

Рedefинисање улоге хуманитарних организаџија у збрињавању цивила у ванредним ситуацијама

УДК: 341.33 + 365.624] : 061.235

Др *Катарина Штрбац*, потпуковник
*Катарина Терзић**

Почетак 21. века одликују позитивне тенденције смиривања ратних жаришта у свету, али и даље смо суочени са бројним изазовима, пре свега с угрожавањем елементарног права на живот у миру, слободи и здравој средини, ометањем привредног развоја или претњом територијалном интегритету појединих држава. И даље је веома изражена потреба за ангажовањем свих расположивих ресурса на заштити угрожених категорија становништва, и то првенствено хуманитарних организаџија, које су до сада углавном и биле носиоци збрињавања цивила у ванредним ситуацијама. Тежња савременог човечанства да очува мир и спречи избијање рата, као и да обезбеди међународну сарадњу, међусобно уважавање и толеранцију, претпоставка је за ширење људске солидарности и хуманитарне делатности. Данас је та улога, можда, актуелнија него икада раније јер се због савремених изазова, ризика и претњи не могу предвидети потенцијалне ванредне ситуације, што посебно отежава активности институџија и појединаца који се баве заштитом и спасавањем људи и материјалних и културних добара. С обзиром на све то, у току је редефинисање улоге међународних хуманитарних организаџија и других институџија, укључујући и учествовање у спречавању сукоба и управљању ванредним ситуацијама. Развија се нови свеобухватнији приступ том проблему којим су обухваћени сви његови аспекти: политички, војни, економски, хуманитарни и социјални, као и аспекти окружења. Иако су битно измењене околности у којима може доћи до ванредних ситуација, безбедносни изазови још увек постоје, а у оквиру њих и потреба за ефикасним планирањем и решавањем ванредних потреба становништва. У оквиру нових околности најзначајнија хуманитарна делатност друштва је збрињавање становништва у мирнодопским ванредним ситуацијама и у рату.

Кључне речи: *хуманитарне организаџије, избеглице, интерно расељена лица, ванредне ситуације, збрињавање.*

Увод

Последњу деценију 20. века обележили су, с једне стране, позитивне и охрабрујуће безбедносне тенденције и, с друге стране, ескалација међународних сукоба, глобалног тероризма и осталих безбедно-

* Аутори су запослени у Министарству одбране Републике Србије.

сних изазова који су значајно изменили безбедносну слику света. Иако постоје тенденције смиривања ратних жаришта у свету, и даље смо суочени са бројним изазовима, пре свега с угрожавањем елементарног права на живот у миру, слободи и здравој средини, ометањем привредног развоја или претњом територијалном интегритету појединих држава.

Велике економске разлике између развијеног запада и неразвијеног истока, уз подршку различитих интересних група, један су од главних узрока појаве тероризма, корупције и организованог криминала свих врста и размера. Тероризам који поспешују фундаменталистички кругови и који је у могућности да користи оружја велике разорне моћи, па и оружје за масовно уништење, постао је највећа претња безбедности, а не може се спречити без отклањања његових дубоких корена. Иако су изазови по безбедност нови, нису се промениле последице. И даље су веома изражене потребе за ангажовањем свих расположивих ресурса на заштити угрожених категорија становништва, нарочито цивила. Да би се развио свеобухватнији приступ безбедности треба анализирати све њене аспекте: политичке, војне, економске, хуманитарне, социјалне, и друге. Наиме, неопходно је да се редефинише улога хуманитарних организација с обзиром на те аспекте безбедности, будући да се укупна мобилизација свих хуманитарних организација на угроженој територији и даље сматра значајним фактором за смањење укупног броја изазова. С обзиром на то, у току је редефинисање улоге међународних хуманитарних организација и других институција, укључујући и учествовање у спречавању сукоба и управљању ванредним ситуацијама. Развија се нови, свеобухватнији приступ том проблему, при чему су размотрени сви његови аспекти: политички, војни, економски, хуманитарни и социјални аспект, као и аспекти окружења. Сви учесници у тим процесима морају да се прилагоде новонасталим околностима, па и хуманитарне организације као важан учесник у спречавању, отклањању и санирању могућих ванредних ситуација и насталих последица по становништво. Иако су битно измењене околности у којима може доћи до ванредних ситуација, безбедносни изазови још увек постоје, а у оквиру њих и потреба за ефикасним планирањем и решавањем ванредних потреба становништва. У оквиру нових околности најзначајнија хуманитарна делатност друштва је збрињавање становништва у мирnodопским ванредним ситуацијама и у рату. Добра организација и ефикасно функционисање хуманитарних организација у ванредним ситуацијама и, посебно, у рату може да има пресудни значај за опстанак и преживљавање становништва, као и за санирање последица тих ситуација. У организовању, обезбеђивању и спровођењу збрињавања становништва у ванредним ситуацијама, поред максималног ангажовања стручних служби и институција, учествују и хуманитарне организације (међународне и националне). Основна улога, задаци и принципи рада на којима се заснива и остварује збрињавање цивилног становништва у ванред-

