

CEZHRANIČNÁ SPOLUPRÁCA V MANAŽMENTE ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY PRI KATASTROFÁCH V ŠENGENSKOM PRIESTORE

Stanislav FILIP

TRANSFRONTIER COOPERATION IN THE MUNICIPALITY MANAGEMENT IN CRISIS SITUATION IN THE SCHENGEN AREA

ABSTRAKT

Príspevok analyzuje a hodnotí súčasný stav cezhraničnej spolupráce v manažmente územných celkov pri katastrofách po vstupe SR a jej susedných členských krajín EÚ do spoločného Schengenského priestoru. Na výsledkoch vlastného výskumu identifikuje silné a slabé stránky súčasného stavu a prináša niektoré východiská na riešenie problému na národnej aj medzinárodnej úrovni.

Keľúčové slová: katastrofy, cezhraničná spolupráca, Schengenský priestor, územná samospráva

ABSTRACT

The paper analyzes and evaluates the current state of cross-frontier cooperation in the municipality management in territorial disaster after Slovakia and its neighboring EU member states to the common Schengen area. Identifies the strengths and weaknesses of the current state and proposes some solutions for solving the problem at the national and international level.

Key words: disaster, cross-frontier cooperation, Schengen area, municipality

ÚVOD

Následky živelných pohrôm spôsobených povodňami, požiarimi, snehovými zrážkami, zemetraseniami či extrémnymi teplotami alebo chladom, rovnako aj následky priemyselných havárií vrátane havárií, havárií jadrových reaktorov, katastrofálne následky hromadných dopravných nehôd či havárií na tranzitných plynovodoch, ropovodoch a produktovodoch spojených s únikom nebezpečných látok, prekračovanie štátnej hranice nekontrolovanou nelegálnou migráciou, ktoré vznikajú v prihraničných oblastiach, často krát prekračujú hranice jednej krajiny. Stávajú sa zdrojom ohrozenia životov a zdravia obyvateľstva, majetku aj životného prostredia susediacich územných celkov.

Jednou z ciest ako predísť stratám a škodám alebo ako zmierniť následky uvedených katastrof je aktívna a efektívna cezhraničná spolupráca územných celkov a orgánov susediacich štátov.

HODNOTENIE SÚČASNÉHO PRÁVNEHO STAVU CEZHRANIČNEJ SPOLUPRÁCE SR SO SUSEDNÝMI KRAJINAMI

Právne východiská cezhraničnej spolupráce sú determinované medzinárodnými a národnými právnymi normami. Všeobecný rámec spolupráce medzi územnými celkami alebo orgánmi susediacich štátov je vytvorený Európskym rámcovým dohovorom o cezhraničnej spolupráci¹ medzi územnými celkami alebo orgánmi, ktorý bo prijatý Radou Európy v Madride v máji 1980. V preambule dohovoru sa uvádza že Rada Európy okrem iného v cezhraničnej spolupráci má na zreteli aj poskytovanie vzájomnej pomoci v prípade katastrof.

Vláda SR, odvolávajúc sa na ustanovenia článku 3 ods. 2 rámcového dohovoru limituje spoluprácu tým, že jeho uplatňovanie v Slovenskej republike sa podriaďuje uzavretiu medzištátnych dohôd. Uzavreté medzištátne dohody² však limitujú spoluprácu v tom, že špecifikujú územné celky a orgány na slovenskej a susedných stranách, ktoré môžu uzatvárať verejnoprávne i súkromnoprávne zmluvy o spolupráci len v rámci svojich pôsobností vyplývajúcich so zákonov jednotlivých štátov.

Týmto opatrením boli z rámca cezhraničnej spolupráce pri katastrofách vyňaté samosprávy územných celkov (miest/obcí a vyšších územných celkov). Kompetencie uzatvárať dohody o vzájomnej pomoci pri katastrofách so susednými krajinami na národnej úrovni SR má MV SR. Na regionálnej úrovni sú ministrom vnútra splnomocnené okresné úrady v sídlach krajov.

