



REPUBLIKA SLOVENIJA

MINISTRSTVO ZA OBRAMBO

KABINET MINISTRA

Vojkova cesta 55, 1000 Ljubljana

ZAKLJUČNO POROČILO
PROJEKTA

P7
SISTEM KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA V REPUBLIKI
SLOVENIJI

Datum pričetka projekta: 1. 4. 2015
Datum zaključka projekta: 31. 12. 2016

dr. Janja Vuga Beršnak
vodja projekta

mag. Miloš Bizjak
**nadomešča vodjo projekta v času
porodniške odsotnosti (avgust-
december 2016)**

Datum poročila: 27. 12. 2016

Zaključno poročilo vladnega strateškega razvojnega projekta P7: Sistem kriznega upravljanja in vodenja v Republiki Sloveniji

Urednica: dr. Janja Vuga Beršnak

Avtorji: dr. Janja Vuga Beršnak
Anica Ferlin, mag. obr.
mag. Miloš Bizjak
Franci Žnidaršič
brigadir David Humar
Srečko Šestan
Marko Purkart
Irena Utroša
Ada Čargo
izr. prof. dr. Iztok Prezelj

Izdajatelj: Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije

Copyright © po delih in v celoti Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije, 2016.
Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano. Vse pravice pridržane.

Jezikovni pregled: Milena Sevshek Potočnik

Oblikovanje in urejanje: Anica Ferlin, mag. obr.

Tisk: Elektronska izdaja / PDF format

Dostopno: mo.gov.si

Prispevki, objavljeni v publikaciji, niso uradno stališče Ministrstva za obrambo.

Publikacija je brezplačna.

Ljubljana, 2016

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

005.931.1:351.78(0.034.2)

ZAKLJUČNO poročilo projekta P7 [Elektronski vir] : sistem kriznega upravljanja in vodenja v Republiki Sloveniji / [avtorji Janja Vuga Beršnak ... [et al.] ; urednica Janja Vuga Beršnak]. - Elektronska izd. - El. knjiga. - Ljubljana : Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije, 2016

ISBN 978-961-93677-4-2 (pdf)

1. Vuga Beršnak, Janja
288314880

Vodja projekta:

dr. Janja Vuga Beršnak (MO)

Člani projektne skupine:

mag. Miloš Bizjak (MO)

Anica Ferlin, mag. obr. (MO)

Franci Žnidaršič (MO)

Brig. David Humar (MO, SV)

Srečko Šestan (MO, URSZR)

Irena Utroša (MNZ)

Marko Purkart (MZZ)

Ada Čargo (MZ)

Urejanje zaključnega poročila:

Anica Ferlin, mag. obr. (MO)

Zunanji strokovnjaki:

izr. prof. dr. Iztok Prezelj (zunanji sodelavec pri vsebinski izvedbi projekta, strokovnjak za KUV)

prof. dr. Marjan Malešič (strokovni predlogi k prvemu osnutku predloga)

izr. prof. dr. Andrej Sotlar (strokovni predlogi k prvemu osnutku predloga)

Pravna pomoč:

Darko Skubic (MO, Pravna služba)

Lektura:

Milena Sevšek Potočnik (MO, Služba za strateško komuniciranje)

KAZALO

| | |
|--|----|
| <i>1 POTEK IZVEDBE PROJEKTA</i> | 9 |
| 1.1 VSEBINA..... | 9 |
| 1.2 TERMINSKI NAČRT..... | 15 |
| 1.3 FINANČNA KONSTRUKCIJA..... | 17 |
| 1.4 OBRAVNAVANI ZASTOJI IN REŠITVE..... | 18 |
| 1.5 DOSEŽENI REZULTATI..... | 19 |
| PREDLOG STRUKTURE KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA..... | 19 |
| 1 UVOD..... | 19 |
| 2 PREGLED PRETEKLEGA DELA PRI NADGRADNJI KUV..... | 23 |
| 3 KRIZA..... | 24 |
| 4 PREDLOG STRUKTURE KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA PRI VLADI RS | 27 |
| 4.1 TRENUTNO STANJE PRI VLADI RS..... | 27 |
| 4.2 STRUKTURA KUV PRI VLADI – UMESTITEV IN VLOGA VODJE SSNAV..... | 29 |
| 4.3 STRUKTURA KUV PRI VLADI – STRUKTURA V NEKRIZNEM OBDOBJU | 30 |
| 4.3.1 SNAV..... | 31 |
| 4.3.2 SSNAV..... | 31 |
| 4.3.2.1 Stalna operativna skupina pri SSNAV (vodji SSNAV oziroma svetovalcu predsednika vlade za nacionalno varnost)..... | 32 |
| 4.3.3 NCKU..... | 33 |
| 4.4 STRUKTURA KUV PRI VLADI RS – ZAGOTAVLJANJE FUNKCIJ OB KOMPLEKSNI KRIZI..... | 34 |
| 4.4.1 Funkcija odločanja – vlada:..... | 36 |
| 4.4.2 Politično-posvetovalna funkcija – SNAV:..... | 36 |
| 4.4.3 Funkcija usklajevanja in vodenja – SSNAV in njegov vodja:..... | 37 |
| 4.4.4 Funkcija analiziranja, predvidevanja in načrtovanja – medresorska analitična skupina (MAS):..... | 38 |
| 4.4.5 Funkcija kriznega komuniciranja – UKOM in SSNAV:..... | 40 |
| 4.4.6 Funkcija pokrizne analize – operativna skupina SSNAV:..... | 41 |
| 4.4.7 Podporne funkcije:..... | 41 |
| 4.4.7.1 Funkcija psihosocialne podpore..... | 41 |
| 4.4.7.2 NCKU..... | 41 |
| 5 NORMATIVNOPRAVNA UREDITEV..... | 44 |
| 6 SPLOŠNI PREDLOGI..... | 45 |
| PREDLOG ZA NADGRADNJO MEHANIZMOV KRIZNEGA UPRAVLJANJA..... | 46 |
| 1 OCENJEVANJE OGROŽENOSTI ZA PRIMER KOMPLEKSNIH KRIZ..... | 46 |

| | | |
|-------|---|----|
| 1.1 | UVOD..... | 46 |
| 1.2 | TEORETIČNI OKVIR..... | 46 |
| 1.3 | SEDANJE STANJE | 47 |
| 1.4 | PREDLOG ZA NADGRADNJO CELOVITEGA OCENJEVANJA OGROŽENOSTI | 48 |
| 1.4.1 | Opredelitev mogočih kompleksnih kriz | 48 |
| 1.4.2 | Ocenjevanje ogroženosti za primer kompleksnih kriz..... | 48 |
| 1.4.3 | Krizno opozarjanje nosilcev upravljaljskih funkcij..... | 49 |
| 2 | NAČRTOVANJE KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA OZIROMA DELOVANJA OB KOMPLEKSNIH KRIZAH | 50 |
| 2.1 | UVOD..... | 50 |
| 2.2 | TEORETIČNI OKVIR..... | 50 |
| 2.3 | PREGLED SEDANJEGA SISTEMA NAČRTOVANJA NA DRŽAVNI RAVNI ZA ODZIVANJE NA RAZLIČNE DOGODKE | 51 |
| 2.3.1 | Obrambno načrtovanje | 51 |
| 2.3.2 | Načrtovanje na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami | 51 |
| 2.3.3 | Načrtovanje zagotavljanja notranje varnosti..... | 52 |
| 2.3.4 | Načrtovanje na področju zdravstveno-epidemioloških groženj..... | 52 |
| 2.3.5 | Načrtovanje na področju zunanjih zadev..... | 53 |
| 2.3.6 | Načrtovanje na področju kritične infrastrukture..... | 53 |
| 2.3.7 | Ocena stanja | 53 |
| 2.4 | PREDLOG ZA NADGRADNJO NAČRTOVANJA KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA OZIROMA DELOVANJA OB KOMPLEKSNIH KRIZAH..... | 54 |
| 2.4.1 | Opredelitev mogočih kompleksnih kriz v Republiki Sloveniji..... | 55 |
| 2.4.2 | Ocena ogroženosti..... | 55 |
| 2.4.3 | Priprava načrtov kriznega upravljanja in vodenja oziroma delovanja ob kompleksnih krizah | 56 |
| 2.4.4 | Vsebina načrtov kriznega upravljanja in vodenja oziroma delovanja ob kompleksnih krizah | 56 |
| 2.4.5 | Vadba, preverjanje in dopolnjevanje načrtov delovanja ob kompleksnih krizah... 57 | |
| 3 | VAJE IN SIMULACIJE KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA | 58 |
| 3.1 | UVOD..... | 58 |
| 3.2 | TEORETIČNI OKVIR..... | 58 |
| 3.3 | PREDLOG ZA NADGRADNJO VAJ IN SIMULACIJ KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA..... | 59 |
| 3.3.1 | Načrti kriznega upravljanja in vodenja kot podlaga za organizacijo in izvedbo državne vaje..... | 60 |
| 3.3.2 | Priprava in organizacija državne vaje kriznega upravljanja in vodenja..... | 60 |
| 3.3.3 | Izvedba državne vaje kriznega upravljanja in vodenja..... | 62 |

