacijama**

S obzirom na promjene sigurnosne paradigme, posebice uzimajući u obzir da smo postali članica NATO-a i EU-a, postoji nužnost stalne prilagodbe sustava nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske prema novim izazovima i prioritetima. Tradicionalna priprema za obranu teritorija i suvereniteta sada se nadopunjuje pripremom za odgovor na različite sigurnosne, civilizacijske izazove. Države se više ne pripremaju primarno za vojne prijetnje, već za različite krizne situacije suvremenog društva. U tom kontekstu, potrebne su organizacijske promjene u sustavu, uz fokus na brzou i učinkovitoj reakciji na nacionalnoj razini koji bi sve povezivao.

Promjena prioriteta zahtijeva prilagodbu sustava na nove izazove. Država mora osigurati operativne snage i materijalne resurse koji su sposobni udružiti se i odgovoriti na prijetnje koje prelaze kapacitete redovnih sustava. Sposobnosti odgovora na sigurnosne izazove obuhvaćaju širok spektar, uključujući osiguranje fizičke sigurnosti građana, zaštitu interesa nacije, obranu suvereniteta te teritorijalne cjelovitosti.

U ciljanom stanju, naglasak je na uklanjanju dupliciranja procedura, optimizaciji raspodjele nadležnosti te poboljšanju koordinacije među resorima. Složenost prijetnji i potrebne sposobnosti ističu važnost međuresorne suradnje, planiranja i koordinacije. Ovo se postiže uspostavom jedinstvenog i krovnog sustava upravljanja u kriznim situacijama, koji će integrirati resurse i sposobnosti svih relevantnih sektora. Implementacija tih promjena nužna je za osiguravanje učinkovitog i koordiniranog odgovora na suvremene izazove nacionalne sigurnosti.

Potrebu za ustrojem takvog tijela koje „bi bilo središnje mjesto uvezivanja sustava i inicijator njegova usklađenog razvoja“ (Zelić, Vučak, 2009:46-47), predlažu navedeni autori, te smatraju da bi njegove osnovne funkcije bile: „upravljanje informacijama; pripremanje strategija i planova; analize i procjene; koordiniranje i potpore tijekom krize; obuka, školovanje i vježbe.“

#### **6.3.1. Koncept sustava**

Koncept sustava upravljanja u kriznim situacijama predstavlja ključni element nacionalne sigurnosti, osiguravajući odgovore na prijetnje i rizike koji uzrokuju krizne situacije. Sustav mora obuhvatiti sve administrativne i operativne sposobnosti potrebne za reakciju na izvanredne situacije te ublažavanje i otklanjanje njihovih posljedica. Također, važno je



povezivanje nacionalnog sustava s NATO-om i EU-om te olakšavanje međunarodne suradnje u kriznim situacijama.

S obzirom na sigurnosne promjene, potrebno je prepozicionirati dio dosadašnjih nadležnosti određenih resora.

Dodatnu pažnju i značaj treba posvetiti planiranju i uključivanju u sustav svih pravnih osoba, posebno vlasnicima kritičnih infrastruktura, sa naglaskom na jačanje njihove otpornosti i sigurnosti za nastavak poslovanja u svim kriznim situacijama. Za koordinaciju izrade i evaluacije tih planova treba biti odgovorno tijelo zaduženo za krizno upravljanje. Istovremeno, budući da su objekti pravnih osoba od posebnog značaja za funkcioniranje djelatnosti i kritična infrastruktura od značaja za krizno upravljanje, potrebno je dodatno regulirati taj dio planskih priprema posebno onaj koji se odnosi na objekte kritične infrastrukture. Na taj način, pravne osobe od značaja za funkcioniranje djelatnosti posebno kritična infrastruktura trebaju regulirati djelovanje kroz cijeli spektar različitih ugroza, sve do stanja neposredne ugroženosti i rata.

Sustav upravljanja u krizama mora, zbog visokih zahtjeva, biti sveobuhvatan, preventivan, integriran, koordiniran i fleksibilan.

Novi organizacijski koncept mora se usklađivati s međunarodnim trendovima, uzimajući u obzir specifične nacionalne ciljeve za učinkovitu i racionalnu uporabu nacionalnih resursa. Uspoređujući s dosadašnjim *ad hoc* reaktivnim djelovanjem, naglasak se stavlja na planiranje za slučajeve kriza, prevenciju gubitaka te sinergijsko djelovanje svih elemenata sustava u slučaju krize.

Za održivi razvoj sustava kriznog upravljanja ključno je osigurati: dostatnost i kontinuirano jačanje kapaciteta za prikupljanje, obradu, analizu i nadzor informacija o događajima koji potencijalno mogu izazvati krizu, uz spremnost operativnih sposobnosti za brz i učinkovit odgovor. Sinergijsko djelovanje svih upravnih i operativnih komponenti sustava, pridržavanje prethodno utvrđenih procedura i planova, ključno je za uspješno suočavanje s izazovima kriznih situacija. Uspostava sustava stalne prevencije i smanjenja rizika, integriranih u postojeće i buduće strategije, planove i projekte, ima za cilj kontinuirano smanjenje vjerojatnosti i ozbiljnosti izvanrednih događaja, čime se stvara čvrst temelj za učinkovito upravljanje krizama u budućnosti.

Za ostvarivanje navedenog, **nužno je institucionalno formirati središnje tijelo na najvišoj razini** (Središnji ured za krizno upravljanje koje će planirati, koordinirati i nadzirati razvoj i provedbu pristupa kriznom upravljanju).

Također, radi učinkovitosti, organizacija sustava mora poštivati osnovna načela planiranja i kriznog upravljanja, uključujući **nadležnost, supsidijarnost i kontinuitet djelatnosti**.

### **6.3.2. Ustroj sustava za krizno upravljanje na nacionalnoj razini**

Koncept kriznog upravljanja i organizacije Središnjeg ureda za krizno upravljanje proizlazi iz strateških smjernica utvrđenih u Strategiji nacionalne sigurnosti i Zakona o domovinskoj sigurnosti, s ciljem nadresornog povezivanja svih ključnih podsustava sustava domovinske sigurnosti: obrane, unutarnjih poslova, civilne zaštite i obavještajnih poslova, kao i svih ostalih sudionika nacionalne sigurnosti.

U tom smislu, nužno je formirati navedeno središnje tijelo državne uprave na najvišoj razini (nadresornoj) koje će omogućiti učinkovito planiranje, koordinaciju i razvoj suvremenog sustava kriznog upravljanja: Ovo tijelo treba biti ključna točka za usklađivanje i integraciju svih komponenti sustava, pridonoseći sigurnosti građana i zajednica te omogućavajući učinkovit odgovor na izvanredne situacije i katastrofe.

S obzirom na suvremene sigurnosne izazove i učestalost prijetnji te nedostatke postojećeg sustava, važno je razviti i cjelovito novi organizacijski koncept za upravljanje u velikim nesrećama i katastrofama, te je potrebno istome prilagoditi normativne okvire svih ostalih mjerodavnih tijela koja svojim poslovima i zadaćama participiraju u istome, kako bi odgovorio suvremenim zahtjevima.

Stoga se predlaže uspostava **Državnog ureda za krizno upravljanje unutar Sustava domovinske sigurnosti (SUDOS) pri Vladi RH**, izravno podređene Vladi RH.

Ovaj ured bi proizlazio iz nadogradnje sadašnjeg Ravnateljstva civilne zaštite MUP-a (RCZ MUP), koje već posjeduje značajnu infrastrukturu i kapacitete potrebne za obavljanje funkcija Ureda za krizno upravljanje.

S obzirom na razvijenu infrastrukturu, bogato iskustvo u djelovanju u kriznim događajima te ostvarivanju međunarodne suradnje, postoji opravdanje za preustroj i proširenje nadležnosti RCZ-a iz MUP-a u Državni ured za krizno upravljanje.

