

ПОЛИТИКА, ПРАВО И ЕКОНОМИЈА

УДК 341.232

Прегледни рад

Српска политичка мисао

број 2/2016

год. 23. vol. 52

стр. 113-129

Тијана Шурлан

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Драган Млађан

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ У МЕЂУНАРОДНОМ ПРАВУ – НОВА ОБЛАСТ МЕЂУНАРОДНОГ ЈАВНОГ ПРАВА

Сажетак

Аутори у раду анализирају и образлажу став који се односи на формирање нове области међународног јавног права-права ванредних ситуација. Посебно се истражују и дефинишу етапе развоја и стварања међународне сарадње у области природних непогода и удеса који стварају ванредне ситуације које могу бити и катастрофалних размера. При томе се прави разлика између међународне и регионалне сарадње. Аутори образлажу гледиште да се природне непогоде и техногени удеси као ванредне ситуације, требају у овој области међународног права посматрати као јединствени објекат, и да су одвојени од ванредних ситуација социјалног порекла – рата. Такође, у раду се презентира класи-

фикација извора – докумената, принципа и правне регулативе разматране области – међународног права ванредних ситуација.

Кључне речи: природне непогоде, техногени удеси, ванредне ситуације, катастрофе, међународна сарадња, међународно право и ванредне ситуације

Ванредна ситуација представља стање, настало на одређеном простору/заједници, услед ванредних догађаја (*природних-елементарних непогода* (земљотреси, поплаве и др.); *техничко-технолошких* (техногених) удеса праћених радиоактивном и хемијском контаминацијом, експлозијама, пожарима, урушавањима; *социјалног порекла* (тероризам, рат и др.)), који би могли да или јесу проузроковали последице у виду људских жртава, значајног угрожавања здравља, животне средине и материјалних добара, због којих је поремећено редовно функционисање заједнице и активности становништва. Тема природних и техногених ванредних ситуација (у зависности од степена поремећаја функционисања заједнице могу бити некатастрофалне и катастрофалне (катастрофе, катаклизме, хаос)) није материја неинтересантна међународном праву. Напротив, приметан је континуитет временског периода током којег настају правни акти, различити по врстама, у којима се нормира понашање у ванредним ситуацијама. Додатно, изван број међународних владиних и невладиних организација активно се бави овом темом и учествује у активности-ма у кризним тренуцима¹⁾. Разлог због кога се данас осврћемо на тему ванредних ситуација лежи у актуелности и повећаном интересовању међународне заједнице за нормирање и предузимање активне улоге у ванредним ситуацијама природног и техногеног карактера.

Ванредне ситуације настале у оружаним конфликтима (рат) предмет су посебне области – међународног права оружаних сукоба и њим се регулишу друштвени односи који се тичу поштовања међународних норми у сфери вођења ратних операција и свих односа који из тога проистичу.²⁾

1) Више у: Драган Млађан, „Политика међународне сарадње Републике Србије у ванредним ситуацијама“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2012, стр. 487-508.

2) На пример Резолуција 46/182, испровоцирана је директно Заливским ратом, те је у том смислу и акценат катастрофе био везан за оружани сукоб и за хуманитарну асистенцију - *UN General Assembly Resolution 46/182 „Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations” from 19 December 1991.*; Andrea de Guttry, Surveying the Law, u: Andrea de Guttry, Marco Gestri, Gabriella Venturini (eds.), *International Disaster Response Law*, TMC Asser Press, Springer, 2012, стр. 3-44.

Двојба која постоји приликом одређивања појма и позиције нормативе у материји међународног права посвећеној ванредним ситуацијама, тиче се превасходно феномена фрагментације. Чувена је тема фрагментације међународног права – да ли је то тенденција која је корисна или штетна по међународно право?³⁾ У том смислу да ли би креирање још једне области међународног права – међународног права ванредних ситуација, било у правцу негативног поимања фрагментације као деструкције или би пак уобличавање нове области довело до увођења реда у ову материју, у сређивање и класификовање извора права који се баве овом материјом и тиме допринело бољој систематици међународно-правних норми и примени усвојених правних правила.

Поред теме уобличавања нове области међународног права – међународног права ванредних ситуација, те фрагментирања самог међународног јавног права, унутар корпуса норми које опредељују материју ванредних ситуација постоји унутрашње фрагментирање. Оно се одвија најпре у самом појму ванредних ситуација – да ли говоримо о стању које настаје само на феномену природних непогода или и на феномену техногених удеса; следствено томе, да ли је нормативни оквир за природне непогоде и техногене удесе, те из њих настале ванредне ситуације јединствен. Потом, фрагментација се даље може развијати по логици материје норми. Питање је – да ли ћемо унутар наведеног сета норми раздвојити норме којима се штите људи, те такве норме прикључити постојећем сету норми људских права или ћемо пак норме којима се штите људи у тренуцима ванредних ситуација базирати на људским правима као општем нормативном оквиру, а потом приступити њиховој конкретизацији и операционализацији кроз појединачне норме унутар корпуса међународноправних норми у ванредним ситуацијама.⁴⁾ Друго питање је – да ли је целокупна тема ванредних ситуација само у домену одговорности државе и евентуално и неких других субјеката међународног права (тзв. абнормалних субјеката међународног права) или поред одговорности она садржи корпус права и обавеза?⁵⁾

