

# Mehanizam civilne zaštite Europske unije: primjeri potresa u Hrvatskoj 2020. i Turskoj 2023. godine

---

Grđan, Marta

Master's thesis / Diplomski rad

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:114:489136>

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

Diplomski studij politologije

Marta Grđan

**MEHANIZAM CIVILNE ZAŠTITE EUROPSKE UNIJE: PRIMJERI POTRESA U  
HRVATSKOJ 2020. I TURSKOJ 2023. GODINE**

**DIPLOMSKI RAD**

Zagreb, rujan 2024.

Sveučilište u Zagrebu

Fakultet političkih znanosti

Diplomski studij politologije

**MEHANIZAM CIVILNE ZAŠTITE EUROPSKE UNIJE: PRIMJERI POTRESA U  
HRVATSKOJ 2020. I TURSKOJ 2023. GODINE**

**DIPLOMSKI RAD**

Mentor: prof. dr. sc. Siniša Tatalović

Studentica: Marta Grđan

Zagreb  
Rujan, 2024.

Izjavljujem da sam diplomski rad „Mehanizam civilne zaštite Europske unije: primjeri potresa u Hrvatskoj 2020. i Turskoj 2023. godine“, koji sam predala na ocjenu mentoru prof. dr. sc. Siniši Tataloviću napisala samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekla ECTS bodove.

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

Marta Grđan

## **Sažetak**

Sve veći broj suvremenih kriza povećava potrebu za efikasnim upravljanjem krizama. Iako se sredstva za upravljanje krizama povećavaju, nedostatak svijesti o njihovoj važnosti često dovodi do tragičnih posljedica. U tom kontekstu, Mehanizam civilne zaštite Europske unije igra ključnu ulogu u upravljanju suvremenim krizama u državama članicama Europske unije i trećim zemljama. Ovaj rad analizira aktivaciju Mehanizma civilne zaštite Europske unije na dva slučaja, potresu u Hrvatskoj 2020. i Turskoj 2023. Komparativnim se istraživanjem nastoje otkriti razlike u aktivaciji Mehanizma civilne zaštite Europske unije u punopravnoj članici Europske unije (Hrvatska) i trećoj zemlji (Turska). Radom se nastoji odgovoriti na pitanja kako članstvo u Europskoj uniji utječe na aktivaciju Mehanizma civilne zaštite Europske unije i je li pružanje pomoći bilo uspješno u oba slučaja. Očekuje se da će istraživanje pružiti odgovore na ova pitanja kroz analizu zakonodavnog okvira i relevantnih izvora literature, te da će pomoći u identificiranju problema učinkovitosti odgovora Europske unije na suvremene krize u budućnosti.

*Ključne riječi: Hrvatska, krize, Mehanizam civilne zaštite Europske unije, Turska*

## **Summary**

The increasing number of contemporary crises highlights the need for effective crisis management. Although crisis management resources are expanding, a lack of awareness of their importance often leads to tragic consequences. In this context, the European Union Civil Protection Mechanism plays a crucial role in managing contemporary crises in EU member states and third countries. This paper analyzes the activation of the European Union Civil Protection Mechanism in two cases: the 2020 earthquake in Croatia and the 2023 earthquake in Turkey. Through comparative research, the paper seeks to uncover differences in the activation of the European Union Civil Protection Mechanism between a full member state of EU (Croatia) and a third country (Turkey). The questions posed are how EU membership affects the activation of the European Union Civil Protection Mechanism and whether the assistance provided was successful in both cases. The research is expected to provide answers to these questions through the analysis of the legislative framework and relevant sources, helping to identify issues in the effectiveness of the European Union's response to contemporary crises in the future.

**Keywords:** *Croatia, crises, European Union Civil Protection Mechanism, Turkey*

## Sadržaj

<b>1) Uvod .....</b>	<b>1</b>
<b>2) Teorijsko-konceptualni okvir rada .....</b>	<b>3</b>
<b>3) Mehanizam civilne zaštite Europske unije .....</b>	<b>6</b>
3.1. Povijesni razvoj Mehanizma civilne zaštite Europske unije.....	6
3.2. Sadašnja analiza Mehanizma civilne zaštite Europske unije - financijska sredstva i način djelovanja .....	9
<b>4) Potresi u Hrvatskoj .....</b>	<b>13</b>
4.1. Nacionalni sustav civilne zaštite Republike Hrvatske .....	13
4.2. Aktivacija Mehanizma civilne zaštite i pružanje pomoći u Hrvatskoj .....	16
<b>5) Potresi u Turskoj.....</b>	<b>21</b>
5.1. Nacionalni sustav civilne zaštite Republike Turske .....	21
5.2. Aktivacija Mehanizma civilne zaštite i pružanje pomoći u Turskoj.....	23
<b>6) Komparativna analiza korištenja Mehanizma civilne zaštite Europske unije u Turskoj i Hrvatskoj.....</b>	<b>28</b>
6.1. Korištenje normativnog okvira Mehanizma civilne zaštite Europske unije .....	28
6.2. Vrste i struktura pomoći .....	29
6.3. Financijska sredstva .....	31
6.4. Iskustva i pouke .....	33
<b>7) Zaključak .....</b>	<b>35</b>
<b>8) Literatura.....</b>	<b>36</b>
<b>9) Popis slika .....</b>	<b>40</b>
<b>10) Popis tablica.....</b>	<b>41</b>

## 1) Uvod

Sve veći broj suvremenih kriza dovodi do toga da upravljanje krizama postaje sve veći prioritet većine država u svijetu. Iako vlade sve više proračunskih sredstava ulažu u sustave upravljanja krizama, još uvijek nedovoljna osviještenost javnosti o važnosti upravljanja krizama dovodi do neuspjeha i rezultira tragičnim posljedicama (Unlu i drugi, 2010: 156). Upravo zato, uz vojni aspekt Zajedničke vanjske i sigurnosne politike Europske unije, sve se više javlja potreba za jačanjem civilnih kapaciteta koji trebaju služiti kao odgovor na niz sigurnosnih izazova i rizika koji uzrokuju prijetnju ljudskim životima, okolišu i materijalnim dobrima (Šegvić i drugi, 2011: 254). Uloga civilne zaštite Europske unije je civilno upravljanje krizama koje je proširenjem Europske unije i približavanjem regijama s brojnim krizama postalo neophodno (Šegvić i drugi, 2011: 255). Civilno upravljanje krizama obuhvaća niz različitih politika, instrumenata i aktivnosti koje se provode s ciljem upravljanja krizama nevojne prirode, a ključan sustav za to je civilna zaštita (Šegvić i drugi, 2011: 256). Ovaj rad se temelji na komparativnom istraživanju aktivacije Mehanizma civilne zaštite Europske unije kao odgovora na potrese koji su pogodili Hrvatsku 2020. i Tursku 2023. radi analiziranja problema nedostatka efikasnog odgovora Europske unije na suvremene krize i provođenja operacija aktivacijom Mehanizma civilne zaštite Europske unije u trećim zemljama. Predmet rada je komparativno istraživanje aktivacije Mehanizma civilne zaštite Europske unije nakon potresa u Hrvatskoj 2020. i Turskoj 2023. kako bi se utvrdile razlike u vrstama, strukturi i efikasnosti pružanja pomoći u punopravnoj članici Europske unije (Hrvatska) i trećoj zemlji (Turska). S obzirom na to da je Hrvatska punopravna članica Europske unije od 1. srpnja 2013., a Turska ima status zemlje kandidatkinje i sudionice Mehanizma civilne zaštite Europske unije, hipoteza rada je da postoji razlika između vrsta, strukture i efikasnosti pružanja pomoći koja je zatražena kroz aktivaciju Mehanizma civilne zaštite Europske unije u oba slučaja. Radom će se pokušati odgovoriti na istraživačka pitanja: *Kako punopravno članstvo u Europskoj uniji utječe na aktivaciju Mehanizma civilne zaštite Europske unije te na pružanje pomoći? i Je li pružanje pomoći kroz aktivaciju Mehanizma civilne zaštite Europske unije u oba slučaja bilo uspješno?* Dizajn istraživanja koji će se koristiti je dizajn malog N, točnije komparativni dizajn dvaju slučajeva – potresa u Hrvatskoj 2020. i Turskoj 2023. Za potrebe ovog rada koristit će se kvalitativna metoda prikupljanja podataka koja će obuhvatiti analizu sadržaja već postojeće, relevantne stručne i znanstvene literature, službenih dokumenata, zakonodavnog okvira sustava civilne zaštite Turske i Hrvatske, zakonodavstva Europske unije po pitanju Zajedničke vanjske i sigurnosne politike, te službenih izvješća. Analizirat će se uglavnom sekundarni izvori podataka u vidu znanstvenih



studija i radova, pregleda i službenih izvješća, ali uz analiziranje primarnih izvora podataka u vidu zakona, uredbi i odluka na razini Hrvatske, Turske i Europske unije. U sklopu kvalitativnog, komparativnog istraživanja izložit će se i određeni statistički podaci radi preglednije komparacije. Iako postoje brojne studije slučaja koje analiziraju aktivaciju Mehanizma civilne zaštite Europske unije u odgovoru na razne vrste suvremenih kriza, komparativna istraživanja koja uspoređuju aktivaciju Mehanizma civilne zaštite Europske unije u državama članicama i trećim zemljama nisu brojna. Rastuća potreba za zajedničkim usuglašenim djelovanjem Europske unije u odgovoru na suvremene krize glavni je razlog provođenja ovog komparativnog istraživanja. Rad se sastoji od analize nacionalnog sustava civilne zaštite Hrvatske, kao i analize reakcije nacionalnog sustava te aktivacije Mehanizma civilne zaštite Europske unije nakon potresa u Zagrebu i na Banovini. Isto tako, u radu se analiziraju specifičnosti sustava civilne zaštite Turske uz analizu reakcije nacionalnog sustava i Mehanizma civilne zaštite Europske unije na potres u Turskoj 2023. U zadnjem dijelu rada provodi se komparacija dvaju slučaja s obzirom na korištenje normativnog okvira, financijska sredstva, te vrste i strukturu pružene pomoći. Uz to, ističu se iskustva i pouke što je vrlo bitno uzeti u obzir u budućem odgovoru na krize.

## 2) Teorijsko-konceptualni okvir rada

Pojam krize nastao je relativno kasno u povijesti, a odnosio se na sve događaje koji su označavali poremećaj reda i zakonitosti u prirodi. Krize su dugo vremena shvaćane kao “božja volja” i “viša sila”. Razvojem znanosti javila se i potreba za definiranje i razumijevanje kriza (Toth i Kešetović, 2012: 14). Definiranje pojma kriza vrlo je kompleksno iz razloga što je sam pojam vrlo često korišten u mnogim različitim disciplinama i područjima, te ne postoji suglasnost oko njegovog značenja (Toth i Kešetović, 2012: 14).

Područje kriza vrlo je loše definirano, a dodatnu kompleksnost u definiranju ovog područja stvaraju sinonimi koji se često koriste umjesto pojma krize: nesreća, izvanredna situacija, hitna situacija, katastrofa. Kako bi se uskladile različite perspektive, najčešće se koncept krize koristi kao koncept koji “obuhvaća sve vrste negativnih događaja koji uzrokuju nesigurnost i nevjericu” (Toth i Kešetović, 2012: 39). Iako postoji veliki broj definicija krize, suvremenu definiciju pojma dao je Paul t’Hart koji je krizu definirao kao “neugodan događaj koji predstavlja izazov za donositelje odluka, iskušava ih da postupaju u uvjetima ugroze, vremenskog pritiska i nespremnosti” te je ona “ozbiljna prijetnja osnovnim strukturama ili fundamentalnim vrijednostima i normama socijalnog sustava koja, u uvjetima vremenskog pritiska i veoma nesigurnih okolnosti, zahtijeva donošenje kritičnih odluka” (Toth i Kešetović, 2012: 40). Navedena se definicija može primijeniti na sve vrste događaja što je bitno za multidisciplinarni pristup definiranju ovog pojma (Toth i Kešetović, 2012: 40).

U literaturi postoje značajke koje su zajedničke svim vrstama kriza, a to su prijetnja, vremenski pritisak i nesigurnost. Kriza zapravo nastaje kada postoji prijetnja ključnim vrijednostima i/ili opstanku zajednice, te ju uvijek prati potreba za što hitnijim suzbijanjem opasnosti. Iako je osjećaj (ne)sigurnosti subjektivan, kriza je uvijek praćena visokom razinom nesigurnosti o potencijalnim posljedicama (Toth i Kešetović, 2012: 43). U literaturi se često pojam krize miješa s pojmom izvanredne situacije i katastrofe. Izvanredna situacija obuhvaća stanje koje još nije kriza i sustav za upravljanje krizama može odgovoriti na ovakva stanja sa ustaljenim mehanizmima i uobičajenim procedurama. Izvanredna situacija, ukoliko se na nju ne odgovori na adekvatan način, može prerasti u krizu sa ozbiljnim posljedicama. Važno je naglasiti kako je svaka kriza ujedno i izvanredna situacija no svaka izvanredna situacija nije nužno i kriza. Katastrofom se definiraju velike nesreće s vrlo ozbiljnim posljedicama za ljudske živote, okoliš i materijalna dobra. Pojam krize i katastrofe se u literaturi i svakodnevnoj komunikaciji često miješaju no i u stručnoj literaturi iako postoje nastojanja za distinkcijom tih pojmova (Toth i Kešetović, 2012: 45). Katastrofe obuhvaćaju veliki broj žrtava, velika razaranja i materijalna

oštećenja, nerazmjer između potreba i mogućnosti za saniranje posljedica, hitnost intervencija koje se obavljaju automatizmom i veliki osjećaj suosjećanja u široj javnosti koji rezultira humanitarnim akcijama pružanja pomoći (Toth i Kešetović, 2012: 46).

Različiti uzroci suvremenih kriza onemogućuju odgovor tradicionalnim sustavima upravljanja krizama. Pandemija COVID-19 pokazala je kako postoji široki raspon mogućih uzroka i prijetnji na koje se ne može odgovoriti pristupima tradicionalnih sigurnosnih studija i da postoji potreba za novim metodama i pristupima istraživanju odgovora na suvremene krize (Tatalović i Malnar, 2021: 132). Države su prisiljene sve više pažnje pridati nevojnoj sferi sigurnosti zbog sve većeg utjecaja nedržavnih aktera kao što su skupine organiziranog kriminala i terorističke skupine, te različitih procesa koji utječu na uzroke suvremenih kriza (Tatalović i Malnar, 2021: 134).