SR má uzatvorené tieto dohody so susednými krajinami.

- Dohoda medzi vládou SR a vládou MR o spolupráci a vzájomnej pomoci pri katastrofách – účinnosť od 22. 10. 1997,
- Zmluva o spolupráci SR a Rakúskom o spolupráci a vzájomnej pomoci pri katastrofách – účinnosť od 1. 11. 1998,

¹ Zbierka zákonov č. 78/2001 s. Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí SR .s. 998

² <http://www.minv.sk/?bilateralne-dohody-a-zmluvy-o-cezhranicnej-spolupraci>

- Zmluva medzi SR a ČR o spolupráci a vzájomnej pomoci pri mimoriadnych udalostiach – účinnosť od 12. 12. 2000,
- Dohoda medzi vládou SR a vládou PR o spolupráci a vzájomnej pomoci pri katastrofách, živelných pohromách a iných závažných nehodách – účinnosť od 14. 11. 2002,
- Dohoda medzi vládou SR a Kabinetom ministrov Ukrajiny o spolupráci a vzájomnej pomoci pri mimoriadnych udalostiach – účinnosť od 1. 1. 2003 (zatiaľ nebola ratifikovaná ukrajinskou stranou).

Na základe uvedených medzivládnych zmlúv, okresné úrady v sídle krajov majú uzatvorené „Dohody o dobrovoľnom poskytovaní si vzájomnej pomoci pri katastrofách a informácií o možnostiach vzniku a vzniku takýchto udalostí, ktorých dôsledky môžu ohroziť územie štátu druhej zmluvnej strany v úseku hranice príslušného kraja (SR) a územného celku (susednej krajiny)“. Súčasťou dohôd sú „Súčinnosťné dohovory“ medzi kompetentnými orgánmi príslušných susedných regiónov. Obsahujú informácie o základných termínoch a dohodnutých značkách, výpisy z analýzy bezpečnostných rizík príslušného regiónu a o možnostiach ohrozenia osôb a majetku. Ďalej obsahujú informácie o silách a prostriedkoch určených na záchranné, lokalizačné a likvidačné práce pre potreby územia a plán spojenia, vyrozumienia a varovania obyvateľstva.

Aktuálny Schengenský dohovor³ umožňuje voľný pohyb obyvateľstva, tovarov a financií v spoločnom priestore. Osobitný článok dohovoru špecifikuje podmienky spolupráce polícii členských štátov EÚ na vnútornej hranici. Žiaľ, do dnes neobsahuje ustanovenia, ktoré by stanovovali pravidlá na prekračovanie vnútornej hranice záchrannými zložkami pri prírodných aj civilizačných katastrofách.

VÝSLEDKY - HODNOTENIE SÚČASNÉHO STAVU RIADIACICH PROCESOV ORGÁNOV KRÍZOVÉHO RIADENIA A ZÁCHRANNÝCH ZLOŽIEK IZS Z POHĽADU CEZHraničnej SPOLPRÁCE

Na reálne zhodnotenie súčasného stavu riadiacich procesov bol uskutočnená vedecká analýza riadiacich procesov v koordinačnom stredisku integrovaného záchranného systému v Banskej Bystrici a v ostatných kompetentných orgánoch krízového riadenia štátu pri riešení modelovej krízovej situácie v pohraničnej oblasti Novohradská (okresov LU, PT a VK .v situácii ak slovenská strana vyžaduje poskytnutie pomoci aj zo susednej krajiny (Salgótarján na maďarskej strane)⁴.

Hlavným cieľom výskumu bolo overiť základnú hypotézu, že súčasný stav riadiacich procesov, ktorý síce zodpovedá dohodnutým postupom, je zdĺhavý, komplikovaný a málo efektívny na záchranu obyvateľstva a zmiernenie škôd na majetku a životnom prostredí. Ďalšou časťou výskumu bolo overiť znalosti primátorov miest a starostov obcí uvedeného regiónu o stave zabezpečenia cezhraničnej spolupráce pri katastrofách a zistiť ich záujem o prenesenie kompetencií na obce uzatvárať dohody o vzájomnej pomoci pri lokálnych katastrofách.