Prijašnje samostalno tijelo DUZS posjedovalo je ključnu ulogu u upravljanju krizama i spašavanju, što se može iznova uspostaviti jačanjem RCZ-a kao neovisnog tijela unutar Državnog ureda za krizno upravljanje. Preustroj bi omogućio iskorištavanje već postojećih resursa i kapaciteta, čime bi se učinkovito obavljale funkcije sustava kriznog upravljanja.

Ovaj koncept doprinosi daljnjem razvoju usklađenosti s elementima nacionalne sigurnosti, omogućavajući povezivanje nacionalnog sustava kriznog upravljanja s odgovarajućim sustavima na međunarodnoj razini, posebice u sklopu NATO-a i EU-a.

Realizacijom ovog koncepta postiže se cilj nadogradnje i transformacije postojećeg sustava, prilagodba novim sigurnosnim prilikama i iskorak u procesu reformiranja cjelovitog sustava nacionalne sigurnosti. Ovaj koncept podržava integracijsko opredjeljenje Republike Hrvatske, uzimajući u obzir prijetnje i rizike prisutne u sigurnosnom okruženju.

Snažnija pozicija RCZ-a u okviru dinamičnog sustava, prilagodljivog promjenama i učenju iz iskustava, ključna je za povećanje otpornosti i učinkovitosti suočavanja s izazovima kriznih situacija. Ovaj koncept predstavlja strateški korak prema stvaranju modernog i efikasnog sustava kriznog upravljanja u skladu s najvišim standardima nacionalne i međunarodne sigurnosti.

Odgovor na krizne situacije ključno ovisi o kapacitetima komunikacijskih centara 112, koji su već dokazani kao ključna točka prikupljanja informacija o izvanrednim događajima.

Njihova neosporna važnost leži u učinkovitom funkcioniranju sustava, a to će biti od presudnog značaja za budući Državni ured za krizno upravljanje. Stoga je nužno proširiti ovlasti i nadležnosti centara 112, osigurati im potrebnu infrastrukturu i opremu kako bi mogli učinkovito obavljati svoje funkcije kao glavni informacijski i komunikacijski kanal budućeg Državnog ureda za krizno upravljanje.

Centri 112 trebaju dobiti dodatne ovlasti koje će im omogućiti brže i učinkovitije prikupljanje, analizu te distribuciju informacija tijekom kriznih situacija. Njihova ključna uloga u ovom procesu treba biti posebno naglašena, budući da će pridonositi integriranom i koordiniranom odgovoru na izazove kriznih situacija. Osim toga, proširenje njihovih nadležnosti trebalo bi ići

ruku pod ruku s dodatnim obukama i osposobljavanjem osoblja, kako bi se osigurala visoka razina stručnosti i spremnosti na suočavanje s različitim vrstama kriznih događaja.

Ova inicijativa ne samo da jača kapacitete komunikacijskih centara, već i osigurava Državnom uredu za krizno upravljanje čvrstu osnovu za pravodobno, informirano i koordinirano djelovanje tijekom kriznih situacija.

Komunikacijski centri postaju ključna veza između građana, resursa, i svih relevantnih aktera u kriznom upravljanju, čime se podiže ukupna sposobnost sustava da se nosi s izazovima i očuva sigurnost građana.

Naglašava se neophodnost sustavnog planiranja, redovitih vježbi te stalnog usklađivanja procedura unutar sustava kako bi svi dionici bili dobro pripremljeni za djelovanje u izvanrednim situacijama. Transparentnost i suradnja između različitih razina vlasti, institucija i organizacija ostaju ključni čimbenici za uspješno upravljanje krizama.

U kontekstu dinamičnih suvremenih prijetnji, naglašava se važnost stalnog ažuriranja strategija i tehnologija, te ulaganje u obuku i opremanje stručnjaka. Ova kontinuirana prilagodba osigurat će da sustav ostane agiln i sposoban nositi se s raznolikim izazovima koje donose različite krizne situacije.

Nadalje, ključna je aktivna participacija građana u procesima planiranja i reagiranja na krize. Informiranje javnosti, edukacija o sigurnosnim mjerama te poticanje individualne i kolektivne pripremljenosti doprinose ukupnoj otpornosti društva na krizne situacije.

Ova otvorena komunikacija i suradnja s građanima čine temelj za stvaranje svijesti o sigurnosti te omogućuju brži i koordiniraniji odgovor u slučaju izvanrednih događaja. Građani, kao aktivni sudionici u procesima upravljanja krizama, postaju važna karika u jačanju općenite otpornosti zajednice na potencijalne prijetnje.

### 6.3.3. Funkcije koje Državni ured za krizno upravljanje mora osigurati

Državni ured za krizno upravljanje (Državni ured) ima ključnu ulogu u različitim aspektima upravljanja tijekom kriznih situacija.

#### Njegove glavne funkcije uključuju:

- **Koordinacija upravljanja u krizama:** Državni ured ima ključnu ulogu u koordinaciji upravljanja tijekom kriznih situacija, integrirajući i surađujući s relevantnim sudionicima i vlastima. Cilj mu je eliminirati duplicirane funkcije, integrirati ih, uspostaviti povezanost te razvijati koordinacijske sposobnosti.
- **Učinkovitost i racionalnost upravljanja u krizama:** Upravljanje u krizama treba se osloniti na postojeće resurse države, privatnog sektora i civilnog društva. Državni ured treba biti središnje mjesto za pripremu, aktivaciju i koordinaciju svih relevantnih nositelja mjera reagiranja, od državnih i središnjih tijela do lokalnih (regionalnih) jedinica samouprave. Osim toga, treba planirati i uspostavljati procedure i mehanizme odgovora na krize na nacionalnoj i međunarodnoj razini.
- **Kontinuitet redovnih poslova u krizama:** Državni ured treba primijeniti kontinuitet redovnih poslova središnjih tijela državne uprave tijekom kriznih situacija, omogućavajući svakom tijelu da obavlja svoje zadaće uz dodatnu pripremu i osiguranje dodatnih sposobnosti koje će se aktivirati u kriznim situacijama.
- **Praćenje stanja, analiza i priprema prijedloga Vladi RH:** Državni ured odgovoran je za praćenje, analizu i pripremu prijedloga aktivnosti i mjera odgovora na izvanredne situacije i krize. Također, treba osigurati tehničke i materijalne uvjete za provedbu odluka Vlade i Kriznog stožera Vlade RH.
- **Komunikacija i koordinacija s institucijama:** Državni ured treba uspostaviti čvrste veze i razmjenu informacija s relevantnim institucijama poput Centra 112, Operativno-komunikacijskog centra MUP-a, Zapovjedno-operativnog središta OS RH, Državnog hidrometeorološkog zavoda, Državnog zavoda za nuklearnu sigurnost te Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost. Dinamičan, brz i učinkovit sustav komunikacije omogućuje pravodobno prikupljanje i dijeljenje ključnih informacija tijekom kriznih situacija. U cilju izgradnje učinkovitijeg sustava treba poticati inicijative za implementaciju modernih tehnologija koje olakšavaju brzu razmjenu informacija, što uključuje razvoj

zajedničkih platformi, sustava za upravljanje podacima i standardizaciju protokola komunikacije.

- **Analitičke sposobnosti:** Državni ured treba uspostaviti učinkovite analitičke sposobnosti, podržane kroz Analitičko-savjetodavnu skupinu koja uključuje predstavnike ministarstava, institucija poput Zavoda za nuklearnu sigurnost te stručnjake iz različitih područja. Također, potrebno je predvidjeti mogućnost formiranja specijaliziranih stručnih podskupina.
- **Stručna potpora stožeru za krizno upravljanje:** Tijekom kriznih situacija, Državni ured i Analitičko-savjetodavna skupina pružaju stručnu potporu Stožeru za krizno upravljanje, uključujući davanje procjena stanja, pripremu analitičkih i stručnih podloga, te podršku u donošenju odluka. Također, ključna je stalna obveza praćenja, obavještavanja članova Analitičko-savjetodavne skupine i Stožera za krizno upravljanje o relevantnim informacijama te kontinuirano procjenjivanje i davanje mišljenja o razvoju planova i postupaka. U slučaju procjene razvoja prema izvanrednoj situaciji/krizi, Državni ured predlaže Vladi razmatranje i proglašenje izvanredne situacije/krize.