Koncept civilnog upravljanja krizama Europske unije počeo se razvijati na prijelazu stoljeća definiranjem prioritetnih područja: vladavine prava, policijske djelatnosti, civilne uprave, nadzorne misije, potpore posebnim predstavnicima Europske unije i civilne zaštite. Prvi pozitivni pomak na području civilnog upravljanja krizama Europske unije bila je partnerska misija Europske unije u Bosni i Hercegovini (Šegvić i drugi, 2011: 256). Misija je pokazala nedostatak sposobnosti i djelovanja po pitanju razmještanja civilnih stručnjaka i udruživanja, te formiranja civilnih kapaciteta koji se mogu brzo angažirati u slučaju kriza (Šegvić i drugi, 2011: 257). Civilna zaštita u većini država predstavlja osnovni mehanizam suočavanja sa suvremenim krizama u smislu zaštite i spašavanja stanovništva, materijalnih dobara, okoliša i kulturne baštine (Samardžija, 2018: 1). Proširen koncept sigurnosti u 21. stoljeću utjecao je na rast značaja civilne zaštite kao glavnog sustava države za odgovor na prirodne nepogode, tehnološke katastrofe, pandemije i ostale vrste suvremenih kriza (Tatalović i Malnar, 2021: 134). Civilnu zaštitu možemo definirat kao “pojam, koncept, organiziranu djelatnost i sustav zaštite i spašavanja ljudi, njihove imovine i životinja, materijalno-kulturnih dobara i kritične infrastrukture u situacijama velikih nesreća i katastrofa” (Mikac i drugi, 2019: 147)

Civilna zaštita je dugo vremena predstavljala područje prijepora zbog dilema oko toga treba li ona postati zasebno područje upravljanja krizama Europske unije. Civilna je zaštita ipak uključena u područje civilnog upravljanja krizama u sklopu Zajedničke vanjske i sigurnosne politike te joj je pridodana je velika važnost u kontekstu upravljanja prirodnim krizama i krizama uzrokovanim ljudskim djelovanjem u okviru Europske unije, ali i u koordinaciji humanitarnih akcija u suradnji s Ujedinjenim narodima (Šegvić i drugi, 2011: 258). Europska unija navedene pojmove definira „Člankom 4. Odluke broj 1313/2013/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Mehanizmu civilne zaštite Europske unije“. Prema

navedenom Članku katastrofa se definira kao “svaka situacija koja ima ili može imati ozbiljne učinke na ljude, okoliš ili imovinu, uključujući kulturnu baštinu” (Europski parlament i Vijeće, 2013). Odgovor na katastrofu znači “svako djelovanje poduzeto na temelju zahtjeva u okviru Mehanizma civilne zaštite Europske unije u slučaju neposredne opasnosti od katastrofe, tijekom katastrofe ili nakon nje, radi uklanjanja njezinih neposrednih štetnih posljedica” (Europski parlament i Vijeće, 2013).. Pripravnost označuje “stanje spremnosti i sposobnosti ljudskih i materijalnih sredstava, struktura, zajednica i organizacija koje im omogućuje osiguravanje učinkovitog i brzog odgovora na katastrofu, postignuto kao rezultat štetnih posljedica” (Europski parlament i Vijeće, 2013). Prevencija označuje “svako djelovanje usmjereno na smanjenje rizika ili ublažavanje nepovoljnih posljedica katastrofe za ljude, okoliš i imovinu, uključujući kulturnu baštinu” (Europski parlament i Vijeće, 2013). Potpora države domaćina znači „svako djelovanje u fazama pripravnosti i odgovora koje poduzima zemlja koja prima ili šalje pomoć, ili Komisija, radi uklanjanja predvidljivih prepreka međunarodnoj pomoći koja se nudi putem Mehanizma“ (Europski parlament i Vijeće, 2013). Kapacitet za odgovor znači „pomoć koja se na zahtjev može pružiti putem Mehanizma za civilnu zaštitu Europske unije“, a logistička podrška znači „ključna oprema ili usluge potrebne timovima stručnjaka za obavljanje njihovih zadaća, između ostaloga komunikacija, privremeni smještaj, hrana ili prijevoz unutar zemlje“ (Europski parlament i Vijeće, 2013). Sposobnost upravljanja rizicima označava „sposobnost države članice ili njezinih regija da rizike, utvrđene u njezinim procjenama rizika, smanje, da im se prilagode ili da ih ublaže, na razine koje su prihvatljive u toj državi članici“ (Europski parlament i Vijeće, 2013). Sposobnost upravljanja rizicima procjenjuje se s obzirom na tehnički, financijski i administrativni kapaciteti za provođenje: „(a) odgovarajućih procjena rizika, (b) odgovarajućih planiranja upravljanja rizicima za prevenciju i pripravnost; i (c) odgovarajućih mjera prevencije rizika i pripravnosti“ (Europski parlament i Vijeće, 2013).

### **3) Mehanizam civilne zaštite Europske unije**

#### 3.1. Povijesni razvoj Mehanizma civilne zaštite Europske unije

Povijesni razvoj civilne zaštite Europske unije počinje u 1970-ima u vrijeme Europske ekonomske zajednice uspostavom zajedničke kontrole mora. Europska civilna zaštita službeno je nastala Rimskim ugovorom 1985. kada je između članica Europske ekonomske zajednice dogovorena suradnja i koordinacija nacionalnih službi spašavanja u slučaju prirodnih katastrofa. Ugovorom o Europskoj ekonomskoj zajednici 1986., zajedničkoj kontroli mora i suradnji u slučaju prirodnih katastrofa pridodana su područja zaštite kvalitete okoliša, zdravlja ljudi i racionalnog korištenja prirodnog bogatstva (Erstić, 2018: 26). Godinu kasnije, 25. lipnja 1987. donesena je Rezolucija (87/C/176/01) Vijeća i predstavnika vlada kojom se formalno uvodi suradnja u području civilne zaštite. Suradnjom se podrazumijevalo da u slučaju katastrofe ili njezine neposredne opasnosti, države članice mogu zatražiti pomoć drugih država članica Europske ekonomske zajednice (Erstić, 2018: 26). Prvi zakonodavni okvir koji je definirao područje europske civilne zaštite činile su “Odluka Vijeća 2001/792/EZ, Euroatom o uspostavi Mehanizma Zajednice za omogućavanje jačanja suradnje u akcijama pružanja pomoći civilne zaštite” iz 2001., te “Odluka Vijeća 2007/162/EZ, Euroatom o uspostavi Financijskog instrumenta Zajednice za civilnu zaštitu iz 2007. godine” (Erstić, 2018: 25). Ovim zakonskim aktima uspostavljen je zakonodavni okvir za zajednički sustav civilne zaštite članica. Svrha Mehanizma Zajednice bila je zajedničko upravljanje trima glavnim fazama ciklusa upravljanja u katastrofama: prevencijom, spremnosti i reagiranjem. Time se nastojala poboljšati pripravnost za opasnosti i reakciju na njih. Svrha Financijskog instrumenta bila je pružiti zakonodavnu osnovu za financiranje svih aktivnosti u području civilne zaštite (Erstić, 2018: 25).

Sustav upravljanja krizama Europske unije kroz godine se mijenjao i razvijao, te je u konačnici obuhvatio četiri osnovna sustava. Prvi sustav u ranim godinama Europske unije obuhvaćao je osiguravanje mira i stabilnosti u zapadnoj Europi. Drugi sustav obuhvatio je osiguranje europskog gospodarstva kroz jedinstveno tržište. Treći sustav označio je veliku ekspanziju i obuhvatio osiguravanje mira i stabilnosti u susjedstvu. Četvrti sustav se odnosi na aktualna događanja i na zaštitu ljudi i društva (Europska komisija, 2015). Odlukom Vijeća 2007/779/EZ, Euroatom od 8. studenog 2007. o osnivanju Mehanizma Zajednice za civilnu zaštitu“ osniva se Mehanizam Zajednice za civilnu zaštitu (Vijeće Europske unije, 2007). Odlukom se uvodi niz izmjena Odluke Vijeća 2001/792/EZ Euroatom, kako bi se omogućilo učinkovitije i dosljednije djelovanje Europske unije u krizama. Prema Vijeću, Mehanizmom Zajednice za civilnu zaštitu

prvenstveno se trebala osigurati zaštita stanovništva u krizama, kao i zaštita okoliša, imovine i kulturne baštine. Glavni cilj Odluke bio je „olakšavanje intervencija civilne zaštite na sve vrste težih izvanrednih situacija koje se događaju unutar Zajednice ili izvan nje, uključujući elementarne nepogode, nesreće izazvane ljudskim djelovanjem, terorističke čine, tehnološke, radiološke i ekološke nesreće, uključujući iznenadna onečišćenja mora“ (Vijeće Europske unije, 2007). Odlukom je otvoreno sudjelovanje i državama kandidatkinjama za članstvo Europskoj uniji, a trećim državama omogućeno je surađivanje u aktivnostima Mehanizma Zajednice za civilnu zaštitu u slučaju kada to dopuštaju sporazumi sklopljeni s tim državama (Vijeće Europske unije, 2007).

„Odlukom 1313/2013/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Mehanizmu civilne zaštite Europske unije“ prestaje važiti Mehanizam Zajednice za civilnu zaštitu i Financijski instrument Zajednice za civilnu zaštitu (Erstić, 2018: 26). “Odluka 1313/2013/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. godine o Mehanizmu civilne zaštite Europske unije“ definira opće i posebne ciljeve, najvažnija pitanja, opseg primjene i ključne termine: katastrofa, odgovor, spremnost, prevencija, rano upozoravanje, procjena rizika i slično (Jazić, 2020: 62). Uspostavljanje Mehanizma civilne zaštite Europske unije povezano je uz višegodišnji financijski okvir 2014. - 2020., a glavni cilj njegovog uspostavljanja bio je poboljšanje suradnje i koordinacije država članica po pitanju civilne zaštite (Erstić, 2018: 33). Mehanizam civilne zaštite Europske unije od tada pa do danas služi kao izraz solidarnosti između država članica, te za postizanje zajedničkih specifičnih ciljeva Europske unije u odgovoru na krize:

- “postizanje visoke razine zaštite od katastrofa prevencijom ili smanjenjem njihovih potencijalnih učinaka, poticanjem kulture prevencije i poboljšanjem suradnje između službi civilne zaštite i drugih mjerodavnih službi;
- poboljšanje pripravnosti na razini država članica i na razini Unije za odgovor na katastrofe;
- olakšavanje brzog i učinkovitog odgovora u slučaju katastrofa ili neposredne opasnosti od katastrofa; podizanje svijesti javnosti i pripravnosti na katastrofe” (Europski parlament i Vijeće, 2013).

Prema poglavlju 5. Odluke 1313/2013/EU, Mehanizam civilne zaštite Europske unije služi za „djelovanje u području prevencije kojemu je cilj poduzeti mjere za poboljšanje baze znanja o rizicima od katastrofa i olakšavati razmjenu znanja, najboljih praksi i informacija, pogotovo između država članica koje dijele zajedničke rizike“ (Europski parlament i Vijeće, 2013).

Članak 6. Odluke definira dužnost država članica za upravljanje rizicima što podrazumijeva izradu procjena rizika na nacionalnoj i/ili podnacionalnoj razini. Članice su dužne Europskoj komisiji podnijeti sažetke svojih sposobnosti upravljanja rizicima svake tri godine. Člankom 8. Odluke definira se područje pripravnosti kojim upravlja Europska komisija pomoću Koordinacijskog centra za odgovor na hitne situacije i Europskim komunikacijsko-informacijskim sustavom za hitne situacije. Europska komisija i države članice zajedno planiraju operacije i rade na poboljšanju planiranja kroz izradu scenarija za odgovor na katastrofe, planove raspoređivanja kapaciteta i prikaze razmještaja sredstava (Europski parlament i Vijeće, 2013).

Vijeće Europske unije u Zajedničkoj izjavi od 26. ožujka 2020. i Europski parlament u rezoluciji od 17. travnja 2020. predložili su Europskoj komisiji prijedlog ambicioznijeg i opsežnijeg sustava upravljanja krizama. Vijeće je 10. svibnja 2021. donijelo “Uredbu o jačanju Mehanizma civilne zaštite Europske unije” kojom će se omogućiti da se države članice bolje pripreme za buduće krize (consilium.europa.eu, 2024a). Novim pravilima Europska komisija nastoji otkloniti nedostatke u pogledu prijevoza i logistike, a kroz sustav rescEU države članice mogu nabaviti dodatne zalihe koje se financiraju iz proračuna Europske unije (consilium.europa.eu, 2024a). Iako primarna odgovornost za odgovor na prirodne krize i krize uzrokovane ljudskim djelovanjem ostaje na državama članicama, Mehanizam civilne zaštite Europske unije jača zajednički odgovor uspostavom pričuve kojom se nadopunjuju postojeći kapaciteti država članica (Europski parlament i Vijeće, 2021). Za to su potrebna „financijska sredstva za uspostavu, raspoređivanje i upravljanje rescEU kapacitetima te za daljnji razvoj Europskih udruženih sredstava za civilnu zaštitu“ (Europski parlament i Vijeće, 2021). Pandemija COVID-19 pokazala je nedostatke u pripravnosti za odgovor na krize koje pogađaju više članica Europske unije istodobno. Tijekom pandemije Europska unija je donijela provedbene odredbe i omogućila stvaranje medicinskih zaliha u sklopu kapaciteta sustava rescEU. Cilj nove odredbe je omogućiti Europskoj komisiji da u određenim situacijama izravno nabavi resurse kojima će se skratiti vrijeme potrebno za odgovor na krize (Europski parlament i Vijeće, 2021).

