

Izlaganje na znanstvenom skupu

UDK: 323.1(497.5-04)
327.39(497.5-04)Primljeno u uredništvo: 25. listopada 2010.
Prihvaćeno za tisak: 1. prosinca 2010.

Koncept pograničnih zajednica i manjinski odnosi

VLATKO CVRtilA,* MARTA ZORKO,**
MAJA BANOVAC****Sažetak*

Pogranične zajednice model su interakcije stanovništva s dvije strane granične linije. Ta se interakcija i kohezivnost zajednice mjeri razinom suradnje i posebnih odnosa koji se razlikuju od onih na državnim razinama. Koncepti euregija i pograničnih regija neki su od primjera takve suradnje. Ona je vidljiva iz posebnih zakona i propisa koji su usmjereni prema pojedincima koji čine spomenute zajednice, iz zajedničkih projekata i suradnje koja može nastati na dobrovoljnoj razini (očuvanje specifičnog narječja ili običaja u kulturnom smislu) ili pak iz nužde (projekti za očuvanje zajedničkih tokova rijeka, djelovanja u kriznim situacijama i slično). Takva suradnja itekako je korisna i za pripadnike manjinskih zajednica, koji najčešće naseljavaju pogranična područja. Razine i sadržaj spomenute interakcije, kao i pozitivni primjeri, sadržaj su istraživanja ovog rada.

Ključne riječi: pogranične zajednice, pogranična područja, suradnja, manjinski odnosi

* Prof. dr. sc. Vlatko Cvrtila, izvanredni profesor na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Lepušićeva 6; e-mail: vcvrtila@fpzg.hr

** Mr. sc. Marta Zorko, znanstvena novakinja-asistentica na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Lepušićeva 6; e-mail: mzorko@fpzg.hr

*** Maja Banovac, znanstvena novakinja-asistentica na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Lepušićeva 6; e-mail: mbanovac@fpzg.hr

Uvod

Kako je globalizacija kao 'top tema' uzroka, ali i posljedica, promjena u međunarodnoj zajednici sve više punila znanstvenu i stručnu literaturu unazad dvadesetak godina, tako se među određenom skupinom autora javila ideja o 'kraju geografije', nestajanju granica i umanjivanju suvereniteta države. Iako se naoko može činiti da je deterritorijalizacija stvarno na snazi, posebice u Europskoj Uniji, pomnijom analizom složit ćemo se s Ó Tuathailom koji tvrdi kako se zapravo radi o reteritorijalizaciji, a ne deterritorijalizaciji.¹ Naime, teza ovog autora usmjerena je prema saznanju kako granice kao takve ne gube svoj značaj, već se radi o rekonfiguraciji značaja granice na više razina. Iako se možda čini da državne granice gube svoj značaj, granice na nižim, lokalnim razinama, kao i one globalne, itekako ostaju važne i postaju sve vidljivije. Takva rekonfiguracija značenja granice otvara prostor za novo poimanje i definiranje pograničnih područja. Kohezivnost pograničnih područja vidljiva je iz razine (razina) suradnje stanovništva koje naseljava prostor uz graničnu liniju. U tom smislu možemo govoriti o pograničnim zajednicama. Napori Europske Unije u provođenju načela supsidijarnosti, prekogranične suradnje prema načelu protočnosti dobara, ideja, ljudi i kapitala, ali i poticanju suradnje regija sa sličnim karakteristikama rezultirali su formiranjem euroregija. Koncept euroregija oblik je suradnje na nizu razina, od kulturne, gospodarske sve do sigurnosne, u smislu zaštite resursa i dobara koji se nalaze u pograničnim područjima i zajedničko su vlasništvo i/ili imaju utjecaj na stanovništvo obiju država koje određena granica razdvaja.

Suvremeni svijet i novi sigurnosni izazovi stvorili su potrebu za kreiranjem adekvatnih odgovora sukladno njihovim pojavnim oblicima i posljedicama. Isti taj svijet doveo je do promjena i širenja definicije sigurnosti pri čemu se pridaje sve veća važnost društvenoj, kulturnoj i gospodarskoj dimenziji. "Sigurnost možemo definirati kao stanje u kojem je osiguran uravnotežen fizički, duhovni, duševni i materijalni opstanak pojedinca i društvene zajednice u odnosu prema drugim pojedincima, društvenoj zajednici i prirodi."² Sukladno tome, svaka država nastoji svojim politikama omogućiti funkcioniranje društva kroz organizirane sustave koji moraju znati prepoznati moguće probleme i imati odgovarajuće instrumente i mehanizme za njihovo rješavanje. Ovako postavljeni cilj i razumijevanje sigurnosti stavlja naglasak na važnost pripravnosti, suradnje i povezanosti, kako društava, tako i država. Novi oblici sigurnosnih izazova primoravaju države na tješnju suradnju, dok isplativost zajedničkih prekograničnih projekata donosi višestranu korist. Takva suradnja jača veze i kohezivnost između stanovnika pograničnih područja u smislu stvaranja pogranične zajednice. Krizne situacije, s kojima smo sve više suočeni u vlastitoj okolini, koje se ne zau-

¹ Ó Tuathail, G. "Political geography III: dealing with deterritorialization", *Progress in Human Geography*, svezak 22, broj 1, 1998, str. 81-93.

² Tatalović, S., Grizold, A., Cvrtila, V., *Suvremene sigurnosne politike*, Golden marketing-Tehnička knjiga, Zagreb, 2008, str. 8.

stavljaju na graničnim prijelazima ukazuju na važnost dogovorenih modela suradnje kao pretpostavke za upravljanje kriznim situacijama.

Pojava suvremenih kriza pokazuje koliko su one kompleksne i učestale, njihovi uzroci mnogobrojni, a posljedice velikih razmjera zbog čega država mora inzistirati na sveobuhvatnom pristupu. Takav pristup uzima u obzir sve četiri faze kriznog upravljanja³ kojima se nastoje umanjiti posljedice krize i sagledati sve prijetnje koje ona nosi. Sukladno tome, krizne situacije možemo promatrati kao neočekivane, neplanirane i kao one koje stvaraju visok stupanj neizvjesnosti⁴, što traži što bolju izgradnju nacionalnih mehanizama za prepoznavanje kriza i adekvatno djelovanje u istima kako bi se one spriječile ili kako bi se umanjile njihove posljedice.⁵ Međutim, bez obzira na dobru pripremljenost, razrađene instrumente i mehanizme kriznog upravljanja, vrlo je teško predvidjeti kada će se ona pojaviti, u kojim smjerovima će se razvijati, kakav će biti njezin intenzitet i obuhvat djelovanja. To znači da krize ne poznaju granice, bilo da je riječ o antropogenim, prirodnim ili biološkim uzrocima kriza, te zahtijevaju suradnju među pojedincima, skupinama, državama i međunarodnom zajednicom.

Pod pretpostavkom da prekogranična suradnja može biti pravovremena, dobrovoljna i planirana, ali isto tako i nametnuta izvanrednim okolnostima, smatramo kako je ona u ovom prvom obliku nužan preduvjet za funkcioniranje svake države. U tom svjetlu istražiti ćemo prekograničnu suradnju, ali i pogranične izazove Republike Hrvatske.

Koncept pograničnih zajednica i koncept prekograničnih regija

Geopolitički gledano, u stranoj literaturi za pojam granice postoje dva termina i oba se u hrvatskom jeziku prevode pojmom granica. Prvi je *boundary* i pretpostavlja granicu u pravom smislu te riječi. Drugi pojam je *frontier* i odnosi se na granično područje u prostoru širem od puke granične

³ Faze obuhvaćaju prevenciju, pripremu, odgovor i oporavak. Koncept sveobuhvatnog upravljanja u različitim državama obuhvaća različiti broj faza i imena, međutim imaju istu funkciju. Više u: Vučak, M., Zelić, A., "Suvremeni pristupi kriznom upravljanju", *Sigurnost i obrana Republike Hrvatske u euroatlantskom kontekstu*, Biblioteka Zbornici Instituta društvenih znanosti Ivo Pilar, Zagreb, 2009, Smerić, T., Sabol, G. (ur.)

⁴ Lovrić, D., "Upravljanje krizama i strategija nacionalne sigurnosti SAD-a", *Međunarodne studije*, god. 2, br. 4, 2002, str. 71. Kada govori o značajkama kriza, Lovrić posebno ističe njih četiri: iznenađenje – ogleda se u tome kada kriza nastupi, ona je u načelu uvijek neočekivana, ali se ipak može razlikovati stupanj vjerojatnosti izbijanja krize; neizvjesnost – ogleda se u tome što ne postoje precizna rješenja koja mogu primijeniti donositelji odluka, a drugo joj je obilježje nedostatak informacija; vremenski pritisak – da bi se on smanjio potrebno je što ranije isplanirati sve moguće opcije odgovora, donijeti potrebne mjere i planove te uvježbati procedure; povećanje intenziteta – djelovanja svih igrača koji sudjeluju u upravljačkom procesu što zahtijeva prethodnu pripremljenost i rješenja koja je moguće brzo i dugotrajno uporabiti pri čemu se optimalno koriste resursi.