| | | |
|---------|--|----|
| 3.3.4 | Aktivnosti po državni vaji kriznega upravljanja in vodenja | 63 |
| 4 | INFORMACIJSKO-KOMUNIKACIJSKA PODPORA | 64 |
| 4.1 | UVOD..... | 64 |
| 4.2 | TEORETIČNI OKVIR..... | 64 |
| 4.3 | SEDANJE STANJE NA PODROČJU INFORMACIJSKO-KOMUNIKACIJSKE PODPORE V KOMPLESNI KRIZI | 64 |
| 4.4 | PREDLOG ZA NADGRADNJO INFORMACIJSKO-KOMUNIKACIJSKE PODPORE | 65 |
| 4.4.1 | Povezava na informacijsko omrežje KIS NCKU | 66 |
| 4.4.2 | Informacijsko-komunikacijskega podpora v miru in kompleksni krizi | 66 |
| 5 | KRIZNO KOMUNICIRANJE Z JAVNOSTMI | 68 |
| 5.1 | UVOD..... | 68 |
| 5.2 | TEORETIČNI OKVIR..... | 69 |
| 5.3 | PREDLOG ZA NADGRADNJO KRIZNEGA KOMUNICIRANJA | 71 |
| 5.3.1 | Vladni operativni načrt kriznega komuniciranja oziroma usmerjevalni dokument za komuniciranje ob kompleksnih krizah | 72 |
| 5.3.2 | Usposabljanja za krizno komuniciranje | 74 |
| 5.3.3 | Posamezni načrti kriznega komuniciranja..... | 75 |
| 5.3.4 | Krizno komuniciranje v kompleksni krizi | 76 |
| 5.3.4.1 | Usklajevanje kriznega komuniciranja | 76 |
| 5.3.4.2 | Priprava sporočil za javnost in komuniciranje z mediji..... | 77 |
| 5.3.4.3 | Vloga nosilcev upravljavskih funkcij pri kriznem komuniciranju..... | 77 |
| 5.3.4.4 | Komuniciranje s tujimi javnostmi | 78 |
| 5.3.5 | Predlog modela kriznega komuniciranja..... | 79 |
| 6 | PSIHOSOCIALNA PODPORA AKTERJEM NA STRATEŠKI RAVNI..... | 80 |
| 6.1 | UVOD..... | 80 |
| 6.2 | TEORETIČNI OKVIR..... | 80 |
| 6.3 | PREDLOG ZA NADGRADNJO PSIHOSOCIALNE PODPORE AKTERJEM NA STRATEŠKI RAVNI..... | 82 |
| 6.3.1 | Pred kompleksno krizo | 82 |
| 6.3.2 | Med kompleksno krizo | 84 |
| 6.3.3 | Po kompleksni krizi..... | 85 |
| 7 | ANALIZA PO KOMPLESNI KRIZI ALI VAJI KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA | 87 |
| 7.1 | UVOD..... | 87 |
| 7.2 | TEORETIČNI OKVIR..... | 87 |
| 7.3 | PREDLOG ZA NADGRADNJO POKRIZNEGA ANALIZIRANJA | 88 |
| 7.3.1 | Namen pokrizne analize..... | 88 |

| | | |
|--|--|------------|
| 7.3.2 | Izvedba pokrizne analize..... | 89 |
| 7.3.3 | Vsebina pokrizne analize..... | 90 |
| PREDLOG ZA NORMATIVNOPRAVNO UREDITEV KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA | | 93 |
| a) | OSNUTEK ZAKONA O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O VLADI REPUBLIKE SLOVENIJE..... | 94 |
| b) | OSNUTEK UREDBE O KRIZNEM UPRAVLJANJU IN VODENJU TER ORGANIZACIJI IN DELOVANJU NACIONALNEGA CENTRA ZA KRIZNO UPRAVLJANJE..... | 106 |
| c) | OSNUTEK ODLOKA O SNAV..... | 134 |
| AKTIVNOSTI ZA INFORMIRANJE JAVNOSTI | | 145 |
| IZVEDBENE UGOTOVITVE..... | | 148 |
| 1.6 | UČINKI..... | 149 |
| 1.7 | OBRAZLOŽITVE RAZLIK IN ODMIKOV | 150 |
| <u>2 ZAKLJUČEK.....</u> | | <u>151</u> |
| <u>LITERATURA.....</u> | | <u>155</u> |
| <u>PRILOGE.....</u> | | <u>163</u> |
| Priloga 1: DEFINICIJA KRIZE | | 163 |
| Priloga 2: MEHANIZMI CELOVITEGA OCENJEVANJA VIROV OGROŽANJA NACIONALNE VARNOSTI NA DRŽAVNI RAVNI (UPOŠTEVAJOČ DEJAVNIKE TVEGANJA)..... | | 172 |
| Priloga 3: ANALIZA TEMELJNIH UGOTOVITEV IN PRETEKLIH PRIPOROČIL..... | | 179 |
| Priloga 4: PREGLED DOBRIH PRAKS V IZBRANIH DRŽAVAH (Nizozemska, Češka, Švedska, Avstrija, Hrvaška, Italija, Madžarska) | | 183 |
| I. PREGLED SISTEMOV KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA V IZBRANIH DRŽAVAH | | 183 |
| II. SINTEZA MEHANIZMOV | | 212 |
| III. RAZMERJE NESREČA – KRIZA | | 215 |
| IV. USKLAJEVANJE IN VODENJE V KRIZI | | 217 |
| V. RAZGLASITEV KRIZE IN AKTIVIRANJE KRIZNEGA UPRAVLJANJA | | 220 |
| VI. NORMATIVNOPRAVNA UREDITEV V IZBRANIH PRAVNIH SISTEMIH | | 222 |
| Priloga 5: ŠTUDIJE PRIMERA NARAVNE NESREČE TER VAJ NA NACIONALNI IN NADNACIONALNI RAVNI..... | | 228 |
| 1. | NARAVNA NESREČA: ŽLED 2014..... | 228 |
| 2. | VAJA: POTRES 2012..... | 230 |
| 3. | VAJA: CMX 2009 (izvedena 2010)..... | 232 |
| 4. | VAJA: CMX 15..... | 234 |
| 5. | VAJA: ML 14..... | 234 |

| | |
|---|-----|
| 6. SINTEZA | 236 |
| Priloga 6: PRAKTIČNE IZKUŠNJE IN POTREBE MINISTRSTEV, DRŽAVNIH ORGANOV IN HUMANITARNIH ORGANIZACIJ | 239 |
| Priloga 7: PREGLED NORMATIVNIH AKTOV, KI DELNO UREJAJO PODROČJE KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA | 245 |
| Priloga 8: PREGLED DELOVNIH SKUPIN, KI SE PARCIALNO UKVARJAJO S KRIZNIM UPRAVLJANJEM IN VODENJEM | 248 |
| Priloga 9: NAČRTOVANJE ODZIVANJA NA KRIZE IN UPRAVLJANJE KRIZ | 253 |
| Priloga 10: OSNUTEK UREDBE O KRIZNEM UPRAVLJANJU IN VODENJU | 262 |

1 POTEK IZVEDBE PROJEKTA

1.1 VSEBINA

V Republiki Sloveniji je do določene ravni vzpostavljen sistem kriznega upravljanja in vodenja, ki zaradi kompleksne in spreminjajoče se narave kriz potrebuje nenehno prilagajanje ter izpopolnjevanje. Pretekle raziskave, konceptualni predlogi in izkušnje kažejo na pomanjkljivosti pri delovanju celovitega sistema kriznega upravljanja in vodenja na državni ravni. Rezultati kažejo na preslabo povezanost med resorji, nejasno razdelitev pristojnosti in vlog ob kompleksnih krizah ter na odsotnost operativnega organa s pristojnostmi usklajevanja v kompleksni krizi. Zaradi teh vzrokov Resolucija o strategiji nacionalne varnosti z dne 2. 4. 2010 predvideva nadgradnjo sistema nacionalne varnosti, predvsem njegovega upravljalno-vodstvenega podsistema za upravljanje kompleksnih kriz. Temu sledi tudi Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandatno obdobje 2014-2018, v katerem so koalicijske stranke v programskem delu, ki se nanaša na področje varnosti, kot prvega izmed ukrepov za zagotavljanje varnosti izpostavile oblikovanje celovitega sistema kriznega upravljanja in vodenja.