## 6.4. Temeljne zadaće Državnog ureda za krizno upravljanje

### 6.4.1. Priprema i razvoj strategija i planova

U području pripreme i razvoja strategija te planova za upravljanje u krizama, Državni ured ima ključnu ulogu, djelujući kao središnje tijelo koje proaktivno sudjeluje u oblikovanju strateškog planiranja. Njegova odgovornost obuhvaća izradu strategija za učinkovito upravljanje krizama, procjenu rizika te razvoj operativnih planova u slučaju kriznih situacija, uključujući definiranje procedura i postupaka za djelovanje u takvim okolnostima.

Razvoj ovih planova od presudne je važnosti u pripremi sustava za izazove kriza, istovremeno omogućavajući implementaciju strategija za smanjenje rizika i koordinaciju odgovora na krizu među relevantnim institucijama. Državni ured kontinuirano prati stanje rizika i potreba, potičući suradnju s relevantnim institucijama kako bi zajedno izradili i prilagodili strategije, procjene

rizika i planove za upravljanje u krizama. Ovo uključuje izradu nacionalnog plana kriznog upravljanja kao sveobuhvatnog okvira.

Pored navedenog, Državni ured izrađuje nacionalne smjernice i metodološki okvir za izradu procjena rizika te planova djelovanja svih tijela uključenih u krizno upravljanje. Kroz koordinaciju sustava na lokalnoj razini, Državni ured uspostavlja i prati funkcioniranje elemenata sustava kriznog upravljanja, osiguravajući njihovo usklađivanje s nacionalnim sustavom.

Dalje, Državni ured potiče integraciju postupaka za smanjenje rizika u planove ostalih institucija, potičući sinergiju pristupa u kriznim situacijama. U suradnji s lokalnom vlašću, nevladinim organizacijama i civilnim društvom, Državni ured gradi partnerske odnose jačajući pripremljenost za krize. Uz to, uspostavlja i održava veze s međunarodnim centrima i organizacijama uključenim u upravljanje krizama, doprinoseći učinkovitoj razmjeni informacija i izgradnji globalne sigurnosne mreže.

Kroz ove aktivnosti, Državni ured odražava svoju predanost kvalitetnoj, koordiniranoj i preventivnoj pripremi za izazove kriznih situacija na raznim razinama.

#### **6.4.2. Upravljanje sustavom informacija**

Državni ured ima ključnu ulogu u upravljanju sustavom informacija, čime postaje središnje mjesto prikupljanja, obrade i distribucije vitalnih informacija za učinkovito krizno upravljanje. Njegova svakodnevna zadaća je djelovati kao informacijski i savjetodavni centar posvećen umanjenju rizika i upravljanju u kriznim situacijama.

Da bi obavljao ovu funkciju, Državni ured mora postaviti norme i obveze kako bi sve relevantne državne institucije i tijela redovito dostavljala potrebne informacije.

- **Razvoj informacijsko-komunikacijskog sustava:** Državni ured treba izgraditi potrebni informacijsko-komunikacijski sustav za upravljanje u krizama. Ovaj sustav treba obuhvatiti sve nužne baze podataka, uključujući geografski informacijski sustav (GIS), katalog sposobnosti, meteorološke prognoze, resurse, hidrološke informacije, kritičnu infrastrukturu, podatke o stanovništvu i slično.

- **Uspostava otpornog komunikacijskog sustava:** Razvoj sustava komunikacijskih veza otpornih na štetne posljedice kriza ključan je za olakšavanje brze prikupljanja i distribucije informacija. Važno je postići to bez dupliciranja postojećih sustava te uspostaviti procedure za sigurno kolanje informacija prema i od korisnika, jačajući otpornost na prijetnje.
- **Dodjela nadležnosti i ovlasti:** Državni ured mora dobiti potrebne nadležnosti za traženje i primanje ključnih informacija. Ovo uključuje sposobnost pristupa relevantnim izvorima informacija te kompetenciju za donošenje odluka temeljenih na prikupljenim podacima.
- **Normiranje i obrada informacija:** Državni ured bi trebao postaviti norme i postupke za redovito prikupljanje, obradu i distribuciju informacija. Ovo uključuje implementaciju jasnih smjernica za institucije kako bi se osigurala dosljednost i pouzdanost podataka.

### 6.4.3. Analiza i procjene

Analiza i procjene imaju ključnu ulogu u izgradnji temelja za učinkovito krizno upravljanje, a time doprinose smanjenju štetnih učinaka krize. Neprekidna analiza potencijalnih prijetnji i procjena mogućih negativnih posljedica omogućuju održavanje stalne dostupnosti relevantnih informacija, što značajno povećava spremnost i kapacitet za smanjenje rizika. Ovaj proces također unapređuje kvalitetu funkcije planiranja.

Državni ured, kao ključno tijelo u ovom kontekstu, ima zadaću razvijanja potrebnih sposobnosti za kontinuirano praćenje i procjenu rizika. To uključuje identifikaciju čimbenika koji utječu na razvoj krize ili povećanje ranjivosti sustava. Stalna analiza informacija pomaže u određivanju razine otpornosti na rizike, čime se postiže brza i adekvatna reakcija.

Da bi postigao ovaj cilj, Državni ured mora uložiti napore u razvoj kadrovskih sposobnosti i stručnosti za identifikaciju čimbenika rizika te za praćenje njihovog utjecaja na sustav.

Osim toga, nužno je uspostaviti čvrste veze s državnim i javnim institucijama, istraživačkim organizacijama i nevladinim organizacijama kako bi se osigurale relevantne informacije za smanjenje rizika.

Državni ured treba provesti opću procjenu stanja i događaja koji upućuju na mogućnost krize, ali isto tako analizirati trenutne sposobnosti tijela uključenih u pripremu i provedbu mjera reagiranja. Kontinuiranim pregledom tih analiza, Državni ured će ocjenjivati trenutne



sposobnosti za upravljanje krizama, identificirati jasna područja odgovornosti i nadležnosti, te opisati obveze i odgovornosti kako bi stvorio učinkovit sustav koji povezuje resurse i sposobnosti zajednice prema zajedničkom cilju - prevenciji i umanjenju rizika u svim kriznim situacijama.

#### **6.4.4. Koordinacija provedbe mjera tijekom krize:**

U cilju osiguranja brzog i učinkovitog djelovanja svih tijela uključenih u mjere reagiranja tijekom krize, Državni ured mora dinamično povećavati svoje kapacitete i sposobnosti te ubrzati aktivnosti prema potrebama. Ključno je razviti sve potrebne procese i planove za uključivanje i upravljanje ljudskim resursima, te osigurati pristup najboljim informacijama i savjetima za donositelje odluka, poput članova Stožera za krizno upravljanje Vlade.

U smjeru ostvarivanja ovog cilja, Državni ured treba implementirati standarde operativnih procesa koji će osigurati konzistentnost, koordinaciju i učinkovitost tijekom provedbe mjera reagiranja. Fleksibilnost i povećanje kapaciteta ključni su elementi, te se stoga razvijaju strategije za brzo prilagođavanje promjenama i hitno angažiranje dodatnih resursa i osoblja. Osim toga, važno je razvijati komunikacijske i koordinativne sposobnosti koje će omogućiti neprekidnu potporu tijekom 24 sata, osiguravajući brzu reakciju i usklađivanje u hitnim situacijama.

Planovi za odgovor na krize također su ključni, omogućujući učinkovitu koordinaciju i provedbu mjera u situacijama kriznih razmjera, uz brzu integraciju dodatnih resursa kad god je to potrebno.

#### **6.4.5. Osposobljavanje i vježbe**

Državni ured ima ključnu ulogu u sveobuhvatnom planiranju, organizaciji, te provedbi redovnih obuka i vježbi za sve relevantne nositelje odgovornosti i sudionike u procesima reagiranja i provedbi mjera tijekom kriznih situacija. Da bi postigao ovaj cilj, Državni ured mora izgraditi suradnju s različitim institucijama koje mogu pružiti nužna osposobljavanja, potičući visoke standarde učinkovitosti i stručnosti.