⁵ U početnoj fazi bitna je analiza prijetnji i procjena rizika koja omogućava prepoznavanje krize. Pri tome moramo razlikovati mjere umanjivanja rizika od mjera priprema. Prve se odnose na eliminaciju ili smanjivanje posljedica same prijetnje, dok druge imaju za cilj jačavanje sposobnosti za odgovor na iste.

linije. Pojam *frontier* se u literaturi prevodi kao *frontier* ili pogranična zona. "Pojam *boudary* označava određenu, često preciznu *liniju* koja okružuje i definira teritorij države. U popularnom govoru, pojmovi *border* i *frontier* često se koriste kao sinonimi, ali ta dva pojma imaju različita, sebi svojstvena značenja."⁶ *Frontier* je u prošlosti pretpostavljao širi teritorij na periferiji, svojevrsan pojas, koji je, ovisno o jačanju ili jačini centra, inklinirao jednoj ili drugoj jezgri na čijim se periferijama nalazio. Postupno, nastankom modernih država, pojas postaje linija razgraničenja. Granice, u smislu tankih linija, jedan od izuma Europljana prihvaćen u svijetu, sve je češće postajao model razgraničenja. *Frontieri* kao pojasevi ničije zemlje koju tek treba razgraničiti danas su rijetki primjeri, ako ne i iznimke. Ipak, ukoliko pojam *frontiera* ne shvaćamo isključivo geografski, već geopolitički i iz perspektive stanovništva koji naseljava prostor, možemo govoriti o pojavi novih *frontiera* u obliku pograničnih područja i zajednica.

Evolucijom teorije države, teritorija i granice iz modernog poimanja u postmodernu, u smislu erozije suvereniteta, deteritorijalizacije i globalizacije, pojavljuje se pojam pograničnih područja (*borderlands*). Taj se pojam odnosi na pogranične regije unutar više država i njihovu međusobnu suradnju. Često je na taj način u literaturi posebno naglašen prostorni koncept granice. Taj širi prostorni koncept odnosi se na pojas s jedne i druge strane granice koji ima određene zajedničke karakteristike. Ovakva pogranična zona suradnje za neke autore predstavlja novi oblik [suvremenog] *frontiera*.⁷ Granice su danas multidimenzionalne i dalje vezane uz državu, ali ne samo u smislu determinističkog promatranja trijade granica–teritorij–identitet nego kroz praksu formiranja tih identiteta i granica; odozgo (od strane države), ali i odozdo (od stanovništva).⁸ Pojam *frontiera* kao suvremeni pojam može imati tri značenja: pogranična zona koja u različitim stupnjevima vodi do granice,⁹ područje između dvaju država koje još nisu odredile svoju granicu i amorfnu regiju koja se nalazi na rubu uređenog i razvijenog teritorija neke nacije. U dva potonja smisla pojam pripada prošlosti jer su u suvremenom svijetu granične linije uglavnom određene. Iako, Bradford pronalazi primjere egzistiranja svih oblika *frontiera* i u suvremenom svijetu, a predviđa nastajanje novih u budućnosti.¹⁰ Nas ovaj pojam zanima u

⁶ Bradford, L. T., "International Boudaries: Lines in the Sand (and the Sea)", Demko, G. J., Wood, W. B. (ur), *Reordering the World. Geopolitical Perspectives on the 21st Century*, Westview, Boulder/San Francisco/Oxford, 1994, str. 94.

⁷ Martinez i Gallusser (1995); Gamster, Sweedler, Scott, Dieter-Eberwein (1997); Rumley i Minghi (1991). Prema: Newman, D., Kliot, N. (ur), *Geopolitics at the End of the Twentieth Century. The Changing World Political Map*, Frank Cass, London/Portland, 2000, str. 12, fusnota 48.

⁸ Prema: Newman, D., Kliot, N. (ur), *Geopolitics at the End of the Twentieth Century. The Changing World Political Map*, Frank Cass, London/Portland, 2000, str. 13.

⁹ Primjer zakonodavne jurisdikcije ili kulturnih atributa koji su stupnjevani, primjerice meksički državljani u zoni uz granicu s SAD-om nisu obavezni platiti porez na proizvode kupljene u SAD-u. To ne vrijedi za ostatak teritorija Meksika, a zona se zove *Zona Fronteriza*. Prema: Bradford, L. T., "International Boudaries: Lines in the Sand (and the Sea)", Demko, G. J., Wood, W. B. (ur), *Reordering the World. Geopolitical Perspectives on the 21st Century*, Westview, Boulder/San Francisco/Oxford, 1994, str. 94.

¹⁰ Primjer još neodređene granice bio bi onaj između Saudijske Arabije i Jemena, a povijesnog poimanja pojma *frontiera*, u smislu amorfnog rubnog teritorija na koji se može širiti utjecaj poput onog

smislu definiranja pogranične zajednice, odnosno prve definicije suvremenog frontiera – u smislu gradacije pogranične zone koja vodi do granice. U tom smislu i sa druge strane granice postoji pogranična zona, čiji posljednji slojevi imaju jače međusobne sličnosti, sveze i kohezivnost nego one spram vlastitih centara. Naravno, samo u slučaju da se radi o otvorenom, riješenom tipu granice, bez otvorenih pitanja ili negativnog nasljeđa suprotstavljenosti dvaju društava.¹¹

Pojam pograničnih krajeva (*border landscapes*) nastao je izučavanjem suvremene uloge granica, a podrazumijeva geografski kontekst međunarodnih granica i novi način izučavanja granice komparativnom analizom pograničnih krajeva. Područje na kojem je granica smještena ovdje je područje istraživanja. Visoka povezanost između granice, područja na kojem se nalazi, ljudi koji to područje obitavaju i vlada koje ga administriraju nude Rumleyju i Minghi četiri nove razine za istraživanje pojma granice.¹² Prve tri odnose se na društvenu, ekonomsku i političku diferencijaciju između i unutar država koja ta područja karakterizira, dok četvrta izučava interakciju između država. Osim u slučajevima kada granica predstavlja *nepropusni zid*, bio on mentalan ili stvaran, za pretpostaviti je kako postoji određena interakcija stanovništva s obje strane granice. To stanovništvo tvori svojevrsnu zajednicu za sebe, bilo da govorimo o jednoj zajednici s obje strane granice – prekogranična regija, ili pak o dvije zajednice koje dijeli granica, ali je njihova razina suradnje jača nego ona njihovih država na državnoj razini. Ta jača suradnja vidljiva je iz posebnih zakona i propisa koji se odnose na pojedince koji čine spomenute zajednice, iz zajedničkih projekata i suradnje koja može nastati na dobrovoljnoj razini (očuvanje specifičnog narječja ili običaja u kulturnom smislu) ili pak iz nužde (projekti za očuvanje zajedničkih tokova rijeka, djelovanja u kriznim situacijama i slično). Pogranična područja postala su fenomen kojem sve veći značaj pridaju geografija i srodne discipline koje se bave pitanjima organizacije prostora. Kao uzrok tome Marjan Ravbar navodi integracijske procese, sve veću gospodarsku i političku otvorenost, intenzivnije tokove prometa, koji uključuju i protok informacija preko državnih granica.¹³

Rumley i Minghi¹⁴ predlažu četiri teme (razine) za izučavanje granica: (1) Istraživanje društvene diferencijacije između i unutar država u smislu kulture i svijesti; (2) Ekonomska diferencijacija u smislu ekonomskih aktivnosti; (3) Politička diferencijacija u smislu sustava vlasti, administracije, si-

američkog iz 19 stoljeća, danas postoji u Amazonskom bazenu. Bradford predviđa da će u budućnosti nicali novi frontieri na moru u pokušaju država za kontrolom resursa. Prema ibidem.

¹¹ Naoko paradoksalno, ali fizički čvrste granice mogu istovremeno biti otvorenog tipa (primjerice vanjska granica EU-a prema nekim nečlanicama), dok istovremeno neke meke granice mogu biti itekako "zatvorene" (primjerice kršćanska Europa ili "stara" Europa). Ipak, treba primijetiti kako se u drugom slučaju uglavnom radi o mentalnim granicama i imaginarnim preprekama. Za više o ovoj tematici otvorenosti nasuprot zatvorenosti i tvrdim i mekim granicama vidi u: Delanty, G., "Borders in a Changing Europe: Dynamics of Openness and Closure", *Comparative European Politics*, broj 4, 2006, str. 190, slika 1.

¹² Rumley, D., Minghi, V. J., *The Geography of Border Landscapes*, Routledge, London, 1991, str. 296.

¹³ Više u: Ravbar, M., "Some elements of sociogeographical transformation border areas in Slovenia along the Slovenian-Croatian border", *Informatologia*, Sep. Spec., 8, 1999, str. 23.

