

Damir Trut, Ravnateljstvo civilne zaštite, Ministarstvo unutarnjih poslova, Hrvatska,
damir.trut@mup.hr

UTJECAJ NORMATIVNOG OKVIRA NA UPRAVLJANJE KRITIČNOM INFRASTRUKTUROM

Sažetak

Ravnateljstvo civilne zaštite Ministarstva unutarnjih poslova u svome djelokrugu rada obuhvaća i područje kritičnih infrastrukture, tj. provedbu i operacionalizaciju Zakona o kritičnim infrastrukturama, NN 56/13., koji je na snazi od 18. 5. 2013. godine. Spomenuti je zakon integriran kao obvezujući dokument u naše zakonodavstvo temeljem Direktive Vijeća Europske komisije 2008/114/EC od 8. prosinca 2008. godine o identifikaciji i određivanju europskih kritičnih infrastrukture i procjeni potrebe za unaprjeđenjem njihove zaštite. Štetni događaji u kritičnim infrastrukturama imali su posljedice u posljednjih nekoliko godina. Posljedice nisu ugrozile nacionalnu sigurnost, zdravlje i život ljudi, ekonomsku stabilnost, imovinu i okoliš. Te štetne događaje potrebno je prevenirati jer mogu izazvati kaskadni niz ili domino-efekt urušavanja struktura na nacionalnom i međunarodnom planu. U ovom radu obrađeni su razlozi za izradu novog normativnog okvira u kojem se daju odgovori bitni za kritičnu infrastrukturu. Poglavlja govore o modelima upravljanja koji će omogućiti da Zakon postigne puni potencijal i funkcionalnost.

Ključne riječi: normativni okvir, direktive, kritična infrastruktura, modeli upravljanja.

1. UVOD

Suvremeni život karakterizira sve veća složenost državnih umrežavanja (OSCE¹, NATO², EU³, SHENGEN⁴). Posljedično tome, pravni poredci postaju sve složeniji. Republika Hrvatska postala je 1. srpnja 2013. godine 28. punopravna članica Europske unije. Pregovori o članstvu u Europskoj uniji bili su podijeljeni u nekoliko faza. Prva faza, *analiza usklađenosti zakonodavstva zemlje kandidata s europskim propisima o članstvu u Europskoj uniji* (tzv. *screening*), započela je nakon otvaranja pregovora 20. listopada 2005. godine i trajala je godinu dana. Nakon *screeninga*, započeli su pregovori koji su bili fokusirani na uvjete pod kojima će država kandidatkinja usvojiti, implementirati i izvršavati *acquis communautaire* (pravnu stečevinu EU-a). Pregovori o sadržaju pravne stečevine temelje se na načelu da svaka država kandidatkinja mora usvojiti cjelokupnu pravnu stečevinu.

Republika Hrvatska je, među ostalim obvezama, dobila prihvaćanje pravne stečevine Europske unije sadržane u Direktivi Vijeća 2008/114/EZ od 8. prosinca 2008. godine o utvrđivanju i označivanju europske kritične infrastrukture i procjeni potrebe poboljšanja njezine zaštite, (SL L 345/75, od 23. 12. 2008.). Slijedom te obveze donesen je Zakon o kritičnim infrastrukturama⁵ (NN 56/13.), koji je na snazi od 18. 5. 2013. godine.

Unatoč tome što se donesenim propisima izražavaju određene obveze i potrebe, oni ponekad, zbog nedostataka u njihovoj tehničkoj i normativnoj obradi područja o kojima govore, ne daju očekivane rezultate. To se dogodilo i s ovim Zakonom.

Sva infrastruktura na području države osigurava dostupnost osnovnih usluga, roba i funkcija, uključujući i one koje klasificiramo kao kritičnu infrastrukturu. Kritična infrastruktura mora biti temelj na kojem djeluju suvremena društva, pa tako i hrvatsko društvo. Država mora jamčiti okvir za osiguravanje mjera zaštite kritične infrastrukture,

¹ OSCE – Organization for Security and Co-operation in Europe (Organizacija za europsku sigurnost i suradnju). Republika Hrvatska sudionica je OESS-a od 24. ožujka 1992. godine. Aktivno sudjeluje u procesu jačanja sigurnosti, poticanja suradnje, međusobnog povjerenja i jačanju preventivne diplomacije.

² NATO – North Atlantic Treaty Organization (Organizacija Sjevernoatlantskog ugovora, naziva se još i Sjevernoatlantski savez). Republika Hrvatska postala je članica Organizacije Sjevernoatlantskog ugovora 1. travnja 2009. godine. Sudjelovanjem u vojnim operacijama Saveza Republika Hrvatska podiže svoj ugled u svijetu, ispunjava pritom svoje međunarodne odgovornosti u stabilizaciji opasnih kriznih žarišta iz kojih se nestabilnost prelijeva.

³ EU – European Union (Europska unija). Politička je i ekonomska unija, jedinstvena međuvladina i nadnacionalna zajednica europskih država. Dana 1. srpnja 2013. godine Republika Hrvatska postala je 28. punopravna članica Europske unije.

⁴ SHENGEN – Schengenski sporazum je potpisan na brodu "Princeza-Mari Astrid", u mjestu Mozel, pored Schengena, malog mjesta u Luksemburgu. Nakon ulaska Republike Hrvatske u EU, idući izazov je priključenje Shengenskoj zoni bez unutarnjih graničnih kontrola. Do danas su ovaj sporazum prihvatile 24 zemlje članice Europske unije.