Prvá časť výskumu bola realizovaná s využitím operačnej analýzy PERT. Výsledky výskumu potvrdili stanovenú hypotézu. Napríklad od vyrozumienia IZS o vzniku mimoriadnej udalosti na t. č. 112 až po vyrozumenie orgánov krízového riadenia susednej krajiny môže na regionálnej úrovni ubehnúť minimálne 37 min a maximálne 44 min. Vyrozumenie o vzniku MU na národnej úrovni môže byť uskutočnené najskôr za 43 min a najneskôr za 50 min. Ešte komplikovanejšie a zdĺhavejšie prebiehajú riadiace procesy na získanie súhlasu susednej krajiny na poskytnutie pomoci. Na doručenie žiadosti národnej authority SR (Sekcia krízového riadenia MV SR) susednej krajine je potrebné vykonať desať navzájomných činností a dve súbežné s dobou trvania minimálne 86 min a maximálne 93 min.

Druhá časť výskumu bola uskutočnená formou sociologického dotazníka a riadeným rozhovorom na výskumnej vzorke 60 primátorov a starostov obcí.

Výsledky výskumu ukázali závažné skutočnosti:

- samosprávy miest a obcí v pohraničnej oblasti nepoznajú riziká vzniku mimoriadnych udalostí susediacich územných celkov, ktorých účinky môžu ohroziť vlastné obyvateľstvo a územie obce (93 % z opýtaných),
- samosprávy miest a obcí v pohraničnej oblasti nepoznajú súčasný model cezhraničnej spolupráce orgánov štátnej správy pri katastrofách (84 % z opýtaných)
- samosprávy miest a obcí v pohraničnej oblasti majú záujem uzatvárať dohody so susednými samosprávami na poskytovanie vzájomnej pomoci pri katastrofách na lokálnej úrovni. (87 % z opýtaných).

Medzi *silné stránky* súčasného stavu cezhraničnej spolupráce môžeme zaradiť existenciu právneho rámca cezhraničnej spolupráce na národnej aj regionálnej úrovni, existenciu a fungovanie integrovaného záchranného systému, intenzívnu spoluprácu orgánov krízového riadenia na regionálnej úrovni formou výmeny expertov a informácií, uskutočňovaním spoločných cvičení a účasťou na spoločných projektoch riešenia krízových javov v pohraničných oblastiach.

Medzi *slabé stránky* súčasného stavu cezhraničnej spolupráce pri katastrofách musíme zaradiť zložitú štruktúru, väzby a vzťahy orgánov krízového riadenia štátu mimo času vojny a vojnového stavu, nízku mieru angažovanosti územnej samosprávy na lokálnej úrovni do organizácie a realizácie cezhraničnej spolupráce pri katastrofách. Na základe výsledkov operačnej analýzy PERT za slabú stránku spolupráce môžeme považovať aj komplikované a zdĺhavé riadiace procesy na varovanie obyvateľstva susednej krajiny a vyžadovanie pomoci cestou národných kontaktných miest na cezhraničnú spoluprácu.

³ <http://www.minv.sk/?schengensky>

⁴ FILIP, S. 2008. *Dizertačná práca*

DISKUSIA – PERSPEKTÍVY CEZHRANIČNEJ SPOLUPRÁCE ÚZEMNÝCH CELKOV PRI KATASTROFÁCH

Vstupom Slovenskej republiky a susedných členských štátov EÚ do spoločného Schengenského priestoru v roku 2007 sa vytvoril priestor na posilnenie cezhraničnej spolupráce územných celkov v nových podmienkach prekračovania vnútornej hranice EÚ záchrannými zložkami.

Zvýšenie efektívnosti spolupráce orgánov krízového riadenia susedných regiónov a zjednodušenie prekračovania vnútornej hranice EÚ dobrovoľnými a profesionálnymi záchrannými zložkami je možné doceliť legislatívnymi, organizačnými a technickými zmenami národnej a medzinárodných úrovni.