¹⁴ Rumley, D., Minghi, V. J., *The Geography of Border Landscapes*, Routledge, London, 1991, str. 296.

gurnosti i izbora; i (4) Interakcija između država vezana uz pitanje granica, koje se odnosi na političke ishode međudržavnih odnosa, te mogu gradirati od rata do suradnje. U tom smislu prva razina se odnosi na sličnost, odnosno različitost društava s dviju strana granice, druga razina na ekonomske odnose dviju država koje dijele granice, treća razina pretpostavlja izučavanje različitosti propisa i režima, dok se četvrta odnosi na proučavanje suradnje, tj. sukoba oko granica, ali i proučavanje odnosa u pograničnim zonama. U tom smislu može se pristupiti i proučavanju stanovništva u pograničnim područjima i analizirati: (1) Kakva je svijest o pripadnosti i kohezivnost prisutna u takvim zajednicama prema stanovništvu s onu stranu granice, a kakva prema "centru" (pod pretpostavkom da je pogranično područje periferija); (2) Kakva je ekonomska aktivnost i međuovisnost pogranične zajednice; (3) Postoje li i kakvi su propisi koji se odnose na stanovništvo u tom području (jesu li dobrovoljni ili imperativni); i (4) Kako "centri" gledaju na odnose općenito, odnosno potiču li svojim mjerama, instrumentima i akcijama kohezivnost u pograničnim područjima s obje strane granice ili je onemogućavaju. U ovom istraživanju, analizirat ćemo prema spomenutom konceptu razinu i sadržaj suradnje u pograničnim područjima Republike Hrvatske te je usporediti s onom nekih drugih država u regiji, ali i europskom praksom¹⁵ u smislu formiranja euroregija.

Prekogranična suradnja Republike Hrvatske

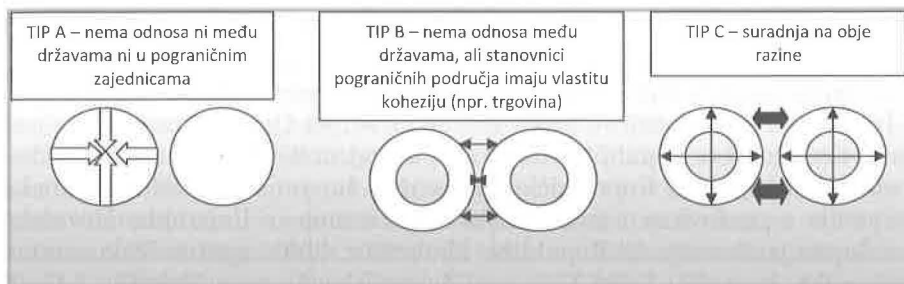
Modeli i oblici prekogranične suradnje

Marjan Ravbar prekogranične kontakte dijeli na primarne i sekundarne. Primarni ili neformalni kontakti nastaju spontano kao rezultat kohezije stanovništva, dok sekundarni kontakti pretpostavljaju formalnu, organiziranu suradnju.¹⁶ Isti autor navodi otvorenost/zatvorenost državne granice kao preduvjet za bilo koji vid suradnje, naglašavajući kako je trenutna politika "Europe" usmjerena prema otvorenosti i formalizaciji kontakata.¹⁷

¹⁵ Izvršna studija koja se bavi prekograničnom suradnjom u EU-u i navodi različite primjere suradnje euroregija, ali je preekstenzivna za ovaj rad, izdana je 2003. godine. Za više vidjeti: Anderson, J., O'Dowd, L., Wilson, T. M. (ur), *New Borders for a Changing Europe. Cross-border Cooperation and Governance*, Frank Cass Publishers, London/Portland, 2003.

¹⁶ Ravbar, M., "Some elements of sociogeographical transformation border areas in Slovenia along the Slovenian-Croatian border", *Informatologia*, Sep. Spec., 8, 1999, str. 24.

¹⁷ Gualini primjerice prepoznaje tri dimenzije prekograničnog upravljanja u Europi. (1) Političko-ekonomska pretpostavlja prekogranično upravljanje kao posljedicu strateškog izbora; (2) institucionalna, koja se kreće u okvirima institucionalne suradnje, prekogranično upravljanje promatra kao kombinaciju institucionalnog dizajna i jačanja institucija; te (3) simboličko-kognitivna koja pretpostavlja procese formacije teritorijalnih identiteta i prekogranično upravljanje vidi kao oblik stvaranja zajednica i projektiranja prostora. Prema: Gualini, E., "Cross-border Governance: Inventing regions in a Trans-national Multi-level Polity", *DISP.*, 152, 2003, str. 44.



Slika 2. Tri tipa suradnje između susjednih država i pograničnih regija, prema: Barbič (1997: 343)

va na državnoj razini odnosi se na specifične uredbe o prelasku granice za lokalno stanovništvo, radne dozvole stanovništva koje živi u pograničnim područjima i eventualne programe državnog poticaja određenih županija od posebnog interesa. Također, jedna od djelatnosti euroregija je poticanje blagostanja stanovništva, ali i vrlo konkretni zajednički gospodarski projekti u kojima prednjači Euroregija Dunav–Drava–Sava.¹⁵ Sigurnosna osnova suradnje uključena je u glavne državne dokumente, proteže se kroz projekte euroregija u smislu zaštite okoliša, ali je definirana i posebnim bilateralnim sporazumima usmjerenim prema zaštiti i spašavanju, o kojima će nešto više biti rečeno kasnije.

Uključenost Republike Hrvatske u euroregije i oblici prekogranične suradnje

Euroregija Dunav–Drava–Sava međunarodna je organizacija jedinica regionalne samouprave (županija, kantona), gradova, kao i regionalnih, industrijskih, trgovinskih ili gospodarskih komora, odnosno srodnih udruženja gospodarskih subjekata s područja Republike Mađarske, Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine, te drugih područja koja prostorno gravitiraju rijekama Dunavu, Dravi i Savi, i s područjem Euroregije čine prostornu cjelinu. Ova organizacija nema pravnu osobnost i otvorena je pristupanju novih članica. Osnovana je potpisivanjem Statuta u Pečuhu 28. studenog 1998. godine. Time su njezini osnivači i članice postale Županija Baranja, Županijski grad Pečuh i Pečuško-baranjska trgovinska i indu-

¹⁵ U tom sastavu se razvijaju i nove institucije poduzetničke potpore, pa i poduzetnički centri i poduzetničke poslovne zone u kojima se razvijaju novi gospodarski subjekti. "Euroregija daje svoj doprinos pospiješivanju gospodarske suradnje gospodarskih subjekata s ovoga područja pod okriljem gospodarskih komora. Najviše rezultata dala je koordinacija tržišnih veza među sudionicima gospodarskog života triju regija (primjerice, u Pečuhu je 1999. godine održana konferencija proizvođača i preradiivača mlijeka, 1999. godine u Osijeku konferencija proizvođača i preradiivača šećerne repe, dok je u Mohaču 2000. godine održana konferencija mesnih proizvođača i preradiivača). Jedno vrijeme u Osijeku je djelovalo i predstavništvo Pečuške gospodarske i industrijske komore. Najatraktivniji vid suradnje Euroregije u gospodarstvu jest uzajamni nastup na sajmovima". Izvor: Službena stranica Euroregije Dunav–Drava–Sava, <http://www.ddseuro.org>, pretraženo 10. svibnja 2010.

strijska komora iz Republike Mađarske, Osječko-baranjska županija, Grad Osijek i Gospodarska komora Osijek iz Republike Hrvatske, te Tuzlansko-podrinjski kanton, Općina Tuzla i Privredna komora regije Tuzla iz Bosne i Hercegovine. Suradnji su 1999. godine pristupili Grad Barcs i Županijski grad Szekszárd iz Republike Mađarske, a krajem 2000. godine Virovitičko-podravnska županija, Koprivničko-križevačka županija i Požeško-slavonska županija s gradovima i gospodarskim komorama iz Republike Hrvatske te Županija Somogy iz Republike Mađarske; 2001. godine Vukovarsko-srijemska županija, Grad Vukovar, Županijska komora Vukovar i Grad Koprivnica iz Hrvatske, te Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine i Posavska županija iz Bosne i Hercegovine, a 2002. godine Brodsko-posavska županija iz Republike Hrvatske. Iako je poticaj za uspostavu suradnje bila izgradnja prometnog koridora VC, Euroregija je dogovorila slijedeće zajedničke ciljeve koji su utemeljeni na: (1) Međusobnoj geografskoj povezanosti koja upućuje na zajedničko korištenje resursa i povoljnog prometnog položaja u europskoj infrastrukturnoj mreži; (2) Povijesnim vezama i odnosima ovog područja; (3) **Interesu za unapređenje položaja narodnosnih manjina s obje strane granice**; (4) Interesu za poticanje i pospješivanje ostvarivanja međudržavnih i regionalnih projekata; (5) Interesu za unapređenje stanja međudržavnih odnosa država kojima pripadaju; i (6) Opredivljenosti za pospješivanje procesa srednjoeuropskih i euroatlantskih integracija država u čijem se sastavu nalaze.¹⁹ Ova se suradnja prostire na 26.257 km² na kojima živi oko 2,3 milijuna stanovnika na području tri države. Trenutno Euroregija ima 24 članice (11 regionalnih jedinica, 8 gradova i 5 gospodarskih komora) te četiri promatrača iz Republike Srbije.²⁰