V Republiki Sloveniji je v kriznih razmerah vsako ministrstvo odgovorno za izvajanje nalog na svojem področju, glavni organ za usklajevanje kriznega odziva je vlada, ki je ustanovila nekatera telesa za zagotavljanje nacionalne varnosti. Svet za nacionalno varnost (SNAV) je njeno politično-posvetovalno telo, s svojim sekretariatom, ki usklajuje njegovo delovanje in zanj opravlja druge naloge, nacionalni center za krizno upravljanje daje vladi prostorsko in informacijsko-komunikacijsko podporo, medresorska analitična skupina pa strokovno in analitično podporo v vojni, izrednem stanju ter ob kriznih dogodkih. Na ravni vlade so s tem zagotovljene nekatere funkcije kriznega upravljanja in vodenja, nujne za učinkovit krizni odziv, niso pa zagotovljeni medresorsko in medorganizacijsko usklajevanje ter še nekatere druge funkcije. Izhajajoč iz koalicijskega sporazuma želi vlada oblikovati celovit sistem kriznega upravljanja in vodenja, ki bi temeljil na sistemsko enotnih pravilih, načelih, ciljih in medresorskih mehanizmih. S tem namenom naj bi bila proučena vloga SNAV, sekretariata SNAV, nacionalnega centra za krizno upravljanje ter drugih relevantnih teles in mehanizmov. Vzpostavitev celovitega sistema kriznega upravljanja in vodenja je vlada uvrstila med prednostne koalicijske projekte.

Vladni strateški razvojni projekt P7: Sistem kriznega upravljanja in vodenja v Republiki Sloveniji, potrjen s sklepom o ustanovitvi in nalogah delovne skupine – projektne skupine za izvedbo vladnega strateškega razvojnega projekta P7: Sistem kriznega upravljanja in vodenja v Republiki Sloveniji, št. 00405-4/2016/5 z dne 16. 6. 2016, katerega nosilec je Ministrstvo za obrambo, pri njegovi izvedbi pa sodelujejo še Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za zdravje ter Ministrstvo za zunanje zadeve, je bil uresničen v obdobju med 1. 4. 2015 in 31. 12. 2016. Pri izvedbi projekta so sodelovali vodja projekta dr. Janja Vuga Beršnak (MO) in člani projektne skupine mag. Miloš Bizjak (MO), Anica Ferlin (MO), Franci Žnidaršič (MO), brigadir David Humar (MO, SV), Srečko Šestan (MO, URSZR), Marko Purkart (MZZ), Irena Utroša (MNZ) in Ada Čargo (MZ). K izvedbi nekaterih nalog so bili povabljeni tudi zunanji strokovnjaki, in sicer izr. prof. dr. Iztok Prezelj (UL, FDV), red. prof. dr. Marjan Malešič (UL, FDV), izr. prof. dr. Uroš

Svete (UL, FDV), izr. prof. dr. Andrej Sotlar (UM, FVV) ter Pravna služba in Služba za strateško komuniciranje MO.

Cilj projekta je bila priprava predlogov za organiziranost kriznega upravljanja in vodenja na ravni države, za nadgradnjo mehanizmov kriznega upravljanja ter normativnopravno ureditev področja.

Predlogi za organiziranost kriznega upravljanja in vodenja na ravni države, za nadgradnjo mehanizmov kriznega upravljanja ter normativnopravno ureditev so se razvijali v štirih projektnih fazah: analitični in izkustveni, implementacijski in normativnopravni. Projektna skupina je definirala kompleksno krizo in sistemske kazalnike za njen nastop, analizirala pretekle raziskave in ugotovitve različnih skupin, opravila pogovore z vsemi ministrstvi in nekaterimi organizacijami, proučila dobre prakse iz sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter Natovih in EU-vaj, proučila ureditev kriznega upravljanja in vodenja v nekaterih izbranih državah, pripravila strokovni posvet, izvajala aktivnosti za obveščanje javnosti in vključila tudi zunanje posvetovalno telo. Predlog strukture KUV, ki predstavlja prvi projektni cilj je bil meseca septembra predstavljen tudi predsedniku vlade in svetovalcu predsednika vlade za nacionalno varnost.

S projektom smo poiskali konkretne predloge rešitev za identificirane pomanjkljivosti pri upravljanju kompleksnih kriz, in sicer smo predlagali strukturo KUV, z nalogami, pooblastili in odgovornostmi vseh subjektov ter opredeljenimi postopki upravljanja, nadgradnjo mehanizmov kriznega upravljanja (ocenjevanje ogroženosti, načrtovanje in vaje kriznega upravljanja in vodenja, krizno komuniciranje, informacijsko-komunikacijska podpora, psihosocialna podpora in pokrizna analiza) ter normativnopravno ureditev KUV v RS.

Predlagamo organiziranje kriznega upravljanja in vodenja (za lažje razumevanje smo vsa telesa oziroma organe, ki so vključeni v odzivanje na kompleksne krize poimenovali kar struktura KUV), ki zagotavlja funkcije kriznega upravljanja, nujne za odziv na kompleksno krizo in v katerem vlada sprejema odločitve v povezavi z odzivanjem na kompleksno krizo. Pri tem strukturo KUV predstavljajo SNAV, sekretariat SNAV, operativna skupina sekretariata SNAV, NCKU in MAS. Projektna skupina je želela strukturo celovito umestiti, in sicer h Generalnemu sekretariatu vlade ali v Kabinet predsednika vlade, saj odzivanje na kompleksne krize zahteva tudi ustrezno politično podporo, strukturi KUV pa bi takšna umestitev omogočala ustrezen položaj v odnosu do predsednika vlade in ministrov. Takšna umestitev vseh organov KUV ni izvedljiva, saj gre v primeru SNAV, sekretariata SNAV in MAS za organizacijske oblike dela vlade, ki jih ne moremo umestiti, lahko pa jih vladi zavežemo z odgovornostjo preko normativnopravnega akta. Med pomembnejše naloge vlade spadajo imenovanja predstavnikov resorjev in drugih strokovnjakov v organe KUV, odločitev o vzpostavitvi in prenehanju delovanja kriznega upravljanja in vodenja ter sprejemanje odločitev za obvladovanje krize. SNAV v strukturi KUV ohrani posvetovalno vlogo, medtem ko je sekretariat SNAV pristojen za spremljanje situacije ter usklajevanje kriznega odziva. Usklajevanje kriznega odziva vodi vodja sekretariata SNAV (svetovalec predsednika vlade za nacionalno varnost), kar omogoča neposredno povezavo do predsednika vlade in navzdol do resorjev, zato predlagamo okrepitev njegove funkcije. V povezavi s tem predlagamo še, da se vodja sekretariata SNAV usposablja za usklajevanje v kompleksnih krizah, ima določene vodstvene izkušnje ter pozna delovanje nacionalnovarnostnega

sistema in podsistemov. Tako imamo v kompleksnih krizah vnaprej določeno in usposobljeno osebo z določenimi kompetencami, ki bi prevzela usklajevanje odziva na krizo. S tem bi pripomogli k vzpostavitvi dolgoročnega oblikovanja ciljno usmerjene karijerne poti strokovnjakov na različnih področjih, ki bi lahko prevzeli funkcijo tako imenovanega kriznega koordinatorja. Spremljanje situacije zagotavlja operativna skupina, ki enkrat tedensko deluje pri vodji sekretariata SNAV, pripravlja pregled stanja v državi, pripravlja letno poročilo za vlado o stanju na področju kriznega upravljanja in vodenja, pripravi enotno metodologijo za analizo po kompleksni krizi in vaji KUV ter usklajuje naloge, ki so potrebne za učinkovito delovanje organov KUV, in sicer opredelitev kompleksnih in področnih kriz, analizo po kompleksni krizi in vaji KUV, pripravo načrtov za odzivanje na kompleksne krize ter pripravo državne vaje kriznega upravljanja in vodenja. Operativno skupino sestavljajo strokovnjaki z različnih ministrstev in vladnih služb (MO, MZZ, MNZ, MZ, MOP, Sove), ki en dan na teden delujejo pri vodji sekretariata SNAV, kar jim še vedno omogoča zadosten stik s področjem, ki ga zastopajo. Prostorsko in informacijsko-komunikacijsko podporo vladi ter vsem organom v kompleksni krizi zagotavlja NCKU. Projektna skupina je pripravila tri predloge za njegovo organizacijsko umestitev, od česar so bile odvisne tudi vsebinske rešitve, povezane z njim. Glede na to, da je bila na predstavitvi strukture KUV pri predsedniku vlade sprejeta odločitev, da NCKU ostane umeščen pod Ministrstvo za obrambo in ne v Generalni sekretariat Vlade RS oziroma Kabinet predsednika vlade RS, projektna skupina večjih vsebinskih rešitev v povezavi z njim ni mogla predlagati, saj so odvisne od njegove umestitve in vsebinske odgovornosti. Strukturo KUV dopolnjuje medresorska analitična skupina (MAS), katere delovanje se vzpostavi s sklepom vlade o vzpostavitvi kriznega upravljanja in vodenja ter ocenjuje varnostne razmere in razvoj situacije, pripravlja zbirne ocene, ocene prihodnjega razvoja situacije, potrebne podlage za obravnavno in odločanje vlade, medresorsko usklajene načrte ter predloge ukrepov za delovanje vlade, organov kriznega upravljanja in vodenja ter drugih državnih organov. Člane in namestnike MAS predlagajo ministri, zunanje strokovnjake pa sekretariat SNAV, pri čemer se upoštevajo visoki strokovni standardi in analitične izkušnje za njihovo imenovanje. Del MAS, ki lahko deluje tudi v podskupinah, ob vzpostavitvi kriznega upravljanja in vodenja po odločitvi vodje sekretariata SNAV postane tudi operativna skupina sekretariata SNAV. Ob vzpostavitvi kriznega upravljanja in vodenja v kompleksni krizi vsi resorji in organi v sestavi še naprej opravljajo naloge skladno s svojimi pristojnostmi. Struktura KUV ne predvideva prenosa pristojnosti in s tem povezane odgovornosti. Namenjena je za pomoč vladi pri sprejemanju odločitev pri odzivanju na kompleksne krize in usklajevanju med različnimi resorji in organi v sestavi.