Kako bi osigurao kvalitetne obuke, Državni ured treba planirati detaljne programe, surađivati s obrazovnim institucijama, stručnjacima i drugim relevantnim dionicima, te aktivno sudjelovati u promicanju svijesti građana o potencijalnim krizama i pravilnim postupcima tijekom istih.

To uključuje edukaciju o preventivnim mjerama i pružanje informacija kako se nositi s kriznim situacijama.

Državni ured ima odgovornost organizirati vježbe koje će provjeriti funkcionalnost sustava i ocijeniti spremnost osoblja. Vježbe trebaju obuhvatiti raznolike scenarije kako bi se osigurala pripremljenost za različite vrste kriznih situacija. Nakon svake vježbe, Državni ured treba detaljno analizirati rezultate, identificirati slabosti i poduzeti mjere za poboljšanje sustava obuke i odgovora na krize.

Ovaj kontinuirani proces praćenja i poboljšanja ključan je za održavanje visokih standarda učinkovitosti i prilagodljivosti u dinamičnom okruženju kriznog upravljanja.

Stalna osposobljavanja i vježbe igraju ključnu ulogu u jačanju kapaciteta sustava kriznog upravljanja te promicanju povjerenja, razumijevanja i potpore među svim sudionicima. U tom smislu, Državni ured treba nastojati primjenjivati suvremene metode obuke, kao što su tehnologije virtualne stvarnosti, simulacije i inovativni pristupi. Ovakav pristup osigurava realistično iskustvo koje učinkovito priprema za raznolike krizne scenarije.

Suradnja s različitim sektorima društva, uključujući privatni sektor, akademske institucije, nevladine organizacije i lokalnu zajednicu, ključna je za stvaranje šire perspektive i postizanje sinergije u obuci i pripravnosti. Redovito ažuriranje scenarija vježbi pridonosi održavanju njihove relevantnosti, omogućujući sustavu da se prilagodi novim i razvijajućim prijetnjama i kriznim situacijama.

Sustavna procjena individualnih i timskih performansa tijekom vježbi ključna je za identifikaciju snaga i slabosti, pružajući vrijedne informacije za daljnje unaprjeđenje. Uključivanje stručnjaka iz različitih područja doprinosi bogatstvu znanja i iskustva u vježbama, temeljenim na najnovijim saznanjima i najboljim praksama.

Poticaaj za samostalno učenje pojedinaca i timova dodatno doprinosi razvoju njihovih vještina i znanja. Ova inicijativa, zajedno s podrškom resursa, osigurava kontinuiranu edukaciju i usavršavanje, čime se jača pripravnost i sposobnost sustava da pruži optimalne odgovore tijekom kriznih situacija.

## **6.5. Djelovanje sustava kriznog upravljanja**

Ovaj koncept predviđa operativno djelovanje sustava kriznog upravljanja u Republici Hrvatskoj prema jasnim procedurama.

U slučaju izvanredne situacije ili krize, kada namjenski organizirane snage nisu u mogućnosti učinkovito riješiti nastalu situaciju ili kada je potreban koordinirani međuresorni odgovor, Vlada Republike Hrvatske razmatra aktivaciju Stožera za krizno upravljanje, na prijedlog Državnog ureda, ili resornog ministra nadležnoga za područje u kojem je izvanredna situacija ili kriza nastala.

U trenutku kada se procijeni potreba rješavanja određenih izvanrednih situacija ili kriza te se Vladi trebaju predlagati mjere ili Vlada primi prijedlog za aktivaciju Stožera za krizno upravljanje, aktivnosti Državnog ureda se intenziviraju, te on počinje detaljno pratiti razvoj situacije. U isto vrijeme, Državni ured pruža Vladi stručno mišljenje o tome jesu li ispunjeni uvjeti da se nastala situacija proglašava izvanrednom situacijom ili krizom.

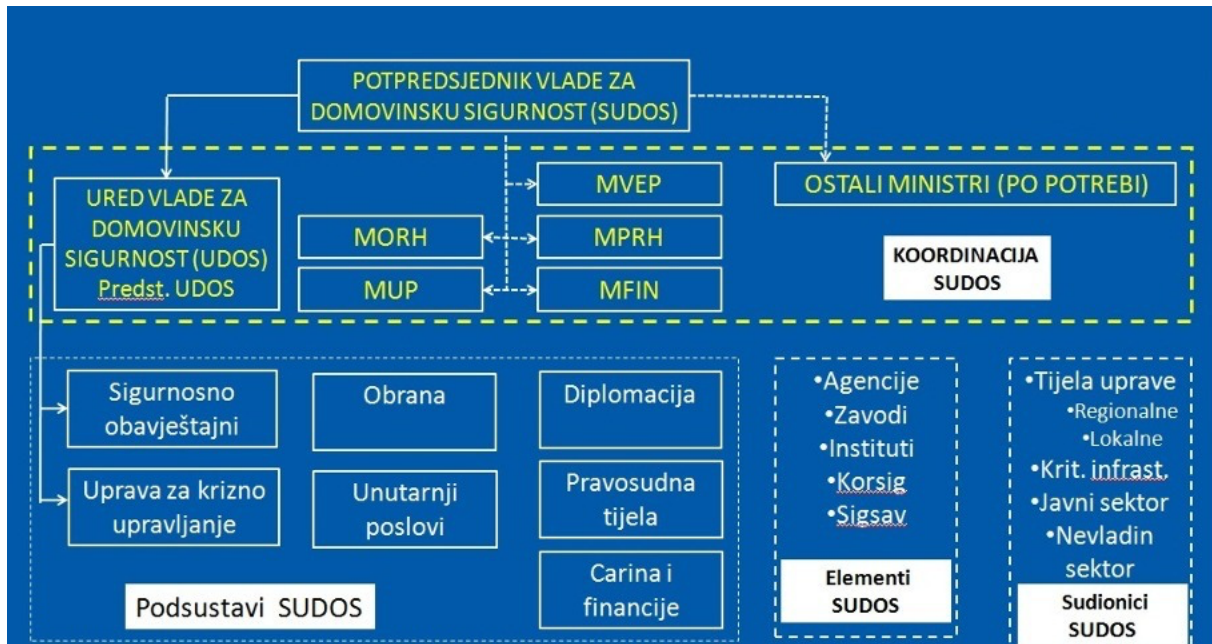
U slučaju krizne situacije aktivira se Stožer za krizno upravljanje Vlade RH, a njime predsjedava predsjednik Vlade ili potpredsjednik Vlade zadužen za nacionalnu sigurnost. Krizni stožer čine članovi - ministri i državni dužnosnici koji su ključni za upravljanje sustavom, ovisno o vrsti izvanredne situacije. Stožer ima uži i puni sastav, a uži sastav čine potpredsjednik Vlade zadužen za nacionalnu sigurnost te ministri nadležni za područje obrane, unutarnjih poslova, civilne zaštite, obavještajnih poslova, vanjskih poslova, pravosuđa, financija, prometa i veza.

U slučaju proglašenja kriznog stanja, Stožer za krizno upravljanje djeluje u punom sastavu, a predsjedava mu predsjednik Vlade RH. Stožer upravlja sustavom tijekom izvanredne situacije ili krize, donosi odluke zasnovane na informacijama iz Državnog ureda za krizno upravljanje, a te odluke se prenose komunikacijskim sustavima razvijenima unutar Državnog ureda.

Krizni stožer analizira informacije, priprema podloge za odluke, brine se o njihovoj usklađenosti i učincima, te rukovodi i koordinira djelovanjem operativnih snaga.