Prekogranična suradnja županija pod nazivom Euroregija Mura-Drava osnovana je u Čakovcu 2004. godine. Osnivači Euroregije Mura-Drava su regije s područja Republike Mađarske i Republike Hrvatske, odnosno Međimurska županija, županija Zala i županija Somogy. Primarni ciljevi suradnje zbog kojih članice osnivaju Euroregiju su: (1) Proširivanje gospodarskih i kulturnih veza između navedenih područja; (2) Usuglašavanje programa gospodarskog razvitka; (3) Uspostavljanje kontakata između obrazovnih, razvojnih inovacijskih baza; (4) **Razvitak suradnje između nacionalnih i etničkih manjinskih skupina, njihovih organizacija i udruga te unapređivanje ravnopravnosti raznih društvenih skupina**; (5) Kulturna razmjena i njegovanje zajedničkog kulturnog i manjinskog blaga te poticanje uspostavljanja sportskih veza; (6) Pokretanje programa ekološke zaštite u regiji, kao i poticanje zaštite okoliša unutar regije i ekološkog gospodarenje; (7) Podupiranje, koordiniranje, organiziranje i razvijanje izrade i realizacije pograničnih projekata iz programa EU-a i drugih programa; te (8) Stvaranje euroregije koja se skladno razvija, a svom sta-

¹⁹ Prema podacima sa službene stranice Euroregije Dunav-Drava-Sava, <http://www.ddseuro.org>, pretraženo 10. svibnja 2010, naglašeno od strane autora.

²⁰ Prema podacima sa službene stranice Euroregije Dunav-Drava-Sava, <http://www.ddseuro.org>, pretraženo 10. svibnja 2010.

novništvu osigurava blagostanje.²¹ Od devet radnih odbora podijeljenih na tri županije uspostavljen je i **Radni odbor za nacionalne manjine i ravnopravnost** u djelokrugu mađarske županije Zala.

Jadranska euroregija je osnovana posljednja, 2006. godine. Predstavlja model suradnje koji objedinjuje transnacionalnu, transgraničnu i međuregionalnu suradnju. Ona predstavlja institucionalni okvir za identifikaciju i rješavanje najvažnijih zajedničkih pitanja na Jadranu. Sastoji se od 26 članica iz sastava regionalnih i lokalnih vlasti iz Italije, Slovenije, Hrvatske, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Albanije i Grčke. Ciljevi su definirani na slijedeći način: (1) Stvaranje područja mira, stabilnosti i suradnje; (2) Zaštita kulturne baštine; (3) Zaštita okoliša; (4) Održivi gospodarski razvoj, posebno na području turizma, ribarstva, poljoprivrede; (5) Rješavanje prometnih i infrastrukturnih pitanja; i (6) Potpora ulasku svih jadranskih država u Europsku Uniju.²² Iako se ovdje eksplicitno ne spominju nacionalne manjine i njihova zaštita, nju je moguće ostvariti kroz projekte zaštite kulturne baštine. Uz to, jedan od ciljeva Jadranske euroregije jest poboljšanje kvalitete života i standarda stanovništva u svim regijama udruženim u Jadransku euroregiju, koju čini ukupno 22 milijuna ljudi.²³

Pogranični izazovi Republike Hrvatske

Izučavajući pojam granica, Rumley i Minghi interakciju među državama temelje na njihovim političkim odnosima u ratu i miru,²⁴ pri čemu se kohezivnost stanovništva s obje strane granice može ili ne mora poticati. Unatoč postojanju otvorenih pitanja, neriješenih statusa, netrpeljivosti uzrokovanoj povijesnim, kulturnim ili nekim drugim razlozima, države, pritiješnje ne suvremenim izazovima, nalaze i potiču različite vrste suradnje kako bi pravovremeno reagirale na određene vrste kriza, a da pritom, što je više moguće, reduciraju gubitak materijalnih dobara i ljudskih života. Hermann ističe kako je "kriza situacija koja ugrožava visokoprioritetne ciljeve jedinice odlučivanja, ograničava vrijeme za odgovor, svojom pojavom iznenađuje članove skupine odlučivanja i stvara utisak katastrofalnih, odnosno pogubnih posljedica u slučaju nedjelovanja".²⁵ Upravo nedjelovanje u kriznim situaci-

²¹ Prema podacima službene stranice Međimurske županije, <http://www.medjimurska-zupanija.hr>, pretraženo 10. svibnja 2010, naglasili autori.

²² Prema podacima sa službene stranice Jadranske euroregije, <http://www.adriaticeuroregion.org>, pretraženo 10. svibnja 2010.

²³ Prema podacima sa službene stranice Jadranske euroregije, <http://www.adriaticeuroregion.org>, pretraženo 10. svibnja 2010.

²⁴ Konceptija kriznog upravljanja na nacionalnoj razini usmjerena je na one krize koje mogu ugroziti stanovnike (zdravlje i živote), materijalna dobra i okoliš u ratu i miru jer država kao najviša institucija organiziranog društva jedina raspolaže odgovarajućim resursima za tu djelatnost. Prema: Ogorec, M., *Izazovi kriznog upravljanja*, Veleučilište Velika Gorica, Velika Gorica, 2010, str. 84.

²⁵ Prezelj, I., *Nacionalni sistemi kriznega menedžmeta*, FDV, Ljubljana, 2005, str. 6.

jama pokazuje koliki mogu biti razmjeri posljedica i koliko je suradnja bitan kohezivni faktor i među pojedincima, i zajednicama, i državama.

Međutim da bismo vidjeli kakve oblike suradnje možemo imati i kako se oni ostvaruju, bitno je definirati o kojem tipu kriza ćemo ovdje govoriti. Iako ne postoji ni općeprihvaćena definicija kriza niti njihova tipologija, stalno stvaranje novih podjela i tipologija pridonose boljem razumijevanju vrsta kriza i pojavi njihovih oblika.²⁶ Tako pojam civilno izvanrednog stanja podrazumijeva "određenu opasnost na koju javna vlast Ustavom ima ovlast i dužna je reagirati primjenom izvanrednih mjera. U takvo stanje ubraja se cijeli niz nepredviđenih teških vanjskih i unutarnjih opasnosti i situacija, kao što su nužnost obrane od vanjskog neprijatelja, pobuna, neredi, terorizam, prirodne katastrofe, tehničko-tehnološke nesreće".²⁷ Ovakva definicija pokazuje koje se sve vrste i oblici kriza mogu zahvatiti istim pojmom, a da ih pritom povezuje snažna reakcija i odgovor države na njihove posljedice.²⁸ Međutim bitno je napraviti razlikovanje unutar same definicije i klasificirati krize s obzirom na njihov nastanak. Pomoću takve klasifikacije bolje uočavamo s kojim se izazovima, odnosno ugrozama, država može suočiti i zbog čega je potrebno inzistirati na suradnji s drugim državama kroz bilateralne i multilateralne sporazume, regionalnu i međunarodnu suradnju.

Kako bi to ostvarila, Republika Hrvatska se opredijelila za međunarodnu suradnju u zaštiti i spašavanju kroz Zakon o zaštiti i spašavanju iz 2004. godine uz nadopune i izmjene 2007. i 2009. godine. Takva suradnja podrazumijeva "pripremu i provedbu međunarodnih ugovora iz područja zaštite i spašavanja; razmjenu informacija s nadležnim tijelima drugih država i međunarodnih organizacija o zaštiti i spašavanju; izravnu komunikaciju s nadležnim tijelima drugih država i međunarodnih organizacija u svezi s traženjem i provedbom prijama i/ili pružanja žurne pomoći; koordinaciju prelazaka državnih granica tijekom primanja i/ili pružanja međunarodne pomoći; usklađivanje djelovanja međunarodnih snaga u zaštiti i spašavanju na području Republike Hrvatske te pripremu i provedbu međunarodnih konferencija, seminara, tečajeva, radionica i vježbi za zaštitu i spašavanje".²⁹

²⁶ Kako je već navedeno, postoji niz podjela kriza s obzirom na različite kriterije. Koju ćemo podjelu uzeti u obzir ovisi, naravno, i o onome što želimo proučavati. Neke od njih su sljedeće: Krize možemo podijeliti s obzirom na vrijeme – iznenadne i prikrivene krize; u odnosu na njihovo doživljavanje – neobične i percepcijske; s obzirom na vrstu uzroka – namjerne i nenamjerne i s obzirom na udaljenost – centralne i periferne. Prema Lovrić, D., op. cit. str. 63. Krize možemo podijeliti i na one uzrokovane prirodnim faktorima i one uzrokovane ljudskim faktorom (tehničko- tehnološke). Proširenje ove podjele uključuje i treću grupu – socijalne krize. Jednako tako, s obzirom na predvidljivost i mogućnost utjecaja na krizu, moguće je razlikovati nekoliko grupa kriza: kovencionalne krize (katastrofe u tehnološkim sustavima); neočekivane krize (mogu biti uzrokovane tehnološkim sustavima, ali s atributima koji predstavljaju anomalije ili, rijetko, prirodnim uzrocima); neupravljive krize (mogu biti pogodeni tehnološki, prirodni ili socijalni sustavi); fundamentalne krize (mogu biti prirodne, tehnološke i socijalne krize) Više u: Mihaljević, B., "Identifikacija kriznih stanja", zbornik radova *Dani kriznog upravljanja*, Veleučilište Velika Gorica, Velika Gorica, 2008, str. 90-100.