S predlogom strukture KUV ter predlogi za nadgradnjo mehanizmov kriznega upravljanja smo bolj povezali različne funkcije, ki so temelj za učinkovito odzivanje na kompleksne krize, ob katerih je potreben odziv vlade (odločanje, usklajevanje, svetovanje, analitika, ocenjevanje situacije, komuniciranje, pokrizna analiza, podpora, itn.). Predlogi za ureditev kriznega upravljanja in vodenja temeljijo na racionalnem pristopu, izrabi in nadgradnji sedanjih teles ter zmogljivosti in zagotavljajo enoten okvir delovanja vlade ob kompleksnih krizah. Pri uveljavljanju predlaganih rešitev so pričakovani večja povezanost med ministrstvi in podsistemi, racionalnejša poraba človeških in materialnih virov, hitrejša in učinkovitejša ukrepanje ter zaradi tega zmanjšanje posledic kompleksnih kriz za prebivalstvo in infrastrukturo. Kratkoročno predlagane rešitve prinašajo boljšo obvladljivost postopkov ob pojavu kompleksnih kriz, dolgoročno pa preprečujejo in omejujejo družbene posledice kriz za prebivalstvo. Predlog

strukture KUV in predloge za nadgradnjo mehanizmov kriznega upravljanja predstavljamo med doseženimi rezultati projekta.

Projektna skupina je na podlagi predlogov strukture KUV in za nadgradnjo mehanizmov kriznega upravljanja pripravila še predlog za normativnopravno ureditev področja. Predlog obsega osnutek Zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o Vladi RS, ki v spremenjenem 20. členu sedaj veljavnega Zakona o Vladi RS opredeljuje vlogo SNAV, sekretariata SNAV, operativne skupine sekretariata SNAV, NCKU in MAS ter pojasnjuje kompleksno krizo. Nadalje skupina predlaga, da se organiziranje, delovanje, naloge in pristojnosti organov KUV podrobno uredijo v podzakonskih predpisih. V okviru projekta je bil pripravljen osnutek samostojne Uredbe o kriznem upravljanju in vodenju, katere vsebina je urejala vsa omenjena vprašanja ter združevala vsebino obstoječih podzakonskih aktov, ki že urejajo delovanje organov kriznega upravljanja (Uredba o organizaciji in delovanju NCKU ter Odlok o SNAV). Ob priporočilu pravne službe, da bi takšna uredba prinesla preveč sistemskih težav, je skupina predlagane rešitve vključila v obstoječa dva akta ter tako pripravila še osnutek Uredbe o kriznem upravljanju in vodenju ter o organizaciji in delovanju NCKU ter osnutek Odloka o SNAV.

Pravna služba MO v povezavi s samostojno uredbo o kriznem upravljanju in vodenju namreč meni:

- »da kriza (ali kompleksna kriza) ni ustavna kategorija, to sta zgolj izredno stanje in vojno stanje (vse ostalo je »mir«), ki pa v primeru kompleksne krize, ki je predmet projekta, ne prideta v poštev,
- da so ustavna izhodišča glede pristojnosti posameznih vej oblasti oziroma posameznih organov znotraj teh vej oblasti povsem jasna,
- da je znotraj izvršilne veje oblasti jasno definirana tudi vloga vlade in ministrstev, kot tudi drugih organizacijskih oblik dela v tej veji,
- da je ob navedenih izhodiščih v tem trenutku verjetno najprimerneje (ali celo edino možno), da se za reševanje problematike kompleksnih kriz izkoristijo že obstoječe strukture izvršilne veje oblasti, in to z določeno nadgradnjo funkcij in pristojnosti posameznih organov znotraj te strukture, seveda brez poseganja v sistemska razmerja med njimi,
- da racionalen pristop pri urejanju problematike KUV izhaja tudi iz samih izhodišč obravnavanega projekta,
- da iz izhodišč projekta ni mogoče razbrati ambicije po vzpostavitvi »sistema KUV«, temveč, da se zagotovijo zlasti take organizacijske rešitve, ki bodo omogočile primerno upravljanje kompleksnih kriz,
- da je vse to mogoče doseči z ustreznimi spremembami in dopolnitvami obstoječih pravnih aktov, ne da bi pri tem posegali v sedanje rešitve, ki izhajajo iz resornih področij«.

Po mnenju pravne službe MO to izrecno ne pomeni, da bi bila samostojna uredba o KUV pravno nemogoča. Ta bi morala biti zaradi prepletenosti področja v celoti skladna s preostalimi predpisi s tega področja. Ker pa bi skoraj zagotovo njena vsebina posegala tudi v vsebino drugih predpisov, bi se lahko pojavila določena vprašanja pravno sistemske oziroma nomotehnične narave, saj ni zaželeno, da en predpis neposredno posega v drug predpis. Po mnenju pravne službe bi obstoječa akta (Uredba o organizaciji in delovanju NCKU in Odlok o SNAV) kljub morebitni novi Uredbi o kriznem upravljanju in vodenju morali ohraniti, saj obstoječa akta ne urejata le kriznega

upravljanja in vodenja. To področje bi zato urejali kar trije pravni akti, pri čemer bi morala biti Uredba o KUV v celoti skladna z njima, ob tem pa bi se postavilo še kar nekaj dodatnih vprašanj. Eno od teh je na primer vprašanje, kje bi se uredile nove pristojnosti, ki jih krizno upravljanje in vodenje prinaša za SNAV, sekretariat SNAV, NCKU in druge organizacijske oblike dela na tem področju. Če bi se to uredilo v prvih dveh, že obstoječih pravnih aktih, potem novega sploh ne bi potrebovali, če pa bi se pristojnosti obravnavanih organov na področju KUV uredile v novem predpisu o KUV, pa bi bile pristojnosti teh organov razdrobljene v treh različnih pravnih aktih, kar z vidika nomotehniko ni zaželeno, niti racionalno.

Projektna skupina je zato vsebino prvotne samostojne uredbe prenesla v obstoječo Uredbo o organizaciji in delovanju NCKU ter Odlok o SNAV, pri čemer osnutek nove Uredbe o kriznem upravljanju in vodenju ter o organizaciji in delovanju NCKU uvaja določene ključne pojma, ureja organiziranje, namen in delovanje kriznega upravljanja in vodenja, naloge vlade in ministrstev, organiziranost, naloge, zagotavljanje informacij in poročanje NCKU, sestavo, delovanje, naloge in poročanje MAS, komuniciranje ob kompleksih krizah, zagotavljanje analize po kompleksnih krizah in vajah, načrtovanje odzivanja, izvajanje vaj ter zagotavljanje psihosocialne podpore. Osnutek odloka o SNAV pa določa naloge, sestavo in delovanje SNAV, naloge in pristojnosti sekretariata SNAV, njegovo sestavo in delovanje, delovanje vodje sekretariata SNAV in operativne skupine sekretariata SNAV ter Državni operativni štab obrambe.

Osnutek Zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o Vladi RS, osnutek Uredbe o kriznem upravljanju in vodenju ter organizaciji in delovanju NCKU ter osnutek Odloka o SNAV predstavljamo med predlaganimi rešitvami, hkrati pa na konec poročila prilagamo še prvotni osnutek samostojne Uredbe o kriznem upravljanju in vodenju (priloga 10).