ним ситуацијама огледа се у разноврсним видовима помоћи хуманитарних организација. Као последице ванредних ситуација, на великом простору јављају се бројни губици у живој сили, рушевине, немогућност задовољавања основних потреба (вода, храна и смештај) и уништавање инфраструктуре, што угрожава опстанак укупног цивилног становништва, а нарочито његових најугроженијих категорија (деца, мајке, инвалиди, стара лица). Будући да је помоћ становништву неопходна у веома кратком времену, јавља се потреба за ангажовањем хуманитарних организација помоћу апела надлежних институција и органа.

Улога и значај хуманитарних организација у ванредним ситуацијама

Основни носиоци хуманитарне заштите угроженог и настрадалог становништва у ванредним ситуацијама јесу државни органи, владине специјализоване институције и органи који се баве проблемима збрињавања становништва (Агенција за цивилну заштиту, и други) и невладине хуманитарне организације. Они планирају, организују и спроводе збрињавање становништва у ванредним ситуацијама.

Без обзира на новонастале околности, збрињавање становништва се мора поделити у две суштински различите категорије, иако и једна и друга категорија имају за последицу велике патње и страдање цивила. То су: збрињавање становништва од последица ванредних ситуација у миру и збрињавање становништва од ратних последица. У тим околностима хуманитарне организације имају најзначајнију улогу у бром отклањању последица по становништво.

Тежња савременог човечанства да очува мир и спречи избијање рата, као и да обезбеди међународну сарадњу, међусобно уважавање и толеранцију, претпоставка је за ширење људске солидарности и хуманитарне делатности. У садашње време та улога је, можда, актуелније него икада раније јер се због савремених изазова, ризика и претњи не могу предвидети потенцијалне ванредне ситуације, што посебно отежава активности институција и појединаца који се баве заштитом и спасавањем људи и материјалних и културних добара.

И поред развијених међународних институција и тежње савременог света да сарађује у области безбедности, међународни односи се још увек не могу у потпуности контролисати и сматрати гаранцијом мира и безбедности. То се посебно односи на ванредне ситуације у којима страдају цивили а које се, на основу искустава из протеклог периода, не могу предвидети и спречити. Но, без обзира на то да ли су ванредне ситуације изазване људским чиниоцем или природним феноменима, последица су страдање и патње људи, и велика разарања и уништавање материјалних добара. Ипак, због техничко-технолошког развоја, производње и употребе наоружања велике убојне и разорне

моћи, рат је одувек био, и остаје, највећи узрочник и најтежи вид ванредне ситуације, с највећим последицама по цивилно становништво. Стога, треба повећати ефикасност хуманитарне делатности и оспособљеност хуманитарних организација и институционалних фактора, и оцењивати их према томе колико су спремни да своју функцију обаве у ванредној ситуацији насталој као последица оружане борбе. Јер, као последица ратних дејстава јављају се масовне миграције становништва, избеглице, рушења, контаминације животне средине, људске жртве, рањеници, здравствени и социјални проблеми, и друго.

Чињеница је да су веома често мере које се предузимају у случају хуманитарних катастрофа недовољне и да се спасилачки планови не примењују организовано. Тада долази до ванредне хуманитарне ситуације и најважније је да се, у ситуацијама када су патње и несреће на врхунцу, задовоље најхитније потребе за средствима која недостају и да се на одговарајући начин реагује на потребе становништва. У таквим екстремним ситуацијама сарадња између различитих хуманитарних организација је спора и недовољна, упркос напорима на међународном плану да се квалитетније реагује у ванредним ситуацијама, па не изненађује конфузија у тренутку суочавања са екстремним ситуацијама. Да би се адекватно одговорило на такву ванредну ситуацију неопходно је да се обаве одговарајуће припреме, и да се у случају ратних катастрофа умање негативне последице предузимањем хитних мера. Такође, треба предузимати мере за смањење људских жртава и материјалних штета и припремити планове о употреби средстава која су доступна у таквим ситуацијама. Најважније је да државе поседују потребна средства за обављање тог задатка и да се, ако постоји потреба, ојачају њихови људски и материјални потенцијали. Цивилна заштита, цивилна одбрана, организација цивилне безбедности или организација за управљање ванредним ситуацијама, без обзира на то како се зове, обично је организација преко које државе штите и помажу становништву у случајевима у којима је неопходно њихово деловање. Наравно, не треба заборавити Црвени крст и друге хуманитарне организације које се укључују у рад на збрињавању становништва и отклањању последица ратних дејстава.