3) Ставови о феномену фрагментације видети у Извештају Комисије за међународно право: *International Law Commission, Report of the Study Group of the International Law Commission, Final Report on Fragmentation of International Law: Difficulties Arising From the Diversification and Expansion of International Law, A/CN.4/L.702 from 18 July 2006, par. 100.*

4) Пример приступа материји ванредних ситуација природног карактера искључиво са становишта људских права видети у: Erica Harper, *International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations*, IDLO, 2009.

5) Sara E. Davies, „Natural Disasters and the Responsibility to Protect”, *German Yearbook of International Law*, Vol. 55, 2012, pp.149-174.

1. ОПШТИ НОРМАТИВНИ ОКВИР

Општи међународно јавно правни оквир препознаје међународноправне принципе, фундаментална права и обавезе, као и специфичне, појединачне нормативне аранжмане који творе системску архитектуру правног поретка реаговања у ванредним ситуацијама. Дакле, постоји хијераријски – системски однос између правних правила који омогућава да и у недостатку конкретне, децидне правне норме, међународноправни поредак омогући реаговање и примену одређеног, хијерархијски вишег нормативног оквира. На највишем нивоу, нивоу правних принципа, налази се основна нормативна архитектура права-обавеза-одговорности.⁶⁾ У домену одговорности, за тему ванредних ситуација, потребно је подвући начелну могућност коју међународно јавно право препознаје – конципирање одговорности за радње *sine delicto*.⁷⁾ За радње које су посебно специфичне тј. ризичне, од држава се очекује улагање додатних мера опреза и обезбеђења.⁸⁾ Ова формула је управо примењива у материји ванредних ситуација.

Доктрина фундаменталних, основних права и обавеза држава као једно од основних права препознаје право државе на самоодржање. Право на самоодржање је право државе да примени читав спектар мера којима би се заштитила. У разради овог права разликују се самоодбрана на коју се држава може позвати у случају оружаног напада од стране друге државе и самозаштита која делује у ситуацијама када је егзистенција угрожена вишом силом, непогодама или као последица околности на које се није могло рачунати, тј. у ванредним ситуацијама.⁹⁾ У таквој ситуацији – ванредној ситуацији, држава може предузети читав низ специфичних мера, све до проглашења ванредног стања (као нпр. затварање граница, увођење додатних мера контроле, превенције, прегледа и сл.).¹⁰⁾

6) Rebecca M Bratspies., „State Responsibility for Human-Induced Environmental Disaster“, *German Yearbook of International Law*, Vol. 55, 2012, pp. 175-216.

7) Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, Београд, 2010, стр. 228.

8) M.A. Fitzmaurice, *International Protection of the Environment*, *Recueil des Cours* 293 (2001), стр. 232; Jan Albers, *Responsibility and Liability in the Context of Transboundary Movements of Hazardous Wastes by the Sea – Existing Rules and the 1999 Liability Protocol to the Basel Convention*, Springer, 2015, стр. 36.

9) Смиља Аврамов, Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, Београд, 1999, стр. 99.

10) Драгутин Аврамовић, Драган Млађан, „Ванредно стање и ванредна ситуација-компаративни термиолошки и садржајни аспекти“, *Теме*, Универзитет у Нишу, Ниш, бр. 2/2014, стр.767-781.

На нешто нижем хијерархијском нивоу налази се маса норми исте хијерархијске равни – конвенционалне природе, у којима се посредно дотиче тема ванредних ситуација. Најбољи пример ове групације норми су норме међународних људских права, као и норме међународног хуманитарног права. Логика је једноставна – и у ванредним ситуацијама мора се мислити на заштиту људских права; односно, ванредно стање не сме бити изговор за угрожавање људских права.