Vsi trije osnutki normativnopravnih aktov predstavljajo tretji projektni cilj, pri čemer predlagamo, da pristojni organi (Ministrstvo za javno upravo za Zakon o Vladi RS, Kabinet predsednika vlade za Odlok o SNAV in Ministrstvo za obrambo za Uredbo o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje) čim prej izvedejo vse postopke za spremembo zakonodaje o kriznem upravljanju in vodenju.

Pripravljeni predlogi za nadgradnjo sedanjega sistema kriznega upravljanja in vodenja predstavljajo korak k boljšemu odzivanju na kompleksne krize. Projektna skupina se je ukvarjala predvsem z odzivanjem na slednje ter s strateško ravnanje kriznega upravljanja in vodenja, saj se odzivanje na operativni ravni in na področne krize ter naravne in druge nesreče izvaja na ravni resorjev ter organov v sestavi. Ob tem so se pojavljala tudi določena vprašanja o delovanju organov kriznega upravljanja in vodenja v vojnem in izrednem stanju, ki pa nista bila predmet projekta. Projektna skupina v odzivanje na ta dva dogodka, ki sta ustavni kategoriji, ni posegala, se pa je strinjala, da bo v bližnji prihodnosti potrebno natančneje opredeliti tudi ti dve kategoriji ter uskladiti delovanje organov kriznega upravljanja in vodenja v vojnem in izrednem stanju. Skupina se je strinjala tudi, da je za uspešno in učinkovito odzivanje na kompleksne krize potrebno okrepiti medresorsko sodelovanje ter preseči parcialne interese znotraj posameznih organov, ki otežuje doseganje konsenza med strokovnjaki znotraj javne uprave. Poleg pravnih vprašanj bo v bližnji prihodnosti potrebno rešiti tudi nekatera druga vprašanja, kot je integracija obstoječih medresorskih delovnih skupin v krizno upravljanje in vodenje. Predlagamo, da se jih

vključi v zagotavljanje funkcij kriznega upravljanja, ob uvedbi nekaterih funkcij pa bo potrebno določiti še razmerja med njimi ter stopnjo vključenosti v krizno upravljanje in vodenje. Z uveljavitvijo kriznega upravljanja in vodenja oziroma posameznih funkcij bodo nekatere dodatne naloge dobila tudi ministrstva (pri imenovanju strokovnjakov, ocenjevanju ogroženosti, načrtovanju KUV, vajah KUV itn.), dosledno zagotavljanje funkcij kriznega upravljanja pa bo pokazalo, ali bo v prihodnosti teh nalog še več. Predlagana ureditev kriznega upravljanja in vodenja omogoča načrtovano, organizirano in bolj učinkovito odzivanje na kompleksne krize, praktični učinki predlaganih rešitev pa bodo znani po uveljavitvi predlogov v praksi. Ključno po uveljavitvi predlogov v praksi pa je, da krizno upravljanje in vodenje na državni ravni dojemamo kot proces, ki se neprestano razvija, nadgrajuje in dopolnjuje z dodatnimi zmogljivostmi.

V zaključnem poročilu je predstavljeno delo projektne skupine, s katerim je bila strokovna javnost deloma seznanjena že med izvajanjem projekta na strokovnem posvetu o kriznem upravljanju in vodenju, z znanstveno monografijo ob posvetu in z objavo strokovnih člankov.

Delo interdisciplinarne projektne skupine je temeljilo na obramboslovni, notranjevarnostni, zunanjevarnostni, zdravstveni in pravni vedi. Pri tem je bilo uporabljenih več družboslovnih metod. Analiza primarnih virov je bila uporabljena za pregled terminoloških opredelitev krize v sedanjih normativnopравnih aktih, za pregled ureditve kriznega upravljanja in vodenja v izbranih tujih državah, preteklih izkušenj in vaj na ravni Republike Slovenije, Nata in EU ter medresorskih skupin, ki parcialno delujejo na področju kriznega upravljanja in vodenja. Analizo sekundarnih in teoretičnih virov smo uporabili za opredelitev kazalnikov za določitev kompleksne krize ter analizo rezultatov preteklih raziskav in ugotovitve različnih skupin. Zelo pomemben prispevek k izvedbi projekta so tudi nestrukturirani intervjuji, opravljeni s predstavniki ali državnimi sekretarji vseh ministrstev ter s predstavniki vladnih služb in nekaterih nevladnih organizacij.

Zaključno poročilo sestavljajo opis vsebine projekta, terminski načrt, finančna konstrukcija, obravnavani zastoji na projektu in rešitve ter doseženi rezultati, pri katerih izpostavljamo predlog strukture kriznega upravljanja in vodenja, predlog za nadgradnjo mehanizmov kriznega upravljanja, predlog za normativnopравno ureditev, aktivnosti za obveščanje strokovne javnosti in izvedbene ugotovitve. Doseženi rezultati pojasnjujejo koncept sistema kriznega upravljanja in vodenja ter njegove posamezne funkcije, ki so nujne za učinkovit odziv na kompleksne krize ter nakazujejo mogoče rešitve za upravljanje kompleksnih kriz v Republiki Sloveniji. Sledijo poglavje z učinki projekta, obrazložitvijo razlik in odmikov od načrtovanih nalog ter sklep in priloge, v katerih so združene vse izvedbene ugotovitve v okviru nalog, opredeljenih v zagonem elaboratu projekta.

Zaključno poročilo je namenjeno seznanitvi vlade in strokovne javnosti z izvedbo, ugotovitvami ter doseženimi rezultati vladnega strateškega razvojnega projekta P7: Sistem kriznega upravljanja in vodenja v Republiki Sloveniji.

1.2 TERMINSKI NAČRT

| | | 640 | sre 01.04.15 | sob 31.12.16 |
|---------------|---|---------------|---------------------|---------------------|
| NALOGA | | št dni | od | do |
| I. | Analitična faza | 335 | sre 01.04.15 | tor 01.03.16 |
| I. | 1 Pregled terminoloških opredelitev in opredelitev kazalnikov za določitev krize državnih razsežnosti | 183 | sre 01.04.15 | čet 01.10.15 |
| I. | 2 Analiza temeljnih ugotovitev in relevantnih priporočil | 91 | sre 01.04.15 | sre 01.07.15 |
| I. | 3 Pregled normativnih aktov, ki parcialno urejajo KUV | 123 | čet 01.10.15 | pon 01.02.16 |
| I. | 4 Pregled obstoječih državnih "načrtov upravljanja z različnimi krizami" | 184 | pet 01.05.15 | ned 01.11.15 |
| I. | 5 Priprava predloga strukture KUV (osnutek pripravljen za strokovno razpravo) | 152 | čet 01.10.15 | tor 01.03.16 |
| II. | Izkustvena faza | 395 | sre 01.04.15 | sob 30.04.16 |
| II. | 1 Pregled in identifikacija potencialno prenosljivih dobrih praks KUV | 153 | pon 01.06.15 | ned 01.11.15 |
| II. | 2 Študije primerov dobrih praks in pomanjkljivosti delovanja KUV | 183 | sre 01.04.15 | čet 01.10.15 |
| II. | 3 Izvedba intervjujev in sinteza njihovih predlogov, potreb in zmogljivosti | 153 | tor 01.09.15 | pon 01.02.16 |
| II. | 4 Preučitev obstoječih delovnih skupin, ki se parcialno ukvarjajo s KUV | 60 | tor 01.03.16 | sob 30.04.16 |
| III. | Faza implementacije | 640 | sre 01.04.15 | sob 31.12.16 |
| III. | 1 Organizacija in izvedba posveta: strokovna razprava | 69 | sre 02.03.16 | tor 10.05.16 |
| III. | 2 NMV za zunanja evalvatorja | 14 | pon 29.02.16 | pet 14.03.14 |
| III. | 3 Zunanja strokovna ocena predloga strukture KUV | 47 | tor 15.03.16 | ned 01.05.16 |
| III. | 4 Oblikovanje končnega predloga strukture KUV - delovno gradivo za pripravo normativnega dokumenta | 15 | tor 10.05.16 | sre 25.05.16 |
| III. | 5 Organizacija in izvedba predstavitve končnega predloga predsedniku Vlade | 114 | tor 24.05.16 | čet 15.09.16 |
| III. | 6 Priprava priporočil za nadgradnjo mehanizmov KUV | 240 | pon 01.02.16 | sre 28.09.16 |
| III. | 7 Izdelava priročnika za akterje KUV | 90 | sob 27.08.16 | pet 25.11.16 |
| III. | 8 Priprava zaključnega poročila KUV | 60 | pon 31.10.16 | pet 30.12.16 |
| III. | 9 Informiranje strokovne javnosti: izdaja monografije ob posvetu, strokovni članki | 640 | sre 01.04.15 | sob 31.12.16 |