Под претпоставком да у земљи у којој се води рат или други оружани сукоб недостају снаге и средства за решавање хитних хуманитарних питања, неопходно је да се укључе сви потенцијали земље, као и међународна заједница. Наиме, у таквим случајевима хуманитарне организације пружају помоћ угроженима без обзира на расне, политичке и друге разлике. Та помоћ се пружа на основу апела за помоћ институција земље или са територије која је угрожена, а непосредна помоћ хуманитарних организација огледа се у првој помоћи у храни, лековима, медицинском материјалу и осталој опреми. Након тога, следи збрињавање избеглица и смештање у расположиве објекте.

У недавној прошлости, (и још увек) били смо сведоци учесталих и интензивних сукоба у оквиру државних граница, што је имало за последицу масовно расељавање људи, пораст насиља и губитак живота, и несагледиву штету по друштво и економију. Такви „сложени хитни случајеви“ изазивају велике хуманитарне кризе у компликованом политичком и војном окружењу. Када је о збрињавању становништва реч, најсложенији проблеми везани су за обезбеђење адекватног смештаја, исхране и здравствене заштите, и за стварање оптималних услова за коначно решење статуса и ресоцијализацију расељених лица, односно за њихов повратак нормалном животу и раду као основној мери за уклањање последица ванредне ситуације.

Искуства из ратова вођених на простору бивше СФРЈ

На основу искустава из ратова вођених на простору бивше СФРЈ као највеће ванредне ситуације која је погодила ову територију, основни проблеми били су:

- недостатак дефинисаних начина за решавање проблема смештаја, исхране, здравствене заштите и решавања статуса, као и обезбеђења хуманитарне помоћи на основу искустава хуманитарних организација у збрињавању угроженог цивилног становништва у ванредним ситуацијама из ранијег периода;

- недовољна ефикасност хуманитарних организација у обављању основне улоге у збрињавању цивилног становништва у ванредним ситуацијама;

- непотпуност правне регулативе и инертност институционалног фактора у збрињавању угроженог становништва и отклањању последица ванредних ситуација;

- обим и динамика достављања и злоупотреба хуманитарне помоћи.

У веома тешким околностима, пре свега због грађанског рата с верским и етничким обележјем на територији бивше Југославије и интервенције НАТО-а, током последње деценије прошлог века створена је, по много чему, специфична ситуација у збрињавању цивила. У релативно кратком временском периоду – 1995. и 1999. године, догодила су се два велика друштвена поремећаја изазвана ратним дејствима а последица је био велики прилив прогнаних и избеглих лица, и то у два наврата. Тако се стицајем ратних околности крајем 20. и почетком 21. века у Србији нашло око 560.000 избеглица, ратом погођених и интерно расељених лица, па је збрињавање толиког броја угрожених људи било изузетно сложено и тешко.

Друштво у целини, а тиме и хуманитарне и друге невладине организације у земљи, нашло се у неповољној позицији да би ефикасније решавало проблеме избеглог и расељеног цивилног становништва.

На интензитет и ефекте процеса збрињавања тих категорија лица битно је утицало и негативно се одразило следеће:

– транзиција и трансформација државе и друштва која је дуготрајан, сложен и тежак процес;

– угашени и застарели индустријски и производно-привредни капацитети због догађаја који су се збили деведесетих година у бившој Југославији;

– прекинуте економске, привредне и трговинске везе у земљи и са иностранством;

– одређени степен неповерења и негативног односа према држави у међународној заједници који су проузроковани грађанским ратом;

– економске санкције, које су релативно дуго трајале и произвеле економску кризу;

– паралисан рад хуманитарних и других невладиних организација и ограничавање хуманитарне делатности.

Иако им је најзначајнији задатак збрињавање угроженог становништва у миру, тј. пружање хуманитарне помоћи, решавање одговарајућег смештаја, обезбеђење довољне количине хране и квалитетне исхране, ефикасна здравствена заштита и, поготову, решавање избегличког статуса, хуманитарне организације те проблеме не могу решити без помоћи надлежних државних институција и међународне заједнице. Стога је за комплетно решавање тих проблема неопходна сарадња и координирана делатност свих чинилаца који се ангажују на хуманитарном плану, при чему хуманитарне организације имају битну идејну, покретачку и стваралачку улогу. Наиме, ако постоје објективни проблеми на општем друштвеном плану, као амбијенту за деловање, хуманитарне организације не могу у потпуности да остваре своју основну улогу у збрињавању угроженог цивилног становништва. Збрињавање угроженог цивилног становништва у ванредним ситуацијама мора свестрано да се анализира и да се дефинишу стандарди који морају да се задовоље у свим елементима заштите и збрињавања, као и критеријуми за објективно решење. Јер, недостатак изграђених инструмената, методике и искуства у решавању конкретних проблема значајно отежава и умањује процес и ефекте практичног деловања хуманитарних организација на збрињавању угроженог цивилног становништва у ванредним ситуацијама.