### 3.2. Sadašnja analiza Mehanizma civilne zaštite Europske unije - financijska sredstva i način djelovanja

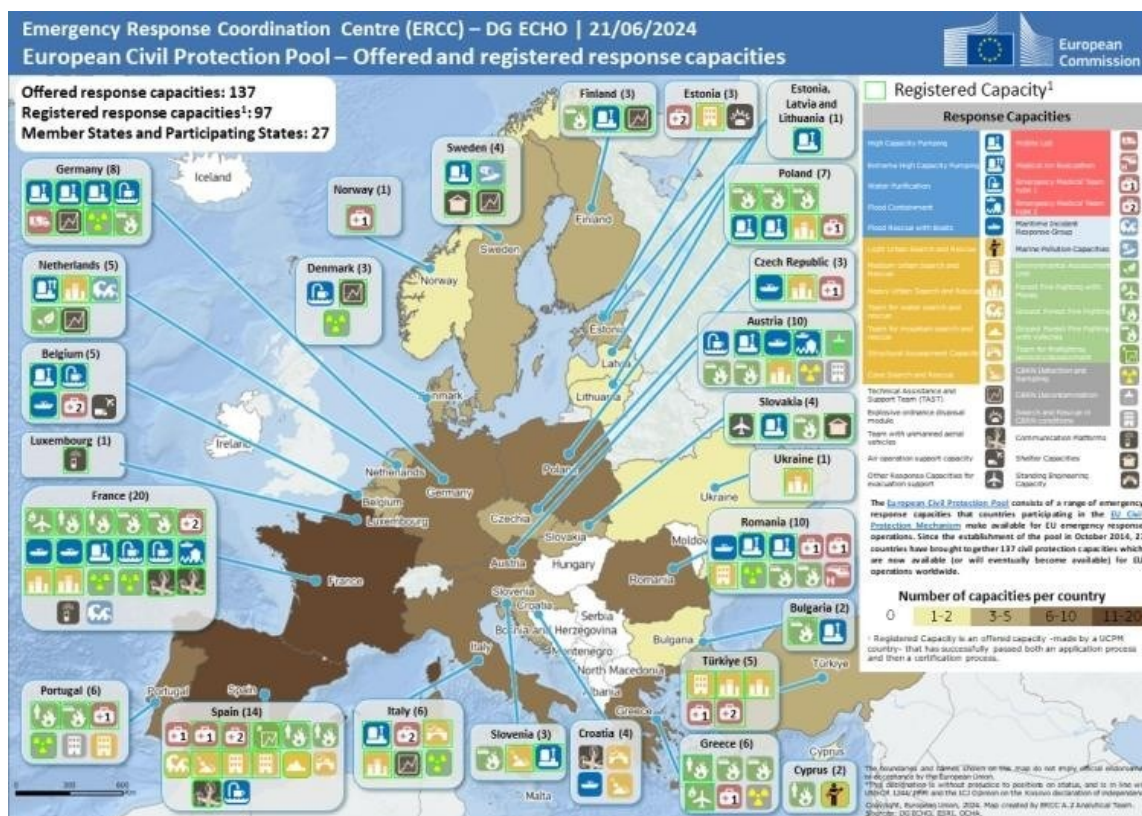
Pandemija COVID-19 bila je presedan za cijeli svijet koji je sa sobom donio brojne izazove. Odgovor Europske unije na ovu krizu rezultirao je zaduživanjem Europske unije, prvi puta u njezinoj povijesti. Zaduživanje je rezultiralo novim financijskim instrumentom pod nazivom EU sljedeće generacije (NextGenerationEU) vrijednom 750 milijardi eura (Belovari i drugi, 2023: 258). Za razliku od prethodnog proračunskog razdoblja (2014.-2020.), u višegodišnjem financijskom okviru 2021.-2027. došlo je do porasta financiranja politike sigurnosti što potvrđuje i činjenica da je područje obrane i sigurnosti po prvi puta istaknuto kao jedno od sedam glavnih područja potrošnje Europske unije. Za sigurnost i obranu u idućih sedam godina Europska unija će potrošiti 13,185 milijardi eura što je 1,24% proračuna (Belovari i drugi, 2023: 258).

Pravna regulativa za Mehanizam civilne zaštite zadnji put je nadopunjena 2019. nakon velikih poplava u nekoliko država članica te 2020. zbog pandemije COVID-19. Za financiranje Mehanizma civilne zaštite Europske unije u razdoblju 2021.-2027. iz proračuna je izdvojeno 1,106 milijardi eura, a 1,9 milijardi eura izdvojeno je iz instrumenta NextGenerationEU, što je ukupno 3,006 milijardi eura za financiranje ovog mehanizma u idućih sedam godina (Belovari i drugi, 2023: 268). Iako je Mehanizam civilne zaštite Europske unije do sada bio smješten u proračunski dio pod nazivom "Sigurnost i obrana", u novom razdoblju se nalazi pod proračunskim dijelom "Kohezija, otpornost i vrijednosti". Glavni cilj djelovanja Mehanizma civilne zaštite Europske unije u navedenom razdoblju je "jačanje suradnje između članica Mehanizma i olakšavanje koordinacije u području civilne zaštite u cilju poboljšanja odgovora na krize", pri čemu je vrlo važna komplementarnost s drugim politikama i instrumentima Europske unije (Belovari i drugi, 2023: 279).

Europska unija u suradnji s državama članicama najveći je pružatelj humanitarne pomoći u svijetu. Sredstvima iz proračuna Europske unije svake se godine pruža pomoć više od 120 milijuna ljudi diljem svijeta za što se izdvaja više od milijardu eura godišnje (Europska komisija, 2015). Osim država članica Europske unije u Mehanizmu civilne zaštite Europske unije sudjeluje i 7 država koje nisu članice Europske unije: Turska, Island, Crna Gora, Sjeverna Makedonija, Norveška, Srbija i Bosna i Hercegovina, a u rujnu 2023. Vijeće Europske unije odobrilo je pristupanje i Moldaviji (consilium.com, 2024b). Države sudionice raspolažu s više od 100 modula za reagiranje u kriznim situacijama koji se sastoje od osoblja i opreme koja je samoodrživa i samodostatna za određeni vremenski period (Pavlenić, 2022: 54).



Slika 1: Europska udružena sredstva za civilnu zaštitu: ponuđeni/registrirani kapaciteti



Izvor podataka: Reliefweb.int. (2024.) *European Civil Protection Pool – Offered/registered capacities/ DG ECHO Daily Map – 9/11/2023*. <file:///C:/Users/filip/Desktop/European%20Civil%20Protection%20Pool%20-%20Offered-registered%20capacities.%20DG%20ECHO%20Daily%20Map%20-%202009-11-2023.pdf> (Pristupljeno 13.7.2024).

Od ožujka 2024., 27 članica Europske unije i 7 sudionica Mehanizma civilne zaštite Europske unije ima na raspolaganju 130 specijaliziranih modula za odgovor na krize, a 95 modula je certificirano i spremno za raspoređivanje za operacije (civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu, 2024a). Moduli obuhvaćaju gorske timove za spašavanje, mobilne laboratorije, medicinske evakuacije zrakom, opremu za pročišćavanje vode, spašavanje od poplava čamcima, ispumpavanje vode, gašenje šumskih požara na tlu, ekstremno ispumpavanje visokog kapaciteta, gašenje šumskih požara avionima itd. Članicama su dostupne i bespovratne potpore za prilagodbu koje se mogu dodijeliti za već postojeće kapacitete ili za nadogradnju kapaciteta (civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu, 2024a). Europska udružena sredstva za civilnu zaštitu uspostavljena su radi omogućavanja bržeg i bolje koordiniranog djelovanja u krizama. Sredstva obuhvaćaju zajedničke resurse iz država članica kako bi se pomoć nakon aktivacije Mehanizma civilne zaštite Europske unije mogla u što bržem roku rasporediti u pogođeno područje. Europska komisija je uspostavila postupak certifikacije i

registracije kojim se osigurava da kapaciteti zadovoljavaju visoke standarde. Certifikacija uključuje sudjelovanje timova za djelovanje u kriznim situacijama u zajedničkim usavršavanjima i vježbama (civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu, 2024a).

U Hrvatskoj su aktivna dva modula: tim za urbanu potragu i spašavanje srednje kategorije te tim za potragu i spašavanje u špiljama. Za razliku od Hrvatske, Turska ima pet aktivnih modula: tim za urbanu potragu i spašavanje srednjeg kapaciteta, dva urbana tima za potragu i spašavanje teške kategorije te dva tima za pružanje hitne medicinske pomoći (civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu, 2024a). Ipak, Ravnateljstvo civilne zaštite Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske 2020. započeo je s provedbom projekta nadogradnje „Modula za traganje i spašavanje iz ruševina srednje kategorije“ na „Modul za traganje i spašavanje iz ruševina teške kategorije“ uz proces potrebne certifikacije (civilna-zastita.gov.hr, 2024a). Projektom se nabavlja dodatna oprema za modul kako bi se zadovoljile logističke potrebe prijevoza avionom i kako bi se oprema uskladila s drugim timovima Europskih udruženih sredstva za civilnu zaštitu. Modul za traganje i spašavanje sastavljen je od pripadnika Ravnateljstva civilne zaštite i pasa obučenih za spašavanje (civilna-zastita.gov.hr, 2024a).

Mehanizam civilne zaštite Europske unije djeluje na način da bilo koja država u svijetu može zatražiti pomoć Europske unije u slučaju da kriza s kojom se susreće nadilazi njezine kapacitete za odgovor (consilium.com, 2024b). Civilna zaštita obuhvaća preventivne mjere za smanjenje negativnih učinaka budućih kriza i pružanje pomoći stanovništvu. Ovisno o prirodi krize, djelovanje Mehanizma civilne zaštite Europske unije uključuje aktivnosti kao što su operacije potrage i spašavanja, gašenje šumskih požara i požara u urbanim sredinama, razmještanje medicinskog osoblja, opreme i lijekova, pročišćavanje vode, postavljanje privremenih skloništa i sigurna repatrijacija građana Europske unije (consilium.com, 2024b). Nacionalni sustavi civilne zaštite država koje su pogođene krizama velikih razmjera često su preopterećeni te je njihov kapacitet za odgovor na situaciju nedovoljan. Stoga je bitno da Europska unija može pružiti koordiniran odgovor na europskoj razini uz izbjegavanje udvostručavanja pružanja pomoći (consilium.com, 2024b). Cilj djelovanja Mehanizma Europske unije za civilnu zaštitu je omogućiti brzu i koordiniranu pomoć državi koja je pogođena krizom, povećati razinu javne svijesti o krizama, a time i pripravnost na njih, te poticati suradnju među nacionalnim sustavima civilne zaštite (consilium.com, 2024b).

Operativno središte Mehanizma civilne zaštite Europske unije je Koordinacijski centar za odgovor na hitne situacije koji neprekidno radi kao koordinacijsko središte između država sudionica i njihovih stručnjaka za civilnu zaštitu i humanitarne poslove. Koordinacijski centar za odgovor na hitne situacije radi konstantno te može pomoći bilo kojoj državi unutar ili izvan

Europske unije na zahtjev nacionalnih Centar upravlja rezervama unaprijed dodijeljene pomoći koja se može odmah rasporediti. Države sudionice mogu dodijeliti resurse u udružena sredstva koja služe za raspoređivanje pomoći kao dio brzog odgovora na krize. Europska komisija je nadogradila Mehanizam civilne zaštite Europske unije i stvorila pričuvu pod nazivom rescEU za dodatnu zaštitu i upravljanje rizicima. Pričuva sustava rescEU obuhvaćaju flotu zrakoplova i helikoptera za gašenje požara i medicinsku evakuaciju, zdravstvene timove i poljske bolnice, zalihe medicinske opreme, mobilne laboratorije, resurse za otkrivanje, dekontaminaciju i stvaranje zaliha za odgovor na kemijske, biološke, radiološke i nuklearne nesreće i privremena skloništa (consilium.com, 2024b). Koordinacijski centar za odgovor na hitne situacije osigurava raspoređivanje timova za koordinaciju i procjenu potreba te omogućuje razmjenu informacija u stvarnom vremenu. Tijekom 2022. Mehanizam civilne zaštite Europske unije je aktiviran 106 puta kao odgovor na rat u Ukrajini, šumske požare u Europi, COVID-19 i poplave u Pakistanu. Koordinacija operacija u Ukrajini je najveća operacija Europske unije otkada je Mehanizam civilne zaštite Europske unije uspostavljen. Do sada su pomoću Mehanizma dostavljeni milijuni hitnih artikala u Ukrajinu i okolno područje (civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu, 2024b).

## 4) Potresi u Hrvatskoj

### 4.1. Nacionalni sustav civilne zaštite Republike Hrvatske

U Hrvatskoj se civilna zaštita počinje razvijati 1880. nakon razornog potresa koji je pogodio Zagreb i potaknuo do tada samo ideju o organiziranoj zaštiti stanovništva u krizama. Značajan korak prema razvoju te ideje označavala je “Odluka Gradskog poglavarstva iz 1932. o izgradnji škole civilne zaštite radi obučavanja i osposobljavanja kadrova za zaštitu stanovništva”. Hrvatska je “Notifikacijama o sukcesiji” postala stranka Ženevskih konvencija (1949.) i dopunskih protokola Ženevskim konvencijama (1977.) kojima se po prvi put međunarodnim humanitarnim pravom regulira sustav civilne zaštite (Mikac i drugi, 2019: 148).

Specifična uloga civilne zaštite u kontekstu Domovinskog rata i stvaranja neovisne Hrvatske oblikovala je i današnji sustav civilne zaštite. U Domovinskom ratu civilna je zaštita imala značajnu ulogu koju je ispunjavala uglavnom reaktivnim djelovanjem i masovnim odazivom koji je rezultirao s oko 130.000 pripadnika operativnih snaga civilne zaštite. Devedesetih godina pred sustav su stavljeni veliki zahtjevi, uključujući „pripremu skloništa i ostalih prostora za zbrinjavanje civila, skrb o prognanicima iz Hrvatske i izbjeglicama iz okolnih država, provođenje mjera evakuacije, zamračivanja, gašenja požara, raščišćavanja ruševina i prometnica, opskrbu ljudi pitkom vodom, zbrinjavanje životinja, te provođenje humane i animalne asanacije“ (Mikac i drugi, 2019: 147).

Od osamostaljenja Hrvatske sustav civilne zaštite mijenjao se po pitanju strateškog i normativnog okvira, organizacijskog oblika, glavnih aktivnosti te percepcije njenog značaja za hrvatsku sigurnost. Do 1994. civilna zaštita se razvijala unutar gradske uprave, a nakon osamostaljenja je smještena u nadležnost Ministarstva obrane (Mikac i drugi, 2019: 148). Po Ustavu iz 2000. jedinice lokalne samouprave su obavljale poslove protupožarne i civilne zaštite. U prvoj strategiji nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske iz 2002. navedeno je četiri čimbenika koji su strateški okvir za sustav nacionalne sigurnosti, uključujući i civilnu zaštitu: “(1) geopolitička pozicija Republike Hrvatske koju obilježava nastojanje za približavanjem i ulaskom u euro-atlantske sigurnosne organizacije, (2) stanje na području sigurnosnih izazova i rizika za Republiku Hrvatsku, (3) stanje sustava i uspješnosti realizacije funkcije nacionalne sigurnosti i (4) raspoloživi resursi” (Hrvatski sabor, 2002).

Prema strategiji iz 2002., civilna zaštita se trebala temeljiti na organiziranju jedinstvenog sustava zaštite i spašavanja, objedinjavanju dijelova sustava i izgradnji modernog sustava koji obuhvaća civilni i vojni aspekt upravljanja krizama (Mikac i drugi, 2019: 149). Zakonodavni okvir djelovanja sustava civilne zaštite uspostavljen je “Zakonom o zaštiti i spašavanju (NN

174/2004)” iz 2004., njegovim izmjenama, dopunama i podzakonskim aktima, “Procjenom ugroženosti Republike Hrvatske od prirodnih i tehničko-tehnoloških katastrofa i velikih nesreća” iz 2009. i 2013., te “Planom zaštite i spašavanja za područje Republike Hrvatske“ iz 2010. Navedeni zakonski akti služili su kao zakonodavni okvir za provođenje reformi kako bi se stvorio jedinstveni sustav civilne zaštite (Mikac i drugi, 2019: 149).