Активности у правцу примене и тумачења људских права у контексту ванредних ситуација предузео је и Савет за људска права, као помоћни орган Генералне скупштине УН.¹¹⁾ Пресудну пажњу овог тела привукао је земљотрес у Хаитију 2010. године, након чега се Савет организованије упустио у разматрање и адаптирање нормативног оквира ванредних ситуација.¹²⁾ Резолуција усвојена од стране ГС УН, а у припреми и редакцији Савета, усмерена је ка промовисању и заштити људских права у периодима после катастрофалних ванредних ситуација и сукоба.¹³⁾ Печат на материји ванредних ситуација оставило је још једно важно тело у материји међународног права – Канцеларија Високог комесара за људска права, помоћни орган Секретаријата УН.¹⁴⁾ Канцеларија се укључила у програм Смањења ризика од катастрофа кроз глобалну платформу акцентујући да се приликом ванредних ситуација мора примењивати корпус међународних људских права. У том смислу и јесте наглашено да државе имају обавезу да заштите људска права пре, за време и после трајања ванредних ситуација.¹⁵⁾

Поред наведене две области, још једна област посебно је важна за тему ванредних ситуација – међународно право заштите и очувања животне средине. Право заштите и очувања животне средине такође се сматра новом облашћу међународног јавног права, са још увек постојећим дилемама о предмету и (не)уједна-

11) Тијана Шурлан, *Универзална међународна људска права – механизми заштите*, Београд, 2014, стр. 27-34.

12) Walter Kälin, „The Human Rights Dimension of Natural or Human-Made Disasters“, *German Yearbook of International Law*, Vol. 55, 2012, pp. 119-148.

13) UN General Assembly, 22-16. Promotion and protection of human rights in post-disaster and post-conflict Situations, A/HRC/RES/22/16 from 10 April 2013.

14) Тијана Шурлан, *Универзална међународна људска права – механизми заштите*, Београд, 2014, стр. 38-41.

15) International Strategy for Disaster Reduction, Disaster Risk Reduction in the United Nations – Roles, mandates and areas of work of key United Nations entities, 2011, стр. 37-38, Internet, http://www.preventionweb.net/files/18933_directory.pdf#page=44.

ченом схватању њених основних појмова.¹⁶⁾ Предмет ове области усмерен је ка предузимању оних радњи којима се чува природа, у најширем поимању те одреднице, од спречавања загађења, настајања нових извора загађења, рационалне употребе природе.¹⁷⁾ Ова област стога покрива широк спектар тема од заштите флоре и фауне, преко заштите атмосфере и озонског омотача, до ограничења и усмерења коришћења нуклеарне енергије.¹⁸⁾ Управо стога свака од наведених тема може се појавити као тема преклапања са материјом ванредних ситуација.

Место наведених одредаба у нормативном оквиру међународног права ванредних ситуација потврђено је и у јуриспруденцији Европског суда за људска права, који је ослонцем на право на живот разматрао обавезу држава да посебним мерама заштити људски живот у ванредним ситуацијама. Случај покренут против Русије у контексту је природне непогоде, док је ванредна ситуација у Турској била изазвана људским фактором. У случају против Русије Суд је нашао да је Русија прекршила члан 2 Европске конвенције о људским правима – право на живот, тако што није одговорила својој обавези да заштити становништво од клизишта и правовремено реагује на лицу места и пресељењем становништва, а што је довело до смрти лица.¹⁹⁾ У случају против Турске Суд је такође нашао одговорност Турске за смрт лица насталих услед експлозије метана, за коју је утврђена одговорност Турске нечињењем.²⁰⁾ Оба наведена случаја посебно су значајна јер потврђују школу мишљења да у нормативном оквиру нема места разликовању природних непогода и удеса изазваних од стране човека. Јуриспруденција Европског суда за људска права превагнула је тас ка универзалној обавези и одговорности држава за заштиту људи у ванредним ситуацијама.

16) Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, Београд, 2010, стр. 692.

17) *Ibid*, стр. 692-693.

18) Тако нпр. Конвенција о међународној трговини угроженим врстама дивље флоре и фауне из 1973, Конвенција о очувању миграторних врста дивљих животиња из 1979, Конвенција о биолошкој разноврсности из 1992, Конвенција СЕ о очувању европске дивљачи и природних станишта из 1979, Конвенција о прекограничном загађивању на великим удаљеностима из 1979, Конвенција о заштити озонског омотача из 1985, као и читав низ конвенција које регулишу загађивање са бродова, видети у Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, Београд, стр. 714.

19) European Court for Human Rights, *Bundayeva and others v. Russia*, 15339/02, Judgement 20 March 2008.

20) European Court for Human Rights, *Oneryildiz v. Turkey*, Application no. 48939/99, Judgment 30 November 2004.

2. МАТЕРИЈАЛНИ ИЗВОРИ ПРАВА У ОБЛАСТИ ВАНРЕДНИХ СИТУАЦИЈА

Пре него приступимо осликавању конкретног нормативног оквира који је заправо скуп формалних извора међународног јавног права у материји ванредних ситуација, није згорег осврнути се на онај аспект јуридикчке феноменологије коју правници позитивисти обично не обрађују, а тиче се материјалних извора права. Природне непогоде свакако нису *novum*, као што то нису ни удеси изазвани активностима човека. У литератури се ипак осврће на неке конкретне, посебно трауматичне догађаје као покретаче таласа нормирања понашања држава у ситуацијама природних непогода и удеса. Као прекретнице, наводе се: удес у хемијској фабрици у граду *Севесо* (Италија) 1976. г. због кога је око 5.000 лица морало трајно да напусти своје домове; хемијски удес у граду *Бопалу* (Индија), 1984. г. у фабрици за производњу пестицида, који је однео 2.000 живота и довео до различитог степена повреда код више од 200.000 људи; удес у нуклеарној централни у *Чернобилу* у Украјини при коме је облак радиоактивне прашине и гаса, контаминирао површину од 60.000 km² само у Русији. У удесу у *Чернобилу* погинуло је на десетине и смештено у болнице на стотине људи, на контаминираој територији се нашло 7.608 насеља, у којима је живело око три милиона становника.²¹⁾