На основу ставова избеглица, ратом погођених лица и интерно расељених лица о свом положају и третману, утврђени су значајно шаренило и разлике у свим елементима збрињавања. Такође, наглашено је да се збрињавање избеглица и расељених лица одвијало у многоме неорганизовано и стихијски, при чему су те категорије лица биле препуштене саме себи и зависиле су од својих способности за сналажење. Дакле, уз потпуно уважавање наведених тешкоћа, које су временом делимично умањене, проблеми заштите и збрињавања избеглог и расељеног становништва нису решавани на адекватан начин.

У области смештаја, која има витални значај за збрињавање избеглица и расељених лица, веома мало је учињено на организовању прихвата и размештају избеглица и расељених лица. Разлози за незадовољство смештајем великог броја избеглица и расељених лица, који су своје оцене засновали углавном на основу чињенице да имају кров над главом, могу да буду следећи:

- недостатак процена исхода тока и последица ратних догађања с хуманитарног аспекта, због чега је нагли прилив великог броја расељеног и избеглог становништва изазвао изненађење;

- недовољна спремност хуманитарних и невладиних организација и надлежних државних органа за организован и плански прихват и размештај тих категорија лица;

- недовољан број и скромна опремљеност постојећих колективних центара и недостатак резервних варијаната смештаја;

- недостатак непосредне и конкретне сарадње и координације у прихвату и смештају избеглица и интерно расељених лица између хуманитарних и других невладиних организација, као и са надлежним државним органима;

- изостанак праћења стања и предузимања конкретних мера ради побољшања смештаја.

Један од најтежих проблема у збрињавању угроженог цивилног становништва у ванредним ситуацијама јесте обезбеђење смештаја. Без обзира на узроке ванредне ситуације у мирнодопским и ратним околностима, прва активност у збрињавању угроженог становништва јесте евакуација из угроженог подручја и смештај људи. Стога решавање проблема смештаја, тог првог, најкритичнијег и најзначајнијег корака, који је основни предуслов успешног процеса збрињавања угроженог становништва, не би смело да буде препуштено случајности и да се решава на произвољан начин. Према томе, неопходно је да се област смештаја у систему збрињавања угроженог цивилног становништва стандардизује и доведе на ниво мобилне готовости, како би се у што краћем временском периоду могао функционално активирати. С обзиром на наведено, успешнијем остварењу улоге хуманитарних организација у области смештаја значајно би допринело:

- дефинисање појма, садржаја, типова и начина смештаја угроженог цивилног становништва у ванредним ситуацијама;

- прецизно дефинисање типова смештаја, при чему централизован, групни или заједнички вид смештаја у колективним центрима треба да буде основни тип, а сви остали, допунски типови смештаја користили би се по принципу слободног избора;

- дефинисање стандарда колективних центара (инфраструктура, опремљеност, аутономност и општи услови за нормалан живот);

- прецизирање критеријума за објективну оцену квалитета смештаја, што не треба да зависи од утиска испитаника, па ни искључиво од опсервације и слободне процене испитивача.

Регулисање тих питања могло би да буде основа за предузимање конкретних припрема хуманитарних организација за збрињавање угроженог становништва у евентуалним ванредним ситуацијама, као што су:

– избор и прилагођавање постојећих објеката (школе, касарне, одмаралишта, кампови, и слично) погодних за групни смештај угроженог становништва и евентуално формирање нових наменских колективних центара. Наравно, то су углавном објекти који се у редовном стању користе у друге сврхе, али могу да се предвиде и за коришћење у ванредним ситуацијама;

– предвиђање потреба и, зависно од могућности, опремање посебних домова за стара лица;

– формирање прихватних станица и места за прихват и евиденцију угроженог становништва ради стицања општег увида у број, структуру и стање угрожене популације, разврставање и размештај људи по објектима и типовима смештаја.

Дакле, добро организована, припремљена и високо мобилна прихватилишта први су и најважнији корак у успешном збрињавању угроженог становништва. Стога хуманитарне организације треба да имају припремљен глобални план деловања у хуманитарној акцији који је прилагодљив свакој врсти ванредне ситуације.