Hrvatski sabor je na sjednici 14. srpnja 2017. donio drugu “Strategiju nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske” od njezina osamostaljenja. Strategija je “ishodišni 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” (Hrvatski sabor, 2017). U strategiji su definirani nacionalni interesi Republike Hrvatske: “(1) sigurnost stanovništva i teritorijalni integritet i suverenitet, (2) dobrobit i prosperitet građana, (3) nacionalni identitet, međunarodni ugled i utjecaj i (4) ravnopravan položaj, suverenitet i opstanak hrvatskog naroda u Bosni i Hercegovini, položaj hrvatske nacionalne manjine u drugim državama i skrb i zaštita Hrvatska u iseljeništvu” (Hrvatski sabor, 2017). Nacionalni interes “očuvanja sigurnosti stanovništva i teritorijalnog integriteta Republike Hrvatske” odnosi se na sustav civilne zaštite, kao i strateški cilj „dostizanje najvišeg stupnja sigurnosti i zaštite stanovništva te kritičnih infrastruktura“ (Hrvatski sabor, 2017). Upravo se ovime u strategiji definira značajnija uloga civilne zaštite u osiguranju javne sigurnosti Hrvatske. Strategijom je određen daljnji razvoj sustava civilne zaštite na državnoj, područnoj i lokalnoj razini u Hrvatskoj, a kao ključni faktor razvoja navodi se uključenje stanovništva u sustav civilne zaštite kroz dobrovoljno sudjelovanje i edukaciju (Hrvatski sabor, 2017).

Hrvatska je postala punopravnom članicom Mehanizma Zajednice za civilnu zaštitu i Financijskog instrumenta Zajednice za civilnu zaštitu 2009. Ovo članstvo dodatno je ojačalo proces razvoja sustava kroz razmjenu znanja, iskustva i informacija s ostalim sudionicama. “Zakon o sustavu civilne zaštite” donesen je 2015. zajedno s “Procjenom rizika od katastrofa za Republiku Hrvatsku”. Zakonom je smanjen broj nadležnih tijela unutar sustava, ubrzane su i pojednostavljene procedure, uvedena je funkcija koordinatora na lokaciji, smanjena je obveza izrade planske dokumentacije jedinica lokalne samouprave, te im je olakšana mogućnost udruživanja po pitanju civilne zaštite (Mikac i drugi, 2019: 150). Važno je napomenuti kako se ovim zakonom Hrvatska uskladila s Europskom unijom po pitanju nacionalnog sustava civilne zaštite. Procjena rizika od katastrofa donesena je po zahtjevu Europske komisije, a u cilju “identifikacije i kvantificiranja najvećih rizika koji mogu ugroziti Republiku Hrvatsku” (Mikac i drugi, 2019: 151).

Prema zakonu 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” (Hrvatski sabor, 2015). Zakonom se definira okvir funkcioniranja nacionalnog sustava civilne zaštite kojim se prenosi “Direktiva 2012/18/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o kontroli opasnosti od velikih nesreća koje uključuju opasne tvari” (Hrvatski sabor, 2015). Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske “koordinira djelovanje sustava civilne zaštite” te “obavlja poslove analize, obrade i dostave informacija i podataka o svim vrstama opasnosti i mogućim posljedicama velikih nesreća i katastrofa” (Hrvatski sabor, 2015). Aktivacija sustava civilne zaštite započinje proglašenjem velike nesreće i katastrofe i aktiviranjem sudionika u sustavu civilne zaštite iz civilnog sektora (Hrvatski sabor, 2015). Glavne operativne snage sustava civilne zaštite su operativne snage Hrvatskog Crvenog križa, operativne snage Hrvatske gorske službe spašavanja, vatrogasci, stožeri civilne zaštite, koordinatori na lokaciji, povjerenici civilne zaštite, udruge, postrojbe i pravne osobe u sustavu civilne zaštite (Mikac i drugi, 2019: 153). Nakon aktivacije sustava civilne zaštite svi akteri djeluju kao jedinstvena cjelina za zajednički odgovor na krizu, a Državna uprava za zaštitu i spašavanje jedino je tijelo koje ima ovlasti angažirati i Oružane snage ukoliko je to potrebno. Aktivacija završava normalizacijom i saniranjem stanja kojim su ponovo stvoreni uvjeti za djelovanje i provođenje mjera iz redovne nadležnosti državnih tijela. Operativne snage civilne zaštite aktiviraju se “odlukom izvršnog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili na prijedlog odgovorne osobe žurnih službi, operativnih snaga civilne zaštite ili Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske, kada se utvrdi da izvanredni događaj ima tendenciju prerastanja u veliku nesreću ili je proglašena velika nesreća” (Hrvatski sabor, 2015). Kada nesreća i/ili katastrofa nadilazi kapacitete sustava, Vlada Republike Hrvatske može „donijeti odluku o traženju i primanju međunarodne pomoći sukladno odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite i obvezama Republike Hrvatske iz međunarodnih ugovora” (Hrvatski sabor, 2015). Pripadnici operativnih snaga sustava za civilnu zaštitu Republike Hrvatske, osim u aktivnostima na razini države, mogu sudjelovati u međunarodnim aktivnostima sukladno međunarodnim ugovorima u kojima Republika Hrvatska sudjeluje kao potpisnica (Hrvatski sabor, 2015). Njihovo sudjelovanje uključuje pružanje pomoći koja obuhvaća aktivnosti spasilačkih ekipa, sredstava i stručnjaka te postrojbi opremljenih specijalnom opremom, u svrhu uklanjanja neposrednih i posljedica katastrofa u drugim državama. Odluku o sudjelovanju operativnih snaga sustava civilne zaštite donosi Vlada Republike Hrvatske na prijedlog Ministra unutarnjih poslova Republike Hrvatske. Odluka se temelji na obvezama preuzetim iz

međunarodnih ugovora i sukladno godišnjim programima Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske (Hrvatski sabor, 2015). Sustav civilne zaštite prvenstveno djeluje putem preventivnih i planskih aktivnosti razvoja i jačanja spremnosti sudionika i operativnih snaga sustava civilne zaštite (Mikac i drugi, 2019:154). Naglasak trenutnog sustava civilne zaštite je na području prevencije s minimiziranjem rizika (Mikac i drugi, 2019: 156).

#### 4.2. Aktivacija Mehanizma civilne zaštite i pružanje pomoći u Hrvatskoj

Podaci Geodetskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu pokazuju kako se Hrvatska nalazi na vrlo seizmički aktivnom području. Seizmički najaktivnija područja Hrvatske su sjeverozapad, okolica glavnoga grada, područje sjevernog Jadrana, Dubrovnik i otok Lastovo. Prije četiri godine, Hrvatsku su pogodila dva vrlo razorna potresa, 22. ožujka i 29. prosinca 2020. s epicentrom na području Zagreba i Banovine. Nakon oba potresa Hrvatska je zatražila aktivaciju Mehanizma civilne zaštite Europske unije prvenstveno za pružanje medicinske i zaštitne opreme (civilna-zastita.gov.hr, 2024b).

Zagreb je 22. ožujka 2020. u 6:25 sati ujutro pogodio jak potres jačine 5,4 po Richteru, a u 7:03 još jedan potres jačine 5,0 po Richteru. Epicentar potresa se nalazio u okolici grada no uz područje oko epicentra najviše je nastradao sam centar Zagreba. Zbog posljedica potresa život je izgubila jedna osoba, a 27 osoba je ozlijeđeno (Milić i drugi, 2021: 59).

Slika 2: Zagrebački potres 2020.



Izvor podataka: Republika Hrvatska, Hrvatska vatrogasna zajednica (2024.) *Zagrebački potres 2020.* <https://hvz.gov.hr/vijesti/zagrebacki-potres-2020/2868> (Pristupljeno 13.6.2024).



Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske započeo je s radom još 25. veljače kako bi donosio mjere za zaštitu građana Hrvatske od pandemije uzrokovane virusom COVID-19. Nakon potresa u Zagrebu operativne snage sustava civilne zaštite bile su angažirane na suzbijanju pandemije COVID-a 19 i sanaciji posljedica potresa (Milić i drugi, 2021: 58). Vlada Republike Hrvatske je 22. ožujka donijela odluku o aktiviranju Mehanizma civilne zaštite Europske unije i slanju zahtjeva za međunarodnu pomoć kroz Zajednički komunikacijski i informacijski sustav za hitne situacije Koordinacijskog centra za odgovor na hitne situacije. Zatražena pomoć je primarno uključivala materijalnu pomoć u vidu zimske opreme za zbrinjavanje ljudi koji su ostali bez svojih domova, te zaštitnu i medicinsku opremu. Najpotrebniji su bili šatori, kreveti, grijači i deke, te zbog pandemijskih uvjeta i propisanih mjera za suzbijanje pandemije zaštitne maske, dezinficijensi i testovi na COVID-19 (Milić i drugi, 2021: 59). Na zahtjev za pomoć su odgovorile Slovenija, Mađarska, Italija, Austrija, Crna Gora, Litva, Slovačka, Finska, Francuska i Njemačka koje su poslale materijalnu pomoć za zbrinjavanje ljudi (Milić i drugi, 2021: 59). Medicinska oprema nije dostavljena u željenoj količini jer su se i ostale države suočavale s pandemijom na svom teritoriju te su zalihe bile poprilično ograničene (Milić i drugi, 2021: 59). Dan nakon potresa u Zagreb je iz Slovenije stiglo 60 sklopivih kreveta, vreća za spavanje, 20 grijalica i 10 zimskih šatora (civilna-zastita.gov.hr, 2024c). Odmah nakon što su fotografije razrušenog Zagreba 22. ožujka 2020. obišle svijet koji se u isto vrijeme suočavao s pandemijom COVID-19, počele su stizati poruke podrške i pomoći iz europskih zemalja i međunarodnih organizacija. Pandemija je uvelike otežavala dobivanje pomoći, pogotovo one stručne (Sopta i Smaić, 2023: 343). Šteta potresa u Zagrebu procjenjuje se na više od 11,5 milijardi eura. Europski parlament je odobrio 683,7 milijuna eura iz Fonda solidarnosti za pomoć i obnovu nakon razornog potresa u glavnome gradu.

Stožer civilne zaštite Grada Zagreba mobilizirao je postrojbe civilne zaštite opće namjene svih gradskih četvrti. Prvoga dana oko 650 pripadnika postrojbe se odazvalo pozvalo, a kasnije je oko 1400 pripadnika sudjelovalo u aktivnostima sanacije Zagreba. U danima nakon potresa bilo je angažirano 500 pripadnika specijalističke postrojbe civilne zaštite Grada Zagreba, preko 200 dobrovoljnih vatrogasaca te 50 timova s preko 200 inženjera koji su obilazili oštećene objekte i radili procjenu njihove sigurnosti za boravak (civilna-zastita.gov.hr, 2024c). U sanaciji posljedica od potresa sudjelovala je i Hrvatska gorska služba spašavanja s oko 20 pripadnika dnevno i Gradsko društvo Hrvatskog Crvenog križa Zagreb s oko 100 volontera i 60 djelatnika. Pripadnici postrojbi opće namjene i Državne intervencijske postrojbe podigli su šatorsko naselje za 500 osoba na Trgu Franje Tuđmana u Zagrebu, a privremeni smještaj osiguran je i u Studentskom domu Cvjetno naselje (civilna-zastita.gov.hr, 2024c). U tjednima nakon potresa,



Vlada Republike Hrvatske pokrenula je izradu brze procjene štete i obnove Zagreba za koju je nadležno bilo Ministarstvo prostornog uređenje, graditeljstva i državne imovine u suradnji s Građevinskim fakultetom Sveučilišta u Zagrebu. Profesor Josip Atalić 23. travnja 2020. predstavio je preliminarnu procjenu štete i plan obnove Zagreba nakon potresa. Prema njemu, cjelovita obnova grada iznosila bi 13,3 milijardi eura za sve oštećene objekte (mpgi.gov.hr, 2024).

Banovinu je 28. prosinca 2020. pogodio potres od 5,0 po Richteru. Potres je rezultirao sa 8 smrtnih slučajeva, ranjeno je 36 osoba, a 30 osoba je spašeno iz ruševina. Čak 8.000 obitelji je ostalo bez krova nad glavom, a zaprimljeno je 45.347 prijava materijalne štete, a 3.134 objekata je proglašeno neupotrebljivim (civilna-zaštita.gov.hr, 2024b). Idućega dana uslijedio je još jači potres, magnitude 6.2 po Richteru čiji je epicentar bio 5 kilometara jugozapadno od Petrinje. Razorni potresi su uzrokovali veliku materijalnu štetu na području Sisačko-moslavačke, ali i Zagrebačke i Karlovačke županije (civilna-zaštita.gov.hr, 2024b). Izravna šteta od potresa procijenjena je na 5 milijardi eura što je otprilike 10% bruto domaćeg proizvoda Hrvatske. Operativni centar civilne zaštite Republike Hrvatske je nakon drugog razornog potresa zatražio pomoć putem Mehanizma civilne zaštite Europske unije, na temelju Odluke Vlade Republike Hrvatske o pružanju/primanju međunarodne pomoći. Europska služba Copernicus za upravljanje izvanrednim situacijama aktivirana je za pružanje usluge mapiranja za procjenu štete, a Koordinacijski centar za odgovor na krizne situacije usmjeravao je pomoć koja je pristigla od drugih članica Mehanizma civilne zaštite Europske unije (civilna-zaštita.gov.hr, 2024b).

Osim na stambenim i gospodarskim objektima, šteta je nastala i na opskrbnim sustavima što je dovelo do pada fiksne i mobilne mreže, nestašice vode i električne energije, te do oštećenja prometnica (Pavlenić, 2022: 34). Pad mobilne mreže odmah nakon potresa stvorilo je probleme u komunikaciji zbog kojih operativni centar vatrogasnih snaga nije mogao primiti dojave. Uz to, sami vatrogasni domovi u Petrinji bili su oštećeni što je smanjilo operativnost vatrogasaca (Pavlenić, 2022: 34). Vatrogasni sustav aktiviran je odmah nakon potresa prvom zapovjedi glavnog vatrogasnog zapovjednika Hrvatske. Nakon prvog potresa u Petrinji aktivirane su vatrogasne zajednice Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije, Karlovačke županije, te Grada Zagreba, a nakon drugog potresa aktivirane su zajednice Primorsko-goranske, Šibensko-kninske, Istarske, Zadarske, Osječko-baranjske, Krapinsko-zagorske, Dubrovačko-neretvanske, Splitsko-dalmatinske i Koprivničko-križevačke županije (Pavlenić, 2022: 35). Dolaskom operativnih snaga u Petrinju i evakuacijom stanovnika iz Petrinje zakrčile su se prometnice i time se onemogućio brz pristup pogođenom području.