| IV | Normativno pravna ureditev KUV | | 231 | sre 11.05.16 | sre 28.12.16 |
|----|---------------------------------------|---|------------|--------------|--------------|
| IV | 1 | Imenovanje skupine za pripravo osnutka za interno usklajevanje na resornem ministrstvu | 23 | sre 11.05.16 | pet 03.06.16 |
| IV | 2 | Priprava osnutka gradiva za interno usklajevanje na resornem ministrstvu | 15 | pet 03.06.16 | sob 18.06.16 |
| IV | 3 | Identifikacija nujnih nalog v prehodnem obdobju | 15 | pet 03.06.16 | sob 18.06.16 |
| IV | 4 | Interno usklajevanje osnutka gradiva na resornem ministrstvu | 14 | čet 15.09.16 | čet 29.09.16 |
| IV | 5 | Priprava delovnega gradiva in poročila delovne skupine | 2 | čet 29.09.16 | sob 01.10.16 |
| IV | 6 | Obravnava osnutka gradiva in poročila delovne skupine na kolegiju ministra in potrditev | 8 | sob 01.10.16 | tor 13.12.16 |
| IV | 7 | Dopolnjevanje, spreminjanje osnutka delovnega gradiva | 7 | tor 13.12.16 | tor 20.12.16 |
| IV | 8 | Ponovna obravnava osnutka gradiva in poročila delovne skupine na kolegiju ministra in potrditev | 8 | tor 20.12.16 | sre 28.12.16 |

1.3 FINANČNA KONSTRUKCIJA

skupni znesek:

| |
|------------|
| 16.255 EUR |
|------------|

predmet plačila:

| |
|---|
| pogodba za zunanjega strokovnjaka - sodelovanje pri izvedbi analitične faze |
| strokovni obisk na Češkem |
| stroški posveta |
| pogodbe za posvetovalno telo |
| priročnik |
| zbornik-posvet (3000EUR), informiranje (2000EUR) |

obdobje izvajanja plačil:

| |
|------------|
| 30.11.2015 |
| 31.12.2016 |

viri za posamezna plačila:

| |
|-------------|
| ISF |
| proračun RS |

1.4 OBRAVNAVANI ZASTOJI IN REŠITVE

Pri vladnem strateškem razvojnem projektu P7: Sistem kriznega upravljanja in vodenja v RS je prišlo do dveh krajših zastojev pri izvedbi nalog, predvidenih z zagonskim elaboratom projekta, potrjenim s Sklepom o ustanovitvi in nalogah delovne skupine – projektne skupine za izvedbo vladnega strateškega razvojnega projekta P7: Sistem kriznega upravljanja in vodenja v Republiki Sloveniji, št. 00405-4/2016/5 z dne 16. 6. 2016.

Do prvega zastoja je prišlo v fazi implementacije zaradi daljše interne obravnave znotraj nosilnega ministrstva, kar je povzročilo zakasnitev potrditve predloga strukture kriznega upravljanja in vodenja kot enega izmed projektnih ciljev. Z zagonskim elaboratom predvidena predstavitev predloga strukture KUV pri predsedniku vlade je bila tako namesto do 23. 6. 2016 uresničena šele 1. 9. 2016, pri čemer je poznejši datum za izvedbo predstavitev vplival na izvedbo nalog za normativnopravno ureditev KUV.

Nekatere aktivnosti za normativnopravno ureditev so bile do tedaj že opravljene (imenovanje skupine za pripravo osnutka za interno usklajevanje na resornem ministrstvu, priprava osnutka gradiva za interno usklajevanje, identifikacija nujnih nalog v prehodnem obdobju ter priprava delovnega gradiva in poročila delovne skupine), preostale pa so bile po odločitvi vodstva nosilnega ministrstva opravljene po predstavitvi predloga strukture KUV pri predsedniku vlade, saj so vse nadaljnje naloge te faze temeljile na strukturi KUV. Po 1. 9. 2016 je bilo tako izvedeno interno usklajevanje osnutkov normativnopravnih aktov na nosilnem ministrstvu, osnutka sta bila nato predstavljena in potrjena na kolegiju ministra.

Do drugega zastoja pri projektu P7 je prišlo v fazi za normativnopravno ureditev, in sicer zaradi dodatnega usklajevanja osnutkov normativnopravnih aktov v projektni skupini in s pravno službo nosilnega ministrstva, zaradi česar je prišlo do zakasnitve obravnave in potrditve osnutkov normativnopravnih aktov na kolegiju ministra.

Z zagonskim elaboratom projekta predvidena obravnava in potrditev gradiva za normativnopravno ureditev na kolegiju ministra je bila tako namesto do 24. 10. 2016 uresničena šele 15. 12. 2016, pri čemer pa poznejši datum za obravnavo in potrditev ni vplival na izvedbo nalog iz drugih faz.

Faza za normativnopravno ureditev področja je bila po obravnavi in potrditvi osnutka Zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o Vladi Republike Slovenije ter osnutkov podzakonskih aktov o KUV in posameznih organih KUV končana 15. 12. 2016.

Projekt se zaradi teh dveh zastojev in nekoliko spremenjenega terminskega načrta v povezavi s predstavitvijo predloga strukture KUV pri predsedniku vlade ter z obravnavo in potrditvijo normativnopravnih aktov na kolegiju nosilnega ministra vsebinsko ni spremenil. Podaljšanje časa za omenjene aktivnosti ni vplivalo na trajanje in stroške projekta.

1.5 DOSEŽENI REZULTATI

S projektom P7: Sistem kriznega upravljanja in vodenja v Republiki Sloveniji je projektna skupina dosegla naslednje rezultate oziroma pripravila naslednje izdelke:

- predlog organiziranja kriznega upravljanja in vodenja (strukture KUV),
- predlog za nadgradnjo mehanizmov kriznega upravljanja,
- predlog za normativnopravno ureditev v obliki osnutkov za spremembo Zakona o Vladi RS, Uredbe o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje ter Odloka o Svetu za nacionalno varnost,
- aktivnosti za obveščanje strokovne javnosti,
- izvedbene ugotovitve projekta.

PREDLOG STRUKTURE KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA

1 UVOD

V Republiki Sloveniji je do določene ravni vzpostavljeno krizno upravljanje in vodenje (KUV), ki ga je zaradi kompleksne in spreminjajoče se narave kriz treba dopolnjevati. Resolucija o strategiji nacionalne varnosti (z dne 2. 4. 2010) predvideva nadgradnjo sistema nacionalne varnosti, predvsem njegovega upravljalno-vodstvenega podsistema za upravljanje kompleksnih kriznih pojavov, ki presegajo zmožnosti njihovega obvladovanja znotraj posameznega podsistema nacionalne varnosti ali resorja, čemur sledita tudi vladni koalicijski sporazum za obdobje 2014–2018 in načrt dela Ministrstva za obrambo 2014–2018. Naš temeljni cilj je pripraviti predlog za uveljavitev celovite strukture KUV na nacionalni ravni, ki bo temeljil na medresorski povezanosti ter prožnem odzivanju. Pri doseganju tega cilja bomo sledili izpeljanim ciljem, kot so: 1) priprava predloga o organiziranosti in strukturi KUV na ravni države (z racionalnim pristopom, posebna pozornost bo namenjena razmisleku o sedanjih telesih in možnostih za njihovo morebitno nadgradnjo/povezovanje); 2) priprava priporočil za nadgradnjo mehanizmov kriznega upravljanja; 3) priprava predloga za normativnopravno ureditev KUV. Struktura KUV bo določala enoten okvir za delovanje Vlade RS ob kompleksnih krizah.

Termin kriza se v različnih situacijah uporablja različno, pri čemer je kriza lahko subjektivna kategorija, za katero ima vsak posameznik svoja merila. V izogib nejasnosti pri opredelitvi krize in vključevanju vlade ter njenih struktur v njeno reševanje smo v projektu definirali kompleksno krizo kot

/.../ situacijo ogrožanja temeljnih družbenih vrednot in interesov, velike negotovosti in razmeroma kratkega časa za ukrepanje, ki presega odzivne zmožnosti posameznih resorjev in podsistemov nacionalne varnosti.

Pri tem temeljne družbene vrednote izhajajo iz Ustave RS in predstavljajo spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, parlamentarno demokracijo, učinkovito delovanje pravne in socialne države, učinkovito delovanje gospodarstva, zaščito zdravja in življenja ter visoko stopnjo varnosti, odsotnost kriminala, učinkovito varovanje

okolja ter ohranjanje naravnih in zagotavljanje strateških virov, ohranjanje neodvisnosti, suverenosti in ozemeljske celovitosti države ter ohranjanje javnega reda in miru.

