

PROBLÉMY A PERSPEKTÍVY CEZHraniČNEJ SPOLUPRÁCE ÚZEMNÝCH CELKOV SR PRI KATASTROFÁCH

Stanislav Filip^{*)}

ABSTRACT

Cezhraničná spolupráca na úseku krízového manažmentu a poskytovania vzájomnej pomoci je výlučne v kompetencii orgánov štátnej správy na všetkých úrovniach riadenia [1]. Základným problémom súčasného stavu je tá skutočnosť, že do poskytovania vzájomnej pomoci pri katastrofách nie sú zahrnuté prihraničné miestne orgány územnej samosprávy (obce/mestá) napriek tomu, že majú sily a prostriedky na záchranné práce pri živelných pohromách. Účelom príspevku je poskytnúť prehľad rozhodujúcich argumentov na zmenu súčasného právneho stavu problému, ktoré umožnia prihraničným mestám a obciam SR a susedných krajín efektívne poskytovať vzájomnú pomoc pri živelných pohromách [2].

Key words:

pohraničné obce, cezhraničná spolupráca, vzájomná pomoc, živelná pohroma

ABSTRACT

The transfrontier co-operation in the field of crisis management and the provision of mutual aid is solely the responsibility of the state administrative authorities at all levels of governance [1]. The basic problem is that the frontier local authorities do not take part at mutual aid regarding disasters in spite of the fact that they have resources available to perform rescuing related to natural disasters. The purpose of the study is to provide an overview of determining arguments to change current legal status quo of the problem, which will enable frontier communities in the Slovak Republic to provide an effective mutual aid related to natural disasters [2].

Key words:

frontier municipalities, transfrontier co-operation, mutual aid, natural disaster

^{*)} doc. Ing. Stanislav Filip, PhD., Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, stanislav.filip@vsemvs.sk, +421 918 863 591,

1 ÚVOD

Slovenská republika od svojho vzniku v roku 1993 sa usiluje o rozvoj medzinárodnej spolupráce v súlade s bezpečnostnou stratégiou štátu. Výsledkom tohto snaženia je uzatvorenie celého radu bilaterálnych dohôd so susednými krajinami, prístupový proces a členstvo SR v EÚ, NATO, Rade Európy a OBSE. Prístupové procesy si do prvej polovice roku 2004 vyžiadali prijatie relevantných zákonov a nižších právnych noriem aj na úseku krízového riadenia. Ďalším medzníkom v medzinárodnej spolupráci je vstup SR a jej susedov do Schengenského priestoru koncom dňom 21. decembra 2007, ktorý vyvolal zmeny v prekračovaní vonkajšej a vnútornej hranici. Poslednou zmenou, ktorá zásadným spôsobom ovplyvňuje cezhraničnú spoluprácu aj na úseku bezpečnosti a krízového riadenia v SR a jej susedov, je prijatie Zmluvy o EÚ a zmluvy o fungovaní EÚ v decembri 2009.

Príspevok je zameraný na analýzu a hodnotenie právneho rámca súčasného stavu cezhraničnej spolupráce SR so susednými štátmi. Prezentuje výsledky výskumných aktivít vedeckých pracovníkov Vysokej školy ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave s osobitným zreteľom na riadiace procesy kompetentných orgánov verejnej správy pri vyžadovaní a poskytovaní vzájomnej pomoci v krízových situáciách a tiež na výsledky prieskumu o aktuálnych možnostiach predstaviteľov územnej samosprávy susediacich miest a obcí vyžadovať a poskytovať vzájomnú pomoc v krízových situáciách. Identifikuje silné a slabé stránky súčasného stavu a v rámci diskusie prináša niektoré návrhy na jeho zlepšenie.

2 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 spolupráci medzi územnými celkami alebo orgánmi, ktorý bol prijatý Radou Európy v Madride v máji 1980 [3]. 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 dohody [4] 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 len Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. 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,
- 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.

Na základe uvedených medzivládnych zmlúv, ministrom vnútra sú na regionálnej úrovni splnomocnené len okresné úrady v sídlach krajov uzatvárať dohody o cezhraničnej spolupráci. 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 dohovorov sú „Súčinnostné 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 [5]. Ďalej obsahujú informácie o silách a prostriedkoch určených na záchranné, lokalizačné a likvidačné práce pre potreby územia a samostatný plán spojenia, vyrozumenia a varovania obyvateľstva.