Potresi su identificirani najznačajnijom prijetnjom u izrađenim procjenama rizika jedinica lokalne samouprave Sisačko-moslavačke županije. Županija broji 227 članova stožera civilne zaštite, a od operativnih snaga na području županije ima 500 pripadnika vatrogasnih snaga, 30 pripadnika Hrvatske gorske službe spašavanja i 300 pripadnika Hrvatskog Crvenog križa. Najveći gradovi u županiji su Petrinja, Sisak i Glina, a oni raspolažu s 1.000 pripadnika sustava civilne zaštite (civilna-zaštita.gov.hr, 2024b). Nakon prvog potresa 90 pripadnika operativnih snaga civilne zaštite radilo je na obilježavanju ugroženih područja, uklanjanju žbuke i drugog materijala s javnih površina. Ravnateljstvo civilne zaštite mobiliziralo je inženjere i pripadnike Državne intervencijske postrojbe civilne zaštite, a Stožer civilne zaštite Sisačko-moslavačke županije koordinirao je aktivnosti na terenu (civilna-zaštita.gov.hr, 2024b). Nakon drugog potresa, Županijski centri 112 Zagreb i Sisak, te Operativni centar civilne zaštite aktivirali su operativne snage sustava civilne zaštite. Na terenu je bilo angažirano oko 100 pripadnika Državne intervencijske postrojbe civilne zaštite, 450 pripadnika Hrvatske gorske službe spašavanja s 18 potražnih pasa, 590 djelatnika i volontera Hrvatskog Crvenog križa, 800 vatrogasaca s 11 potražnih pasa, 200 pripadnika policije, 300 pripadnika Hrvatske vojske, 300 stručnjaka i inženjera Hrvatskog centra za potresno inženjerstvo te 55 timova sisačko-moslavačkog Zavoda za hitnu medicinu i 65 timova iz cijele Republike Hrvatske (civilna-zaštita.gov.hr, 2024b). Pripadnici Državne intervencijske postrojbe civilne zaštite bili su angažirani za traganje i spašavanje iz ruševina te na evakuaciji i zbrinjavanju stanovništva, opskrbi stanovništva potrepštinama, sanaciji krovova i dimnjaka, spašavanju vrijedne materijalne imovine, snimanju terena, vođenju baze operacija i koordinaciji aktivnosti, upravljanju skladištem, aktivnostima animalne asanacije, zbrinjavanju životinja, opskrbi gorivom operativnih snaga na terenu i osiguranju pristupa i uklanjanja ostataka stradalih životinja. Kako bi se olakšala koordinacija ovih aktivnosti provedena je sektorizacija potresom pogođenog područja te su postavljena zapovjedništva s određenim zonama odgovornosti (civilna-zaštita.gov.hr, 2024b).

Mehanizam civilne zaštite Europske unije aktiviran je u smislu logističke podrške i opreme. Potrebe u ljudstvu nisu bile potrebne pošto su nacionalne snage civilne zaštite zadovoljile potrebe za odgovor na potres (Pavlenić, 2022: 55). Međunarodna pomoć koja je stigla na područje Sisačko-moslavačke županije nakon aktivacije Mehanizma civilne zaštite Europske unije prihvaćala se u Logističkom centru Ravnateljstva civilne zaštite Republike Hrvatske u Jastrebarskom.

Slika 3: Prihvat međunarodne pomoći u Logističkom centru Ravnateljstva civilne zaštite u Jastrebarskom



Izvor podataka: Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Ravnateljstvo civilne zaštite. (2024.) *Odgovor sustava civilne zaštite na razorne potrese u Sisačko-moslavačkoj županiji.* [https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF\\_ZA%20WEB/Bro%C5%A1ura\\_potres%20SM%C5%BD%2023.12.%20zadnje.pdf](https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/Bro%C5%A1ura_potres%20SM%C5%BD%2023.12.%20zadnje.pdf) (Pristupljeno 9.7.2024.)

U logističkom centru se međunarodna pomoć zaprimala i distribuirala na pogođeno područje kako bi se operativnim snagama dostavila oprema za spašavanje i sanaciju, te oprema za privremeno zbrinjavanje pogođenog stanovništva (civilna-zaštita.gov.hr, 2024b). Sve aktivnosti vezane uz prihvat i distribuciju međunarodne pomoći koordiniralo je Ravnateljstvo civilne zaštite Republike Hrvatske, Ravnateljstvo policije, Carinska uprava i Ravnateljstvo za robne zalihe (civilna-zaštita.gov.hr, 2024b). Na prijedlog potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske i ministra unutarnjih poslova, Davora Božinovića, Vlada Republike Hrvatske je 4. siječnja proglasila katastrofu na području Sisačko-moslavačke županije i dijelova Zagrebačke i Karlovačke županije (civilna-zaštita.gov.hr, 2024b). Zatražena pomoć uključivala je 500 zimskih šatora, 500 svjetiljki sa zaštitom od PVC mreže, 50 balona za osvjetljenje, 500 električnih grijača, 5.000 sklopivih kreveta i vreća za spavanje, te 200 kontejnera za stanovanje (civilna-zaštita.gov.hr, 2024b). Bilateralnim su putem pomoć ponudile i Švicarska, Sjeverna Makedonija, Južna Koreja, Bosna i Hercegovina, Nizozemska, Bugarska, Poljska, Njemačka, Finska, Ukrajina, Srbija i Ujedinjeni Arapski Emirati. Donirana je pomoć od 560 kontejnera za stanovanje, 974 zimskih šatora, 4.980 sklopivih kreveta, 3.844 vreća za spavanje, 501 električni grijač, 248 svjetiljki i 8 balona za osvjetljenje. Važno je napomenuti kako je nakon potresa na Banovini i Turska ponudila pomoć Hrvatskoj slanjem 272 grijalice i 100 kontejnera za privremeni smještaj pogođenog stanovništva (civilna-zaštita.gov.hr, 2024b).

## 5) Potresi u Turskoj

### 5.1. Nacionalni sustav civilne zaštite Republike Turske

Prva potreba za uspostavljanjem sustava i donošenjem zakonodavnog okvira upravljanja krizama javila se nakon potresa magnitude 8.0 po Richteru u Erzincanu 27. prosinca 1939. u kojemu je život izgubilo 33.000 ljudi, 100.000 ih je ozlijeđeno, a 120.000 zgrada je oštećeno (Burcak Basbug i Bulent, 2012: 226). Zakonodavni okvir upravljanja krizama nekoliko je puta reformiran u zadnjih 50 godina. “Zakon broj 4623” pod nazivom “Mjere koje treba poduzeti prije i nakon potresa” donesen je 1944. od strane Turske nacionalne skupštine. Ovaj zakon je prvi zakon u području upravljanja krizama koji podrazumijeva proaktivno djelovanje i smatra se temeljem upravljanja krizama u Turskoj. Zakon je zahtijevao identifikaciju seizmičkog rizika za Tursku, razvoj programa odgovora i pomoći, te upute kako kontrolirati i provoditi pravilnu gradnju (Unlu i drugi, 2010: 160). Godinu dana nakon usvajanja zakona Ministarstvo javnih radova izdalo je prvu kartu seizmičkog rizika i obavezne građevinske kodove za područja potresa. Nakon toga, 1958. donesen je “Zakon broj 7126 (zakon o civilnoj zaštiti)”, a 1959. “Zakon broj 7260 (zakon o katastrofama)” koji je revidiran 1968. Jedan od najrazornijih potresa u povijesti Turske, potres u Izmitu 1999., ponovno je pokazao neučinkovitost sustava upravljanja krizama Turske. Nakon potresa 1999. donesen je “Zakon broj 5902 (zakon o dužnostima Uprave za upravljanje katastrofama i hitnim situacijama)” koji je na snagu stupio tek 2009., a uključivao je obvezu koordinacije između institucija u sustavu (Burcak, Basbug i Bulent, 2012: 227). Uprava za upravljanje katastrofama i hitnim situacijama odgovara je turskom premijeru, a zadaci Uprave podrazumijevaju poduzimanje potrebnih mjera za učinkovito upravljanje krizama, priprema kratkoročnih i dugoročnih planova, koordinaciju centara za upravljanje u krizama u vladinim odjelima i agencijama, praćenje i ocjenjivanje provedbe mjera, koordiniranje sredstava i opreme za spašavanje, provedbu i koordinaciju operacija nakon kriza, provedbu mjera smanjenja rizika, osiguravanje opće koordinacije između povezanih ministarstava i organizacija te međunarodnih organizacija za pomoć (portal.cor.europa.eu, 2024). Glavna uprava za civilnu zaštitu djeluje u sklopu Ministarstva unutarnjih poslova Republike Turske. Uprava ispunjava funkcije civilne zaštite kroz pokrajinske i okružne uprave civilne zaštite, nadležna je za uspostavu usluge civilne zaštite i obrane, te za planiranje i provođenje aktivnosti hitne i prve pomoći. Uprava je nadležna i za postavljanje standarda za vatrogasne postrojbe i edukaciju, nadzor i koordinaciju vatrogasnog osoblja za zaštitu i prevenciju od požara (portal.cor.europa.eu, 2024). Prema „Zakonu o posebnoj pokrajinskoj upravi“, pokrajinske uprave nadležne su za usluge vezane uz hitnu

pomoć i spašavanje. Lokalna razina je prema „Zakonu o općinama“ nadležna za pružanje usluga snaga sigurnosti, vatrogasnih postrojbi i hitne pomoći. Prema „Zakonu o metropolitanskim općinama“ one su dužne pružati usluge izrade planova i drugih priprema na razini metropole vezane uz krize, pružati vatrogasne i hitne službe, određivati mjesta za proizvodnju i skladištenje eksplozivnih i zapaljivih tvari, pregledavati poslovne prostore, rekreativne objekte, tvornice, industrijska poduzeća i javne ustanove u vezi s mjerama sprječavanja požara i drugih katastrofa te izdavanje zakonskih dozvola (portal.cor.europa.eu, 2024).

“Predsjedništvo za upravljanje katastrofama i hitnim situacijama (AFAD)” osnovano je 2009. AFAD u svom djelovanju surađuje s općinama, pokrajinskim upravama nadležnima za ovo pitanje, direkcijama za potragu i spašavanje i javnim institucijama (Mavroulis i drugi, 2022: 7938). Uz AFAD, nacionalne organizacije koje su dio sustava djelovanja u krizama u Turskoj su Turski crveni polumjesec, vatrogasni odjeli, policija, oružane snage, Nacionalni tim za medicinsku pomoć, nevladine organizacije, privatni sektor i međunarodne organizacije (Mavroulis i drugi, 2022: 7934). AFAD ima glavnu ulogu u smanjenju rizika od kriza u Turskoj te ima podružnice u 32 turska grada kako bi pružio brz odgovor na različite krizne situacije. Kroz svoj rad AFAD planira i koordinira neposredni odgovor na krize, promiče suradnju među različitim vladinim agencijama i radi na izradi politika u ovom području (Mavroulis i drugi, 2022: 7934). AFAD je osnovao Savjetodavni odbor za odgovor na krizne situacije koji je zadužen za izradu preporuka o aktivnostima koje imaju prioritet. Odbor je sastavljen od članova iz Ministarstva vanjskih poslova, Ministarstva unutarnjih poslova, Opservatorija Kandilli Sveučilišta Bogazici, Instituta za istraživanje potresa, Glavne uprave za istraživanje i eksploataciju rudarstva, Znanstveno-tehnološkog istraživačkog vijeća Turske i Turskog crvenog polumjeseca (Mavroulis i drugi, 2022: 7938). Najrecentnija reforma sustava za upravljanje krizama u Turskoj obuhvatila je novi model za upravljanje krizama i rizicima pod nazivom ”Integrirani sustav upravljanja katastrofama”, a do sada model obuhvaća 81 pokrajinsku podružnicu i 11 direkcija za potragu i spašavanje (Mavroulis i drugi, 2022: 7938). U Turskoj djeluje udruženje AKUT SAR koje predstavlja vodeću nevladinu organizaciju koja dobrovoljno sudjeluje u intervencijama i aktivnostima potrage i spašavanja te pruža pomoć osobama pogođenima krizama, uključujući i potrese.

Prioriteti, uloge i odgovornosti svih dionika uključenih u nacionalni sustav upravljanja krizama navedene su u “Nacionalnom planu odgovora na katastrofe Republike Turske (TAMP)”. TAMP određuje osnovna načela odgovora prije, za vrijeme i nakon kriza (Mavroulis i drugi, 2022: 7939). Po TAMP-u u Turskoj djeluje 26 radnih skupina u različitim sastavima koje se sastoje

od predstavnika različitih državnih ministarstava i ostalih dionika, a djeluju pod koordinacijom AFAD-a, te su odgovorne za pružanje brzog odgovora i koordinaciju informacija (Mavroulis i drugi, 2022: 7939). Turska često doživljava različite vrste kriza poput terorističkih napada, kriza povezanih s migracijama i nestabilnostima iz susjednih zemalja te prirodnih katastrofa kao što su potresi (Unlu i drugi, 2010: 155). Dosadašnje krize pokazuju kako su posljedice kriza u Turskoj veće u smislu smrtnih slučajeva i ukupne štete nego što je to slučaj u drugim državama u Europi. Jedan od glavnih razloga je reaktivno djelovanje turske vlade i loše preventivno djelovanje. Uobičajena praksa u Turskoj podrazumijeva donošenje planova za upravljanje krizama tek nakon što se dogodi velika tragedija u kojoj život izgubi veliki broj ljudi. Politika upravljanja krizama u Turskoj je više puta revidirana, a sustav upravljanja krizama nije dovoljno učinkovit kako bi odgovorio na sve moguće vrste kriza koje mogu pogoditi Tursku (Unlu i drugi, 2010: 155). Potresi su najčešće i najdestruktivnije krize za Tursku te možemo reći kako se upravljanje krizama u uglavnom smatra upravljanjem odgovorom na potrese. Prema podacima Ministarstva javnih radova i naselja, oko 70% stanovništva Turske, 76% industrije i 69% brana u Turskoj se nalazi u zonama visoke seizmičke opasnosti. Većina zakona koji se tiču odgovora na krize doneseno je neposredno nakon velikih potresa u Turskoj (Unlu i drugi, 2010: 158).