⁵ Nacionalne kritične infrastrukture – članak 3. Zakona o kritičnim infrastrukturama (NN broj 56/13.), jesu: sustavi, mreže i objekti od nacionalne važnosti čiji prekid djelovanja ili prekid isporuke roba ili usluga može imati ozbiljne posljedice na nacionalnu sigurnost, zdravlje i živote ljudi, imovinu i okoliš, sigurnost i ekonomsku stabilnost i neprekidno funkcioniranje vlasti.

jer prekid u kontinuitetu njezina poslovanja može prouzročiti gubitak ljudskih života, patnje ljudi, poremećaj gospodarskog sustava, javnog reda i funkcioniranja javnih vlasti te onečišćenje okoliša. U tom slučaju mijenja se svakodnevni način života i može doći do ozbiljne i dugotrajne krize.

Odgovornost za sigurno funkcioniranje kritične infrastrukture država dijeli s nadležnim sektorima iz kojih se kritične infrastrukture identificiraju, s operatorima, njihovim vlasnicima i menadžerima. To se jednako odnosi i na privatne i na javne sektore⁶.

Tijelo državne uprave nadležno za poslove civilne zaštite, tj. Ravnateljstvo civilne zaštite Ministarstva unutarnjih poslova osigurava normativni okvir za sigurnost i nesmetan rad kritične infrastrukture. Sustav civilne zaštite u Republici Hrvatskoj je, uz unutarnje poslove, obranu, sigurnosno-obavještajni sustav, vatrogastvo, te druga tijela, jedan od resursa sustava domovinske sigurnosti (Zakon o sustavu domovinske sigurnosti, NN 108/17.), koji ima za cilj koordinaciju sudionika i operativnih snaga za preventivno i operativno djelovanje s ciljem zaštite i spašavanja ljudi, životinja, materijalnih i kulturnih dobara i okoliša u velikim nesrećama i katastrofama (Zakon o sustavu civilne zaštite, NN 82/15., 118/18.).

2. SVRHA I PRAKSA POSTOJEĆEG ZAKONA

Zakon o kritičnim infrastrukturama (NN 56/13.) proizašao je iz Direktive Vijeća 2008/114/EZ i trebao je biti temelj za izgradnju učinkovitog sustava koji osigurava odgovarajuću razinu zaštite, kontinuitet poslovanja te ograničava štetne učinke prekida ili poremećaja u radu kritičnih infrastrukture a na stanovništvo i gospodarstvo.

Međutim, u njemu nisu bili do kraja uređeni svi važni elementi navedeni u Direktivi, tako da, posljedično tome, ni sam Zakon nije bio provediv.

Primjerice, članak 6. stavak 1. Direktive Vijeća 2008/114/EZ govori o časnicima za vezu zaduženima za sigurnost koji su morali djelovati kao točke za kontakt za sigurnosna pitanja između operatora (vlasnika/upravitelja) i odgovarajućeg tijela državne uprave. Sukladno sa Zakonom o kritičnim infrastrukturama (NN 56/13.) oni su preimenovani u sigurnosne koordinate za kritičnu infrastrukturu. U provedbi zaštite kritične infrastrukture bili su odgovorni za komunikaciju u sigurnosnim pitanjima između operatora i nadležnog središnjeg tijela državne uprave u čijem je djelokrugu kritična infrastruktura, kako bi se osigurala zaštita i kontinuitet rada kritične infrastrukture. Apstraktno normiranje tog važnog elementa oslabilo je sadržaj odredbi koje su izazvale dvojbe u primjeni, kao i nedostatak drugih postupaka i radnji poput *Edukacije i osposobljavanja*, koji bi poduprli sigurnosnog koordinatora za kritičnu infrastrukturu u funkciji prava i obveza.

⁶ Zaštita, Kritična infrastruktura je temelj na kojem počivaju suvremena društva, Broj 10/2018 <http://zastita.info/hr/clanak/2018/10/kriticna-infrastruktura-je-temelj-na-kojem-pocivaju-suvremena-drustva,2677,24388.html>.

Izostala je i normativna zavisnost sigurnosnog koordinatora za kritičnu infrastrukturu u tijelima državne uprave i kod operatora o nekom objedinjujućem tijelu koje bi koordiniralo dionike i aktivnosti u sustavu zaštite kritične infrastrukture. Zbog navedenih nedostataka dolazilo je do nekoordiniranog i sporijeg reagiranja dionika sustava u zaštiti kritične infrastrukture, uslijed čega su posljedice štetnih događaja bile izraženije za pojedinca i užu zajednicu.