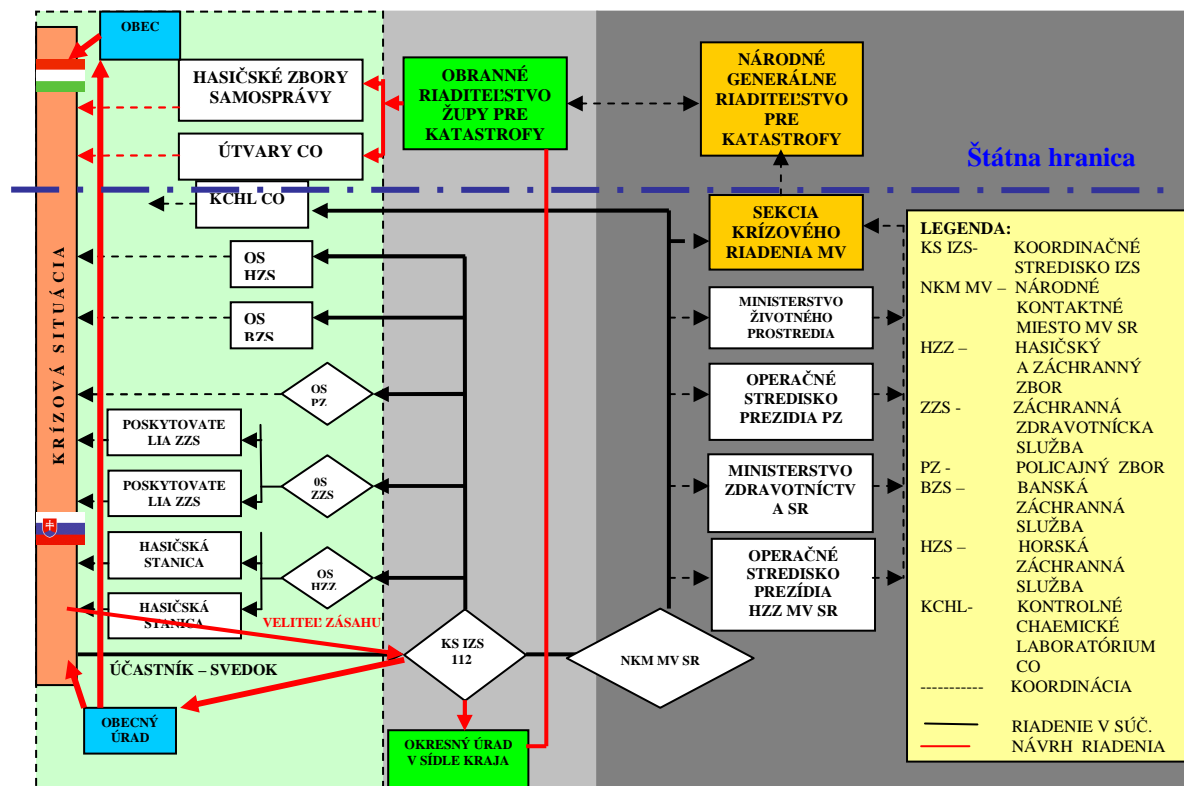
Na *národnej úrovni* je potrebné prehodnotiť organizačnú štruktúru systém riadenia štátu v krízových situáciách s cieľom dosiahnuť jednotný systém krízového riadenia štátu na národnej, regionálnej a lokálnej úrovni. V tejto súvislosti sa odporúča umožniť samosprávam miest a obcí pohraničných oblastí uzatvárať dohody o spolupráci a poskytovaní vzájomnej pomoci pri katastrofách s lokálnym rozsahom následkov. Okresným úradom v sídlach krajov umožniť priamo vyžadovať pomoc od príslušných regionálnych orgánov krízového riadenia susednej krajiny.