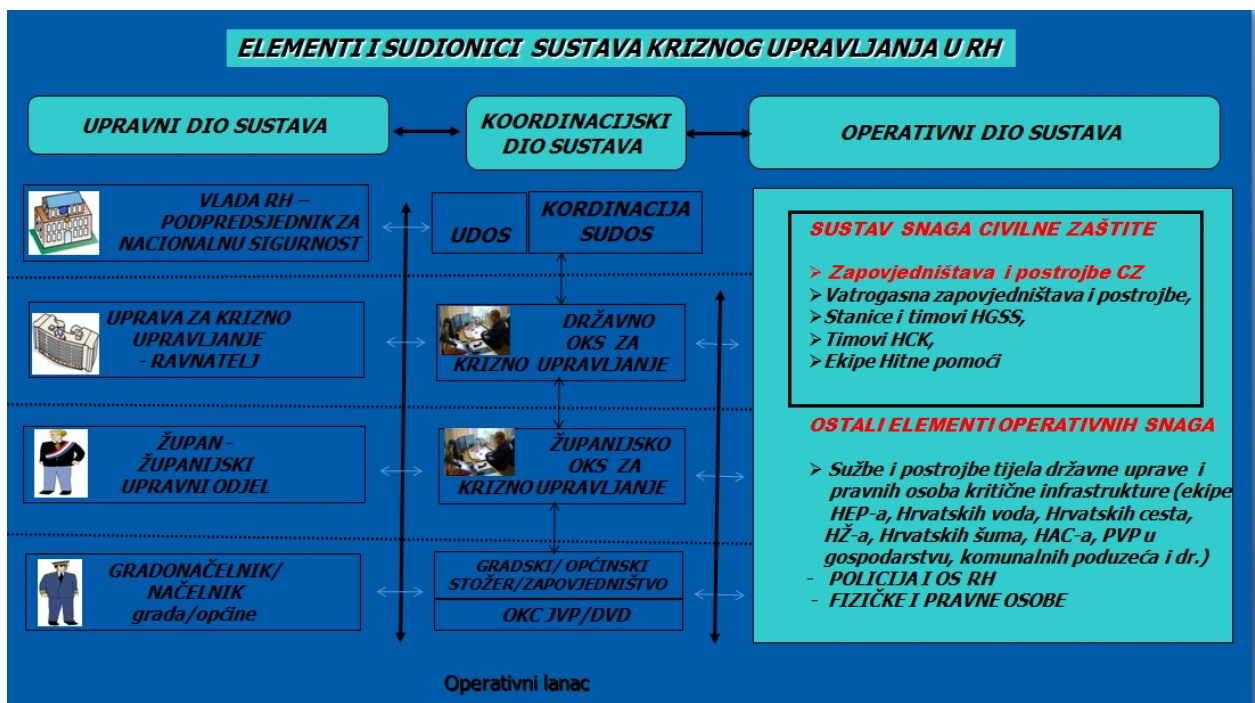
Državni ured za sustav kriznog upravljanja treba održavati pouzdane komunikacijske veze s ključnim tijelima državne uprave, kao i nadležnim tijelima regionalne i lokalne samouprave kako bi se unaprijedila koordinacija. U kontekstu međunarodnih kriza, nužno je da Državni ured uspostavi povezanost s odgovarajućim centrima u drugim zemljama i međunarodnim

organizacijama, kako bi postao središnja točka za komunikaciju tijekom međunarodnih izvanrednih situacija ili kriznih događaja.



Slika broj 14: Prikaz koordinacije i nadležnosti u predloženom konceptu

Izvor: ppt prezentacija radne skupine koja je pripremala novi koncept kriznog upravljanja u RH (2018)



Slika broj 15: Prikaz elemenata i sudionika sustava kriznog djelovanja.

Izvor: ppt prezentacija radne skupine koja je pripremala novi koncept kriznog upravljanja u RH (2018)

### 6.5.1. Normativno reguliranje

U svrhu normativnog reguliranja sustava kriznog upravljanja, potrebno je dodatno uskladiti postojeće zakone u spektru sustava sigurnosti sa Strategijom nacionalne sigurnosti i Zakonom o domovinskoj sigurnosti te izraditi i donijeti Zakon o kriznom upravljanju. Ovaj Zakon treba sveobuhvatno urediti sustav planiranja za izvanredne situacije i krize, prava i obveze sudionika na svim razinama, načine koordinacije, ustroj i nadležnosti Državnog ureda za krizno upravljanje (za izvanredne situacije i krize), međunarodnu suradnju te financiranje sustava. Cjelovita regulativa ostvarit će se izradom potrebnih podzakonskih akata, usklađivanjem postojećih propisa te njihovom harmonizacijom s novim zakonom. Istovremeno s donošenjem, bit će nužno uskladiti sve pravne akte koji imaju utjecaj na područje upravljanja u izvanrednim situacijama i krizama.

Nadležnosti i zadaće subjekata u sustavu kriznog upravljanja trebaju biti jasno određene:

- **Hrvatski sabor:** Donosi zakonske propise, usvaja proračun te nadzire funkcioniranje sustava.
- **Vlada RH:** Utvrđuje izvanredne situacije, proglašava krize, predlaže zakonske propise, donosi nacionalne planove upravljanja u izvanrednim situacijama i krizama, te usvaja glavne operativne planove.
- **Resori i druge državne organizacije:** Sudjeluju u izradi zakonskih rješenja, pripremi propisa i operativnih planova, razvijaju vlastite operativne sposobnosti i usklađuju kataloge sposobnosti iz svoje nadležnosti.
- **Lokalna i područna uprava:** Uspostavljaju vlastita tijela za djelovanje u krizama, izrađuju operativne planove, razvijaju operativne snage i sposobnosti.
- **Državni ured za krizno upravljanje:** Obavlja upravljačke poslove u ime Vlade RH, izrađuje strateške, zakonske i planske dokumente, predlaže utvrđivanje izvanrednih situacija, te održava i ažurira katalog sposobnosti na nacionalnoj razini.

Ključna zadaća Zakona o kriznom upravljanju bit će stvaranje jedinstvenog i koherentnog pravnog okvira koji će osigurati učinkovito upravljanje u izvanrednim situacijama i krizama na svim razinama.

Ustroj sustava kriznog upravljanja treba biti organiziran kroz upravni i operativni dio kako bi osigurao cjelovit i učinkovit odgovor na krizne situacije.

Upravni dio treba osigurati konceptualnu uređenost, usklađenost i integriranost s cjelovitim konceptom domovinske sigurnosti, uz fokus na planiranju, analitici, koordinaciji i upravljanju sustavom.

Operativni dio sustava osigurava konkretne sposobnosti djelovanja u krizama. Dobro je razvijen u različitim institucijama, te uključuje operativne snage i resurse za odgovor na izvanredne situacije.

S obzirom na unutarresorni karakter ovog područja, naglašava se potreba za preciznim planskim i proceduralnim rješenjima radi učinkovite komunikacije i koordinacije djelovanja između različitih institucija.

Ključno je da upravni dio bude organiziran na "nadresornoj" razini, izravno podređen Vladi Republike Hrvatske. Autonomija upravnog dijela, koji djeluje kao "krovna" institucija, ključna je za razvoj, povezivanje i integriranje cijelog sustava. Upravni dio treba održavati izravnu komunikaciju s Vladom, pružajući potpuni pregled stanja i sposobnosti u svakom dijelu operativnog dijela sustava.

### **6.5.2. Uspostava sustava kriznog upravljanja**

Strateške inicijative i aktivnosti potrebne za postizanje željenog stanja mogu se podijeliti u tri glavne faze uspostavljanja sustava kriznog upravljanja:

#### **1. Faza: Uspostava zakonskog i metodološkog okvira:**

- Prihvatiti Koncept putem Zaključka Vlade RH.
- Formirati Radnu skupinu za izradu Zakona o kriznom upravljanju.
- Izraditi i donijeti sveobuhvatan Zakon o kriznom upravljanju.
- Donijeti Uredbu Vlade RH o ustrojstvu i Pravilnik o unutarnjem redu Državnog ureda za krizno upravljanje.
- Provesti usklađivanje postojećih zakonskih propisa s novim zakonom.

#### **2. Faza: Organizacija sustava:**

- Uspostaviti Državni ured za krizno upravljanje.
- Organizirati Stožere za krizno upravljanje na svim razinama.