## 5.2. Aktivacija Mehanizma civilne zaštite i pružanje pomoći u Turskoj

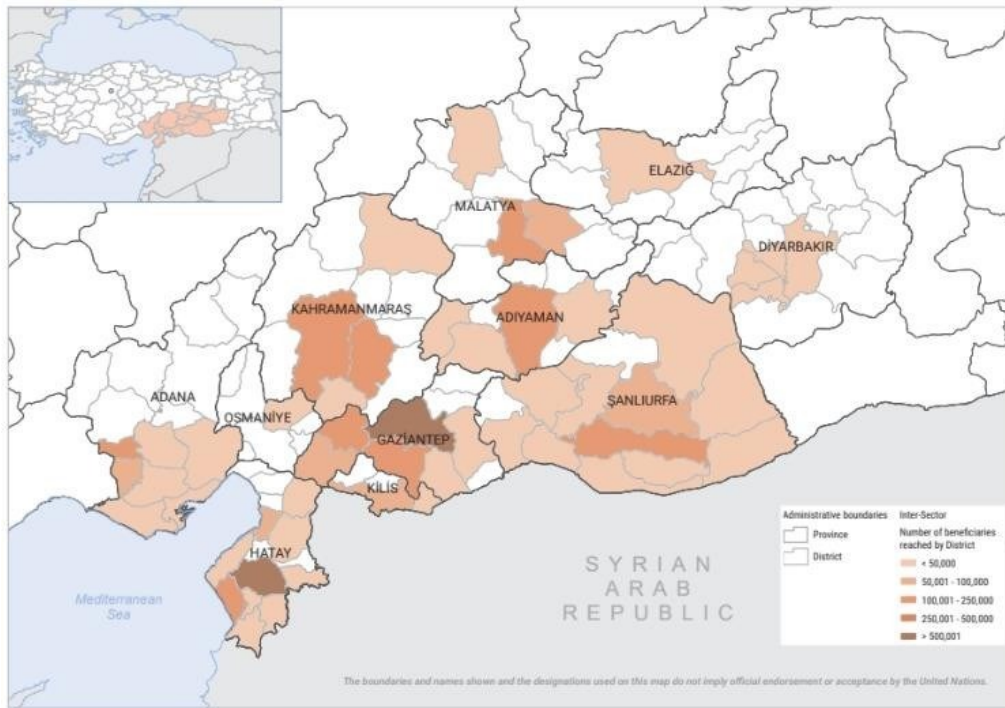
Jedan od najjačih potresa u zadnjih stotinjak godina pogodio je Tursku i Siriju u noći 6. veljače 2023. Potres je bio magnitude 7,8 po Richteru, a dodatni potresi nakon toga su uzrokovali daljnja razaranja i otežali pružanje humanitarne pomoći i saniranje štete. Švedsko predsjedništvo Europskog vijeća u koordinaciji s Europskom komisijom je aktiviralo aranžman integriranog političkog odgovora na krizu kako bi se utvrdile mjere pomoći Turskoj (consilium.europa.eu, 2024c).

Turska je odmah nakon razornog potresa, 6. veljače uputila zahtjev Europskoj uniji za aktivaciju Mehanizma civilne zaštite Europske unije. Koordinacijski centar za odgovor na hitne situacije je uspostavio suradnju s turskim tijelima vlasti, a pomoć su ponudile Albanija, Crna Gora, Srbija i 21 država članica Europske unije kroz slanje timova za potragu i spašavanje, te medicinskih timova za pružanje hitne medicinske pomoći (consilium.europa.eu, 2024c). Za pomoć Turskoj mobilizirane su i strateške rezerve sustava rescEU kako bi se osigurao privremeni smještaj, šatori i kreveti za stanovništvo pogođeno potresima (consilium.europa.eu, 2024c). Satelitski sustav Copernicus također je aktiviran radi mapiranja u hitnim slučajevima.

Vijeće Europske unije je odobrilo aranžmane integriranog političkog odgovora na krizu 25. lipnja te su oni kodificirani u pravni akt (consilium.europa.eu, 2024c). Nakon aktivacije Mehanizma civilne zaštite Europske unije, 1.750 osoblja za spašavanje i potragu i 111 pasa tragača poslano je u Tursku. Belgija, Francuska, Njemačka, Italija, Španjolska i Albanija poslale su medicinske timove, uključujući i 5 mobilnih bolnica, a Nizozemska je poslala zrakoplov za evakuaciju. Oko 2.000 šatora, 8.000 kreveta i 500 stambenih jedinica za hitnu pomoć je opskrbljeno putem rescEU rezervi iz Rumunjske i Švedske. Poseban tim stručnjaka iz Europske unije za civilnu zaštitu u Tursku je stigao istoga dana kada se dogodio potres te je od dolaska pomoći započela utrka s vremenom u potrazi i spašavanju što više ljudi. Za brz odgovor na posljedice ovog razornog potresa, Europska unija je stavila na raspolaganje 78,2 milijuna eura hitnih sredstava koja su dostavljena putem humanitarnih organizacija Europske unije (civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu, 2024c). Šef poljskog tima za spašavanje, Grzegorz Borowiec, naglasio je kako je suradnja njegovog tima s bugarskim timom na terenu bila savršena zbog prethodnog iskustva u zajedničkim vježbama organiziranih u sklopu Mehanizma civilne zaštite Europske unije. Ipak, na terenu je postojao veliki pritisak zbog razmjera razaranja i zahtijevao je potpunu učinkovitost i djelotvornost timova kako bi se spasilo što više života u što kraćem vremenu, zbog čega je suradnja između europskih timova i turske vlasti bila ključna (civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu, 2024c).

Jedna od mjera pomoći bila je organizacija donatorske konferencije u Bruxellesu kako bi se međunarodna zajednica potaknula na prikupljanje sredstava za potporu stanovništvu u Turskoj i Siriji (consilium.europa.eu, 2024c). Donatorska konferencija održana je 20. ožujka 2023. pod nazivom “Zajedno za stanovnike Turske i Sirije” te je u sklopu konferencije prikupljeno 7 milijardi eura pomoći od kojih je 6,05 milijardi eura bespovratnih sredstva i zajmova namijenjeno Turskoj. Prikupljena pomoć bila je, i još uvijek se upotrebljava za pružanje humanitarne pomoći i za obnovu 11 regija pogođenih potresom (commission.europa.eu, 2024c).

Slika 4: 11 potresom pogođenih regija Turske



Izvor podataka: United Nations, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). (2024). *Humanitarian Transition Overview; Türkiye Earthquake Response (August 2023)* <https://www.unocha.org/publications/report/turkiye/humanitarian-transition-overview-turkiye-earthquake-response-august-2023> (Pristupljeno 13.7.2024.)

Prema podacima sustava za registraciju stanovništva prema adresi stanovanja, ukupna populacija 11 potresom pogođenih regija iznosila je u 2022. 14.013.496 što je otprilike 16,4% ukupne populacije Turske. Pokrajine pogođene potresom su: Adana, Adyaman, Diyarbakr, Elazig, Gaziantep, Hatay, Malatya, Kahramanmaras, Sanlurfa, Kils i Osmaniye (sbb.gov.tr, 2024). Potres u Turskoj bio je bez presedana zbog razaranja koje je izazvao i po broju smrtnih slučajeva koji do sada iznosi 48.448. Zbog posljedica potresa čak 3.3 milijuna ljudi je raseljeno iz pogođenih pokrajina, a oko 2 milijuna ljudi je smješteno u šatorskim kampovima i kontejnerskim naseljima (sbb.gov.tr, 2024). Mjere hitnog odgovora na katastrofu započele su odmah nakon potresa, a 8. veljače proglašeno je i tromjesečno izvanredno stanje sukladno turskom Ustavu i Članku 119. Nakon potresa u pogođene regije je raspoređeno 271.060 osoblja od kojih je 35.250 djelovalo na operacijama potrage i spašavanja, a ostalo osoblje uključivalo je državne službenike, volontere, međunarodno osoblje za potragu i spašavanje te osoblje nevladinih organizacija. U regijama je djelovalo 369 mobilnih kuhinja koje su vodili Turski crveni polumjesec, AFAD, Ministarstvo nacionalne obrane Republike Turske i nevladine organizacije (sbb.gov.tr, 2024).



Ured za strategiju i proračun Predsjedništva Republike Turske nakon potresa najavio je ambiciozne planove obnove. U izradi preliminarne procjene potreba nakon potresa Vlada je surađivala s Razvojnim programom Ujedinjenih naroda, Svjetskom bankom i Europskom unijom. Turska procjena oporavka i obnove nakon potresa (TERRA) obuhvaća procjenu financijskog utjecaja potresa i viziju oporavka. U TERRA-i je zaključeno da šteta nakon potresa iznosi 103,6 milijardi američkih dolara, što je otprilike 9% turskog BDP-a (sbb.gov.tr, 2024). Inicijalni fond Republike Turske nakon potresa iznosio je 87 milijardi turskih lira iz hitnog proračuna koje su služile za financiranje rada AFAD-a, Ministarstva okoliša, urbanizacije i klimatskih promjena te Ministarstva šumarstva i poljoprivrede. Procjena je da je potrebno 128 milijardi turskih lira kako bi se pokrila pomoć u naravi i u financijskim sredstvima za kućanstva koja su pogođena potresom (sbb.gov.tr, 2024).

Hrvatska je u skladu s dostupnim kapacitetima Operativnog centra civilne zaštite Ravnateljstva civilne zaštite Republike Hrvatske ponudila pomoć Turskoj, te ju je ona i prihvatila (civilna-zastita.gov.hr, 2024d). Hrvatska je poslala tim od 40 člana Modula za urbano traganje i spašavanje, te 10 pasa tragača koji su pomogli u akcijama spašavanja osoba iz ruševina u Gaziantepu. Modul koji je poslan pripada Državnoj intervencijskoj postrojbi civilne zaštite te je opremljen opremom za spašavanje iz ruševina, s visina i dubina, za tehničku pretragu i pretragu sa psima. Hrvatski tim je u Turskoj dočekaao tim Ujedinjenih naroda za procjenu katastrofa i koordinaciju stranih timova (sbb.gov.tr, 2024).

Slika 5: Hrvatski tim koji je sudjelovao u akcijama spašavanja u Turskoj



Izvor podataka: Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Ravnateljstvo civilne zaštite. (2024). *Razoran potres u Turskoj: Hrvatska poslala tim za spašavanje* <https://civilna-zastita.gov.hr/vijesti/razoran-potres-u-turskoj-hrvatska-poslala-tim-za-spasavanje/6722> (Pristupljeno 11.7.2024.)

Više od godinu dana nakon potresa, stanovnici Turske i dalje se suočavaju sa ogromnim posljedicama razornog potresa. Nezadovoljstvo stanovnika nakon godinu dana sve više raste zbog nedovoljnog prostora za život, manjka životnih potrepština i hrane, neobnovljene infrastrukture i porasta uličnog kriminala (dw.com, 2024).

## **6) Komparativna analiza korištenja Mehanizma civilne zaštite Europske unije u Turskoj i Hrvatskoj**

### 6.1. Korištenje normativnog okvira Mehanizma civilne zaštite Europske unije

Obje su države nakon potresa isti dan aktivirale Mehanizam civilne zaštite Europske unije i zatražile pomoć putem Koordinacijskog centra za upravljanje hitnim situacijama. Ipak, djelovanje nakon aktiviranja Mehanizma civilne zaštite se razlikovalo u slučaju Hrvatske i Turske.

Hrvatska je kao punopravna članica efikasnije i lakše komunicirala s nadležnim tijelima Europske unije što je omogućilo i bržu reakciju, te je već idućeg dana pomoć počela stizati na pogođeno područje. Iako je odgovor putem Mehanizma civilne zaštite Europske unije i u slučaju potresa u Turskoj bio brz zbog raspoređenih modula i uspostavljenih procedura za međunarodnu suradnju, kompleksnost i logistička složenost operacije je bila puno veća nego u slučaju Hrvatske. Operacija nakon potresa u Turskoj zahtijevala je širu mobilizaciju, uključujući druge međunarodne organizacije i treće države. Turska je prema "Odluci Europskog parlamenta i Vijeća 1313/2013/EU" i Članku 16. iskoristila pravo na zahtjev za pomoći od drugih država iako nije punopravna članica Europske unije. Kao odgovor na zahtjev Europska unija je pokrenula aranžman integriranog političkog odgovora. Međunarodne operacije, u trećim zemljama mogu se provesti kao autonomne intervencije ili kao doprinos ranije pokrenutoj intervenciji od strane druge međunarodne organizacije (Europski parlament i Vijeće, 2013). Intervencija Europske unije mora biti integrirana u sustav koordinacije koji osigurava Ured Ujedinjenih naroda za koordinaciju humanitarnih poslova te se mora poštovati njegova vodeća uloga. Europska unija svoju pomoć provodi kroz djelovanja održavanja dijaloga s informacijskim centrima država članica kako bi se osigurao učinkovit odgovor Europske unije. Europska unija djeluje kroz „informiranje država članica o zahtjevima za pomoć, pružanje potpore zajedničkoj ocjeni situacije i potreba i/ili olakšavanjem koordinacije pružanja pomoći na terenu kroz nazočnost tima stručnjaka civilne zaštite na terenu“ (Europski parlament i Vijeće, 2013). Europska unija je zadužena za „razmjenu ocjena i analiza sa svim relevantnim dionicima“ i za „pružanje pregleda pomoći koju nude države članice“ (Europski parlament i Vijeće, 2013). Zadaća Europske unije je i „savjetovanje o vrsti zatražene pomoći kako bi se osiguralo da je pružena pomoć u skladu s ocjenama potrebama“ te pritom Europska unija pomaže u prevladavanju poteškoća u dostavi te pomoći (Europski parlament i Vijeće, 2013). Vrlo važan aspekt pružanja odgovora na katastrofe izvan Europske unije je suradnja s

Uredom Ujedinjenih naroda za koordinaciju humanitarnih poslova. Povezivanje ili podrška Ureda Ujedinjenih naroda za koordinaciju humanitarnih poslova nužna je kako bi se postigao maksimalan učinak u pružanju pomoći. Europska komisija po aktivaciji Mehanizma civilne zaštite Europske unije informira Europsku službu za vanjsko djelovanje radi osiguranja dosljednosti u provedbi operacije civilne zaštite i sveobuhvatnih odnosa sa tom zemljom. Europska komisija također informira države članice o pružanju pomoći i aktivaciji Mehanizma civilne zaštite Europske unije (Europski parlament i Vijeće, 2013). Po potrebi, na terenu se osigurava veza s delegacijom Europske unije kako bi se olakšala komunikacija s vladajućima u pogođenoj zemlji, te kako bi delegacija pružila pomoć timovima stručnjaka na terenu. Svaka država članica kojoj se uputi zahtjev za pomoć, utvrđuje je li u stanju pružiti pomoć i o tome informira Koordinacijski centar za upravljanje hitnim situacijama putem Zajedničkog komunikacijskog i informacijskog sustava za hitne situacije. Uz svoju odluku, država je dužna dostaviti podatke o mogućnosti opsega i uvjeta pružanja pomoći o čemu Koordinacijski centar za odgovor na hitne situacije informira sve države članice (Europski parlament i Vijeće, 2013). Kao što je navedeno, normativni okvir za aktivaciju Mehanizma civilne zaštite Europske unije u trećoj zemlji kompleksniji je od onog u punopravnoj članici Europske unije zbog većeg broja uključenih dionika u procesu koordinacije. Normativni okvir u oba slučaja korišten je za što brži odgovor na krizu te je obuhvatio zahtjev za pomoć od ostalih sudionica Mehanizma civilne zaštite Europske unije. Iako Turska nije članica Europske unije, kao sudionica Mehanizma civilne zaštite Europske unije i po međunarodnim ugovorima kojima je potpisnica, imala je pravo tražiti pomoć koju je i zaprimila od 21 države članice Europske unije te Albanije, Crne Gore i Srbije. Korištenje normativnog okvira i koordinacija operacija razlikovala se upravo zbog činjenice da Turska nije članica Europske unije te je djelovanje bilo uspostavljeno putem međunarodnih kanala, uključujući Ujedinjene narode no to nije imalo presudan utjecaj na uspješnost operacije.