Na *medzinárodnej úrovni* existujú dve cesty posilnenia spolupráce a poskytovania vzájomnej pomoci. V prvom rade sa odporúča upraviť existujúce medzivládne dohody o spolupráci a vzájomnej pomoci pri katastrofách odbúraním zložitosti postupov pri podávaní žiadostí o poskytnutie pomoci prostredníctvom národnej autority. Zároveň zmluvne zjednodušiť a urýchliť prekračovanie vnútornej hranice dobrovoľnými a profesionálnymi záchrannými zložkami integrovaného záchranného systému.

Okrem uvedených organizačných a legislatívnych opatrení sa odporúča prepojiť informačné a komunikačné technológie krízového riadenia na rýchle varovanie obyvateľstva a vyzisťovanie kompetentných orgánov na oboch stranách susedných krajín EÚ.

Ako alternatívu k tomuto riešeniu sa odporúča iniciovať zmenu Schengenského dohovoru doplnením osobitnej kapitoly, ktorá bude riešiť zásady bezproblémového prekračovania vnútornej hranice EÚ záchrannými zložkami susediacich krajín. Väčšiu šancu na úspech tohto riešenia, má spoločná iniciatíva krajín V-4 navrhovať zmeny dohovoru v príslušných orgánoch krízového riadenia EÚ.

Realizáciou uvedených opatrení by sa mohol vytvoriť nový model cezhraničnej spolupráce pri poskytovaní vzájomnej pomoci pri katastrofách. Jeho prednosťou by bola vyššia rýchlosť prenosu informácií, vyššia efektívnosť riadiacich procesov orgánov krízového riadenia a v neposlednom rade podstatne účinnejšia vzájomná pomoc dobrovoľných a profesionálnych záchranných zložiek.



Zdroj: Dizertačná práca autora

Obr. 1 – Návrh nového modelu riadenia cezhraničnej spolupráce pri katastrofách na vnútornej hranici Schengenského priestoru na príklade SR a MR

ZÁVER

Výsledky prieskumu ako ja čiastkových analýz potvrdzujú, že existuje celý rad prípadov krízových situácií, ktoré vznikajú v prihraničnom priestore, ktoré si vyžadujú poskytovanie vzájomnej pomoci profesionálnymi aj dobrovoľníckymi záchrannými zložkami. Súčasný právny stav cezhraničnej spolupráce je neefektívny a nereflektuje na možnosti, ktoré poskytuje členstvo SR a jej susedných krajín v Schengenskom priestore.

Viac ako sedem rokov členstva SR v Schengenskom priestore prinieslo dostatok poznatkov a skúseností, ktoré by mohli slúžiť ako podklad na prehodnotenie súčasného právneho stavu. Navrhované opatrenia v príspevku, prinášajú základný vklad do odbornej diskusie kompetentných orgánov krízového riadenia vo verejnej správe SR, vedeckých pracovníkov a politikov.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

- [1] Zbierka zákonov č. 78/2001 s. *Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí SR* . s. 998
- [2] Bilaterálne dohody a zmluvy o cezhraničnej spolupráci. - Ministerstvo vnútra SR. [on-line] Available on - URL: <http://www.minv.sk/?bilateralne-dohody-a-zmluvy-o-cezhranicnej-spolupraci>
- [3] Schengenský priestor - základné informácie. - Ministerstvo vnútra SR [on-line] Available on - URL: <http://www.minv.sk/?schengensky>
- [4] FILIP, Stanislav, 2008: *Dizertačná práca*

ADRESA AUTORA

doc. Ing. Stanislav FILIP, PhD., Katedra bezpečnostného manažmentu, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: stanislav.filip@vsemvs.sk

RECENZIA TEXTOV V ZBORNÍKU

Recenzované dvomi recenzentmi, členmi vedeckej rady konferencie. Za textovú a jazykovú úpravu príspevku zodpovedajú autori.

REVIEW TEXT IN THE CONFERENCE PROCEEDINGS

Contributions published in proceedings were reviewed by two members of scientific committee of the conference. For text editing and linguistic contribution corresponding authors.