### **3. Faza: Razvoj sposobnosti i usmjeravanje djelovanja sustava:**

- Izraditi i usvojiti Nacionalni katalog operativnih sposobnosti.
- Razviti jedinstvenu metodologiju planiranja.
- Izraditi nacionalni Plan kriznog upravljanja.
- Ugraditi planove razvoja operativnih sposobnosti u razvojne planove resora.
- Donijeti Planove zaštite kritične infrastrukture.

Izuzetno je važno naglasiti usklađenost svih strateških inicijativa s NATO-ovim i EU standardima te preuzetim međunarodnim obvezama. Realizaciju zadaća koordiniraju međuresorne radne skupine, a Državni ured, nakon svojeg ustrojstva, postaje ključna institucija u provedbi tih inicijativa. Suradnja s drugim resorima, kao i brza koordinacija tijekom provedbe zadaća, bit će ključni elementi za postizanje sinergije s već postignutim rezultatima drugih resora.

Uzimajući u obzir prethodna postignuća i okvire reforme obrambenog sustava, zaključujemo da će ostvarenje navedenih strateških inicijativa biti od ključne važnosti za izgradnju koordiniranog, učinkovitog i prilagodljivog sustava kriznog upravljanja u Republici Hrvatskoj.

#### **6.5.3. Značenje i razlozi za uspostavu sustava kriznog upravljanja**

Navedeni koncept uspostave jedinstvenog sustava kriznog upravljanja ima duboko značenje s obzirom na nekoliko ključnih faktora. Prvenstveno, stvaranje ovakvog sustava omogućuje bolju koordinaciju između različitih dijelova državne uprave, što doprinosi učinkovitijem odgovoru na krizne situacije. Također, ova inicijativa postavlja temelje za racionalnu uporabu resursa, čime se ostvaruje učinkovitost i smanjuju troškovi u prevenciji, pripremi i odgovoru na krize. Ovaj sustav prilagođen je suvremenim sigurnosnim izazovima, uključujući kompleksne prijetnje poput kibernetičkih napada i pandemija. Također, usklađenost s međunarodnim standardima, posebno u suradnji s NATO-om i EU-om, omogućava jačanje odgovora na transnacionalne prijetnje.

U postizanju ključnih ciljeva, ovaj sustav omogućuje učinkovit odgovor na razne krizne situacije, od prirodnih do onih ljudskog podrijetla. Integracija s međunarodnom zajednicom pridonosi međunarodnoj pomoći i suradnji u krizama.

Očuvanje nacionalnih interesa, sigurnosti građana, imovine i okoliša postiže se kroz fleksibilan i prilagodljiv sustav.

Zaključno, ovaj koncept predstavlja ključan korak u transformaciji sustava civilne obrane i jačanju nacionalne sigurnosti. Stvaranjem modernog, sinergijskog sustava, Republika Hrvatska postavlja sebi temelje za odgovorno upravljanje izazovima budućnosti, izražavajući posvećenost očuvanju stabilnosti i dobrobiti građana u dinamičnom i nepredvidivom svijetu.

#### **6.5.4. Racionalan i učinkovit sustav kriznog upravljanja**

Sustav kriznog upravljanja mora odražavati temeljna načela racionalnosti, učinkovitosti i financijske održivosti. Upravljanje razvojem ovog sustava nužno je prilagoditi trenutnim financijskim mogućnostima Republike Hrvatske, osiguravajući transparentnost i dosljednost u skladu s jedinstvenim konceptualnim i planskim kriterijima. Stalni nadzor osigurat će dinamično prilagođavanje sustava promjenama i novim izazovima.

Osnova za uspostavu i daljnji razvoj sustava kriznog reagiranja trebaju biti već postojeći dobro razvijeni elementi žurnih i redovnih službi poput vatrogastva, HGSS-a, hitne službe, HCK-a i drugih. Postojeći kapaciteti trebaju biti racionalno iskorišteni i usmjeravani prema stvarnim potrebama, umjesto da svaki element sustava razvija sve moguće sposobnosti, što dovodi do preklapanja nadležnosti i nepotrebnih financijskih izdataka.

Proces uspostave i nadogradnje mora biti temeljen na realnim procjenama rizika. Svaki element redovnih službi treba razvijati i nadograđivati samo one sposobnosti koje procjene rizika jasno identificiraju kao nužne. Dodatne pričuvne postrojbe civilne zaštite trebaju se integrirati samo u dijelove u kojima redovne službe stvarno nedostaju ili nisu dovoljno opremljene, čime se eliminira preklapanje i osigurava optimalno korištenje resursa.

Zaključno, uspostavljanje ovakvog sustava nužno je vođeno načelima učinkovitosti, ekonomske iskoristivosti i prilagodljivosti stvarnim potrebama. Transparentnost, racionalno korištenje sredstava i kontinuirano praćenje omogućit će stvaranje održivog sustava kriznog upravljanja koji učinkovito štiti interese i sigurnost Republike Hrvatske.



## 7. ZAKLJUČAK

Provedbom koncepta iznesenog u ovom radu postiže se glavni cilj – uspostava i razvoj sustava kriznog upravljanja u Republici Hrvatskoj, koji će u suradnji s drugim elementima nacionalne sigurnosti osigurati učinkovitu zaštitu interesa zemlje uz optimalno korištenje svih raspoloživih resursa. Također, omogućit će se učinkovito povezivanje nacionalnog sustava kriznog upravljanja s međunarodnim partnerima, posebno unutar NATO-a i EU.

Ovaj rad pruža sveobuhvatan pregled stanja sustava kriznog upravljanja u RH, identificirajući nedostatke i izazove te potrebe za normativnim, organizacijskim i operativnim poboljšanjima. Analizom civilne obrane i sustava civilne zaštite naglašavaju se problemi u prevenciji, zaštiti stanovništva i odgovoru na štetne događaje te prilagodba novim sigurnosnim prilikama.

Središnji dio prijedloga uključuje osnivanje Državnog ureda za krizno upravljanje (DUKU) unutar Sustava domovinske sigurnosti (SUDOS). DUKU bi postao ključno tijelo u upravljanju sigurnosnim rizicima, s posebnim naglaskom na odgovoru na štetne događaje i krize. Integracijom s raznim tijelima i funkcijama, DUKU bi stvorio temelje za učinkovitiji sustav kriznog upravljanja u našoj zemlji.

Rad pruža konkretnu strategiju transformacije. Integracija DUKU u SUDOS omogućava centraliziranu koordinaciju i povezivanje različitih dijelova sustava, stvarajući sinergiju za povećanje operativnosti i učinkovitosti. Ova inicijativa ne prepoznaje samo postojeće probleme, već pruža i jasnu viziju daljnjeg razvoja sustava kriznog upravljanja.

Provođenjem ovog koncepta postiže se ključan napredak u unapređenju i povezivanju sustava civilne zaštite te svih dionika u mjerama zaštite i spašavanja, što rezultira izgradnjom sveobuhvatnog sustava nacionalne sigurnosti. Ovaj sustav usklađen je s integracijskim sigurnosnim opredjeljenjima zemlje i suvremenim prijetnjama, predstavljajući korak naprijed u stvaranju učinkovitijeg okvira za zaštitu i spašavanje građana i imovine.

Predložene promjene ključne su za jačanje sigurnosti i otpornosti zemlje u dinamičnom globalnom kontekstu, te postavljaju temelj za ostvarivanje vizije razvoja jedinstvenog državnog sustava kriznog upravljanja, čime se osigurava maksimalna zaštita života, imovine i dobrobiti građana RH.

Zaključno, ovaj rad pridonosi jačanju i poboljšanju sustava kriznog upravljanja u RH.