## 6.2. Vrste i struktura pomoći

Vrste i struktura pomoći u Turskoj i Hrvatskoj razlikovala se ovisno o potrebama i zahtjevima koje su ove dvije države uputile aktivacijom Mehanizma civilne zaštite Europske unije. Hrvatsku je potres pogodio po zimi u vrijeme pandemije COVID-19 što je imalo veliki utjecaj na njezine potrebe. Hrvatska je aktivacijom Mehanizma civilne zaštite Europske unije uputila zahtjev poglavito za materijalnom pomoći i opremu. Hrvatskoj je bila potrebna pomoć za uspješno zbrinjavanje stanovništva i za uspješno provođenje mjera suzbijanja pandemije

COVID-19. Francuska, Slovenija, Italija, Mađarska, Austrija, Crna Gora i Litva bile su prve države koje su ponudile pomoć Hrvatskoj nakon potresa u Zagrebu. Već istoga dana u Hrvatsku je stigla pomoć iz Slovenije koja je uključivala 60 sklopivih kreveta i vreća za spavanje, 20 grijalica za S2 šatore i 10 zimskih šatora (civilna-zastita.gov.hr, 2024e). Crna Gora je poslala svoj kamion materijalne pomoći koja je uključivala 30 šatora za 4 osobe, 200 grijalica, 250 vreća za spavanje, 200 pokrivača, 100 podložaka za vreće za spavanje te koja je u Hrvatsku stigla dva dana nakon potresa. Pomoć iz Austrije i Litve obuhvaćala je istu vrstu opreme koja je u Hrvatsku stigla 25. ožujka, a iz Francuske je pomoć stigla nekoliko dana kasnije. Nakon potresa u Zagrebu reakcija drugih država je bila brza, a aktivacija Mehanizma civilne zaštite Europske unije omogućila je da prva pomoć stigne u samo nekoliko sati (civilna-zastita.gov.hr, 2024e).

Turska je nakon razornog potresa 6. veljače 2023. zatražila pomoć na isti način kao i Hrvatska 2020. Ipak, zahtjev se razlikovao po vrstama i strukturi pomoći koja je Turskoj bila potrebna. Turskoj je bila potrebna logistička podrška, materijalna pomoć no i pomoć u ljudstvu zbog veličine pogođenog područja i ogromne materijalne štete koja je bila uzrokovana neispravnom gradnjom. Turskom zahtjevu za pomoć odazvalo se 24 država kroz slanje timova za potragu i spašavanje, medicinskih timova i opreme, te opreme za zbrinjavanje i spašavanje ljudi (consilium.europa.eu, 2024c). Dopremanje pomoći u Tursku je predstavljalo veliki logistički izazov zbog kompleksnosti koordinacije između država članica Europske unije i trećih država kao što je i sama Turska. Razorne posljedice potresa rezultirale su ogromnim logističkim izazovima za isporuku prijeko potrebne pomoći Turskoj. Situaciju je dodatno pogoršalo i otkazivanje više od 200 letova iz zračne luke Istanbul zbog snježnih oluja koje su pogodile zemlju (allynintl.com, 2024). To je predstavljalo ogroman problem za Tursku jer je većina međunarodne pomoći trebalo stići zračnim putem na pogođeno područje. Glavna luka Iskenderun u Turskoj obustavila je rad nakon nesreće u kojoj su se prevrnuli kontejneri i prouzročili požare i brojne eksplozije. Zbog toga je zaprimanje pomoći koja je stigla pomorskim putem bilo otežano (allynintl.com, 2024). U kompleksnoj situaciji veliku ulogu su odigrali moduli civilne zaštite raspoređeni u Turskoj. Moduli su timovi civilne zaštite koji djeluju u slučaju kriza i specijalizirani su za različite aspekte zaštite i spašavanja u inozemstvu. U Turskoj je aktivno 5 modula, uključujući modul za urbanu potragu i spašavanje i pružanje hitne medicinske pomoći (Erstić, 2018).

### 6.3. Financijska sredstva

Osim materijalne pomoći, Hrvatska je od Europske unije zaprimila i financijsku pomoć u obliku bespovratnih sredstava iz Fonda solidarnosti Europske unije. Fond solidarnosti Europske unije osnovan je s ciljem izražavanja europske solidarnosti prema državama članicama koje su pogođene prirodnim katastrofama. Fond je nastao u sklopu reakcije na velike poplave 2002. u središnjoj Europi (zagreb.hr, 2024). Nakon izbijanja pandemije COVID-19, primjena Fonda solidarnosti Europske unije proširila se na krize u području javnog zdravlja, te je povećan dopušteni iznose predujma na 100 milijuna eura. Fondom se pruža financijska pomoć pogođenoj državi ako izravna šteta premašuje 3 milijarde eura ili više od 0.6% bruto nacionalnog dohotka države. Sredstva su namijenjena hitnoj sanaciji pogođenih područja, zbrinjavanje stanovništva, obnovu oštećene infrastrukture i javnih zgrada i obiteljskih kuća (zagreb.hr, 2024). U potresima 2020. oštećeno je oko 26.000 zgrada na Banovini i Zagrebu. Sredstvima iz Fonda solidarnosti ugovoreno je 1330 ugovora sa 609 korisnika i 304 građevinskih tvrtki (croatia.representation.ec.europa.eu, 2024).

Tablica 1: Ukupna dodijeljena sredstva Hrvatskoj iz fondova Europske unije

<b>Izvor sredstava za obnovu nakon potresa</b>	<b>Iznos financijske pomoći</b>	<b>Namjena</b>
Fond solidarnosti EU	1.002.700.000,00 €	Obnova oštećene infrastrukture
Fond za oporavak i otpornost	600.000.000,00 €	Poboljšanje rekonstrukcije
Fond za regionalni razvoj	98.000.000,00 €	Dodatna potpora za sanaciju štete uzrokovane potresom
Europski socijalni fond	2.600.000,00 €	Potporna nevladinim organizacijama u pružanju pomoći lokalnim zajednicama
Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj	30.000.000,00 €	Obnova poljoprivredne proizvodnje

Izvor podataka: Europska komisija, Predstavništvo Europske komisije u Hrvatskoj. (2024). *Više od milijardu eura iz Fonda solidarnosti EU-a za obnovu nakon potresa u Hrvatskoj*

[https://croatia.representation.ec.europa.eu/news/vise-od-milijardu-eura-iz-fonda-solidarnosti-eu-za-obnovu-nakon-potresa-u-hrvatskoj-2023-10-04\\_hr](https://croatia.representation.ec.europa.eu/news/vise-od-milijardu-eura-iz-fonda-solidarnosti-eu-za-obnovu-nakon-potresa-u-hrvatskoj-2023-10-04_hr) (Pristupljeno 13.7.2024.)

Hrvatska je u potpunosti iskoristila sredstva dodijeljena iz Fonda solidarnosti Europske unije i pri tome je uspjela osigurati komplementarnost s drugim operacijama također financiranim iz ostalih fondova Europske unije. Ostalim fondovima Europske unije financirali su se operativni planovi koji su također obuhvaćali aktivnosti vezane uz obnovu nakon potresa u Hrvatskoj 2020. (croatia.representation.ec.europa.eu, 2024).

Odmah nakon potresa u Zagrebu započelo se s prikupljanjem podataka o nastaloj šteti te je Vlada Republike Hrvatske u lipnju 2020. Europskoj komisiji dostavila Zahtjev za dodjelu sredstava iz Fonda solidarnosti Europske unije i Zahtjev za isplatu predujma. Europska je komisija u listopadu iste godine odobrila 683.7 milijuna eura pomoći za obnovu Zagreba i okolice. Predujam je isplaćen u kolovozu 2020. i iznosio je 88.9 milijuna eura, a ostatak sredstava je isplaćen krajem 2020. (zagreb.hr, 2024). Vlada Republike Hrvatske je donijela “Odluku o načinu raspodjele bespovratnih financijskih sredstava iz Fonda solidarnosti Europske unije odobrenih za financiranje sanacije šteta od potresa na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije te o imenovanju i određivanju zaduženja nacionalnoga koordinacijskog tijela, tijela odgovornih za provedbu financijskog doprinosa i neovisnog revizijskog tijela (zagreb.hr, 2024). Nakon razornih potresa na Banovini aktiviran je Mehanizam za civilnu zaštitu Europske unije i u ovom slučaju Europska komisija je odgovorila na drugi zahtjev Hrvatske 2020. za financijskom pomoći, te je iz Fonda solidarnosti je Hrvatskoj u prosincu 2021. dodijeljeno 319 milijuna eura za sanaciju i obnovu Banovine. (croatia.representation.ec.europa.eu, 2024).

Za razliku od Hrvatske, Turska nije zaprimila financijsku pomoć od Europske unije kroz fondove Europske unije. Ipak, kroz donatorsku konferenciju “Zajedno za stanovnike Turske i Sirije” na kojoj je sudjelovalo više od 60 delegacija iz država Europske unije, Ujedinjenih naroda, Europske investicijske banke, Europske banke za obnovu i razvitak, prikupljeno je 6,05 milijardi eura za potporu stanovništvu Turske (commission.europa.eu, 2024). Turska je ukupno zaprimila 942.2 milijuna američkih dolara financijske pomoći, a po strukturi donacija Europska unija je donirala najviše, ukupno 270 milijuna američkih dolara (reliefweb.int, 2024).

#### 6.4. Iskustva i pouke

Podaci o gubicima nastalima u krizama ključni su za pouzdanu procjenu rizika, razvoj scenarija mogućih kriza utemeljenih na dokazima i provedbu učinkovitih mjera za upravljanje rizicima. Upravo zbog toga bi države članice trebale raditi na poboljšanju prikupljanja podataka o gubicima u krizama, u skladu s obvezama koje su već preuzete u međunarodnim sporazumima: „Okvir iz Sendaija za smanjenje rizika od katastrofa za razdoblje 2015.-2030., Pariški sporazum donesen u sklopu Okvirne konvencije Ujedinjenih naroda o klimatskim promjenama i Program Ujedinjenih naroda za održivi razvoj do 2030.“ (Europski parlament i Vijeće, 2021). Jedan od najznačajnijih načina jačanja otpornosti na krize je ulaganje u sveobuhvatan pristup upravljanju rizicima kojim se podupire prevencija i pripravnost. U svrhu toga, Europska komisija treba surađivati s državama članicama kako bi identificirala prioritete u kontekstu izgradnje otpornosti na krize. Civilna zaštita tu svakako ima ulogu zajedničkog temelja svih država za pripravnost i prevenciju (Europski parlament i Vijeće, 2021).

Za gradnju otpornosti ključne su redovite procjene rizika i analize mogućih scenarija na nacionalnoj, ali i na europskoj razini. Procjene bi se trebale usmjeriti na rizike koji su karakteristični za određenu regiju i trebale bi u kontekstu Europske unije, uključivati scenarije prekogranične suradnje (Europski parlament i Vijeće, 2021). Smanjenje preklapanja u djelovanju važno je osigurati kako bi suradnja na nacionalnoj, lokalnoj, regionalnoj i prekograničnoj razini funkcionirala i bila učinkovita. Zbog toga je važno pružanje pomoći i potrebnih sredstava lokalnim zajednicama kako bi se njihovi kapaciteti za odgovor na krizne situacije poboljšao te kako bi se uspostavili zajednički sustavi za uzbunjivanje za brzu intervenciju prije same aktivacije Mehanizma civilne zaštite Europske unije. Važno je i daljnje ulaganje u Koordinacijski centar za odgovor na hitne situacije kroz jačanje koordinacije s nacionalnim tijelima civilne zaštite kako bi se što učinkovitije pružalo praćenje situacije u stvarnom vremenu (Europski parlament i Vijeće, 2021).

Članak 13. Odluke 1313/2013/EU pod nazivom “Osposobljavanje, vježbe, naučene lekcije i širenje znanja” odnosi se na važnost evaluacije i učenja iz djelovanja u krizama koje je ključno za operacije Europske unije u inozemstvu. Iako je Europska unija putem Mehanizma civilne zaštite Europske unije pružila logističku potporu i opremu koja je bila potrebna za učinkovit i pravovremen odgovor na potres, Hrvatska treba nastaviti razvijati suradnju s drugim državama članicama Mehanizma i dodatno razvijati i registrirati veći broj modula za reagiranje u kriznim situacijama čime će se povećati operativna i logistička spremnost za reakciju u slučaju kriza (Pavlenić, 2022: 55). Kako bi se aktivacijom Mehanizma civilne zaštite Europske unije prihvat pomoći olakšao potrebno je provoditi edukacije i uvježbavanja između država članica kako bi



se u krizama pružila efikasna pomoć pogođenom stanovništvu (Milić i drugi, 2021: 64). Većina rizika i prijetnji za nastanak kriza je prekogranični što znači da je potrebna izrada zajedničkih planova i operativnih postupaka u sklopu Mehanizma za civilnu zaštitu Europske unije (Milić i drugi, 2021: 64).

Nakon tragičnih posljedica potresa 2023. Turska će morati provesti sveobuhvatno ispitivanje građevinskih politika i praksi na područjima u visokom riziku od seizmičke aktivnosti. Analiza će biti potrebna i za akcije smanjenja rizika od kriza koje bi trebale djelovati multisektorski, trebale bi biti uključive i pristupačne te usmjerenije na preventivni pristup upravljanju rizikom od kriza. Analizirani slučaj treba biti prilika za preispitivanje turskog sustava i strukture civilne zaštite Turske. Jedan od glavnih aspekata bi trebala biti i obnova sredstava i osoblja AFAD-a te intenziviranje obuka o smanjenju rizika o katastrofama na nacionalnoj razini. Povećanje javnih edukacija i podizanja svijesti o rizicima od potresa ključno je za smanjenje ljudskih gubitaka u budućnosti (sbb.gov.tr, 2024).