²⁷ Mihaljević, B., "Civilna izvanredna stanja i krizno upravljanje", zbornik radova *Dani kriznog upravljanja*, Veleučilište Velika Gorica, Velika Gorica, 2009, str. 137-138.

²⁸ Snažan odgovor na pojavu takvih vrsta kriza iskazuje se kroz izvanredne mjere. Kvalifikacija "izvanrednosti" spada u okvire diskrecijske ovlasti prema kojoj državna vlast ima pravo i obvezu na najučinkovitiji način provesti potrebnu politiku. Više vidi u: ibid., str. 142.

²⁹ Zakon o zaštiti i spašavanju, Narodne novine, 174/04, 79/07, 38/09

Tablica 1. Izvanredna stanja prema genezi nastanka³⁰

| PRIRODNA | TEHNIČKO-TEHNOLOŠKA | RAT | NOVI SIGURNOSNI IZAZOVI, RIZICI I UGROZE |
|------------------------------|--|---|---|
| Litosferske-seizmološke | Tehničke opasnosti praćene ionizirajućim zračenjem | Oružani sukobi | Terorizam Organizirani kriminal Gospodarske krize |
| Atmosferske- Meteorološke | Kemijska kontaminacija/ nesreće u kemijskoj industriji | Prirodne i tehničko- tehnološke nesreće izazvane ratnim djelovanjima | Siromaštvo Politički konflikti netrpeljivost na rasnoj, nacionalnoj ili nekoj drugoj osnovi |
| Hidrološke | Požari | | Gospodarske sankcije Embargo |
| Biosferske | Prometne nesreće Nesreće na radu | | |

U okviru međunarodne suradnje, međunarodne organizacije posebnu pažnju poklanjaju poticanju i ostvarivanju suradnje država u području zaštite i spašavanja. UN, NATO, EU i Vijeće Europe kroz različite mehanizme i instrumente nastoje unaprijediti takvo povezivanje zemalja kako bi države u slučajevima katastrofa³¹ bile spremne reagirati i surađivati. UN kroz svoj Ured za koordinaciju humanitarnih pomoći razvija suradnju kroz područja međunarodnih intervencija, humanitarnih djelovanja, mitigacija katastrofa te prikupljanja i davanja informacija o izvanrednim situacijama i katastrofama. Tako je Republika Hrvatska bila jedna od predlagateljica Rezolucije o jačanju učinkovitosti i suradnje međunarodne urbane pomoći u zaštiti i spašavanju (57/150). Kroz svoje članstvo u NATO-u Hrvatska nastoji unaprijediti područje civilno kriznog upravljanja kroz Viši odbor za planiranje u kriznim situacijama (SCEPC) i Euroatlantski centar za koordinaciju djelovanja u katastrofama (EADRCC).³² EU područje zaštite i spašavanja uređuje zakonskim okvirom koji uređuje europsku civilnu zaštitu.³³ Dio navedenog zakonskog okvira, uz Financijski instrument za civilnu zaštitu, je i mehanizam Zajednice za civilnu zaštitu u kojem sudjeluje 31 država (članice EU-a, Island, Lihtenštajn, Norveška i Hrvatska). Aktivnosti i elemente takvog aranžmana Hrvatska koristi od 2009. godine kada je na snagu stupio Memorandum između Republike Hrvatske i EU-a po tom pitanju. Iako vi-

³⁰ Burne, B., Baden, S., Gender, *Emergencies and Humanitarian Assistance*, Bruxelles: European Commission, 1995.

³¹ Kao inačica pojma katastrofa koriste se još pojmovi izvanredni događaj, akcident, iako u obzir dolaze i drugi sinonimi. Više u: Toth, I., "Upravljanju u katastrofama svaka zajednica mora posvetiti posebnu pažnju", *Kako se štitimo od katastrofa?*, Veleučilište Velika Gorica, Hrvatski Crveni križ, DÜZS, Velika Gorica-Zagreb, 2007, str. 3-24

³² Kroz EADRCC Republika Hrvatska 2001. godine upućuje pomoć Poljskoj, 2002. godine Češkoj, 2003. Turskoj, a Slovačkoj 2006. godine. Jednako tako EADRCC u suradnji s EAPC država organizira niz međunarodnih vježbi kao npr. kroćenje zmaj, Dalmacija, 2002. godine u kojoj, osim RH, sudjeluju i susjedne zemlje BiH, Italija i Slovenija, a na razini promatrača i Mađarska.

³³ U EU-u pojam civilne zaštite obuhvaća zaštitu prvenstveno ljudi, ali i okoliša i imovine, uključujući kulturnu baštinu, u slučajevima velikih katastrofa, prirodnih, tehnoloških, radioloških ili akcidenata po okoliš, unutar i izvan Zajednice. www.duzs.hr/page.aspx?PageID=162, 05.05.2010.

dimo kako međunarodna zajednica kroz svoje politike, poticanje suradnje, razvoj mehanizama i strategije pridonosi razvoju područja zaštite i spašavanja, bitan faktor za svaku državu je njeno stabilno regionalno okruženje. U Strategiji vladinih programa 2010-2012. godine Republika Hrvatska se opredijelila za daljnje jačanje svoje uloge na jugoistoku Europe kao i promicanje regionalne sigurnosti, što podrazumijeva različite oblike suradnje kroz bilateralne i multilateralne projekte u regiji, a posebno one sa susjednim zemljama. Inicijativa za spremnost i prevenciju katastrofa (DPPI) jedan je od projekata kojim države Jugoistočne Europe unapređuju jačanje sposobnosti i kapaciteta za prevenciju i reagiranje država u slučajevima prirodnih i tehnoloških katastrofa. Zakon o potvrđivanju Memoranduma o suglasnosti o institucionalnom okviru Inicijative za spremnost i prevenciju u katastrofama za Jugoistočnu Europu u Republici Hrvatskoj stupa na snagu 30. listopada 2008. godine kada se, zajedno sa susjednim zemljama Republikom Crnom Gorom i Republikom Slovenijom, obvezuje na izgradnju institucionalnih kapaciteta za upravljanje katastrofama pri čemu je naglasak stavljen na prevenciju i spremnost država u regiji. Uz spomenutu inicijativu, Republika Hrvatska,³⁴ zajedno s Republikom Slovenijom i BIH, sudjeluje u Vijeću jugoistočne Europe za civilno-vojno planiranje u hitnim situacijama čiji je cilj uklanjanje posljedica katastrofa i intervencija kroz postavljanje pravnog okvira za tu svrhu.

U današnjim uvjetima integriranja dolazi do sve većeg regionalnog povezivanja preko nekadašnjih državnih granica. Pri tome važnu ulogu imaju manjine koje predstavljaju značajan udio u pojedinim regionalnim prostorima i društvenim strukturama. "U Europi se otvorio proces regionalnog povezivanja, u čemu veliku ulogu imaju etničke skupine koje u doba jakih nacionalnih država predstavljaju manjinske skupine unutar nacionalnih granica. Te su skupine realizaciju svojih interesa u takvim uvjetima uglavnom reducirale na manjinska pitanja. U novim uvjetima one imaju priliku proširiti svoje interese i izvan instituta zaštite manjinskih prava prema izgradnji drugih oblika suradnje i djelovanja."³⁵

Bilateralni sporazumi Republike Hrvatske sa susjednim zemljama

Pogranični izazovi koji se javljaju kao dio suvremenih izazova upravo stvaraju nove uvjete za ostvarivanje novih oblika suradnje kojima se štite interesi, kako samih država tako i zajednica s obiju strana granica. Izenadnost, teško procjenjiv obuhvat i intenzitet katastrofa, kao i njihov smjer djelovanja traže pripravnost, mogućnost djelovanja i saniranja poslje-

³⁴ Republika Hrvatska je dio Srednjoeuropske inicijative i član Radne skupštine za civilnu zaštitu od 1992. godine čija je svrha jačanje sposobnosti i mogućnosti nošenja s katastrofama država Srednje Europe.