Ова три догађаја су у значајној мери утицала на доношење значајних међународних докумената која регулишу техногену безбедност, као нпр. Конвенција о нуклеарној безбедности из 1994, Конвенција ОУН о прекограничним ефектима индустријских удеса из 1992. г. За тринаест година 21. века човечанство је преживело страшне природне непогоде:²²⁾ „*Поплава века*“ погодила је у лето 2002. г. 13 европских земаља. Само у Немачкој, Чешкој и Аустрији штета је износила 17,4 милијарди евра; *земљотрес и цунами у Индијском океану* (2004 г.) је погодио 15 земаља и однео више од 250 хиљада људских живота. Економска штета је износила 34 милијарде долара; *ураган „Катрина“* (2005 г.) је оштетио и срушио више од 1,2 милиона објеката, поплављен је град Њу Орлеанс, више од 1.800 људи је погинуло а 600 хиљада је морало да напусти своје домове, штета је износила 108 милијарди долара; *земљотрес у Хаитију* (2010 г.), при чему је скоро сасвим срушен

21) Борис С. Мاستрюков, *Безопасность в чрезвычайных ситуациях*, Москва, 2015, стр. 7.

22) *Ibid*, стр. 7.

главни град Порт-о-Пренс, више од 220 хиљада људи је погинуло, а више од милион је остало без крова над главом, земља је претрпела материјалну штету упоредиву са њеним годишњим БНД (11,58 милијарди долара у 2008. г.); *ерупција вулкана Еја-фјадлакеидл* (2010 г.), при чему је било отказано више од 100 хиљада авионских летова, десетине аеродрома је било затворено, а авиокомпаније су претрпеле материјалну штету од укупно 5 милијарди евра; *шумски пожари у Русији* (2010 г.), при чему су изгореле шуме на површини од преко 2,3 милиона хектара, густе оштри смог је обавио читав западни део Русије, штета нанесена шумском фонду од пожара је износила 375 милијарди долара.

Чињеница неоторива јесте да су земљотреси, поплаве и урагански ветрови постојали и раније, те да они свакако нису тај *novum* који је потребни материјални извор за креирање формалног извора. Статистички подаци о броју ипак у овој ствари доводе до кристалисања. Наиме, податак који је илустративан је да је у свету само у периоду 2007-2010 било укупно 1843 катастрофа (природних – 1453; техногених – 390), при којима је страдало 579500 људи и причињена материјална штета од 629 милијарди америчких долара.²³⁾ Ноторно је рећи да је насељеност данас гушћа него што је била пре 40 година; исто се односи и на изграђеност објеката, постројења, инфраструктуре. Самим тим и удари природе или грешке човека оличене у изазивању ванредних ситуација остављају далеко веће последице.

Друго, природне непогоде, повлаче за собом и катастрофе много ширих размера, а могу иницирати и техногене катастрофе („домино ефекат“). Упечатљив је пример земљотреса у Јапану (2011 г.), који је изазвао цунами таласе, који су направили велику штету и изазвали удес у нуклеарном постројењу у месту Фокушимима, при чему се показало да знање корисника и системи безбедности постројења са опасним материјама и даље нису довољно поуздани.

3. МЕЂУНАРОДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ, ТЕЛА И МЕХАНИЗМИ

Пре него што се пређе на сагледавање нормативног оквира, потребно је навести и активности које су предузимане од стране међународне заједнице у ванредним ситуацијама. Чињеница јесте

23) *Ibid*, стр. 8

да свака држава предузима све што је у њеној моћи да ублажи последице природних непогода и удеса, при чему се државе које су економски јаче и политички стабилније боље носе са непогодама и катастрофама од држава које су неразвијеније. Но, размере савремених непогода и удеса су такве да чак и државе које јесу развијене и уређене не успевају да се потпуно саме носе са нивоом страдања и штета које настају.