Neke od preporuka za poboljšanje suradnje između država članica Mehanizma u prihvatu i pružanju međunarodne pomoći uključuje ažuriranje međunarodnih i usuglašavanje nacionalnih propisa civilne zaštite po pitanju međunarodnih operacija civilne zaštite, provođenje edukacija i vježbi za nacionalne operativne snage civilne zaštite na međunarodnoj razini te zajedničkih vježbi za zajedničko djelovanje u međunarodnim operacijama, edukacija sudionika civilne zaštite na lokalnoj i područnoj razini o postupanju u slučaju nastanka krize na njihovom području, nadogradnja logističkih kapaciteta civilne zaštite i okvira za uspostavu "ad hoc" distribucijskih centara na pogođenim područjima, određivanje pravnih osoba od interesa za sustav civilne zaštite na nacionalnoj razini, te definiranje njihovih kapaciteta i aktivnosti u sklopu mogućih međunarodnih akcija. Na europskoj razini i u kontekstu već dostupnih resursa sustava rescEU potrebno je uspostaviti zalihe opreme za zbrinjavanje stanovništva, posebice stambenih kontejnera, koju je potrebno strateški rasporediti na području Europe kako bi se olakšala njihova distribucija na pogođeno područje u slučaju krize (Milić i drugi, 2021: 62).

## 7) Zaključak

Možemo zaključiti kako je aktivacija Mehanizma civilne zaštite u Hrvatskoj uključivala financijsku podršku Europske unije kroz Fond solidarnosti i mobiliziranje strateških rezervi rescEU te pružanje prijeko potrebne materijalne pomoći za zbrinjavanje i spašavanje ljudi na pogođenom području i saniranje štete od potresa. Za razliku od Hrvatske, Turska nije članica Europske unije te nije mogla podnijeti zahtjev za isplatom sredstava iz fondova Europske unije. Pomoć Turskoj razlikovala se poglavito po vrsti i strukturi pomoći. Potres u Turskoj je rezultirao ogromnim razaranjima koja imaju uzrok u neispravnoj gradnji i nizu nepravilnosti zbog kojih je materijalna šteta bila mnogo veća nego u Hrvatskoj. Zbog toga, Turskoj su bili potrebni ljudski kapaciteti za spašavanje ljudi iz ruševina te je ovaj potres nažalost rezultirao mnogo većim brojem žrtava nego u Hrvatskoj. Potres u Turskoj predstavljao je mnogo veći logistički izazov nego potres u Hrvatskoj. Razlog tomu je bilo mnogo gore stanje na terenu po pitanju pristupačnosti razmjeru razaranja, oluje koje su rezultirale prekidom zračnog prometa i nesreće u pomorskoj luci. Uz to, kompleksne procedure između država članica Europske unije i Turske, te široka međunarodna suradnja koja je uključila i druge međunarodne organizacije i države, povećale su kompleksnost koordinacije i komunikacije. Kao članica Europske unije Hrvatska je imala uspostavljene komunikacijske kanale s drugim članicama Europske unije, te je sudjelovala u vježbama i pripremi što je omogućilo efikasnije djelovanje na terenu. Turska se morala koordinirati s Europskom unijom preko međunarodnih kanala, točnije preko Ureda Ujedinjenih naroda za koordinaciju humanitarnih poslova no zbog ranijih vježbi i modula civilne zaštite koji su raspoređeni u blizini i na teritoriju Turske, koordinacija je bila uspješna. Možemo reći kako je hipoteza potvrđena, te da su postojale razlike u vrstama, strukturi i efikasnosti pomoći koja je pružena aktivacijom Mehanizma civilne zaštite Europske unije. Punopravno članstvo Hrvatske u Europskoj uniji olakšalo je koordinaciju i zaprimanje međunarodne pomoći zbog uspostavljenih komunikacijskih kanala, dok su Turska i Europska unija trebale uložiti veće napore kako bi osigurale da veća kompleksnost operacije ne utječe na uspješnost. Ipak, odgovor na krizu nastalu potresima je bio od velikog značaja za Tursku i Hrvatsku. Bitno je naglasiti kako je ulaganje samih država u vlastite nacionalne sustave civilne zaštite ključno za uspješan odgovor na suvremene krize na nacionalnoj i/ili nadnacionalnoj razini, ali i da je iskustvo prethodnih kriza bitno za bolji odgovor na one u budućnosti. Sigurno je kako će u budućnosti države biti prisiljene ulagati veće napore kako bi osigurale dostatne kapacitete za civilno upravljanje suvremenim krizama.

## 8) Literatura

### Knjige

Belovari, Tomislav i drugi (2023) *Nacionalna sigurnost Republike Hrvatske u 21. stoljeću*. Zagreb: Jesenski i Turk.

Burcak Basbug, Erkan i Bulent Ozmen (2012) *A critical review of new disaster management system in Turkey*. Ankara: METU Cultural and Convention Center.

Mikac, Robert i drugi (2019) *Nacionalna sigurnost Republike Hrvatske u 21. stoljeću*. Zagreb: Jesenski i Turk.

Toth, Ivan i Kešetović, Želimir (2012) *Problemi kriznog menadžmenta*. Velika Gorica: Veleučilište Velika Gorica.

### Poglavlja u zbornicima/ članci u časopisima

Erstić, Luka (2018) *Sustav civilne zaštite u europskoj i nacionalnoj pravnoj regulativi*. Rijeka: Veleučilište u Rijeci, Odjel sigurnosti na radu.

Europska komisija (2015) *Politike Europske unije: Humanitarna pomoć i civilna zaštita. Ured za publikacije Europske unije, NA-01-15-819-HR-N*.

Jazić, Aleksandar (2020) Odluka br. 1313/2013/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 17. decembra 2013. godine o Mehanizmu civilne zaštite Unije. *Europsko zakonodavstvo* 73-74: 61-71.

Mavroulis, Spyridon i drugi (2022) Emergency response, intervention, and societal recovery in Greece and Turkey after the 30th October 2020, MW= 7.0, Samos (Aegean Sea) earthquake. *Bulletin of Earthquake Engineering* 20(14): 7933-7955.

Milić, Igor i drugi (2021) Izazovi prihvata međunaordne pomoći nakon potresa u Zagrebu i Sisačko-moslavačkoj županiji. U: Toth, Ivan (ur) "Dani kriznog upravljanja" Međunarodna konferencija, zbornik radova (str. 52-65). Velika Gorica: Veleučilište Velika Gorica

Pavlenić, Goran (2022) Mjere civilne zaštite prigodom potresa u Petrinji 2020. godine. Karlovac: Veleučilište u Karlovcu, Odjel za studij sigurnosti i zaštite.

Samardžija, Nenad (2018) *Međunarodni položaj civilne zaštite*. Karlovac: Veleučilište u Karlovcu, Odjel za studij sigurnosti i zaštite.

Sopta, Pia i Smaić, Petra (2023) Osvrt na međunarodnu pomoć u jeku potresa u ožujku i prosincu 2020. godine. *Godišnjak zaštite spomenika kulture Hrvatske* 46(46/47): 343-351.

Tatalović, Siniša i Malnar, Dario (2021) *Pandemija COVID-19 i novo razumijevanje sigurnosti. Politička misao: časopis za politologiju*, 58(3): 132-156.

Šegvić, Saša i drugi (2011) EU i izazovi civilnog upravljanja - politički, upravni i financijski aspekti. U: Toth, Ivan (ur) "Dani kriznog upravljanja" Međunarodna konferencija, zbornik radova (str. 252-276). Velika Gorica: Veleučilište Velika Gorica

Unlu, Ali i drugi (2010) Disaster and crisis management in Turkey: a need for a unified crisis management system. *Disaster Prevention and Management: An International Journal* 19(2): 155-174.

### **Pravni izvori**

Europski parlament i Vijeće (2013) Odluka br. 1313/2013/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu. *Službeni list Europske unije* L347/924.

Europski parlament i Vijeće (2021) Uredba Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Odluke br. 1313/2013/EU o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu, *Službeni list Europske unije* SL L347.

Hrvatski sabor (2002) Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske. *Narodne novine* NN 32/2002.

Hrvatski sabor (2017) Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske. *Narodne novine* NN 73/2017.

Hrvatski sabor (2023) Zakon o sustavu civilne zaštite. *Narodne novine* NN82/2015.

Vijeće Europske unije (2007) Odluka Vijeća od 8. studenoga 2007. o osnivanju Mehanizma Zajednice za civilnu zaštitu (preinaka). *Službeni list Europske unije* L 314/9

### **Internetske stranice**

Allynintl.com (2024) Allyn International <https://www.allynintl.com/en/news-publications/entry/logistics-in-post-earthquake-turkey> Pristupljeno 13. srpnja 2024. godine.

Commission.europa.eu (2024) Eurospka komisija [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/donors-conference-turkiye-and-syria\\_hr](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/donors-conference-turkiye-and-syria_hr) Pristupljeno 13. srpnja 2024. godine.

Consilium.europa.eu (2024a) Vijeće Europske unije <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2021/05/10/civil-protection-council-adopts-new-rules-to-strengthen-disaster-response/> Pristupljeno 20. svibnja 2024. godine.

Consilium.europa.eu (2024b) Vijeće Europske unije <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/civil-protection/#mechanism>. Pristupljeno 20. svibnja 2024.

Consilium.europa.eu (2024c) Vijeće Europske unije <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/news/20230206-turkey-earthquake/> Pristupljeno 13. srpnja 2024. godine.

Civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu (2024a) Europska civilna zaštita i operacije humanitarne pomoći [https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/european-civil-protection-pool\\_en](https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/european-civil-protection-pool_en) Pristupljeno 12. lipnja 2024.

Civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu (2024b) Europska civilna zaštita i operacije humanitarne pomoći [https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc\\_en](https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en) Pristupljeno 20. svibnja 2024.

Civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu (2024c) Europska civilna zaštita i operacije humanitarne pomoći [https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/news-stories/news/earthquake-eu-mobilises-support-syria-and-further-aid-turkiye-2023-02-08\\_en?prefLang=hr&etrans=hr](https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/news-stories/news/earthquake-eu-mobilises-support-syria-and-further-aid-turkiye-2023-02-08_en?prefLang=hr&etrans=hr) Pristupljeno 4. srpnja 2024. godine

Civilna-zastita.gov.hr (2024a) Ministarstvo unutarnjih poslova, Ravnateljstvo civilne zaštite. <https://civilna-zastita.gov.hr/vijesti/ravnateljstvo-civilne-zastite-zapocelo-s-provedbom-projekta-certification-of-heavy-urban-search-and-rescue-croatia-for-ecpp/2085> Pristupljeno 12. lipnja 2024.

Civilna-zastita.gov.hr (2024b) Ministarstvo unutarnjih poslova, Ravnateljstvo civilne zaštite. [https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%20C5%A0TITA/PDF\\_ZA%20WEB/Bro%C5%A1ura\\_potres%20SM%C5%BD%2023.12.%20zadnje.pdf](https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%20C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/Bro%C5%A1ura_potres%20SM%C5%BD%2023.12.%20zadnje.pdf) Pristupljeno 9. srpnja 2024. godine.

Civilna-zastita.gov.hr (2024c) Ministarstvo unutarnjih poslova, Ravnateljstvo civilne zaštite. <https://civilna-zastita.gov.hr/vijesti/godina-dana-od-zagrebackog-potresa/3934> Pristupljeno 12. srpnja 2024. godine.

Civilna-zastita.gov.hr (2024d) Ministarstvo unutarnjih poslova, Ravnateljstvo civilne zaštite. <https://civilna-zastita.gov.hr/vijesti/razoran-potres-u-turskoj-hrvatska-poslala-tim-za-spasavanje/6722> Pristupljeno 4. srpnja 2024. godine

Civilna-zastita.gov.hr (2024e) Ministarstvo unutarnjih poslova, Ravnateljstvo civilne zaštite. <https://civilna-zastita.gov.hr/vijesti/hrvatska-do-sada-dobila-medjunarodnu-pomoc-od-sedam-zemalja/2298> Pristupljeno 13. srpnja 2024. godine

croatia.representation.ec.europa.eu (2024) Predstavništvo Europske komisije u Hrvatskoj [https://croatia.representation.ec.europa.eu/news/vise-od-milijardu-eura-iz-fonda-solidarnosti-eu-za-obnovu-nakon-potresa-u-hrvatskoj-2023-10-04\\_hr](https://croatia.representation.ec.europa.eu/news/vise-od-milijardu-eura-iz-fonda-solidarnosti-eu-za-obnovu-nakon-potresa-u-hrvatskoj-2023-10-04_hr) Pristupljeno 13. srpnja 2024. godine

Europedirect-cakovec.eu (2024) Europe direkt Čakovec <https://europedirect-cakovec.eu/europski-mehanizam-civilne-zastite-i-koordinacijski-centar-za-hitne-slucajeve-ercc/> Pristupljeno 12. lipnja 2024. godine.

mpgi.gov.hr (2024) Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine <https://mpgi.gov.hr/?id=11217&url=print&page=1> Pristupljeno 13. srpnja 2024. godine

portal.cop.europa.eu (2024) European Committee of the Regions <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Turkey-Civil-protection.aspx> Pristupljeno 13. srpnja 2024. godine.

Reliefweb.int (2024) Reliefweb <https://reliefweb.int/report/turkiye/turkiye-earthquake-2023-humanitarian-response-overview-30-june-2023-ent> Pristupljeno 13. srpnja 2024. godine.

sbb.gov.tr (2024) Presidency of Strategy and Budget <https://www.sbb.gov.tr/turkiye-earthquakes-recovery-and-reconstruction-assessment/> Pristupljeno 4. srpnja 2024. godine.

Dw.com (2024) Dw <https://www.dw.com/hr/katastrofa-nakon-katastrofe-turska-i-sirija-godinu-dana-nakon-potresa/a-68175945>. Pristupljeno 11. lipnja 2024.

Zagreb.hr (2024) Službene stranice Grada Zagreba <https://zagreb.hr/o-fondu-solidarnosti-eu/167018> Pristupljeno 13. srpnja 2024.

## **9) Popis slika**

Slika 1: Europska udružena sredstva za civilnu zaštitu: ponuđeni/registrirani kapaciteti

Slika 2: Zagrebački potres 2020.

Slika 3: Prihvat međunarodne pomoći u Logističkom centru Ravnateljstva civilne zaštite u Jastrebarskom

Slika 4: 11 potresom pogođenih regija Turske

Slika 5: Hrvatski tim koji je sudjelovao u akcijama spašavanja u Turskoj

## **10) Popis tablica**

Tablica 1.: Ukupna dodijeljena sredstva Hrvatskoj iz fondova Europske unije