У области *исхране*, током претходног периода установљено је да је ослонац био на индивидуалним финансијским могућностима избеглица и интерно расељених лица и на помоћи рођака код којих су били привремено смештени. Податак да је веома мали број тих лица у вези с исхраном био ослоњен на колективне центре указује на чињеницу да у њима није било довољне количине и врста квалитетне хране, као и да није било могућности да се храна припрема. На основу тога, указано је на потребу да се изграде стандарди и критеријуми за квалитетну исхрану угроженог цивилног становништва по следећим сегментима:

– правовремено обезбеђење одређене количине артикала хране за текућу потрошњу, као и резерве хране;

– реактивирање и комплетно опремање заједничких кухиња у колективним центрима, или изван њих, и предвиђање формирања нових, зависно од развоја догађаја;

– обезбеђење централизованог начина спремања и поделе квалитетне хране у оквиру колективних центара.

Захваљујући релативно добро развијеној структури и распореду медицинских установа, као и политици социјалне заштите у земљи, област *здравствене заштите* избеглица и интерно расељених лица била је позитивно решена.

С обзиром на могућност настајања изненадних ванредних ситуација изазваних природним феноменима или, на пример, терористичким акцијама, у којима може да дође до масовних повреда и рањава-

ња у веома кратком временском периоду, хуманитарне организације требају да дефинишу правила деловања и поступања и у таквим случајевима. Да би збрињавање угроженог цивилног становништва било на завидном нивоу, потребно је да се правовремено:

- формирају и припреме мобилне санитетске екипе за рад у прихватилиштима и интервенције у процесу збрињавања становништва;
- с надлежним државним органима регулише могућност бесплатне поделе лекова болесним избеглицама и расељеним лицима, или уз минималну партиципацију;
- на исти начин обезбеди бесплатно лечење лица која оболе за време трајања избегличког или расељеничког статуса.

У ванредним околностима хуманитарном делатношћу се битно доприноси смањењу и ублажавању патњи угроженог цивилног становништва. У збрињавању избеглог и расељеног цивилног становништва као последице ратних дејстава или мирнодопских катастрофа хуманитарне организације имају приоритетну улогу – од њихове ефикасности зависи процес збрињавања угроженог цивилног становништва и уклањања последица. Ефикасно функционисање хуманитарних организација у ванредним ситуацијама условљено је бројним чињеницама, од којих су најзначајнији:

- ниво организацијске и мобилне спремности за брзо деловање у ванредним ситуацијама;
- материјално-финансијска могућност друштва;
- обим и интензитет конкретне међународне хуманитарне подршке;
- ниво изграђеног поверења и оствареног угледа хуманитарних организација у друштву;
- поштовање принципа Покрета Црвеног крста и Црвеног полумесеца и примена међународног хуманитарног права.

Збрињавање избеглица током деведесетих година прошлог века у Србији се умногоме показало као неефикасно. Та неефикасност се испојила кроз:

- недовољну припремљеност за организован прихват и смештај избеглица и интерно расељених лица;
- недовољан утицај на ниво животног стандарда људи у колективним центрима;
- недовољну организованост у расподели хуманитарне помоћи и непотпун увид у њено коришћење;
- изостанак помоћи у артиклима за задовољење хигијенских и свакодневних потреба;
- недовољан утицај на отклањање последице ванредне ситуације.

За такво деловање нису одговорне само хуманитарне организације, већ је оно последица многих околности у којима оне делују. Недостатак оквирних стандарда и критеријума за припадање, поделу и обезбеђење минималног животног стандарда и свакодневних потреба

штина свакако је један од разлога неефикасности хуманитарних организација. Међутим, стандардизација у области хуманитарне помоћи значајно зависи од обима и динамике достављања помоћи, а то је зависна и променљива категорија у хуманитарној делатности, поготову у изненадним ванредним ситуацијама. Стога и ту чињеницу треба узети у обзир приликом изграђивања система хуманитарне делатности.

Предлог за редефинисање улоге хуманитарних организација у збрињавању цивила у ванредним ситуацијама

На основу наведеног, указује се потреба за побољшањем заштите и збрињавања угроженог цивилног становништва од последица ванредних ситуација како са становишта практичне улоге хуманитарних организација, тако и са аспекта међународног хуманитарног права. Основне делатности националних и међународних организација Црвеног крста – здравствену и социјалну службу у ванредним ситуацијама, треба побољшати и подићи на одређени ниво на основу искустава из минулих ратова на простору бивше Југославије и интервенције НАТО-а на Савезну Републику Југославију. Будући да је у ванредним ситуацијама неопходно максимално ангажовање хуманитарних организација у збрињавању угроженог цивилног становништва, неопходно је да се још у миру, односно у периоду редовног стања, обаве правовремене припреме. У вези с тим, треба стално пратити, процењивати и изводити поуке и закључке из савремених друштвених дешавања и промена које се догађају у свету, као и у природном амбијенту, и томе прилагођавати хуманитарну делатност – одређене мере, радње и поступке.