³⁵ Cvrtila, V., "Etničke manjine i regionalna suradnja", *Međunarodne studije*, god. 8, br. 3-4, Zagreb, 2008, str. 47.

dica katastrofa kroz bilateralnu suradnju i sporazume. Temeljna područja suradnje koja su pokrivena bilateralnim sporazumima Republike Hrvatske sa susjednim zemljama obuhvaćaju:

- Planiranje i provedbu preventivnih mjera za zaštitu od poplava, požara, požara, plovidbenih nezgoda, radioloških opasnosti te industrijskih i drugih civilizacijskih nesreća;
- Međusobno obavješćivanje o opasnostima, nastanku i posljedicama katastrofa;
- Međusobnu pomoć pri zaštiti, spašavanju i uklanjanju posljedica katastrofa;
- Suradnju pri obrazovanju i osposobljavanju pripadnika civilne zaštite, vatrogasaca i drugih pripadnika spasilačkih ekipa i stručnjaka za zaštitu i spašavanje te organiziranje i provedbu zajedničkih vježbi za zaštitu i spašavanje;
- Razmjenu znanstvenih i tehničkih podataka bitnih za zaštitu od katastrofa;
- Suradnju pri razvitku i proizvodnji opreme za spašavanje.³⁶

Potpisivanjem ovakvih sporazuma u slučajevima prirodnih i civilizacijskih katastrofa Republika Hrvatske i susjedne zemlje zajednički štite stanovništvo, imovinu i okoliš u slučajevima kada katastrofe prelaze državne granice. Zakon o potvrđivanju ugovora između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Mađarske o suradnji na području zaštite od prirodnih i civilizacijskih katastrofa stupa na snagu 30. ožujka 1998. godine, sa Slovenijom 30. rujna 1998. godine, s Crnom Gorom 2. listopada 2002. godine, a ugovor Vlade Republike Hrvatske i Vijeća ministara BIH 24. siječnja 2002. godine. Ugovorima su regulirani okvirni uvjeti i temeljna područja suradnje i u skladu s time precizirani pojmovi koji se u njima koriste. U tom smislu prirodne i civilizacijske katastrofe podrazumijevaju "elementarne nepogode, industrijske nesreće, te druge štetne događaje prirodnog ili civilizacijskog podrijetla s razornim djelovanjem, koji u znatnoj mjeri teško oštećuju ili neposredno ugrožavaju život, njegove uvjete, materijalna dobra i prirodni okoliš, te u slučaju kojih je nužno poduzeti izvanredne zaštitne mjere".³⁷

Podaci i obavijesti o opasnosti imaju za cilj uvođenje zaštitnih i drugih mjera za sigurnost ljudi, imovine i okoliša koje podrazumijevaju prevenciju i djelatnosti kojima se saniraju, smanjuju i uklanjaju posljedice. Jednako tako, u slučajevima katastrofa humanitarna pomoć namijenjena je ugroženom stanovništvu u postkriznom oporavku koju raspodjeljuju spasilačke

³⁶ www.duzs.hr/page.aspx?PageID=157, 05.05.2010.

³⁷ Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Vijeća ministara Bosne i Hercegovine o suradnji u zaštiti od prirodnih i civilizacijskih katastrofa, čl. 2, 2002. godina. Sporazum s Republikom Slovenijom ima ponešto izmijenjenu formulaciju koja bolje naglašava nužnost suradnje i pomoći dviju država. Prirodne i civilizacijske katastrofe prouzrokuju prirodne sile, industrijske djelatnosti i drugi civilizacijom nastali štetni događaji, osim rata, koje mogu zbog svog izuzetnog opsega ugrožiti život, uvjete života i imovinu ljudi te okoliš, i to u tolikoj mjeri da ih ugovorna stranka ne može savladati vlastitim raspoloživim snagama i sredstvima, pa joj je stoga potrebna pomoć druge ugovorne stranke. Zakon o potvrđivanju sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Slovenije o suradnji u zaštiti od prirodnih i civilizacijskih katastrofa, čl.2,1998. godina.

ekipe i pojedinci koji sudjeluju u spašavanju ljudi i imovine te uklanjanju posljedica. Kroz stvaranje pravnog okvira, putem ugovora, omogućuje se i suradnja između humanitarnih organizacija. U Sporazumu između Republike Hrvatske i Republike Slovenije u članku 5. i 6. se eksplicitno naglašava kako će se radi sprječavanja i ublažavanja posljedica katastrofa s mogućim utjecajima s obje strane granice planirati zajedničke zaštitne mjere pri čemu će države uskladiti planove zaštite i spašavanja na području uz državne granice. Obveza obavješćivanja o opasnostima i katastrofama dviju država uređena je kroz proceduru međusobnog izvješćivanja ukoliko prirodne i civilizacijske katastrofe imaju utjecaj preko državne granice. Tijela zadužena za slanje i primanje takvih obavijesti³⁸ mogu ih primiti usmenim ili pismenim putem, pri čemu obavijest mora sadržavati podatke o mjestu, vremenu, opsegu i posljedicama katastrofa, kao i o poduzetim mjerama.

Tablica 2. Tijela nadležna za slanje i preuzimanje obavijesti u slučaju katastrofa

| | MADARSKA | CRNA GORA | BIH | SLOVENIJA |
|-----------------|---------------------------------|--|--|---|
| | Ministarstvo unutarnjih poslova | Ministarstvo unutarnjih poslova i javne uprave | Ministarstvo civilnih poslova i komunikacija | Uprava RS za zaštitu i spašavanje, Ministarstvo obrane |
| HRVATSKA | Ministarstvo unutarnjih poslova | Državna uprava za zaštitu i spašavanje | Ministarstvo unutarnjih poslova | Sektor zaštite od požara i civilne zaštite, MUP Sektor pomorskog prometa, Ministarstvo pomorstva, prometa i veza |

U slučajevima podnošenja i primanja zamolbi za pomoć nadležna su ista ona tijela zadužena za slanje i primanje obavijesti u slučajevima katastrofa, osim u slučaju Slovenije gdje je pored Uprave Republike Slovenije za zaštitu i spašavanje zadužen i zapovjednik Civilne zaštite. Treći stavak članka 10. naglašava: "U općinama uz državnu granicu molbe za pomoć, pored tijela iz stavka 1. ovog članka, mogu slati i primati zapovjednici Civilne zaštite, odnosno druga tijela i službe utvrđene zakonom."³⁹ Ukoliko prilikom katastrofa dođe do potrebe prelaska spasilačkih ekipa i pojedinaca te prenošenja zaštitne i spasilačke opreme ekipe, i pojedinci to mogu učiniti bez granične provjere, ali uz suglasnost granične i carinske policije, tj. nadležnih tijela. Jednako tako, moraju posjedovati iskaznicu izdanu od strane nadležnog tijela državne uprave, pri čemu članovi spasilačkih ekipa zadržavaju pravo prelaska u pripadajućoj odori pri čemu popis spasilačke opreme i humanitarne pomoći koji, bez obzira na način prelaska granice, predaju graničnim

³⁸ Zakonom propisane nadležnosti ovih tijela mogu se mijenjati ukoliko države obvezuju drugi međunarodni ugovori koji mogu propisivati drugačije obveze. Ovu odredbu naglašavaju Sporazumi potpisani između Vlade Republike Hrvatske s Vladom Republike Crne Gore (čl. 6) i Vijećem ministara BiH (čl. 7).

³⁹ Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Slovenije o suradnji i zaštiti od prirodnih i civilizacijskih katastrofa, čl. 10.

tijelima. Ukoliko se oprema ne potroši u akciji, vraća se državi koja ju je poslala, a u slučaju njenog zaprimanja kao humanitarne pomoći zahtijeva prijavu nadležnom tijelu države u kojoj ostaje.⁴⁰ Jedina zabrana tiče se nedopuštenog prenošenja vatrenog oružja, streljiva i eksplozivnih sredstava. U slučajevima evakuacije stanovništva, njihov prelazak vrši se bez isprava, ali uz obvezu pravovremene prijave nadležnoj ustrojstvenoj jedinici policije. "Osobe koje su u slučaju katastrofa došle kao evakuirane s teritorija jedne na teritorij države druge ugovorne stranke, primaju do svog prvog mogućeg povratka svu potrebnu opskrbu i pomoć. Troškovi potpore i povratka tih osoba snosi država iz koje dolaze ako nisu državljanima države druge ugovorne stranke."⁴¹ Jednako tako, države moraju omogućiti evakuiranim osobama da se vrate s teritorija države u koju su evakuirane u državu iz koje ih se evakuiralo.