Но, независно од индивидуалне и *ad hoc* подршке држава, међународна заједница је усплила читав низ међународних организација, тела и механизма на задатку ублажавања последица непогода и удеса.²⁴⁾

Није згорег поменути бар неке од њих. ГС УН оформила је посебно тело – Канцеларију УН-а за смањење ризика од катастрофа.²⁵⁾ При УН постоји и Канцеларија за координацију активности хуманитарне помоћи (UNOCHA) која мобилише и координира колективна настојања међународне заједнице, посебно оних из система УН-а, ради свеобухватног и правовременог задовољења потреба оних који су изложени људској патњи и материјалној деструкцији у ванредним ситуацијама. Од темељних, прекретних догађаја за формирање организованог одговора на ванредне ситуације свакако се мора поменути Светска конференција за смањење природних катастрофа, одржана 1994 у Јокохами (Јапан).²⁶⁾ Продукт рада Конференције је Извештај Светске конференције о смањењу природних катастрофа, који је као такав усвојила Генерална скупштина УН и покренула читав талас потоњих активности у овој материји.²⁷⁾ Конференција у Јокохами постала је модел на коме су потом организоване још две конференције, координиране од стране Канцеларије УН – у Кобеу (Јапан) је конференција одржана 2005, те потом у Сендају (Јапан) 2015. године.²⁸⁾ Обе конференције произвеле су материјале, правне акте – извештаје и смернице за поступање. Тако нпр. у Извештају са

24) Валентина В. Лисаускайте, „Итоговые документы международных конференций как источник международного права чрезвычайных ситуаций”, *Сибирский юридический вестник*. №1. 2013, с. 118-121.

25) United Nations Office for Disaster Risk Reduction, UN General Assembly Resolution, 56/195. International Strategy for Disaster Reduction, A/Res/56/195 from 21 January 2001.

26) United Nations World Conference on Natural Disaster Reduction, Yokohama, Japan, 23-27 May 1994.

27) Report of the World Conference on Natural Disaster Reduction, A/CONF.172/9, 27 September 1994.

28) На Конференцији у Кобеу усвојен је Оквирни документ за поступање за период 2005-2015: *Hyogo Framework for Action: Building the Resilience of Nations and communities to Disasters*. Накнадно, овај документ је усвојен и од стране Генералне скупштине УН

Конференције у Сендау креиран је план рада за период од 15 година.²⁹⁾ Идеја је била да се оформи документ са конкретним и примењивим смерницама рада, које при том омогућавају брзу и квалитетну процену постигнућа.³⁰⁾ Држава је опредељена као примарно одговорна, али не и једина; апострофиран је шири приступ, оријентисан превасходно ка заштити људи, при чему међународна, регионална, субрегионална и прекогранична сарадња представљају концентрацију подршке државе, њеним централним и локалним властима.³¹⁾

Канцеларија УН за смањење ризика од природних непогода и катастрофа утолико организује, а потом свој рад заснива на документима продукованим на поменутим конференцијама. Сва три документа чине основ рада Канцеларије, односно подлогу за израду њене стратегије и деловања, засноване на подршци великог броја учесника конференција и уткане у заједничке ставове. Управо на овим основама креиран је нови правац рада – међународни менаџмент (управљање) ванредних ситуација.³²⁾

Ново тело основано под окриљем УН, а у координацији са ставовима заузетим на Конференцији у Сендау и са Канцеларијом УН за смањење ризика од катастрофа је Отворена међувладина експертска радна група. Задатак групе је да на експертском нивоу помогне у примени научних сазнања и метода у процесу умањења ризика од настајања различитих облика ванредних ситуација. Рок за формирање овог тела и почетак рада је децембар 2016. године.³³⁾

Поред УН на универзалном нивоу се појављује читав низ других организација – најактивније су УНЕСКО, ФАО, МОР.³⁴⁾ Свакако да посебну улогу и тежиште има Међународна агенција

Резолуцијом 60/195. (Damon Coppola, *Introduction to International Disaster Management*, Elsevier, 2015, стр. 7.)

29) UN General Assembly Resolution, 69/283. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030 A/Res/69/283 from 23 June 2015.

30) *Ibid*, Preamble 1.

31) *Ibid*, par.6-8.

32) Damon Coppola, *Introduction to International Disaster Management*, Elsevier, 2015, стр. 12-13.

33) Група је основана Резолуцијом Генералне скупштине УН: UN GA Resolution, 69/284. Establishment of an open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction, A/RES/69/284 from 25 June 2015.

34) Валентина В. Лисаускайте, „Международное право чрезвычайных ситуаций как новая отрасль международного права”, *Вестник Томского государственного университета*. №362 (сентябрь). 2012, с. 133-137.

за атомску енергију и велики број конвенција и протокола донетих под окриљем ове организације, а којима се регулишу различити аспекти поступања и одговорности у материји нуклеарне енергије.³⁵⁾

Регионалне организације су такође препознале важност теме и потребу ангажовања у ванредним ситуацијама. Све регионалне организације нормирале су теме из материје ванредних ситуација. За нас је од значаја продукција Савета Европе, под чијим је окриљем 1987. године потписан Отворени делимични споразум СЕ о организацији, спречавању и пружању помоћи у случају природних и техногених катастрофа.