U nastavku navodimo nekoliko primjera štetnih događaja i njihovih posljedica:

1. Katastrofalna poplava uslijed puknuća nasipa 17. 5. 2014. u Račinovcima i Rajevu Selu u Županjskoj Posavini, imala je za posljedicu evakuaciju naselja Gunja, Račinovci, Rajevo Selo, Strošinci, Đurići, i Posavski Podgajci. Podivljala Sava preplavila je više od 200 četvornih kilometara, odnijela dva života i uništila životnu imovinu više tisuća ljudi. Trebalo je obnoviti oko 2000 objekata. Nakon četiri i pol mjeseca završena je sanacija nasipa u Rajevu Selu, koja je stajala 40 milijuna kuna. Ukupni radovi sanacije nasipa na cijelom području iznosili su preko 80 milijuna kuna.
Stvarna ukupna šteta na stambenim i gospodarskim objektima procijenjena je na oko milijardu i pol kuna.
2. Iznad grada Omiša, nekoliko kilometara uzvodno na rijeci Cetini, 8. 7. 2016. dogodila se havarija u najvećoj hrvatskoj hidroelektrani HE Zakučac u kojoj je poplavljena glavna strojarnica. HE Zakučac isporučuje trećinu ukupne hidroenergije u Hrvatskoj. Prilikom pražnjenja tlačnog cjevovoda agregata, u noćnoj smjeni, uslijed kvara došlo je do prodora vode na dijelu turbinskog kata u strojarnici zbog čega je obustavljen rad hidroelektrane. Materijalna šteta je bila iznimno velika i brojila se u milijunima eura, a potrebne količine električne energije nadoknadile su se pojačanim radom ostalih HEP-ovih hidroelektrana, dok se dio energije osigurao nabavom na tržištu.
3. Dana 28. 3. 2018. došlo je do zagađenja gradskog vodovoda Slavonski Brod kada su bez usluge opskrbe pitkom vodom ostali gradovi i naselja Slavonski Brod, Bukovlje, Sibirinj, Bebrini, Brodski Stupnik i Oriovac.
4. U požaru koji je ujutro 10. 1. 2019. izbio u Hidroelektrani Dubrovnik – Plat, šest osoba je lakše ozlijeđeno, od čega je troje prevezeno u dubrovačku bolnicu, a tri su osobe nestale (kasnije su pronađene mrtve). Postojali su planovi evakuacije kao i zaštitna oprema, ali je utvrđeno da pojedini dijelovi zaštitne opreme nedostaju, a ugrađeni materijali kod adaptacije hidroelektrane nisu odgovarali normama i standardima za tu vrstu postrojenja.
5. Puknuća magistralnih vrelovoda i magistralnih vodovoda u gradu Zagrebu događaju se nekoliko puta godišnje, uslijed čega bez tople i pitke vode ostaju brojne zagrebačke gradske četvrti i naselja.

Svaki od navedenih štetnih događaja koji je doveo do prekida funkcioniranja kritične infrastrukture i zajednice na području države, obuhvatio je između 100.000 i 150.000 ljudi. Nekoliko je osoba teško ozlijeđeno, a 5 ih je poginulo.

Prema prihvaćenim i uspostavljenim međusektorskim mjerilima⁷ koja nisu javno objavljena, a prilog su Pravilnika o metodologiji za izradu analize rizika poslovanja kritičnih infrastruktura (NN 47/16.), ovi događaji nisu predstavljali ozbiljne posljedice za nacionalnu sigurnost. Međutim, predstavljali su ozbiljne posljedice za zdravlje i život ljudi, kao i ogromne financijske posljedice za državni proračun, proračun javnih poduzeća, kao i za okoliš. Takve posljedice bi mogle izazvati kaskadni niz sve većih posljedica urušavanja struktura na nacionalnom i međunarodnom planu.

2.1. Studija slučaja pod točkom 1. „Katastrofalna poplava uslijed puknuća nasipa 17. 5. 2014. u Račinovcima i Rajevu Selu“

„U travnju 2014. u Republici Hrvatskoj analiza količina oborine koje su izražene u postotcima višegodišnjeg prosjeka (1961.-1990.) pokazuje da su količine oborine na većini analiziranih postaja bile iznad višegodišnjeg prosjeka ... obilne oborine koje su nastavile padati tijekom mjeseca svibnja 2014. godine, osobito u razdoblju od 12. do 17. svibnja koje su zahvatile područje Slavonije i Baranje ... dovele su do porasta rijeke Save nizvodno od Jasenovca do Županje pri čemu su ostvareni maksimalni vodostaji rijeke. Osim nagle i iznimno obilne kiše, situaciju je dodatno pogoršala činjenica da je tlo već bilo zasićeno vodom od ekstremnih oborina iz mjeseca travnja i prve polovice svibnja“⁸.

Posljedično tome, puknuće savskog nasipa⁹ 17. svibnja, 2014. u Račinovcima (slika 1) u 14.55 sati i Rajevu Selu u 15.12 sati, imalo je za posljedicu katastrofalnu poplavu u naseljima Gunja, Račinovci, Rajevo Selo, Strošinci, Đurići, i Posavski Podgajci (slika 2).

⁷ Međusektorska mjerila – Vlada RH je na temelju članka 31. stavka 1. Zakona o kritičnim infrastrukturama donijela Odluku o brojčanim i opisnim pokazateljima međusektorskih kriterija za analizu rizika i identifikaciju kritičnih infrastruktura. Međusektorska mjerila su Prilog Pravilnika o metodologiji za izradu analize rizika poslovanja kritičnih infrastruktura (NN br. 47/2016.) i nisu javno objavljeni.

⁸ Vlada Republike Hrvatske – Zaključak sa 178. sjednice, 20. 8. 2014., o prihvaćanju Izvješća o provedbi mjera obrane od poplava i asanacije terena u Vukovarsko-srijemskoj županiji. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2014/178%20sjednica%20Vlade//178%20-%201.pdf>

⁹ Za utvrđivanja razloga proloma nasipa Vlada Republike Hrvatske osnovala je posebnu međuresornu skupinu kojoj je voditelj predstavnik Ministarstva poljoprivrede.