Analizirajući bilateralne sporazume Republike Hrvatske sa susjednim državama, možemo uočiti kako je u slučajevima prirodnih i civilizacijskih katastrofa napravljen dobar pravni okvir kroz koji države mogu ostvarivati svoju suradnju sukladno svojim interesima. Sporazumima su uređeni odnosi na način utvrđivanja temeljnih područja suradnje u slučajevima navedenih katastrofa, precizno definiranih pojmova koji se koriste, utvrđivanja odgovornosti obiju strana, podjele zadaća i odgovornosti nadležnih tijela, provedbenih struktura i osoba koje se nalaze u proceduri spašavanja. Kroz ovakve oblike djelovanja i suradnje manjine mogu višestruko ostvariti zaštitu svojih prava, kako unutar nacionalnih granica države u kojoj se nalaze tako i preko granica te iste države. Priroda suvremenih izazova naglašava i traži suradnju u svim područjima i na svim razinama i društva i država kako bi se zajedničkim snagama borili za prepoznavanje, prevenciju i saniranje njihovih posljedica. Jednako tako, takvo povezivanje društva i država širi područje suradnje i omogućava ostvarivanje interesa šire društvene zajednice, unutar koje se nalaze i nacionalne manjine, kroz stvaranje zakonskih pretpostavki za zaštitu, ostvarivanje i unapređivanje prava. Manjine se tako, povezane zajedničkim interesima, kroz različite oblike suradnje integriraju unutar nacionalnih država, regija i međunarodne zajednice.

⁴⁰ Zaštitna oprema i humanitarna pomoć, kao i unos lijekova koje sadrže narkotike i psihotropne tvari, ne podliježu zabranama i ograničenjima međunarodnog robnog prometa. Nepotrošene količine se vraćaju, a one unesene moraju biti u skladu potreba za hitnu medicinsku pomoć i pod nadzorom medicinskog osoblja.

⁴¹ Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Slovenije o suradnji i zaštiti od prirodnih i civilizacijskih katastrofa, čl. 19.

Tablica 3. Suradnja Republike Hrvatske, susjednih zemalja i međunarodnih organizacija na području civilno kriznog upravljanja 2006-2010.

| Godina | Bilateralna suradnja | Regionalna suradnja | Međunarodne organizacije |
|--------|--|--|--|
| 2006. | Sastanak Potkomisije za zaštitu od požara RH-BIH | Regionalni sastanci DPPI-a | Sastanci SCEPC-a u EAPC formatu, plenarne sjednice |
| | Međudržavna vježba GRANICA 2006 RH-BIH | Konferencija o pripravnosti zemalja JIE za veće nesreće i katastrofe, godišnji sastanci | Zapovjedno-stožerna vježba INSARAG USAR |
| | Sastanak povjerenstva RH i Mađarske po pitanju zaštite od katastrofa | Simulacijska vježba SEESIM 06 | Međunarodna stožerna vježba, Vijeće JIE za civilno-vojno planiranje u žurnim situacijama |
| | | Sastanak RH, Mađarske i Slovenije o suradnji u zaštiti od prirodnih i tehnoloških katastrofa | 2. Europski kongres o upravljanju nesrećama |
| | | Međunarodna vježba zaštite i spašavanja IDASSA 07 | |
| | | NATO vježba zaštite i spašavanja LAZIO 06 | |
| 2007. | Sastanak povjerenstva RH i Mađarske po pitanju zaštite od katastrofa | Regionalni sastanci DPPI-a | Stožerna vježba CMEP Crnomorske inicijative ALBATROS 2007 |
| | Obuka interventnih specijalističkih timova civilne zaštite RH i Slovenije | Sastanak RH, Mađarske i Slovenije o suradnji u zaštiti od prirodnih i tehnoloških katastrofa | Plenarna sjednica SCEPCA-a i sastanak CPC-a u EAPC formatu |
| | Potpisana izjava o razmjeni informacija i iskustava RH i BIH | Obuka članova Regionalnog tima za reakciju u katastrofama | Inicijalna konferencija za NATO EADRCC terensku vježbu UUSIMAA 2008 |
| | | Konferencija (ESC) za pripremu simulacijske vježbe SEESIM 08 | |
| | | Redoviti sastanak Vijeća JIE za civilno-vojno planiranje u žurnim situacijama | |
| 2008. | Potpisan Sporazum o suradnji u zaštiti od prirodnih i civilizacijskih katastrofa | Inicijalna planska konferencija za vježbu SEESIM 08 | Završna planska konferencija za NATO EADRCC terensku vježbu UUSIMAA 2008 |
| | RH i BIH o suradnji u zaštiti od prirodnih i civilizacijskih katastrofa | Regionalni sastanci DPPI-a | EU vježba HUROMEX 2008 |
| | Sastanak hrvatsko-mađarskog povjerenstva za zaštitu od katastrofa | Inicijalna planska konferencija za CMEP vježbu | Finalna planska konferencija NATO vježbe CMX 08 |
| | Sastanak hrvatsko-slovenskog povjerenstva za zaštitu od katastrofa | Ministarski sastanak o prevenciji i pripravnosti na katastrofe u JIE | Sastanci CPC-a; plenarna sjednica NATO SCEPC-a |
| | Sastanak RH i Albanije po pitanju žurnih situacija | SEESIM 08 (u okviru SEDM inicijative) | Vježba EU FIRE 5; BALATON 2008 |

| Godina | Bilateralna suradnja | Regionalna suradnja | Međunarodne organizacije |
|--------|---|---|---|
| | | Regionalni seminar o spremnosti i planiranju u slučaju kemijskih akcidenata | NATO vježba UUSIMAA 2008 |
| | | Godišnji sastanak Vijeća JIE za civilno-vojno planiranje u žurnim situacijama | |
| 2009. | Sastanak zajedničke komisije RH i BiH | Sastanci DPPI-a | Glavna planska konferencija EU vježbe DANUBIUS 2009 |
| | RH na Danima zaštite i spašavanja u Sloveniji | Vježba BUDVA 2009 | Plenarna sjednica NATO SCEPC-a |
| | | Planske konferencije za vježbu SEESIM 10 | EU vježba DANUBIUS 2009 |
| 2010. | Humanitarna pomoć RH Albaniji | DPPI tečaj: Smanjivanje rizika od katastrofa u JIE | Žurna pomoć Haitiju |

Manjinski odnosi u pograničnim područjima

Milan Bufon u studiji o manjinskim odnosima u pograničnim područjima gornjeg Jadrana dolazi do zanimljive klasifikacije manjina i njihove interakcije. Manjine dijeli na tri tipa prema geografskoj pripadnosti, (1) Pogranične manjinske zajednice; (2) Lokalne (regionalne) etničke manjine; i (3) Urbane ili urbanizirane manjine. S obzirom na geografsku pozicioniranost predlaže tipove 'ponašanja', odnosno razvojne mogućnosti suradnje koja, u ovom slučaju, ovisi o *manjini* kao njihovom izboru.⁴² S obzirom na područje istraživanja kojim se ovaj rad bavi, orijentirati ćemo se samo na prvi tip manjina i smjerove njihovih razvojnih mogućnosti. Prvu situaciju Bufon naziva "pojava u tuđem moru" ili "pete kolone", a karakterizira je potpuna ovisnost manjine o matičnoj državi i poistovjećivanje s njom, autoizolacija, minimalna tolerancija ili segregacija, kao i težnja za asimilacijom od strane dominantne zajednice. Druga situacija, "situacija mosta", odnosi se na posredovanje manjine između matične i države udomiteljice na socioekonomskom i socio-kulturnom području, kao i priznata društvena i prostorna uloga manjine, te uređen pravni status u većinskoj zajednici. Iako su ove dvije opisane situacije potpune krajnosti široke lepeze mogućih odnosa u stvarnom životu, faktor utjecaja same manjine na kvalitetu odnosa u pograničnim područjima svakako je značajan. Taj stav manjina i njihova volja za suradnjom u pograničnim područjima također je faktor koji determinira kvalitetu suradnje o kojoj smo pisali ranije. Otvorenost, odnosno, zatvorenost granice, prirodne prepreke, sličnost stanovništva u smislu kulture, ali i ekonomije, volja centara za institucionaliziranom suradnjom i bilateralne odnose država (centara), svakako, dakle, treba nadopuniti i željom za integracijom i suradnjom stanovništva pograničnih zajednica prilikom proučavanja razina i kvalitete suradnje u pograničnim područjima.

⁴² Bufon, M. "Proučavanje manjina in obmejnih območij v zgornjem Jadranu – raziskovalni pristopi in problemi v luči politične geografije", *Dela*, br. 25, 2006, str. 37.

Zaključak

Suradnja o kojoj ovise stanovnici pograničnih područja ima nekoliko razina, različite sadržajne aspekte i različite implikacije na lokalnoj, državnoj i nadnacionalnoj razini. Suradnja može biti na državnoj razini, na lokalnoj ili regionalnoj razini, ali i lokalnim i regionalnim razinama pod utjecajem nekih naddržavnih subjekata. Suradnja također može varirati od političke, ekonomske, preko kulturne, pa sve do niza vrlo specifičnih projekata u praksi. U znanstvenoj zajednici, teme prekogranične suradnje, pograničnih zajednica i kohezije stanovništva uz granice, kao i izmjena značaja samog pojma granice, sve su zastupljenije i istraživači im posvećuju sve više pažnje i prostora.