Kazalnik za aktiviranje strukture KUV pa je

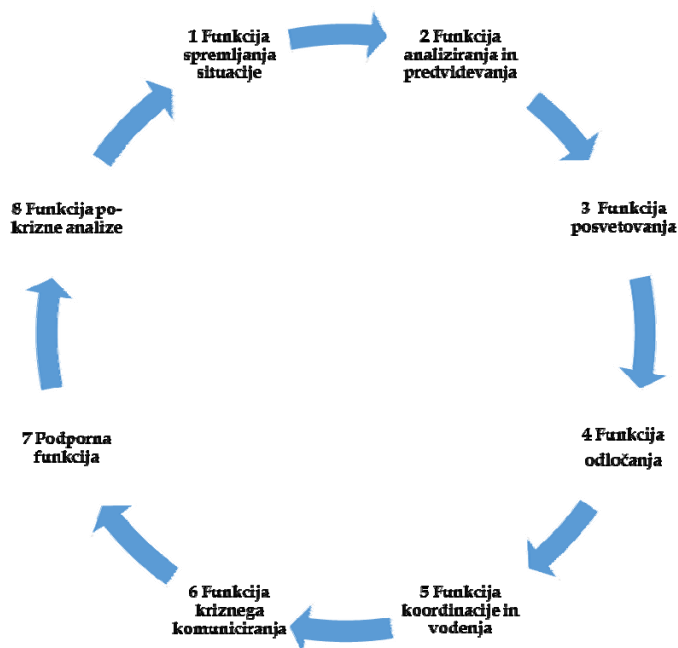
/.../ ko predsednik vlade ali pristojni organ (npr. matični resor, nosilec podsistema nacionalne varnosti) s področja, na katerem pride do izbruha ogrožanja, skupaj s predsednikom vlade oceni, da problem presega njegove zmožnosti samostojnega odzivanja in potrebuje celovit odziv vlade ter vladi predlaga aktivacijo strukture KUV. To pomeni, da se odzivanje na krizo prenese na raven vlade /.../.

Pri spoprijemanju s krizami so resorji odgovorni za obvladovanje razmer na svojem področju, vlada pa je odgovorna za celovit odziv in usklajevanje obvladovanja kompleksnih kriz. V obvladovanje kriznih razmer se vključi, ko razmere presegajo zmogljivosti enega resorja. Odločitve se sprejemajo na ravneh, ki odločajo tudi v predkriznem obdobju. Odgovornost za uresničevanje politik in njihovo usklajevanje je v rokah predsednika vlade, pri čemer njemu in celotni vladi, kot osnovnemu usklajevalnemu organu, pomagajo različne, temu namenjene ustanove (Prezelj, 2007: 16–18).

Obvladovanje kriznih razmer zahteva večinstitucionalni pristop ter aktiviranje velikega števila akterjev ter virov, ki jih je treba med seboj uskladiti in voditi. Dynes (v Prezelj, 2007) ugotavlja, da se skupini za usklajevanje običajno oblikujeta na operativni ter strateški ravni. Učinkovito odzivanje na krize lahko torej dosežemo le z vzpostavitvijo strukture KUV (Kotnik, 2008), ki bo zagotavljala potrebne funkcije. Kot je že pred leti ugotovil Kotnik (2008), bi bilo za pravočasen odziv na kompleksne krize treba uvesti enoten sistem kriznega upravljanja in vodenja na ravni vlade ter krizno pripravljenost tudi ustrezno vzdrževati. Treba bi bilo vnaprej oblikovati strukturo, ki bi v krizah prevzela vodenje in usklajevanje, hkrati pa vnaprej identificirati ter usposabljeni tudi osebe ali skupine, ki bi ob kompleksnih krizah opravljale različne funkcije.

Vladni projekt *Sistem KUV v RS pri doseganju prvega cilja*, to je predloga o organiziranosti in strukturi KUV, upošteva temeljne funkcije, ki so nujne za upravljanje kompleksnih kriz, in sicer so to spremljanje situacije in ogroženosti, analiziranje in predvidevanje, svetovanje, odločanje, usklajevanje in vodenje, komuniciranje, enotna pokrizna analiza, podporne funkcije (npr. psihosocialna pomoč, informacijsko-komunikacijska podpora idr.)

Slika 1: Upravljanje kompleksnih kriz



V predlagani strukturi sprejema odločitve vlada, svetovalno funkcijo pa ohranja SNAV. Temeljni koordinacijski oziroma usklajevalni organ je SSNAV, ki zagotavlja spremljanje situacije (ogroženosti) in usklajevanje odzivanja na kompleksno krizo. SSNAV smo okrepili s **stalno operativno skupino**, ki vsak teden pripravlja poročila o situaciji v RS in mednarodnem okolju ter ogroženosti. Ob nastopu kompleksne krize se glede na njeno naravo aktivira dodatna podporna skupina za strokovno in analitično podporo. Medresorska analitična skupina (MAS) je ob aktiviranju namenjena ocenjevanju ogroženosti ter pripravi skupnih analiz, scenarijev morebitnega razvoja kompleksne krize in predlogov za ukrepanje. Kot del MAS lahko njen vodja izmed članov določi tudi nekaj posameznikov, ki so odgovorni za interpretacijo podatkov, ki jih v Nacionalni center za krizno upravljanje (NCKU) v realnem času pošiljajo različni operativni centri in službe, ter za oblikovanje skupne operativne slike in pripravo situacijskih presekov. MAS in podskupina, odgovorna za interpretacijo podatkov oziroma situacijsko sliko, delujejo povezano v NCKU ter pripravljajo skupna poročila za SSNAV in njegovega vodjo. NCKU zagotavlja komunikacijsko-informacijsko podporo in infrastrukturo za delovanje v kriznih razmerah.

Po projektni definiciji, ki predvideva aktiviranje strukture KUV, se je jeseni 2015 Slovenija soočila z migrantsko krizo, ki jo lahko označimo kot kompleksno. Opravili smo pogovore z nekaterimi nosilci odzivanja na to krizo, ki so na podlagi svojih izkušenj prispevali k dopolnitvi predloga, razloženega v nadaljevanju. Ob izbruhu krize se je pokazalo, da v nekaterih primerih in na nekaterih ravneh ni sistemsko urejenih postopkov za delovanje v tako imenovani kompleksni krizi, ob kateri se mora v njeno upravljanje vključiti vlada. Ob omenjeni krizi se je najprej aktiviral MNZ s skupino strokovnjakov, pozneje so se s svojimi zmogljivostmi vključili CZ in nekatera ministrstva, pri čemer so sodelovali predstavniki na ravni državnega sekretarja s svojimi internimi skupinami strokovnjakov. Skupina se je sestajala, ko je bilo treba, pri čemer so vsi sodelujoči poskrbeli za aktivnosti znotraj svojega

sistema ali organizacije. Aktivnosti je usklajeval MNZ. Ob nastopu krize je bilo ustanovljenih več skupin, aktiviral se je tudi MAS.

V konceptu, ki sledi v nadaljevanju, predvidevamo: 1) *preventivno delovanje* (spremljanje, odzivanje, iskanje rešitev, predvidevanje, usposabljanje idr.); 2) *usklajevanje kompleksne krize na ravni Vlade RS* – vzpostavitev strukture KUV ob nastopu kompleksne krize, pri čemer bodo usklajevalna in podporne funkcije razdeljene med posamezne skupine, opredeljeni bodo postopki delovanja in predlagana nadgradnja mehanizmov kriznega upravljanja.

Pri pripravi gradiva so sodelovali že navedeni vodja in člani projektne skupine ter zunanji strokovnjak. Prvi osnutek predloga sta evalvirala zunanja strokovnjaka za to področje. Predlog je bil posredovan v evalvacijo z namenom pridobiti predloge za izboljšave in opozorila na pomanjkljivosti. Nekatere predloge smo v tem dokumentu tudi upoštevali.

Predlog strukture za KUV temelji na opravljenih aktivnostih, kot so:

1. pregled preteklih raziskav in dela preteklih skupin na medresorski in resorski ravni;
2. pregled analiz nekaterih vaj in nesreč;
3. pregled načrtovanja v RS;
4. pregled ureditve KUV v izbranih evropskih državah (za mednarodno primerjavo smo izbrali Nizozemsko, Češko, Švedsko, Avstrijo, Italijo, Madžarsko in Hrvaško. Države članice EU so bile izbrane zaradi primerljive velikosti, razvitega sistema kriznega upravljanja in vodenja, razvitosti prenosa dobrih praks ali svojega položaja in praktičnega vpliva na RS);
5. pregled vpliva nadgradnje strukture KUV na normativnopravne akte v RS;
6. intervjuji s strokovnjaki za varnostno-obrambna vprašanja in državnimi sekretarji na vseh ministrstvih, v nekaterih drugih organizacijah in strukturah ter z akterji, ki so sodelovali pri obvladovanju migrantske krize;
7. pregled terminoloških opredelitev krize v različnih nacionalnih dokumentih.