Једна од првих мера у праћењу ефикасности хуманитарне делатности јесу проширивање и примена знања о међународном хуманитарном праву. Наиме, познавањем међународног хуманитарног права сви учесници у оружаном сукобу (припадници хуманитарних организација, војна лица, представници државних органа и цивилне заштите, медицинско особље итд.) и потенцијалне жртве таквих сукоба непосредно доприносе не само побољшању заштите жртава оружаних сукоба већ и безбедности хуманитарних радника који учествују у хуманитарној мисији у ратом захваћеном подручју. Такође, поштовањем у пракси правила међународног хуманитарног права и принципа Покрета Црвеног крста и Црвеног полумесеца обезбеђују се смањење и ублажавање људске патње.

Главну улогу у поштовању и примени међународног хуманитарног права, поред Покрета Црвеног крста и Црвеног полумесеца, имају националне хуманитарне и невладине организације, које морају да успостављају односе са надлежним државним институцијама и другим заин-

тересованим телима ради решавања питања која се односе на национално и међународно право и обезбеђења поштовања и примене међународног хуманитарног права. Покретањем иницијатива, предлога и захтева да се усвајају законске мере у вези са применом међународног хуманитарног права, заштитом амблема Црвеног крста, едукацијом и слично, национална друштва непосредно доприносе ширењу идеја, културе и знања, као и примени међународног хуманитарног права. Да би се знале границе понашања сваког лица и права на која се свако може позвати у оружаном сукобу, те како са хуманитарног становишта треба третирати оружане сукобе, неопходна је едукација становништва током редовног школовања, уз организовање курсева и информисање путем медија. Међутим, познавање, поштовање и примена међународног хуманитарног права и принципа Међународног покрета Црвеног крста и Црвеног полумесеца није само обавеза националних хуманитарних и других невладиних организација већ и међународноправна обавеза држава прописана у Женевским конвенцијама и допунским протоколима.¹ То подразумева и обавезу државе да дограђује постојећу правну регулативу, као и да оспособљава кадар за њено спровођење, укључујући и санкционисање ратних злочина.

Када је реч о међународном хуманитарном праву, због децентрализованог метода примене, принудно обезбеђивање поштовања тог права и санкционисање његових повреда преузеле су Уједињене нације. Међутим, механизми принудних мера УН, у којима доминирају односи моћи (употреба силе и економске санкције), а не владавина права, иако нису у вези с применом међународног хуманитарног права, ипак су најближи функцији обезбеђења његовог поштовања и примене. Због тога се у том праву морају изградити посебни механизми да би се избегли пристрасност и, често, дупли стандарди у примени принудних механизма Уједињених нација. Но, мора се схватити да се никаквим механизмима не може гарантовати минимум поштовања појединаца у оружаном сукобу. То се може постићи само васпитањем и образовањем, односно прихватањем чињенице да је чак и у оружаном сукобу непријатељ људско биће које заслужује поштовање.

Невладине хуманитарне и друге организације морају још у миру, путем сарадње са економским факторима друштва, радити на стварању материјалних резерви и обезбеђењу сигурних извора хуманитарне помоћи. И у тој области треба уредити правила понашања и поступања особља хуманитарних организација, како би се искључила злоупотреба хуманитарне помоћи и избегли злоупотреба и компромитовање целокупне делатности. Хуманитарну помоћ треба посматрати искључиво у контексту очувања живота и здравља људи, и она никако не сме да буде условљена било каквим политичким уступцима. Неоп-

¹ Чланови 47, 48, 127 и 144 Четири конвенције, чл. 83 и 87 Првог допунског протокола и чл. 19 Другог допунског протокола.

ходно је да се хуманитарна помоћ заснива на социоекономским индикаторима (број угрожених лица, демографски састав, економска и финансијска моћ, и слично), који могу помоћи да се утврде одговарајуће врсте помоћи, места и начин дистрибуције и мере за побољшање те помоћи. У вези с тим, треба обезбедити евиденцију како би се прикупили подаци о потребама и у најкраћем року доставили потенцијалним изворима помоћи ради хитног слања помоћи онима којима је најпотребнија.

Треба разрадити начин расподеле помоћи у ванредним ситуацијама како се не би злоупотребљавала и, евентуално, користила за политичке манипулације, као и начин заштите корисника те помоћи, при чему особље хуманитарних организација, па чак и донатори, треба да имају увид у расподелу и коришћење хуманитарне помоћи. Треба узимати у обзир и чињеницу да помоћ у ванредним ситуацијама може да допринесе смањењу социјалних тензија и политичке нестабилности, као и појави недостатка жеље за репатријацијом расељених лица због помоћи коју примају, па је важно да се успостави режим давања помоћи. Без обзира на развијеност система и обим хуманитарне помоћи, значајно је да се уважи чињеница да је веома важно превентивно деловање, како се помоћ не би тражила у време када је већ дошло до ванредне ситуације.