Најдаље у конкретизацији обавеза држава унутар усвојених правних аката отишло се у Европској Унији. Савет Европске Уније (ЕУ) је 1982. г. донео Директиву 82/501/ЕЕС о опасностима озбиљних удеса извесних индустријских активности – Севесо I Директива, са изменама 1996 – Севесо II Директива и 2012 Севесо III Директива. Такође, ЕУ је 2007. г. усвојила *Директиву* 2007/60/ЕС о поплавама.³⁶⁾

4. ФОРМАЛНИ ИЗВОРИ ПРАВА

У прегледу формално правног нормативног оквира аутори не-правници који се често баве овом проблематиком са аспеката безбедности, највећи акценат дају тзв. меком праву – великом броју резолуција, смерница и акционих програма који су усвајани под окриљем међународних организација и на међународним конференцијама.³⁷⁾

У погледу општег нормативног оквира за тему ванредних ситуација не сме се пренебрегнути Резолуција бр. 42/169 усвојена 1989 у ГС УН – Међународна декада смањења природних катастрофа.³⁸⁾ Резолуција и унутар ње Анекс – Међународни оквир

35) Преглед правних аката видети на веб-сајту: <https://ola.iaea.org/ola/treaties/multi.html>.

36) EU Council Directive 82/501/EEC of 24 June 1982 on the major-accident hazards of certain industrial activities.

37) Валентина В. Лисаускайте, „Международно-правовые акты рекомендательного характера по регулированию сотрудничества государств в сфере защиты от стихийных бедствий и катастроф“, *Сибирский юридический вестник*. №1. 2012, с. 123-128.

38) UN GA Resolution 44/236 – International decade for natural disaster reduction, A/Res/44/236 from 2 December 1989. Потом Резолуција ГС ОУН из 1999. г. – *Међународна стратегија за смањење катастрофа Уједињених нација* из које је настала и глобална платформа за смањење ризика од катастрофа 2004.

активности за Међународну декаду смањења природних катастрофа односи се само на природне непогоде.

У складу са тиме су пројектоване активности држава које се *summa summarum* свode на предузимање радњи реаговања на природне катастрофе.³⁹⁾ Сет активности је дефинисан у односу на УН, односно радње које треба да предузму са циљем превенције и помоћи у ситуацијама природних катастрофа.⁴⁰⁾ Но, треба подвући хронологију у настајању ових докумената, те чињеницу да је у старијим документима приметно раздвајање природних катастрофа и тзв. „људских (техногених) катастрофа“.

Свесна отворених питања, као и нове области у настајању, ГС УН дала је у задатак свом помоћном органу – Комисији за међународно право да изврши систематску анализу материје и креира нацрта конвенције о заштити људи у ванредним ситуацијама.⁴¹⁾ Комисија је рад отпочела 2007.г., именовањем Едуарда Валенсија Оспине (*Eduardo Valencia-Ospina*), као специјалног известиоца. Мандат радној групи садржао је упутство о свеобухватном приступу материји. Као резултат креиран је Нацрт чланова о заштити људи у ванредним ситуацијама.⁴²⁾ Прва верзија је креирана 2014 и државама је дат рок до 1. јануара 2016. да поднесу коментаре и амандмане.⁴³⁾

У Извештају Радне групе наглашено је да се ради о новој области међународног права, иницираној учесталим ванредним ситуацијама катастрофалних размера које погађају велики број људи. Као таква, констатује се, постаје предмет бриге међународне заједнице и јавља потребу држава да заједнички и удружено приступе реаговању у случајевима катастрофа, пошто национални системи за управљање у ванредним ситуацијама нису у стању да самостално отклоне последице истих.

Сводећи преглед конвенција које могу чинити правну базу нове области међународног јавног права могле би се придода-

39) *Ibid*, Part A, Part B.

40) *Ibid*, Part C, par.5-10.

41) Flavia Guistiniani Zorzi, The Works of the International Law Commission on “Protection of Persons in the Event of Disasters”- A Critical Appraisal, u: Andrea de Guttry, Marco Gestri, Gabriella Venturini (eds.), *International Disaster Response Law*, TMC Asser Press, Springer, 2012, str. 65-84.

42) Текст нацрта видети на http://legal.un.org/ilc/texts/6_3.shtml. Коментар Нацрта који је усвојила Међународна федерација Црвеног крста и Црвеног полумесеца, Internet, <http://www.ifrc.org/what-we-do/disaster-law/research-tools-and-publications/the-ilc-and-disasters/#sthash.g166glYS.dpuf>.

43) UN, International Law Commission, First Report, A/CN.4/L.831.