Slika 1. Puknuće nasipa u Račinovcima

Izvor: Arhiva Državne uprave za zaštitu i spašavanje (DUZS)



Slika 2. Mjesta puknuća nasipa i poplavljeno područje u Vukovarsko-srijemskoj županiji

Izvor: Arhiva Državne uprave za zaštitu i spašavanje (DUZS)

Nakon analize stanja na terenu i ocjene kako su nastale posljedice premašile sposobnosti za reagiranje kojima raspolaže lokalna i područna samouprava, uz već do tada značajnu uključenost kapaciteta s državne razine, Vlada Republike Hrvatske 20. svibnja 2014. temeljem tada važećeg Zakona o zaštiti i spašavanju (NN 174/04., 79/07., 38/09., 127/10.) proglasila je katastrofu za područje Vukovarsko-srijemske županije.

Od 17. do 20. svibnja 2014. provedena je evakuacija stanovnika poplavljenih naselja. U navedenom razdoblju evakuirano je više od 8000 osoba (i u općinama koje nisu poplavljene iz preventivnih razloga) i više od 8000 komada životinja.

Sukladno s odredbama Plana zaštite i spašavanja za područje Republike Hrvatske (NN 96/2010.) glavne aktivnosti u obrani od poplava i asanacije terena na razini sustava zaštite i spašavanja, kao nadogradnja na sve aktivnosti temeljnih dokumenata i sektorskih politika svih uključenih u obranu od poplava, provedene su na pružanju pomoći stanovništvu. Svi uključeni provodili su mjere zaštite i spašavanja pod usklađivanjem Stožera zaštite i spašavanja RH, Zapovjedništva civilne zaštite RH te stožera i zapovjedništava jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Na obrani od poplava bili su angažirani značajni ljudski i materijalni kapaciteti Ministarstva obrane, Ministarstva unutarnjih poslova, Hrvatskog centra za razminiranje, Ministarstva gospodarstva, HEP-a, Ministarstva poduzetništva i obrta, Ministarstva rada i mirovinskog sustava, Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture, Ministarstva poljoprivrede, Ministarstva zaštite okoliša i prirode, Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja, Ministarstva branitelja, Ministarstva socijalne politike i mladih, Ministarstva zdravlja, Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, Ministarstva kulture, Državne uprave za zaštitu i spašavanje, Državnog hidrometeorološkog zavoda, Hrvatskog Crvenog križa, Hrvatske vatrogasne zajednice, Hrvatske gorske službe spašavanja, Vukovarsko-srijemske županije i volontera.

Glavne aktivnosti obrane od poplava i asanacije terena uključivale su evakuaciju i zbrinjavanje ljudi i životinja, sanaciju prolomljenog dijela nasipa i podizanje zečjih nasipa, ispušavanje vode iz poplavljenih područja i objekata, asanaciju, provođenje mjera za zaštitu zdravlja (higijensko-epidemiološka zaštita), izgradnju pontonskog mosta "Bejli" u Račinovcima na mjestu uništenog mosta, dekontaminaciju kod izlaza iz pogođenog područja (dezinfekcijske barijere), dezinfekciju, dezinsekciju i deratizaciju te procjenu šteta.

Iz preliminarnih pokazatelja ljudskih i materijalnih gubitaka potrebno je istaknuti sljedeće pokazatelje: 2 poginule osobe; 3 stradale općine; na preko 7500 objekata štete se procjenjuju na preko 1,2 mlrd. kuna; na 19 zgrada javnih ustanova štete se procjenjuju na preko 8 milijuna kuna; štete na infrastrukturi se procjenjuju na preko 220 milijuna kuna; broj evakuiranih osoba jest 8951; procjena troškova privremenog smještaja i financiranja osnovnih životnih potreba evakuiranog stanovništva procjenjuje se na preko 13 milijuna kuna, a ta brojka svaki dan raste; procjena je da je uništeno preko 8500 ha poljoprivredne površine na kojoj je procijenjena šteta 55 milijuna kuna; asanacija terena i područja je u tijeku i u ovom trenutku nije moguće preciznije procijeniti ukupne troškove.

Uz financijske troškove angažiranja tijela državne i lokalne uprave te operativnih snaga u iznosu od 165.667.886,00 kuna, ukupni financijski troškovi katastrofalne poplave popeli su se na 1,7 mlrd. kuna (točnije 1.661.667.886,00 kuna), bez asanacija terena i područja.

Iz navedenih financijskih pokazatelja o angažiranju tijela državne uprave, operativnih snaga i nastale štete razvidna je veličina nastalih posljedica, kako za stanovništvo, tako i za materijalna dobra i okoliš što predmnijeva da poduzete preventivne mjere nisu bile pravovremeno provedene, ili ih nije bilo moguće provesti.