## 8. LITERATURA

1. Barić, R. (2021): "Upravljanje krizama u RH: improvizacija i politizacija.", <https://obris.org/hrvatska/upravljanje-krizama-u-rh-improvizacija-i-politizacija-1-3/>, Pristupljeno 10.1.2024.
2. Bilandžić, M. (2019). Nacionalna sigurnost–prognoziranje ugroza, Zagreb. Despot Infinitus
3. Božinović, D. (2016). "Globalna sigurnost." Zagreb: Narodne novine.
4. Brzica, N. (2020). "Informacijska nadmoć: na sjecištu informacijskog i kibernetičkog ratovanja." Polemos, XXIII (47): 13–31.
5. Canton, L. (2007). "Emergency Management: Concepts and Strategies for Effective Management Programs." New Jersey: John Wiley & Sons.
6. Collins, A. (2010). "Suvremene sigurnosne studije." Zagreb: Suvremene sigurnosne studije (str. 15-25). Zagreb: Politička kultura.
7. Cvitanović, V. (2014), "Pojam krize: konceptualni i metodologijski aspekti." <https://hrcak.srce.hr/file/211341>, Pristupljeno 10.1.2024.
8. Cvrtila, Grizold, Tatalović, S. (2008), "Suvremene sigurnosne politike," Golden marketing.
9. Djurkin-König, L.; Ostojić, A.; Delić, A.; Mihaljević, B. (2020). "Korporativna sigurnost u okruženju pandemije COVID-19." Poslovno učilište integralna sigurnost i razvoj.
10. Elliot, D.; Swartz, E.; Herbane, B. (2005). "Business Continuity Management: A Crisis Management Approach." Apolemos – časopis za interdisciplinarna istraživanja rata i mira, 16 (2013.) 2.
11. Kešetović, Ž.; Toth, I., Problemi kriznog menadžmenta, znanstvena monografija, Veleučilište Velika Gorica, Centar za međunarodne i sigurnosne studije Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu, Velika Gorica, Zagreb, 2012.
12. Huzanić Jerkov, A., Europeizacija civilne zaštite u Hrvatskoj, Priručnici za stručno usavršavanje, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2015.
13. Molak, B. (1994) "Zaštita i spašavanje pučanstva od djelovanja kriznih stanja; Upravljanje u krizama; stručni članak; Zagreb."
14. Easthope, L., Eyre, A. (2008). "Planning for and Managing Emergencies." Higher Education Funding Council for England.
15. Elliot, D., Swartz, E., Herbane, B. (2005). "Business Continuity Management: A Crisis Management Approach." Apolemos – časopis za interdisciplinarna istraživanja rata i mira, 16 (2013.) 2.

16. Mikac, R. (2019), „Ojačavanje sustava civilne zaštite“, Nacionalna sigurnost Republike Hrvatske u 21. stoljeću, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb.
17. Mikac, R. (2008) „Uloga NATO-a u planiranju u kriznim situacijama“, Centar za sigurnosne studije i Političku kulturu.
18. Mikac, Robert (2020) „COVID-19 Pandemic and Crisis Management in the Republic of Croatia“, Anali hrvatskog politološkog društva, (17), 31-56.
19. Mikac, R. (2019): "Krise i djelovanje u krizama u Republici Hrvatskoj."
20. Molak, B. (1994) „Zaštita i spašavanje pučanstva od djelovanja kriznih stanja; Upravljanje u krizama“; stručni članak; Zagreb.
21. Tatalović, Siniša (2011) Treba li Hrvatskoj nova strategija nacionalne sigurnosti. Političke analize, 2(6), 34-37.
22. Tatalović, Siniša i dr. (2008) „Suvremene sigurnosne politike: države i nacionalna sigurnost početkom 21. stoljeća“, Golden marketing/Tehnička knjiga, Zagreb, 4.
23. Trut, Damir (2007) „Zakon i ustroj Državne uprave – dva su početna koraka u izgradnji sustava zaštite i spašavanja u Hrvatskoj“. U: Zbornik radova Kako se štitimo od katastrofa. Zagreb: Hrvatski Crveni križ, Državna uprava za zaštitu i spašavanje i Veleučilište Velika Gorica, str. 93–10
24. Tomić, Z., Milas Z., (2006) „Strategija kao odgovor na krizu“; Politička misao; vol.HLIV, (2007) br.1., str. 137-149.
25. Toth I.: "Civilna zaštita u Domovinskom ratu." Defimi, Zagreb, (2001).
26. Toth, I., Kešetović, Ž. (2012). "Problemi kriznog menadžmenta."
27. Toth, Ivan (2007) „Jasna koncepcija zaštite i spašavanja – uvjet za EU“. U: Zbornik radova Kako se štitimo od katastrofa. Zagreb: Hrvatski Crveni križ, Državna uprava za zaštitu i spašavanje i Veleučilište Velika Gorica, str. 52–57
28. Toth, I., Židovec, Z. (2007) "Kako se štitimo od katastrofa," Zbornik radova, Zagreb.
29. Vučak, M., Zelić, A. (2009) „Suvremeni pristupi kriznom upravljanju“, [https://www.pilar.hr/wp-content/images/stories/dokumenti/sigurnost\\_obrana/9.pdf](https://www.pilar.hr/wp-content/images/stories/dokumenti/sigurnost_obrana/9.pdf), pristupljeno 2.1.2024.
30. Zvonarević, M.; Matošić, Đ.; Mišković, I.; Sekulić, P. (1986). "Čovjek u zaštiti i spašavanju." Zagreb: Školska knjiga.

## **Zakoni i dokumenti:**

1. Godišnje izvješće o obrani za 2021. godinu, <https://www.sabor.hr/godisnje-izvjesce-o-obrani-za-2021-godinu-podnositeljica-vlada-republike-hrvatske?t=137944&tid=211474>, pristupljeno 5.12.2023.
2. Strategija nacionalne sigurnosti (2017.), <https://www.morh.hr/strategija-nacionalne-sigurnosti-republike-hrvatske-2017/>, pristup
3. Pravilnik o metodologiji za izradu procjena ugroženosti i planova zaštite i spašavanja, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014\\_03\\_30\\_534.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_03_30_534.html), pristupljeno 25.1.2024.
4. Zakon o Hrvatskom crvenom križu, <https://www.zakon.hr/z/261/Zakon-o-Hrvatskom-crvenom-kri%C5%BEu>, pristupljeno 25.1.2024-
5. Zakon o Hrvatskoj gorskoj službi spašavanja, <https://www.zakon.hr/z/835/Zakon-o-Hrvatskoj-gorskoj-slu%C5%BEbi-spa%C5%A1avanja>, Pristupljeno, 15.1.2024.
6. Zakoni i propisi, Ravnateljstvo CZ:, <https://civilna-zastita.gov.hr/dokumenti-91/91>, pristupljeno 10.1.2024.
7. Zakon o civilnoj zaštiti (2015.) NN 82/15, NN 118/18, NN 31/20, NN 20/21, NN 114/22), pristupljeno 15.1.2024.
8. Zakon o sustavu domovinske sigurnosti (N.N. 108/17), pristupljeno 15.1.2024.
9. Zakon o zaštiti od elementarnih nepogoda 1972.,
10. Zakon o zaštiti stanovništva od nesreća i katastrofa (197 pristupljeno 15.1.2024.)
11. Zakon o općenarodnoj obrani 1984., pristupljeno 15.1.2024.
12. Zakon o ublažavanju i uklanjanju posljedica prirodnih nepogoda NN 16/19), pristupljeno 15.1.2024.
13. Uredba o sastavu i strukturi postrojbi civilne zaštite (NN 27/17), pristupljeno 15.1.2024.
14. Zakon o sustavu civilne zaštite (NN br. 82/15.), pristupljeno 15.1.2024.
15. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih organa državne uprave (NN br. 17/93.), pristupljeno 15.1.2024.,
16. Zakon o vatrogastvu u RH (NN br. 58/93.), pristupljeno 15.1.2024.
17. Zakon o zaštiti i spašavanju (NN br. 174/04., 79/07., 38/09., 127/10.) pristupljeno 15.1.2024.