Aktuálny Schengenský dohovor umožňuje voľný pohyb obyvateľstva, tovarov a služieb v spoločnom priestore. Osobitný článok dohovoru špecifikuje podmienky spolupráce polícií členských štátov EÚ na vnútornej hranici, ktorý umožňuje policajným zložkám susedných štátov prekračovať vnútorné hranice Schengenského priestoru v prípadoch prenasledovania páchatel'ov závažnej trestnej činnosti bez predchádzajúceho vyžiadania súhlasu o prekročení štátnej hranice. Žiaľ, tento dohovor neobsahuje ustanovenia, ktoré by na podobnom princípe stanovovali pravidlá na prekračovanie vnútornej hranice záchrannými zložkami počas prírodných aj civilizačných katastrof.

3 VÝSLEDKY - HODNOTENIE SÚČASNÉHO STAVU RIADIACICH PROCESOV ORGÁNOV KRÍZOVÉHO RIADENIA A ZÁCHRANNÝCH ZLOŽIEK Z POHLADU CEZHRANIČNEJ SPOLUPRÁCE

Na reálne zhodnotenie súčasného stavu riadiacich procesov v manažmente kompetentných orgánov verejnej správy bol uskutočnený vedecký výskum riadiacich procesov v koordinačnom stredisku integrovaného záchranného systému

a kompetentných orgánov štátnej správy a sociologický prieskum primátorov miest a starostov obcí a mestských častí hlavného mesta SR Bratislavy.

Analýza a hodnotenie riadiacich procesov vyžadovania a poskytovania vzájomnej pomoci susednými štátmi sa realizovala na okresnom úrade Banskobystrického kraja a v ostatných kompetentných orgánoch krízového riadenia štátu pri riešení modelovej krízovej situácie v pohraničnej oblasti Novohradska (okresov Lučenec, Poltár a Veľký Krtíš), v situácii ak slovenská strana vyžaduje poskytnutie pomoci aj zo susednej krajiny (Salgótarján na maďarskej strane)[6].

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 životov a zdravia ohrozeného obyvateľstva, na zmiernenie škôd na majetku a životnom prostredí.

Prvá časť výskumu bola realizovaná s využitím operačnej analýzy PERT. Výsledky výskumu potvrdili stanovenú hypotézu. Napr. od momentu vyrozumienia IZS o vzniku mimoriadnej udalosti na telefónnom čísle 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 autority SR (Sekcia krízového riadenia MV SR) susednej krajine je potrebné vykonať desať naviazaných činností a dve súbežné s dobou trvania minimálne 86 min a maximálne 93 min čo je pre efektívnosť poskytovania pomoci môže byť takmer bezpredmetné. Súčasný stav riadiacich procesov ako aj možný návrh na zlepšenie je uvedený na obrázku 1.

Druhá časť výskumu bola zameraná na zhodnotenie súčasného stavu možnosti miest a obcí Bratislavského kraja susediacich s Rakúskym krajom Burgenland, poskytovať, resp. vyžadovať vzájomnú pomoc pri katastrofách. Prieskum sa uskutočnil formou sociologického dotazníka a riadeným rozhovorom na výskumnej vzorke 13 starostov obcí a mestských častí hlavného mesta Slovenska Bratislavy. Výsledky výskumu ukázali závažné skutočnosti:

- predstavitelia obcí v pohraničnej oblasti poznajú riziká vzniku katastrof na svojich územiach, ktorých účinky môžu ohroziť vlastné obyvateľstvo a územie obce (87,5 % z opýtaných),
- predstavitelia obcí v pohraničnej oblasti nepoznajú spôsoby varovania obyvateľstva a vyrozumievania starostov o blížiacej sa katastrofe zo susednej krajiny (75,0 % z opýtaných),
- respondenti nepoznajú súčasný model cezhraničnej spolupráce orgánov štátnej správy pri katastrofách (75 % z opýtaných)
- starostovia obcí v pohraničnej oblasti majú záujem uzatvárať dohody o poskytovaní vzájomnej pomoci pri katastrofách dobrovoľníckymi záchrannými zložkami (obecné hasičské jednotky, dobrovoľnícke jednotky

- civilnej ochrany) a obyvateľstvom so susediacimi orgánmi územnej samosprávy (90,0 % z opýtaných).
- starostovia obcí v pohraničnej oblasti nepoznajú možnosti využívať finančnú podporu EÚ z programov cezhraničnej spolupráce Slovenskej republiky a Rakúska (88 %)