У збрињавању расељених и избеглих лица са простора бивше СФРЈ најмање је учињено на трајном решавању њиховог статуса и ослобађању од епитета избеглица и интерно расељено лице, што потврђује показатељ да је огроман број људи из те популације незадовољан својим садашњим статусом. Наиме, у протеклом периоду свега је мали број лица те категорије успео да на неки прихватљив начин коначно реши свој статус (што је више него мало).

Решење сталног места боравка, обезбеђење адекватног смештаја и стварање услова за економску независност, самосталан живот и сигурну егзистенцију расељено и избегло становништво види у коначном решењу садашњег статуса, при чему се готово половина те популације изјаснила за интеграцију у Србији. Међутим, дугогодишња неизвесност и спорост у решавању статуса, третман у друштву, све веће сиромашење и економска зависност и незапосленост повећавају менталну нестабилност, незадовољство и напетост тих категорија људи, те имају све мање наде да ће решити постојећу ситуацију. У вези с тим, треба узети у обзир чињеницу да је веома лоше решавање избегличког и расељеничког статуса умногоне резултат недостатка и недоречености позитивних прописа из области хуманитарног деловања у збрињавању угроженог цивилног становништва.

Недостатак стратегије националне безбедности, као основног документа који има стратегијски значај, као и непостојање закона о цивилној заштити, која ни правно ни практично није регулисана и која нема своје агенције, значајно је допринео стихијском раду и лошем

збрињавању избеглица и расељених лица. Комесаријат за избеглице покушавао је да премости неке проблеме, али је и он деловао ад хок, без адекватне правне претпоставке. Осим недостатка међусобне сарадње и нерегулисаних међусобних односа, невладине хуманитарне организације на територији Србије нису биле дужне да о садржају свог рада извештавају надлежне државне органе, те је долазило до преклапања активности или, чак, до њиховог изостанка.

За изузетно мали учинак у решавању коначног статуса избеглица и расељених лица, односно за готово занемарено и заборављено решавање тог проблема битног за будућност те угрожене популације, постоје политички, материјални и нормативно-правни разлози, од којих су најзначајнији:

- слаба материјално-финансијска способност државе и недовољна и нередовна помоћ међународне заједнице, због чега није у потпуности успела национална стратегија за решавање проблема те популације;

- непрецизна и непотпуна нормативно-правна регулатива и ограничења, спорост у изменама постојећих и доношењу нових позитивних прописа за спровођење интеграције;

- неуређени међусуседски односи између Републике Србије и нових држава, као и неповерење избеглог и расељеног становништва, што отежава процес репатријације,

- недовољно одлучно и споро деловање државе и међународне заједнице, националних и међународних хуманитарних организација на коначном решавању статуса те категорије становништва;

- недореченост и застарелост неких међународних правила и методике, и њихова селективна примена у пракси.

Савремене ванредне ситуације показују тенденцију повећања патњи и страдања цивилног становништва. Остваривање програмских циљева и задатака хуманитарних организација у ванредним ситуацијама, у којима је све израженије глобално угрожавање људи, материјалних добара и животне средине, мора да се прилагоди и усклади са условима и методама које произилазе из савремених изазова, ризика и претњи. У вези с тим, са хуманитарног становишта, неопходна је доградња нормативно-правне регулативе да би се створила правна основа за решавање проблема у области збрињавања угроженог цивилног становништва и ефикасније деловање хуманитарних организација у ванредним ситуацијама. Стога, у домаћем нормативно-правном систему треба предузети следеће:

- законском регулативом уредити дужности, права и обавезе, као и поступак надлежних институција у области савремених изазова, ризика и претњи;

- донети стратегију националне безбедности и, у оквиру ње, дефинисати и проблематику хуманитарне природе и однос државе према тој делатности;

– посебним законским прописима регулисати област цивилне заштите, њен однос и обавезе према хуманитарним организацијама у хуманитарним мисијама;

– законским прописима конкретније уредити сарадњу и координацију између хуманитарних и других невладиних организација и надлежних државних органа у спровођењу хуманитарних мисија;

– доделити одређена новчана средства из резерве Републике Србије за спровођење националне стратегије за решавање статуса избеглица и расељених лица (стамбени кредити и слично);

– по могућности, формирати наменски фонд за хуманитарну делатност.