### Internet izvori (novosti i članci):

1. Basta, Ž., (2012) „Normativno reguliranje civilne zaštite u RH“, Zbornik radova s treće konferencije Hrvatske platforme za smanjenje rizika od katastrofa, [https://civilnazastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF\\_ZA%20WEB/HP\\_Zbornik\\_2011.pdf](https://civilnazastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/HP_Zbornik_2011.pdf), pristupljeno 25.1.2024.
2. Barić, Robert: Stručni članak „Upravljanje u krizama u RH: improvizacija i politizacija (1/3), (2021), Obris, <https://obris.org/hrvatska/upravljanje-krizama-u-rh-improvizacija-i-politizacija-1-3/>, pristupljeno 26.1.2024.
3. Članak o požaru na otoku Braču, <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/pozar-na-bracu-opasno-prijeti-kucama-20110715/print>, pristupljeno 12.1.2024.
4. Članak o požaru na otoku Braču, <https://danas.hr/foto/pakao-na-bracu-napokon-pod-kontrolom-829a8c5a-b9ef-11ec-b774-0242ac13001d/38839f26-364b-11ec-9adb-02dfc867d4c3>, pristupljeno 12.1.2024.
5. Teška željeznička nesreća u Kaštelima, snimka nesreće., <https://www.dalmacijadanas.hr/prijetocno-10-godina-dogodila-se-najveca-zeljeznicka-nesreca-u-modernoj-hrvatskoj/>, pristupljeno 8.1.2024.
6. Ovo je bila najveća željeznička nesreća u novijoj hrvatskoj povijesti., <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/ovo-je-bila-najveca-zeljeznicka-nesreca-u-novijoj-hrvatskoj-povijesti-foto-20230724/slika-e3e9422276dfb299894a5706e12502b5>, pristupljeno 25.1.2024.
7. Članak o željezničkoj nesreći u Kaštelima, <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/vlak-smrti-u-rudinama-nakon-spusta-prema-kninu-rekao-sam-zeni-da-nesto-ne-valja...-681529>, pristupljeno 12.1.2024. –
8. Svalina, H. (2009), "Teška željeznička nesreća u Kaštelima, snimka nesreće." [https://www.youtube.com/watch?v=d\\_RjSPEnHnc](https://www.youtube.com/watch?v=d_RjSPEnHnc), pristupljeno 15.1.2024.
9. Nagibni vlak bez kočnica: Nalet drugog vlaka ili što je snimila kamera RTL-a. [https://www.youtube.com/watch?v=zwAzkyN-Xpk&lc=Uggy\\_qEv5toLqXgCoAEC](https://www.youtube.com/watch?v=zwAzkyN-Xpk&lc=Uggy_qEv5toLqXgCoAEC), [Link](#) Pristupljeno 5.2024.
10. Mikac, R. (2019): Krize i djelovanje u krizama u Republici Hrvatskoj, <https://www.zastita.info/hr/novosti/krize-i-djelovanje-u-krizama-u-republici-hrvatskoj.26241.html>, pristupljeno 5.1.2024.

11. Mikac, R. (2019): Nepostojanja sustava upravljanja krizama razlog što je pandemija., <https://zastita.info/hr/novosti/robert-mikac-nepostojanja-sustava-upravljanja-krizama-razlog-sto-je-pandemija,31409.html>, pristupljeno 8.1.2024.
12. Pravilnik o mobilizaciji, uvjetima i načinu rada operativnih snaga sustava civilne zaštite [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2016\\_07\\_69\\_1654.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2016_07_69_1654.html), pristupljeno 25.1.2024.
13. Ravnateljstvo civilne zaštite, (2023), *Uloga građana u sustavu civilne zaštite*, [https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZAŠTITA/PDF\\_ZA%20WEB/Uloga%20građana%20u%20sustavu%20civilne%20zaštite%20-%20brošura.pdf](https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZAŠTITA/PDF_ZA%20WEB/Uloga%20građana%20u%20sustavu%20civilne%20zaštite%20-%20brošura.pdf), pristupljeno 29.1.2024.
14. Veić, P “Zakoni koji se ne provode i informacije koje ne stižu do stradalnika“, <https://zastita.info/hr/casopis/clanak/zakoni-koji-se-ne-provode-i-informacije-koje-ne-stizu-do-stradalnika,25637.html>, pristupljeno 10.1.2024.
15. Vitas, P., „Za učinkovito reagiranje trebaju nam jaki lokalni sustavi civilne zaštite“, <https://zastita.info/hr/casopis/clanak/za-ucinkovito-reagiranje-trebaju-nam-jaki-lokalni-sustavi-civilne-zastite,21760.html> pristupljeno 25.1.2024.  
[https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019\\_12\\_125\\_2486.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_12_125_2486.html), pristupljeno 25.1.2024.

## **Sažetak**

Problem istraživanja je zanemarivanje izgradnje jedinstvenog sustava kriznog upravljanja u RH. Analizom postojećeg sustava kriznog upravljanja u RH ističu se slabosti u prevenciji, zaštiti stanovništva i odgovoru na štetne događaje. Predlaže se organizacija zasebnog ustroja središnjeg Državnog ureda za krizno za krizno upravljanje (DUKU) unutar Sustava domovinske sigurnosti (SUDOS) što predstavlja glavni korak u nadogradnji sustava.

DUKU bi postao važno tijelo za upravljanje sigurnosnim rizicima, s fokusom na odgovoru na štetne događaje i krize.

Implementacija predloženih promjena neophodna je za daljnje jačanje i poboljšanje sustava kriznog upravljanja u RH. Rad teži prema potpuno integriranom sustavu povezanom s državnim tijelima, operativnim snagama, lokalnim zajednicama, udrugama i građanima te postavlja temelj za ostvarivanje vizije razvoja i izgradnje integriranog sustava kriznog upravljanja, koji će koordinirano i učinkovito djelovati u kriznim situacijama.

Osnivanje centralnog državnog tijela, DUKU, s jasnom strukturom, ovlastima i resursima, predstavlja temelj za brzu, učinkovitu i koordiniranu reakciju svih resursa u slučaju krize, koji će maksimalno štititi živote, imovinu i dobrobit građana Republike Hrvatske.

### **Ključne riječi:**

Koncept krizno upravljanje, Državni ured za krizno upravljanje, jedinstveni sustav

## **Summary**

The primary concern addressed in this research is the neglect of establishing a unified crisis management system in the Republic of Croatia. Through an analysis of the contemporary crisis management system in the Republic of Croatia, weaknesses in prevention, population protection, and response to harmful events are identified. The proposal suggests the creation of a separate institution in the form of the State Office for Crisis Management (DUKU) as an integral part of the homeland security system, marking a crucial step in upgrading the overall system.

DUKU would assume a pivotal role in managing security threats, with a specific focus on responding to harmful events and crises. The implementation of these suggested changes is imperative for further strengthening and enhancing the crisis management system in the Republic of Croatia. This thesis envisions a fully integrated system that connects state institutions, operational forces, local communities, non-governmental organizations, and citizens, laying the groundwork for realizing the vision of developing an integrated crisis management system capable of coordinating and responding effectively during crises.

The establishment of a central body like DUKU, equipped with a clear structure, authority, and resources, serves as the foundation for a faster, more efficient, and coordinated reaction involving all possible resources during crises. This approach aims to maximize the protection of lives, properties, and the overall well-being of Croatian citizens.

### **Keywords:**

Crisis management concept, State office for crisis management, unified system



## POPIS SLIKA:

Slika br.1.: Shema upravne i stručne nadležnosti DUZS-a.

Slika br.2: Prednosti uvođenja broja 112

Slika br.3: Sustav žurne pomoći u Splitsko-dalmatinskoj županiji

Slika br.4: Lokacija iskakanja nagibnog vlaka u Rudinama iznad Kaštela

Slika br.5 i 6.: Fotografije operativnih službi i njihove aktivnosti na spašavanju unesrećenih

Slika br.7 i 8: Fotografije dolaska helikoptera te proklizavanja pružnog vozila na mjestu nesreće

Slika br. 8. i 9: Opožarena površina i rad Stožera zaštite i spašavanja

Slika br. 10 i 11: Air traktor i kanader djeluju na požarištu

Slika br. 12 i 13: Požar na Braču,

Slika br. 14: Prikaz koordinacije i nadležnosti u predloženom konceptu

Slika br. 15: Prikaz elemenata i sudionika sustava kriznog djelovanja.