ти списку још и ове.⁴⁴⁾ Свакако треба споменути Конвенцију о стављању на располагање телекомуникационих ресурса ради ублажавања последица непогода и спровођења операција на пружању помоћи од 1998. године (Конвенција из Тампереа), као и Оквирну конвенција о пружању помоћи у области цивилне заштите од 2000. године, усвојене у оквиру Међународне организације за цивилну заштиту. У Хелсинкију је, иницирано од стране УН, потписана Конвенција о прекограничном утицају индустријских хаварија 1992. Истовремено, у Хелсинкију је потписана и Конвенција о прекограничној употреби и заштити водених токова и међународних језера, а уз ове две конвенције 2003. године закључен је Протокол о грађанској одговорности за штету и надокнаду штете изазване прекограничним утицајима индустријских хаварија на прекограничним водама. И на самом крају поменути још једном велику нормативну активност Међународне агенције за атомску енергију и као илустрацију Конвенцију о раном обавештавању о нуклеарној несрећи, Конвенцију о помоћи у случају нуклеарне хаварије или радиолошке ванредне ситуације, Конвенцију о нуклеарној безбедности, Конвенцију о физичкој заштити нуклеарног материјала.

Приказани преглед сасвим јасно указује на то да је материја ванредних ситуација тема међународног јавног права, односно уређивања права и обавеза субјеката међународног права у околностима ванредних ситуација. Очигледно је да постоји јединствен предмет, али и доста широка и разнородна садржина ове области, која покрива теме почев од природних непогода, природних катастрофа, преко хаварија као последица људске активности до оних које се појављују као комбиноване.

У хијерархијском односу норми и области унутар корпуса општег међународног јавног права несумњиво је приказано да се највиши принципи примењују на материју ванредних ситуација, а потом да ову материју одређују поједини аспекти већ устоличених области међународног јавног права. Постоји тесна веза између материје ванредних ситуација и материје заштите природне околине човека. Ове две области раздвајају се потом

44) Fisher David, „The Future of International Disaster Response Law”, *German Yearbook of International Law*, Vol. 55, 2012, pp. 87-118.

на норме у редовном стању ствари и на норме које се примењују у инцидентним ситуацијама.

Међународно јавно право неминовно прати развој живота. Са повећањем како броја катастрофа, тако и њихових последица јасно је да право мора дати свој одговор, као начин уношења реда у понашању, правилности у поступцима, а са циљем заштите људи и смањења негативних последица.

На тај начин, можемо констатовати да пракса међународних субјеката и појединих држава, као и карактеристике основа за формирање самосталне области права, а које су дефинисане у теорији права и међународног права – потврђују настајање нове, самосталне области међународног права – међународног права за ванредне ситуације.

ЛИТЕРАТУРА

- Аврамов Смиља, Крећа Миленко, Међународно јавно право, Београд, 1999.
- Аврамовић Драгутин, Млађан Драган, „Ванредно стање и ванредна ситуација – компаративни термилошки и садржајни аспекти“, *Теме*, Ниш, бр. 2/2014, стр.767-781.
- Крећа Миленко, Међународно јавно право, Београд, 2010.
- Млађан Драган, „Политика међународне сарадње Републике Србије у ванредним ситуацијама“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2012.
- Шурлан Тијана, *Универзална људска права – механизми заштите*, Београд, 2014.
- Лисаускайте Валентина Влодо, „Международное право чрезвычайных ситуаций как новая отрасль международного права“, *Вестник Томского государственного университета*. №362 (сентябрь). 2012, с. 133-137.
- Лисаускайте Валентина Влодо, „Итоговые документы международных конференций как источник международного права чрезвычайных ситуаций“, *Сибирский юридический вестник*. №1. 2013, с. 118-121.
- Лисаускайте Валентина Влодо, „Международно-правовые акты рекомендательного характера по регулированию сотрудничества государств в сфере защиты от стихийных бедствий и катастроф“, *Сибирский юридический вестник*. №1. 2012, с. 123-128.
- Мастрюков Борис С., *Безопасность в чрезвычайных ситуациях*, Москва, 2015.
- Albers Jan, „Responsibility and Liability in the Context of Transboundary Movements of Hazardous Wastes by the Sea – Existing Rules and the 1999 Liability Protocol to the Basel Convention“, Springer, 2015.
- Bratspies Rebecca M., „State Responsibility for Human-Induced Environmental Disaster, *German Yearbook of International Law*, Vol.55, 2012, pp.175-216.