Problematika izvođenja preventivnih mjera prepoznata je u preporukama Vlade Republike Hrvatske koje su navedene u Zaključku sa 178. sjednice, 20. 8. 2014., o prihvatanju Izvješća o provedbi mjera obrane od poplava i asanacije terena u Vukovarsko-srijemskoj županiji. U Zaključku se, među ostalim navodi operativno integriranje svih postojećih kapaciteta, većina tijela državne uprave ne planira, ili nije u mogućnosti planirati u dovoljnoj mjeri sredstva za izvanredne situacije, nepostojanje logističkih kapaciteta i opreme potrebne za djelovanje u velikim nesrećama i katastrofama, izgradnja učinkovitog regionalnog mehanizma za rano upozoravanje, kadrovsko jačanje vodnogospodarske ispostave, definiranje jasne nadležnosti između vertikalnih i horizontalnih nositelja odgovornosti i sposobnosti, definiranje komunikacijskog puta u kriznim situacijama za sve sudionike upravljanja, potreba za uspostavom bolje koordinacije svih dionika, edukacija iz kriznog menadžmenta (krizno komuniciranje) za sve sudionike, dodatne edukacije i vježbe, potreba organizacije više zajedničkih simulacija (vježbi) za razinu donositelja odluka, redovne obuke svih sudionika i dr.

Slijedom navedenog, a s obzirom na to da su pojedine regulacijske i zaštitne građevine – nasipi, podsektori u sektoru Vodnog gospodarstva, koji je prema Odluci o određivanju sektora iz kojih središnja tijela državne uprave identificiraju nacionalne kritične infrastrukture te liste redosljeda sektora kritičnih infrastrukture (NN 108/13.), peti po redu, tj. po važnosti, od 11 identificiranih sektora – preventivne se mjere kao što su procedure, koordinacija, komunikacija, model upravljanja i mjere zaštite nisu uopće mogle provoditi po Zakonu o kritičnim infrastrukturama (NN 56/13.). Navedene aktivnosti nisu se mogle provoditi jer nisu bile ni propisane kao obveze, a one koje su i dijelom bile propisane, nisu predstavljale eksplicitno i sustavno upravljanje procesima mjera zaštite. Iz tog se razloga Zakon nije mogao operacionalizirati. Razvidno je stoga da se nisu mogli osigurati oni ciljevi sigurnosti koji su navedeni u Direktivi Vijeća 2008/114/EZ, a to su osiguranje funkcionalnosti, neprekidnost i cjelovitost kritičnih infrastrukture kako bi se ublažila ili neutralizirala prijetnja, rizik ili slabost.

3. POVEZANOST ŠTETNIH DOGAĐAJA I IZRADE PRIJEDLOGA NOVOG NORMATIVNOG OKVIRA

Normativna djelatnost može se ispitati s dva aspekta koji se međusobno uvjetuju. S jedne strane to je posebna aktivnost koja registrira i izražava određene šire ili uže potrebe društva propisujući adekvatne načine ponašanja. To je djelatnost koja mora uočiti potrebe društva, istovremeno mu dajući obavezan karakter. Ona nalazi svoju osnovu u životu, da bi zatim na određeni način djelovala na životne, financijske, tehničke, sigurnosne i druge procese. S druge strane normativna se djelatnost javlja kao nomotehnika u najširem smislu. Postavlja se pitanje, ne samo što, nego i kako normirati. Kako izraziti ono što se uređuje propisima da bude logično, razumljivo i operativno provedivo (Vuković, Vuković, 1997.).

Prethodno navedeni štetni događaji potvrđuju kako manjkavost normativnog okvira proizlazi iz sljedećeg:

- nedovoljna i neodgovarajuća komunikacija i suradnja sigurnosnih koordinatora,
- neriješen status sigurnosnih koordinatora i nedostatak kadrovskih kapaciteta,
- neadekvatan ustroj sigurnosnih koordinatora po vertikalnom integritetu kritičnih infrastrukture,
- nedovoljna educiranost dionika,
- nedostatno održavanje sustava,
- upotreba novih tehnologija,
- nepridržavanje normi i standarda u javnoj nabavi za kritične infrastrukture i zastarjele opreme.

Kada se sve navedeno uzelo o obzir, uvidjela se nefunkcionalnost i neprovedivost zadanih zakonskih odredbi te se pristupilo izradi novog prijedloga Zakona o kritičnoj infrastrukturi koji mora omogućiti operativnu provedivost u mjerama zaštite kritične infrastrukture te stvarnu važnost za nacionalnu sigurnost, zdravlje i život ljudi, ekonomsku stabilnost, imovinu i okoliš.

Fokus u izradi novog prijedloga Zakona o kritičnoj infrastrukturi postavio se u Glavnom dijelu propisa¹⁰, u kojem se u postupovnim odredbama precizira položaj sigurnosnog koordinatora za kritičnu infrastrukturu, mjesto i uloga u sektoru¹¹ po dubini i horizontali ustroja te propisuje obveza edukacije i osposobljavanja za sve dionike u sustavu upravljanja rizicima kritičnih infrastrukture u cilju povećanja znanja i kompetencija. Strukturno gledajući, ni tijela državne uprave, niti sami operatori iz svojeg područja nadležnosti, nisu pripremili potreban kvalifikacijski okvir i programe školovanja osoblja koje treba raditi na poslovima vezanim uz kritične infrastrukture, već se ta odgovornost dodjeljuje neselektivno i sporadično. U novom prijedlogu Zakona, tu će važnu ulogu na sebe preuzeti i provoditi tijelo državne uprave nadležno za poslove civilne zaštite, tj. Ravnateljstvo civilne zaštite MUP-a u suradnji sa znanstvenim i stručnim institucijama.