Na základe uvedených výsledkov výskumov môžeme identifikovať silné a slabé stránky súčasného stavu cezhraničnej spolupráce takto:

- *silné stránky* – existencia právneho rámca cezhraničnej spolupráce na národnej aj regionálnej úrovni, existencia a fungovanie integrovaného záchranného systému, intenzívnu spoluprácu orgánov krízového riadenia okresných úradov v sídle kraja formou výmeny expertov a informácií, uskutočňovaním spoločných cvičení a účasťou na spoločných projektoch riešenia krízových javov v pohraničných oblastiach, záujem predstaviteľov miest a obcí susediacich územných celkov uzatvárať dohody a reálne poskytovať vzájomnú pomoc pri katastrofách.
- *slabé stránky* – zložité a zdĺhavé riadiace procesy vyžadovania a poskytovania vzájomnej pomoci susedných štátov pri živelných pohromách a katastrofách, nemožnosť prekračovania vnútornej hranice Schengenského priestoru profesionálnymi aj dobrovoľníckymi záchrannými zložkami bez predchádzajúceho písomného vyžiadania a súhlasu kompetentných ministrov susedných štátov, nízku mieru angažovanosti predstaviteľov územnej samosprávy v pohraničných pásmach do organizácie a realizácie cezhraničnej spolupráce pri katastrofách

4 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 aj na legalizáciu prekračovania vnútornej hranice EÚ záchrannými zložkami susedných štátov.

Zvýšenie efektívnosti poskytovania vzájomnej pomoci pri živelných pohromách a katastrofách predstaviteľmi orgánov územnej samosprávy a miestnej štátnej správy v pohraničných pásmach a zjednodušenie prekračovania vnútornej hranice EÚ dobrovoľnými a profesionálnymi záchrannými zložkami je možné docieľiť legislatívnymi, organizačnými a technickými zmenami na 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 miestnej úrovni. V tejto súvislosti sa odporúča legislatívnymi zmenami 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, prostredníctvom vlastných koordinačných stredísk integrovaného záchranného systému, umožniť

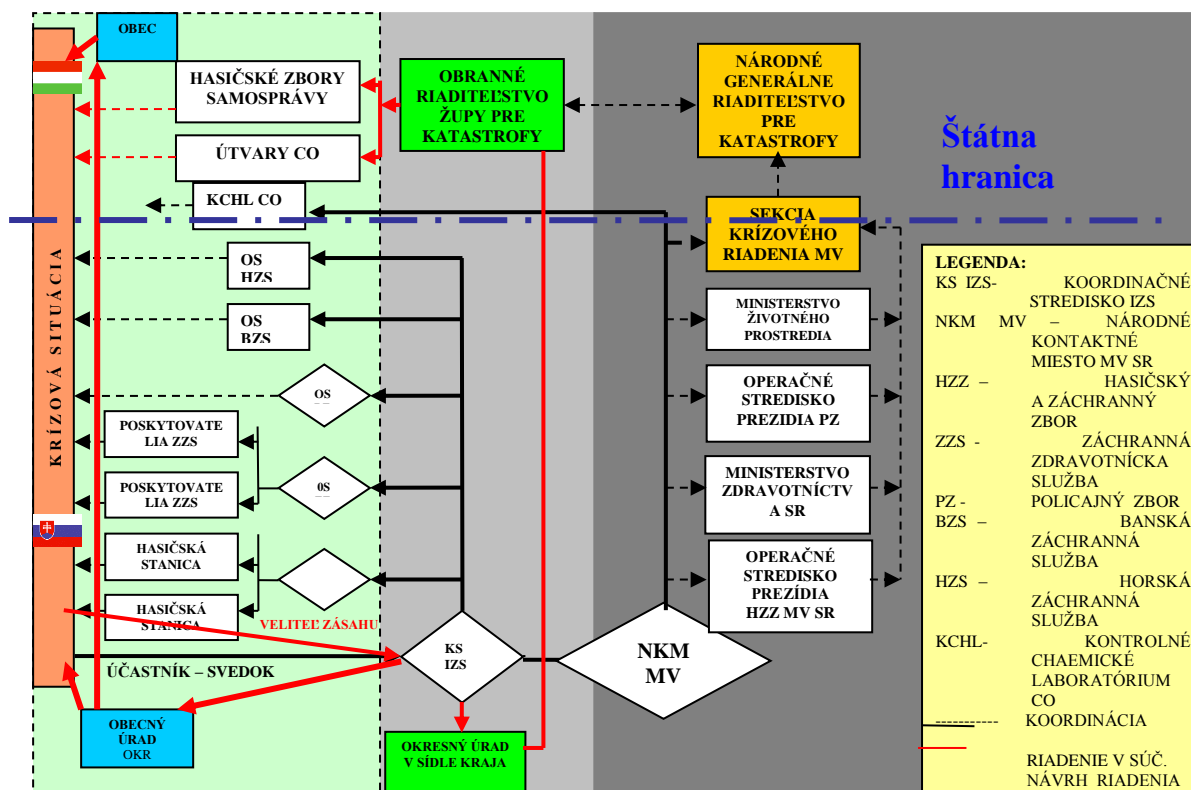
priamo vyžadovať pomoc od príslušných regionálnych orgánov krízového riadenia susednej krajiny.