Novi sigurnosni izazovi, koji ne poznaju graničnu liniju u obliku ikakve prepreke, a čijoj smo učestalosti svakodnevno svjedoci (npr. požari ili poplave), najviše pogađaju pogranična područja u kojima vrlo često žive pripadnici manjina. Oni još uvijek najčešće ovise o politici na državnoj razini u smislu prekogranične suradnje, a ciljevi, motivi i želje tog stanovništva ne podudaraju se baš uvijek s onima na državnoj razini. Kvaliteta prethodno uspostavljenih odnosa i razine suradnje reflektiraju se prilikom izbijanja kriznih stanja. Pogranični izazovi koji se javljaju kao dio suvremenih izazova stvaraju nove uvjete za ostvarivanje novih oblika suradnje kojima se štite interesi, kako samih država tako i zajednica s objiju strana granica. Iznenadnost, teško procjenjiv obuhvat i intenzitet katastrofa, kao i njihov smjer djelovanja, traže pripravnost, mogućnost djelovanja i saniranja posljedica katastrofa kroz unaprijed definiranu bilateralnu suradnju i sporazume.

Republika Hrvatska ima razradenu suradnju sa susjednim zemljama na različitim razinama. Bilateralni sporazumi o zaštiti nacionalnih manjina na državnoj razini reguliraju manjinske odnose i fokusirani su prema kulturnoj suradnji i zaštiti manjina. Ostali sporazumi, iako eksplicitno ne spominju manjine, također se bave njihovim pravima (kao i pravima ostalog stanovništva) u slučaju kriznih situacija. Analizirajući bilateralne sporazume Republike Hrvatske sa susjednim državama, možemo uočiti kako je u slučajevima prirodnih i civilizacijskih katastrofa napravljen dobar pravni okvir kroz koji države mogu ostvarivati svoju suradnju sukladno svojim interesima. Sporazumima su uređeni odnosi na način utvrđivanja temeljnih područja suradnje u slučajevima navedenih katastrofa, precizno definiranih pojmova koji se koriste, utvrđivanja odgovornosti objiju strana, podjele zadaća i odgovornosti nadležnih tijela, provedbenih struktura i osoba koje se nalaze u proceduri spašavanja. Kroz ovakve oblike djelovanja i suradnje manjine mogu višestruko ostvariti zaštitu svojih prava, kako unutar nacionalnih granica države u kojoj se nalaze tako i preko granica te iste države. Međunarodni multilateralni projekti, suradnja u sastavu euroregija, u slučaju Republike Hrvatske, kao što smo prikazali, pozitivan je primjer regionalne suradnje. Niz uspješnih projekata koji su usmjereni prema ekonomskoj i kulturnoj suradnji, ali i zaštiti zajedničkih dobara, ukazuju na pozitivan pomak unazad nekoliko godina. Ipak, individualna suradnja na

lokalnoj i regionalnoj razini pojedinih pograničnih zajednica varira ovisno o uređenosti odnosa i koheziji stanovništva i ostavlja dosta prostora za poboljšanje u budućnosti.

Literatura

Knjige i članci

- Anderson, J., O'Dowd, L., Wilson, T. M. (ur), *New Borders for a Changing Europe. Cross-border Cooperation and Governance*, Frank Cass Publishers, London/Portland, 2003.
- Blatter, J., "Explaining Crossborder Cooperation: A Border-Focused and Border-External Approach", *Journal of Borderland Studies*, vol. 12, br. 1/2, 1997, str. 151-174.
- Bradford, L. T., "International Boundaries: Lines in the Sand (and the Sea)", Demko, G. J., Wood, W. B. (ur), *Reordering the World. Geopolitical Perspectives on the 21st Century*, Westview, Boulder/San Francisco/Oxford, 1994.
- Bufon, M., "Proučavanje manjšin in obmejnih območij v zgornjem Jadranu – raziskovalni pristopi in problemi v luči politične geografije", *Dela*, br. 25, 2006, str. 25-42.
- Burne, B., Baden, S., Gender, *Emergencies and Humanitarian Assistance*, Bruxelles: European Commission, 1995.
- Cvrtila, V., "Etničke manjine i regionalna suradnja", *Međunarodne studije*, god. 8, br. 3-4, Zagreb, 2008.
- Delanty, G., "Borders in a Changing Europe: Dynamics of Openness and Closure", *Comparative European Politics*, broj 4, 2006, str. 183-202.
- Gualini, E. "Cross-border Governance: Inventing regions in a Trans-national Multi-level Polity", *DISP.*, 152, 2003, str. 43-51.
- Lovrić, D., "Upravljanje krizama i strategija nacionalne sigurnosti SAD-a", *Međunarodne studije*, god. 2, br. 4, 2002.
- Mihaljević, B., "Identifikacija kriznih stanja", zbornik radova *Dani kriznog upravljanja*, Veleučilište Velika Gorica, Velika Gorica, 2008.
- Mihaljević, B., "Civilna izvanredna stanja i krizno upravljanje", zbornik radova *Dani kriznog upravljanja*, Veleučilište Velika Gorica, Velika Gorica, 2009.
- Ogorec, M., *Izazovi kriznog upravljanja*, Veleučilište Velika Gorica, Velika Gorica, 2010.
- Ó Tuathail, G. "Political geography III: dealing with deterritorialization", *Progress in Human Geography*, svezak 22, broj 1, 1998, str. 81-93.
- Ó Tuathail, G., "De-Territorialised Threats and Global Dangers: Geopolitics and Risk Society", *Geopolitics*, posebno izdanje 'Boundaries, Territory and Postmodernity', Newman, D. (ur), svezak 3, broj 1, ljeto 1998, str. 17-32.
- Ó Tuathail, G., "Borderless Worlds? Problematising Discourses of Deterritorialisation", u: Newman, D., Kliot, N. (ur.), *Geopolitics at the End of the Twentieth Century. The Changing World Political Map*, Frank Cass, London/Portland, 2000, str. 139-155.
- Prezelj, I., *Nacionalni sistemi kriznega menedžmeta*, FDV, Ljubljana, 2005.

- Ravbar, M., "Some elements of sociogeographical transformation border areas in Slovenia along the Slovenian-Croatian border", *Informatologia*, Sep. Spec., 8, 1999, str. 23-30.
- Rumley, D., Minghi, V. J., *The Geography of Border Landscapes*, Routledge, London, 1991.
- Sparke, M., "From geopolitics to Geoeconomics: Transnational State Effects in the Borderlands", *Geopolitics*, vol. 3, br. 2, 1998, str. 62-98.
- Tatalović, S., Grizold, A., Cvrtila, V., *Suvremene sigurnosne politike*, Golden marketing Tehnička knjiga, 2008.
- Toth, I., "Upravljanju u katastrofama svaka zajednica mora posvetiti posebnu pažnju", *Kako se štitimo od katastrofa?*, Veleučilište Velika Gorica, Hrvatski Crveni križ, DUZS, Velika Gorica-Zagreb, 2007.
- Vučak, M., Zelić, A., "Suvremeni pristupi kriznom upravljanju", u: Smerić, T., Sabol, G., *Sigurnost i obrana Republike Hrvatske u euroatlantskom kontekstu*, Biblioteka Zbornici Instituta društvenih znanosti Ivo Pilar, Zagreb, 2009.

Dokumenti

- Zakon o zaštiti i spašavanju, Narodne novine, 174/04, 79/07, 38/09
- Zakon o potvrđivanju sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Slovenije o suradnji u zaštiti od prirodnih i civilizacijskih katastrofa, 1998. godina
- Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Vijeća ministara Bosne i Hercegovine o suradnji u zaštiti od prirodnih i civilizacijskih katastrofa, 2002. godina

Internet

- Službena stranica Euroregije Dunav-Drava-Sava, <http://www.ddseuro.org>
- Službena stranica Međimurske županije, <http://www.medjimurska-zupanija.hr>
- Službena stranica Jadranske euroregije, <http://www.adriaticeeuroregion.org>
- Službena stranica Državne uprave za zaštitu i spašavanje, <http://www.duzs.hr/page.aspx?PageID=162>, <http://www.duzs.hr/page.aspx?PageID=157>, 05.05.2010.

Summary

The Concept of Trans-Border Communities and Minority Relations

Trans-border communities represent the model of interaction between populations on the opposite sides of the borderline. This interaction and cohesiveness can be measured through the level of cooperation and special relations, which can be distinguished from those on state levels. The concepts of Euro-regions and trans-border regions

are the examples of such cooperation. This cooperation is exemplified in special laws and regulations which are directed towards the individuals which make up such communities, in mutual projects and cooperation which can be created on the principles of free will (the preservation of specific dialect or customs in cultural terms), or can result from some emergency (projects for the preservation of mutual river flows, the plans of action in crisis situations). Such cooperation is also very useful for the members of minority communities, which in most cases inhabit border areas. This article examines the levels, content and positive examples of the abovementioned interaction.

Keywords: trans-border communities, border areas, cooperation, minority relations