У оквиру осавремењавања и доградње нормативно-правне регулативе, поред наведених препорука, неопходно је, уз подршку владе, хуманитарних и других невладиних организација, предузети и следеће:

– стандардизовати дефиницију ванредне ситуације, којом ће се обухватити и хуманитарна компонента, као заједничку основу и оквир деловања на хуманитарном плану свих сегмената;

– изградити националне базе података за ресурсе у случају природних катастрофа, с тим да их систематизују сви учесници у процесу решавања ванредних ситуација;

– стандардизовати методологију за прикупљање података на националном нивоу на основу израчунавања тоталних економских и еколошких губитака;

– обезбедити подршку и кооперацију између чинилаца који успостављају базу података да би се смањило преклапање, подржати размену података и побољшати јавни приступ бази података.

Када је о нормативно-правној регулативи реч, неке одредбе правила међународног хуманитарног права и у Повељи УН, посебно у вези са практичном применом у заштити угроженог цивилног становништва, у извесној мери су недоречене, па можда и застареле и превазиђене. Будући да се међународно хуманитарно право примењује само у заштити и збрињавању угроженог цивилног становништва у ванредним ситуацијама изазваним оружаним сукобима, пожељно је да се осавремени и учини општеважећим за све врсте ванредних ситуација. Због тога би Женевске конвенције и допунске протоколе требало допунити обавезом примене у заштити и збрињавању угроженог цивилног становништва и у ванредним ситуацијама насталим изван оружаних сукоба. Такође, било би веома корисно да се на међународном нивоу обавезу све националне државе, без обзира на то да ли су страна уговорница међународног хуманитарног права, на заштиту и збрињавање угроженог цивилног становништва у свим ванредним ситуацијама у миру и рату. То би било корисно и са хуманитарног становишта заштите и збрињавања угроженог цивилног становништва у ванредним ситуацијама изазваним природним феноменима, којих је по-

следњих година било више. На основу искуства, требало би стандардизовати и такве хуманитарне мисије на нивоу Међународног покрета Црвеног крста и Црвеног полумесеца, уз уважавање одређених су-гестија које би достављале националне хуманитарне организације.

Закључак

Ванредне ситуације су највећи безбедносни изазов у савременом свету. У последњој деценији 20. века, на основу искустава у збрињавању цивила у ванредним ситуацијама, утврђени су одређени проблеми које би требало разрешити, те се намеће питање редефинисања улоге хуманитарних организација.

Иако се данас више пажње посвећује превенцији ванредних ситуација, оне се често не могу спречити, па деловање свих субјеката који се баве хуманитарном делатношћу треба модернизовати и прилагодити новонасталим околностима. У будућим ванредним ситуацијама неопходно је ефикасније деловање, пре свега, у решавању проблема смештаја, исхране, здравствене заштите и, на крају, статуса расељених лица. Дакле, на основу искустава из протеклог периода, неопходно је редeфинисање улоге хуманитарних организација у деловању током ванредних ситуација које ипак има непроцењив значај. Тај веома важни задатак може да се реализује осавремењивањем међународног хуманитарног права, а затим и доследнијим поштовањем принципа рада хуманитарних организација.

Литература:

1. В. Јаковљевић, *Избеглице: међународна заштита, правни положај и животни проблеми избеглица, прогнаника и расељених лица*, „Међународна политика“, Београд, 1998.
2. В. Јаковљевић, *Систем цивилне одбране*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2006.
3. В. Јаковљевић, „Организовање друштва за заштиту и спасавање од елементарних непогода и катастрофа“, *Зборник Факултета одбране и заштите*, Београд, 1997.
4. В. Јаковљевић, „Динамика развоја и афирмације цивилне заштите у двадесетом веку“, *Зборник Факултета одбране и заштите*, Београд, 1999.
5. В. Јаковљевић, „Систем мера заштите и спасавања“, *Зборник Факултета одбране и заштите*, Београд, 2000.
6. В. Јаковљевић, „Правци развоја безбедносне и одбрамбене политике СРЈ и цивилне одбране“, *Зборник радова ФЦО*, Београд, 2001.
7. З. Вучинић, *Међународно ратно и хуманитарно право*, ВИЗ, Београд, 2001.
8. Ц. де Ровер, *Служити и штитити*, Међународни комитет Црвеног крста, Женева, 1998.
9. Т. Horlock-Jones, „The Nature of Disasters“, *The Journal of the Institute of Civil Defence*, London, 1990.

10. Зборник радова: *Избеглице – међународна заштита, правни положај и животни проблеми избеглица, прогнаника и расељених лица*, „Међународна политика“, Службени лист СРЈ, Правни факултет, Факултет политичких наука, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1998.
11. *Попис избеглица и других ратом угрожених лица у СРЈ*, UNHCR, Београд, 1996.
12. J. Harris Andrew, *Facing the Challenges of Military-Civil Cooperation in Complex Emergencies*
13. К. Штрбац, *Хуманитарне организације у збрињавању цивилног становништва у ванредним ситуацијама* (докторска дисертација), Факултет за безбедносне студије, Београд, 2006.