Vlada Republike Hrvatske donijela je Odluku o određivanju sektora iz kojih središnja tijela državne uprave identificiraju nacionalne kritične infrastrukture te listu redoslijeda sektora kritičnih infrastrukture (NN 108/13.), a to su: energetika, komunikacijska informacijska tehnologija, promet, zdravstvena zaštita, vodno gospodarstvo, hrana, financije, proizvodnja, skladištenje i prijevoz opasnih tvari, javni sektor, nacionalni spomenici i vrijednosti te znanost i obrazovanje. Temeljem te Odluke, različiti sektori prezentiraju

¹⁰ Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor (NN broj 74/2015.) u članku 14. - Glavni dio propisa, stavak 3. alineja 2. - postupovne odredbe (način i postupak ostvarivanja prava i izvršavanja obveza).

¹¹ Sektor – Vlada RH je na temelju članka 5. Zakona o kritičnim infrastrukturama na sjednici održanoj 29. 8. 2013. godine, donijela Odluku o određivanju sektora iz kojih središnja tijela državne uprave identificiraju nacionalne kritične infrastrukture te listu redoslijeda sektora kritičnih infrastrukture.

vlastita iskustva, stručna znanja i zahtjeve koji se tiču zaštite kritične infrastrukture te je u glavnom dijelu prijedloga novog Zakona bilo potrebno ugraditi novi model upravljanja koji se uspostavlja kao *Koordinativno tijelo za kritičnu infrastrukturu*. Glavni cilj uspostave tog tijela jest koordinacija svih dionika i aktivnosti u sustavu zaštite kritične infrastrukture i sudjelovanje u identifikaciji europske kritične infrastrukture i njezinoj zaštiti, te će imati stalnu proaktivnu ulogu.

Jedna od preporuka Direktive Vijeća 2008/114/EZ (Preambula, točka 8.), a što nije bilo normirano u postojećem Zakonu o kritičnim infrastrukturama (NN 56/13.), bila je poticanje potpunog uključivanja privatnog sektora u nadzor i upravljanje rizicima, planiranje poslovnog kontinuiteta i oporavak nakon štetnog događaja.

Diljem svijeta kritična se infrastruktura, osim u državnom, nalazi i u privatnom vlasništvu. Čak 85 % kritičnih infrastruktura u zapadnom svijetu u vlasništvu je ili njima upravlja privatni sektor. Bez obzira na oblik vlasništva, učinkovita zaštita kritične infrastrukture zadaća je i odgovornost kako javnog tako i privatnog sektora i zahtijeva usku suradnju tijela javne vlasti i poslovne zajednice. Kroz javno-privatno partnerstvo privatni sektor može usmjeriti svoje resurse i vještine u pružanje dobara i usluga koje po tradiciji osiguravaju državne službe. Tako se može stvoriti nova kvaliteta odnosa između država i privatnog sektora kroz uravnoteženost podjele zadaća u sustavu (Mikac, Cesarec, Larkin, 2018:230).

Uključenost privatnog sektora u kritičnim infrastrukturama u Hrvatskoj za sada je iznimno mala i iznosi svega nekoliko postotaka. Nužnost javno-privatnog partnerstva realnost je i koliko god to za sada ne izgleda uspješno i brojno, može se očekivati da će se ono povećavati. Privatni sektor radi brže, akumulira više znanja i resursa te na neki način otima najperspektivnije pojedince iz javnog sektora jer adekvatnije vrednuje i plaća uloženi trud. Javni sektor još ima dominaciju u odlučivanju i to je njegova strateška pozicija unutar partnerstva, koja proizlazi i iz Zakona o javno-privatnom partnerstvu (NN 78/12., 152/14., 114/18.), i to treba uvažavati, ali isto tako treba dopustiti privatnom sektoru da radi one poslove i zadaće u kojima je brži, bolji i učinkovitiji.

U novom prijedlogu Zakona o kritičnoj infrastrukturi stoga će temeljem preporuke Direktive Vijeća 2008/114/EZ, biti potrebno ugraditi potpoglavlje *Suradnja s privatnim sektorom kod kritične infrastrukture*. Ovdje će biti propisano da u području sustava, mreža i objekata kritične infrastrukture, javni sektor može na gospodarske subjekte iz privatnog sektora prenijeti određene obveze kao što su projektiranje, izgradnja, rekonstrukcija, održavanje i upravljanje kritičnom infrastrukturom i dr., te da se takvoj infrastrukturi s razine države ili jedinice lokalne, područne (regionalne) samouprave, tj. JLP(R)S, mogu pružiti određene olakšice zbog sveobuhvatnih mjera zaštite i povećanja otpornosti.

4. IZAZOVI U USPOSTAVI UČINKOVITOG SUSTAVA ZAŠTITE KRITIČNE INFRASTRUKTURE

Kritična infrastruktura vrlo je dinamično područje za sučeljavanje različitih aktera, lobija, njihovih politika, tržišnih trendova, potrebe i percipiranja stvari koje pripadaju nacionalnoj

sigurnosti¹²; aktivnost koja je centralni dio brojnih događanja diljem svijeta i medij za realizaciju različitih projekata. Međutim, u Hrvatskoj proces preuzimanja pravne stečevine Europske unije u području kritične infrastrukture nije bio dovoljno kvalitetno pripremljen, nisu sagledane sve temeljne preporuke i nije ugrađen normativni okvir čvrstog uvezivanja obveza i način njihove provedbe što dovodi do zaključka da se samo željela ispuniti norma vezana za pristupanje u punopravno članstvo u Uniji, ne mareći pritom za funkcionalnost i provedivost sadržaja.