Na *medzinárodnej úrovni* existujú dve cesty posilnenia spolupráce pri vyžadovaní a poskytovaní vzájomnej pomoci. V prvom rade sa odporúča *upraviť existujúce medzivládne dohody* o spolupráci a vzájomnej pomoci pri katastrofách s 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.

Ako alternatívu k tomuto riešeniu sa odporúča *iniciovat' zmenu Schengenského dohovoru* doplnením osobitnej kapitoly, ktorá bude riešiť zásady prekračovania vnútornej hranice EÚ záchrannými zložkami susediacich krajín bez predchádzajúceho vyžiadania súhlasu národnej autority.

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



Obrázok 1 – Návrh nového modelu riadenia cezhraničnej spolupráce pri katastrofách na vnútornej hranici Schengenského priestoru na príklade SR a MR. Zdroj: Dizertačná práca autora

5 ZÁVER

Prezentované výsledky výskumu potvrdzujú, že existuje celý rad prípadov krízových situácií, ktoré vznikajú v pohraničných pásmach susediacich krajín, 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 Slovenskej republiky a jej susedných krajín EÚ a 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 predstaviteľov kompetentných orgánov krízového riadenia, vedeckých pracovníkov a politikov v rámci celej Európy s cieľom vytvoriť synergiu na dosiahnutie zmien v prospech svojich obyvateľov.

LITERATÚRA

- [1] ŠIMÁK, L., RISTVEJ, J.: The Present Status of Creating the Security System of the Slovak Republic after Entering the European Union. In: Journal of Homeland Security and Emergency Management: Vol. 6: Iss 1, Article 20, DOI: 10.2202/1547-7355.1443, <http://www.bepress.com/jhsem/vol6/Iss1/20>, 2009, Berkeley, USA, ISSN: 1547-7355
- [2] ŠIMÁK, L., HOLLÁ, K., RISTVEJ, J.: 2010. Systematic method of risk assessment in industrial processes In: 17. International Conference on Computer Simulation in Risk Analysis and Hazard Mitigation, Risk Analysis VII, Wessex Institute of Technology, UK, C.A.Brebbia, WIT pres, str.PI-115-127, ISSN 1746-4463 (Zánická Hollá, K., Ristvej, J., Šimák, L. Systematic method of risk assessment in industrial processes (2010) WIT Transactions on Information and Communication Technologies, 43 PART I, pp. PI115-PI126. Document Type: Conference Paper,Source: Scopus)
- [3] Zbierka zákonov č. 78/2001 s. Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí SR. s. 998
- [4] <http://www.minv.sk/?bilateralne-dohody-a-zmluvy-o-cezhranicnej-spolupraci>
- [5] FILIP,S, KOVÁČ M. 2012.Crisis management in public administration at regional level in Slovak republic. In: Informacijni tehnologii ekonomika ta pravo: stan ta perspektivi rozvitku (ITEL-2012), Černivci 28. - 31. berezija 2012. Častina 2. - Černivci : Bukovinskij universitet, 2012. - ISBN 978-617-614-028-3, S. 64-67.
- [6] FILIP,S. 2007. Doctoral thesis. Slovak Agricultural University in Nitra, Slovak Republic,
- [7] KOVÁČ, M. 2013. Methods and Tools of Measurement of Economic Security at the Level of Territorial Units in Slovakia. In Contemporary Research on Organization Management and Administration, 2013. č. 1, s. 60-71. ISSN 2335-7959.

Článok recenzovali dvaja nezávislí recenzenti.