- Coppola Damon, *Introduction to International Disaster Management*, Elsevier, 2015.
- Davies E. Sara, „Natural Disasters and the Responsibility to Protect“, *German Yearbook of International Law*, Vol.55, 2012, pp.149-174.
- Fisher David, „The Future of International Disaster Response Law“, *German Yearbook of International Law*, Vol.55, 2012, pp. 87-118.
- Fitzmaurice, M.A., „*International Protection of the Environment*“, *Recueil des Cours* Vol. 293, 2001, стр. 9-488.
- Guistiniani Zorzi Flavia, The Works of the International Law Commission on “Protection of Persons in the Event of Disasters”- A Critical Appraisal, u: Andrea de Guttry, Marco Gestri, Gabriella Venturini (eds.), *International Disaster Response Law*, TMC Asser Press, Springer, 2012, стр. 65-84.
- Guttry de Andrea, Gestri Marco, Venturini Gabriella, „*Surveying the Law*“, y: Guttry de Andrea, Gestri Marco, Venturini Gabriella (eds.), *International Disaster Response Law*, TMC Asser Press, Springer, 2012, стр. 3-44.
- Harper Erica, *International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations*, IDLO, 2009.
- Kälin Walter, „The Human Rights Dimension of Natural or Human-Made Disasters“, *German Yearbook of International Law*, Vol. 55, 2012, pp. 119-148.
- Правни акти и интернет сајтови
- EU Council Directive 82/501/EEC of 24 June 1982 on the major-accident hazards of certain industrial activities.
- European Court for Human Rights, Bundayeva and others v. Russia, 15339/02, Judgement 20 March 2008.
- European Court for Human Rights, Oneryildiz v. Turkey, Application no. 48939/99, Judgment 30 November 2004.
- UN GA Resolution 46/182 „Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations” from 19 December 1991.
- UN GA Resolution, 69/284. Establishment of an open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction, A/RES/69/284 from 25 June 2015.
- UN GA Resolution, 69/283. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030 A/Res/69/283 from 23 June 2015.
- UN GA Resolution 44/236 – International decade for natural disaster reduction, A/Res/44/236 from 2 December 1989.
- UN GA 22-16. Promotion and protection of human rights in post-disaster and post-conflict Situations, A/HRC/RES/22/16 from 10 April 2013.
- UN International Law Commission, First Report, A/CN.4/L.831.
- UN International Law Commission, Report of the Study Group of the International Law Commission, Final Report on Fragmentation of International Law: Difficulties Arising From the Diversification and Expansion of International Law, A/CN.4/L.702 from 18 July 2006.
- UN International Strategy for Disaster Reduction, Disaster Risk Reduction in the United Nations – Roles, mandates and areas of work of key United Nations entities, 2011.

UN Office for Disaster Risk Reduction, UN General Assembly Resolution, 56/195. International Strategy for Disaster Reduction, A/Res/56/195 from 21 January 2001.

UN International Strategy for Disaster Reduction (General Assembly) resolution 54/21, 1999.

UN Report of the World Conference on Natural Disaster Reduction, A/CONF.172/9, 27 September 1994.

UN World Conference on Natural Disaster Reduction, Yokohama, Japan, 23-27 May 1994.

<https://ola.iaea.org/ola/treaties/multi.html>.

http://legal.un.org/ilc/texts/6_3.shtml.

<http://www.ifrc.org/what-we-do/disaster-law/research-tools-and-publications/the-ilc-and-disasters/#sthash.g166glYS.dpuf>.

Tijana Surlan, Dragan Mladjan

INTERNATIONAL LAW ON EMERGENCY SITUATIONS – NEW PART OF THE INTERNATIONAL PUBLIC LAW

Resume

In the several previous decades there is a trend of the growth of legal acts regulating various issues of natural disasters and catastrophies. In the last two decades it is obvious that international organisations have been engaged in regulating rights and duties, but also in taking the active role when it comes to emergency situation.

Bearing in mind the overwhelming growth of international law instruments, an issue emerged – are we witnessing the birth of the new part of the International Public Law? If we go into the process of analysis we can easily find out that existing international law norms can, on the general level, cover emergency situation. However, besides existing international law principles and general norms on responsibility and damage compensation there is new substantive law corpus, governing rights and duties of states.

The process of the regulation is occurring twofold. One portion of that corpus is generated in the soft law sources, predominantly throughout the work of the international organisations and conferences. There is quite developed corpus of resolutions, frameworks and action plans adopted by UN, UNESCO, IAEA, ILO, IFRC. The other portion

is generated throughout the negotiation process, finalised in new international treaties. At the present time there is large number of convention covering wide range of emergency issues.

As the new part of the International Public Law – the Law on the Emergency Situations has its very important conection within the International Human Rights Law. In fact, main point and *raison d'être* of this new law is prevention and protection of people. The main idea is not to annul human rights when it comes to emeregnecy situation.

From the pure legal point of view there is dilema whether natural disasters and manmade catastrophies should be regulated within the same corpus of norms and in the same manner or law should approach to them differently? The answer is clear – rights, duties and responsibilities of states are the same no matter of the origin of the disaster and it should be sumirised as the help to human beigns.

As for the conclusion the authors confirm that new part of the International Public Law governing rights, duties and responsibilty in the emergency situation has not yet been finalised, but that there is solid ground for it.

Key words: natural disasters; manmade catasrophies; emergency sitations; international cooperation, international public law, international law on emergency situation

* Овај рад је примљен 14. 03. 2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 09. 06. 2016. године.