Neki od izazova koji su priječili uspostavu i učinkoviti razvoj sustava zaštite kritične infrastrukture su sljedeći:

1. Neadekvatna stručna profiliranost kadrovskih kapaciteta s obzirom na područje;
2. Prevelika posvećenost ispunjavanju forme u zaštiti infrastrukture i zapostavljanje ostalih bitnih komponenti koji čine sustav i njegove dijelove dugoročno funkcionalnim;
3. Nesagledavanje svih prijetnji (prirodne, tehničko-tehnološke, antropološke) i sukladno s tim adekvatna i kvalitetna analiza rizika lokacije gdje se objekt, mreža ili sustav nalazi;
4. Nepoštovanje svih normi i standarda kod projektiranja, izgradnje i korištenja infrastrukture;
5. Nerazumijevanje procesa poslovanja kako bi se izbjegli zastoji i mogući domino-efekti;
6. Neposjedovanje sigurnosnih, tehničkih i ostalih certifikata dionika u procesu mjera zaštite;
7. Neobuhvatnost postojećeg propisa svih onih za čiju je normativnu regulaciju trebao biti nadležan.

Direktiva Vijeća 2008/114/EZ obvezala je sve države članice na sagledavanje samo dvaju sektora, no njezina implementacija u hrvatsko zakonodavstvo bila je preširoka jer je otvorila mogućnost identificiranja i redosljed važnosti u čak jedanaest sektora. Prema članku 3. točki 3.: *„Za potrebe provedbe ove Direktive koriste se sektori energetike i prijevoza, a podsektori (utvrđeni u Prilogu I) 1. Energetika – električna energija, nafta, plin, i 2. Prijevoz – cestovni, željeznički, zračni, kopneni plovni prijevoz, preoceanski prijevoz i pomorski prijevoz na kratkim udaljenostima i lukama. Ako se prilikom preispitivanja ove Direktive bude smatralo primjerenim, države članice mogu odrediti i naknadne sektore koji će se koristiti za potrebe provedbe ove Direktive. Sektoru informacijske i komunikacijske tehnologije, tj. IKT-u, daje se prednost“.*

¹² Strategiji nacionalne sigurnosti RH (NN br. 73/17.) – Glava IV. STRATEŠKI CILJEVI, INSTRUMENTI I MEHANIZMI NJIHOVA OSTVARIVANJA. Prvi strateški cilj: dostizanje najvišeg stupnja sigurnosti i zaštite stanovništva te kritičnih infrastrukture.

Republika Hrvatska prema površini od 56.594 km², broju od 4.298.889 stanovnika, i BDP¹³-u – bruto društvenom proizvodu (u 2015.) od 20 873 USD po stanovniku pripada sredini donje polovice od 28 država članica Europske unije. BDP govori o ukupnoj ekonomskoj snazi zemlje, a BDP po glavi stanovnika o očekivanjima koje u prosjeku stanovnik može imati od svoje države.

Stoga, nakon donošenja novog Zakona o kritičnoj infrastrukturi, mijenjat će se i podzakonski akti s namjerom dodatnog olakšavanja same identifikacije kritične infrastrukture. U bliskoj budućnosti Ravnateljstvu civilne zaštite Ministarstva unutarnjih poslova, u suradnji s drugim tijelima državne uprave i nadležnim regulatorima, predstoji zadaća ažuriranja popisa od 11 sektora kritičnih infrastruktura te upućivanje Vladi RH prijedlog nove Odluke o broju sektora iz kojih dolaze.

5. ZAKLJUČAK

Treba naglasiti specifičnost današnjeg političkog i gospodarskog okruženja, kao što se navodi u Direktivi Vijeća 2008/114/EZ u točki 3.: *„Koji nameće potrebu provedbe ujednačenog zakonodavstva u području kritičnih infrastruktura i kojim se u obzir uzimaju sve opasnosti, a pri čemu prvenstvo treba dati suprotstavljanju terorističkim i cyber prijetnjama. Takvim se pristupom u postupku zaštite kritične infrastrukture u obzir uzimaju prijetnje prouzročene ljudskim djelovanjem i prirodne katastrofe“.*

Uočene normativne i nomotehničke slabosti u postojećem Zakonu o kritičnim infrastrukturama (NN 56/2013.), uvjet su za stvaranje novog pravno tehničkog ruha kao holističkog uvjeta za daljnji razvoj učinkovitog sustava upravljanja rizicima kritičnih infrastruktura, ovisno o prijetnjama. Neosporno je da će kvaliteta izrade novog Zakona o kritičnim infrastrukturama utjecati na mnoge okolnosti vezane za njegovu primjenu. Pravni će subjekti u novom zakonu imati saznanja o obujmu svojih prava kojima će raspolagati, kao i o dužnostima i obvezama koje će morati ispuniti putem svojeg djelovanja ili propuštanjem djelovanja. Zakon će odrediti i vrijeme u kojem moraju provesti određene obveze, a iz tih obveza razabrat će se i sankcije zbog propuštanja djelovanja suprotnih odredbama ugrađenih normi.

Sagledavanje budućnosti uvijek je povezano s neizvjesnostima. Kod kritičnih infrastruktura najutjecajnije neizvjesnosti su relevantnost prema izazovima višeslojnih prijetnji koje u današnje vrijeme brzo rastu. Iz tog razloga, ugrađene mjere zaštite kritičnih infrastruktura u novom zakonu trebale bi se konstantno razvijati, mijenjati i prilagođavati uvjetima koji ih okružuju, uz nužnu dimenziju tehnološkog napretka prema elastičnijim i raznorodnijim strukturama. Važno je da kritične infrastrukture ne budu podređene promjenjivim

¹³ BDP – vrijednost svih dobara i usluga unutar države tijekom jedne godine. Takav pokazatelj ne govori o osobnom bogatstvu stanovnika, jer bogatstvo jedne zemlje može biti u rukama malog broja ljudi, ali govori o ukupnoj masi novca i dobara koji se slijevaju u zemlju i na stanovnike. Što se više novca slijeva po glavi stanovnika, to je veća mogućnost da narod ima veće plaće, komforniji život, i bolju infrastrukturu.

tržišnim i inim trendovima, već da iz velikog broja dostupnih rješenja odaberemo ona koja hrvatskom društvu pružaju dugoročnu korist, sigurnost funkcioniranja i održivi razvoj.

LITERATURA

1. Direktiva Vijeća 2008/114/EZ od 8. prosinca 2008. godine o utvrđivanju i označivanju europske kritične infrastrukture i procjeni potrebe poboljšanja njezine zaštite, SL L 345/75, 23. 12. 2008.
2. Državna uprava za zaštitu i spašavanje - DUZS, (2014). Slika 1. Puknuće nasipa u Račinovcima, Slika 2. Mjesta puknuća nasipa i poplavljeno područje u Vukovarsko-srijemskoj županiji.
3. Jedinствена методолошко-номотехничка правила за израду аката које доноси Хрватски сабор, NN 74/2015.
4. Mikac, Cesarec, Larkin, (2018). Kritična infrastruktura, platforma uspješnog razvoja sigurnosti nacija, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb.
5. Odluka o brojčanim i opisnim pokazateljima međusektorskih kriterija za analizu rizika i identifikaciju kritičnih infrastrukture, Vlada Republike Hrvatske, prilog Pravilniku o metodologiji za izradu analize rizika poslovanja kritičnih infrastrukture, NN 47/2016., koja se ne objavljuje.
6. Odluka o određivanju sektora iz kojih središnja tijela državne uprave identificiraju nacionalne kritične infrastrukture te liste redosljeda sektora kritičnih infrastrukture, NN 108/2013.
7. Plan zaštite i spašavanja za područje Republike Hrvatske, NN 96/2010.
8. Pravilnik o metodologiji za izradu analize rizika poslovanja kritičnih infrastrukture, NN 47/2016.
9. Strategija o nacionalnoj sigurnosti, NN 73/2017.
10. Vlada Republike Hrvatske, 178. sjednica 20. 8. 2014., Zaključak o prihvatanju Izvješća o provedbi mjera obrane od poplava i asanacije terena u Vukovarsko-srijemskoj županiji,
11. <<https://vlada.gov.hr/UserDocImages//2016/Sjednice/2014/178%20sjednica%20Vlade//178%20-%201.pdf>>. Preuzeto 29. 1. 2020.
12. Vuković, M., Vuković, Đ. (1997). Znanost o izradi pravnih propisa – Nomotehnika, Informator, Zagreb.
13. Zakon o javno-privatnom partnerstvu, NN 78/2012., 152/2014., 114/2018.
14. Zakon o kritičnim infrastrukturama, NN 56/2013.
15. Zakon o sustavu domovinske sigurnosti, NN 108/2017.
16. Zakon o sustavu civilne zaštite, NN 82/15., 118/18.

17. Zakon o zaštiti i spašavanju, NN 174/04., 79/07., 38/09., 127/10. – prestao vrijediti 31. 7. 2015.
18. Zaštita; Kritična infrastruktura je temelj na kojem počivaju suvremena društva, broj 10/2018., <<http://zastita.info/hr/clanak/2018/10/kriticna-infrastruktura-je-temelj-na-kojem-pocivaju-suvremena-drustva,2677,24388.html>>. Preuzeto 27. 1. 2020.

IMPACT OF NORMATIVE FRAMEWORK ON CRITICAL INFRASTRUCTURE MANAGEMENT

Abstract

The scope of work of the Ministry of Interior's Civil Protection Directorate includes the area of critical infrastructure, i.e. implementation and operationalisation of Critical Infrastructure Act, Official Gazette, No 56/13, which has been in force since 18 May 2013. That same Act was integrated as a binding document in our legislation based on the Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection.

Adverse events in critical infrastructures in recent years have had consequences. These consequences did not jeopardise national security, health and lives of people, economic stability, property or environment. Such events need to be prevented, as they can cascade or cause a domino effect of infrastructure collapse at national or international level.

This paper deals with reasons for drafting the new normative framework, which would provide answers relevant to critical infrastructure. Its chapters deal with management models that will enable the Act to achieve its full potential and functionality.

Keywords: normative framework, directive, critical infrastructure, management models.