2 PREGLED PRETEKLEGA DELA PRI NADGRADNJI KUV

V RS sta bila od 2005 do 2010 pripravljena dva predloga za organizacijo KUV (2005 in 2010), prav tako je bila leta 2007 na Fakulteti za družbene vede (Obramboslovni raziskovalni center) opravljena *Analiza kriznega upravljanja in vodenja v RS*. Povzetek in bistveni skupni predlogi vseh treh dokumentov so predstavljeni v nadaljevanju:

- treba je poenotiti terminologijo in razumevanje kriz v različnih normativnopравnih aktih;
- trenutni sistem je urejen do ravni posameznega resorja, manjka pa koordinacijski medresorski organ (pristop *top down*), ki bi deloval pri vladi in bi imel operativne pristojnosti povezovanja, usklajevanja, vodenja akterjev v kompleksni krizni situaciji ter bi sodeloval pri pripravi ocen ogroženosti in razvijal ter izvajal postopke v predkriznem času;
- predloga iz let 2005 in 2010 prepoznata potencial preoblikovanja SNAV in SSNAV;
- v upravljanje krize je treba vključiti strokovnjake z različnih področij;
- področje upravljanja kriz je treba normativnopравno urediti (najbolj stvarni sta možnosti: a) umestitev dodatnega člena v zakon o vladi in opredelitev vseh procesov ter postopkov in pristojnosti v podzakonskem aktu; b) samostojen zakon o KUV);
- nujen je priročnik za KUV in krizno komuniciranje;
- treba je določiti redne nacionalne vaje KUV, pri katerih bo sodeloval državni vrh, s čimer se bo ohranjala usposobljenost strokovnjakov in političnih odločevalcev za ukrepanje ob krizi;
- treba je okrepiti usposobljenost odločevalcev za vodenje v krizi;
- NCKU bi bilo treba organizacijsko umestiti k vladi in ga povezati v celovito strukturo KUV.

Usposobljenost za krizno vodenje ali vodenje ob nesrečah bo treba zagotoviti na vseh ravneh (od lokalne do državne), saj različna poročila in intervjuji kažejo, da je ravno pomanjkljiva usposobljenost vodilnih v nekaterih primerih povzročala težave (npr. na lokalni ravni).

3 KRIZA

V RS imamo na ravni države več ravni za upravljanje nesreč in kriz:¹

- ko en resor ali podsistem SNV samostojno vodi in obvladuje reševanje nesreče ali področne krize ali potrebuje podporo drugih resorjev, a reševanje še vedno vodi samostojno;
- ko en resor ali podsistem SNV ne obvladuje več nesreče ali področne krize samostojno in se upravljanje krize prenese na vlado – v tem primeru gre za kompleksno krizo, pri kateri se aktivira struktura KUV.

Vladni projekt *Sistem KUV v RS* se ukvarja z drugo situacijo, predlagane rešitve pa so namenjene vzpostavitvi strukture KUV pri vladi.

Izhajajoč iz opredelitev groženj v Resoluciji o strategiji nacionalne varnosti (2010) in temelječ na razpravi ter konsenzu znotraj projektne skupine bo vsak resor za svoje področje pripravil pregled mogočih področnih in kompleksnih kriz (v realnem času, po naši presoji največ tri mesece).²

Definicije:

Kompleksna kriza

V projektni skupini *Sistem KUV v RS* krizo opredelimo kot *situacijo ogrožanja temeljnih družbenih vrednot, velike negotovosti in relativno kratkega časa za ukrepanje, ki presega odzivne zmožnosti posameznih resorjev in podsistemov nacionalne varnosti.*

Pri tem temeljne družbene vrednote izhajajo iz Ustave RS in predstavljajo spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, parlamentarno demokracijo, učinkovito delovanje pravne in socialne države, učinkovito delovanje gospodarstva, zaščito zdravja in življenja ter visoko stopnjo varnosti, odsotnost kriminala, učinkovito varovanje okolja ter ohranjanje naravnih in zagotavljanje strateških virov, ohranjanje neodvisnosti, suverenosti in ozemeljske celovitosti države ter ohranjanje javnega reda in miru.

¹ Z vidika usklajevanja in vodenja se kriza na ravni države stopnjuje na dveh ravneh: 1a) naravne in druge nesreče (odzive usklajuje podsistem SNV, SVNDN); 1b) področne krize (odzive usklajuje posamezen resor); 2) kompleksne krize (odzive usklajuje vlada).

² Po resoluciji o Strategiji nacionalne varnosti (2010) se krize lahko razvijejo na področjih, kot so: 1) globalni viri ogrožanja in tveganja (podnebne spremembe, globalna finančna, gospodarska in socialna tveganja, krizna žarišča); 2) nadnacionalni viri ogrožanja in tveganja (terorizem, nedovoljene dejavnosti na področju konvencionalnega orožja, orožja za množično uničevanje in jedrske tehnologije; organiziran kriminal, nezakonite migracije, kibernetске grožnje ter zloraba informacijskih tehnologij in sistemov, dejavnost tujih obveščevalnih služb, vojaške grožnje); 3) nacionalni viri ogrožanja in tveganja (ogrožanje javne varnosti, naravne in druge nesreče, omejenost naravnih virov ter degradacija življenjskega okolja, zdravstveno-epidemiološke grožnje, dejavniki negotovosti).

Kompleksna kriza pomeni stopnjevanje nesreče oziroma področne krize, tudi z vidika upravljanja in usklajevanja. Tako smo določili **splošni sistemski kazalnik oziroma merilo za kompleksno krizo, po katerem se odzivanje prenese na vlado in se aktivira struktura KUV pri vladi:** *ko predsednik vlade ali pristojni organ (npr. matični resor, nosilec podsistema nacionalne varnosti) s področja, na katerem pride do izbruha ogrožanja, skupaj s predsednikom vlade oceni, da problem presega njegove zmožnosti samostojnega odzivanja in potrebuje celovit odziv vlade ter vladi predlaga aktivacijo strukture KUV. To pomeni, da se odzivanje na krizo prenese na raven vlade.*

Kot je razvidno iz zgornjega zapisa, je projektna skupina skupaj z zunanjim strokovnim sodelavcem pripravila teoretično definicijo, ki izhaja iz dosedanjih raznolikih opredelitev krize in opredelitev v normativnopравnih aktih RS. Določili pa smo tudi merilo za aktiviranje strukture KUV (kot predlagata strokovna evalvatorja), ki je 'resorno ali sektorsko'.³

Nesreča

Nesreča je dogodek ali vrsta dogodkov, ki jih povzročijo nenadzorovane naravne in druge sile, ki prizadenejo oziroma ogrozijo življenje ali zdravje ljudi, živali in premoženja ter povzročijo škodo na kulturni dediščini in okolju v takem obsegu, da je za njihov nadzor in obvladovanje treba uporabiti posebne ukrepe, sile in sredstva, ker ukrepi rednih dejavnosti, sile in sredstva ne zadostujejo (ZVNDN, 2006, 8. člen).

Področna kriza

Je kriza, ki jo upravlja pristojen resor in usklajuje odzive nanjo. Pristojen resor samostojno obvladuje reševanje krize, pri čemer lahko zaprosi za sodelovanje in pomoč drugih resorjev ali podsistemov nacionalne varnosti.

Krizno upravljanje in vodenje

Natov priročnik krizno upravljanje opredeljuje kot »organizacijo, ureditve in ukrepe s ciljem obvladovanja krize in oblikovanja prihodnjega poteka krize ter v tem smislu primerne rešitve« (Generic Crisis Management Handbook v Prezelj 2005). Na podlagi te definicije je slovenska raziskovalna skupina pred leti krizno upravljanje in vodenje opredelila kot »oblikovanje postopkov, dogovorov in odločitev, ki vplivajo na potek krize in obsega organizacijo, priprave, ukrepe in razporeditev virov za njeno obvladovanje« (Malešič, 2004: 14). Različni avtorji krizno upravljanje in vodenje razdelijo na »predkrizno fazo preventive in pripravljenosti, krizno fazo, kamor sodi neposredni odziv na krizo ter na pokrizno fazo obnove in učenja« (Prezelj, 2005: 34).

V slovenskih normativnopравnih dokumentih krizno upravljanje in vodenje še ni opredeljeno, je pa definirano v Vojaški doktrini kot »/.../ proces v sistemu nacionalne varnosti, s katerim

³ Na pobudo vodje projekta je skupina razpravljala o določitvi objektivnih kazalnikov za opredelitev kompleksne krize. Skupina se je strinjala, da jih ne moremo določiti.

se vzpostavljajo enotna načela, postopki, mehanizmi in ukrepi za usklajeno in učinkovito odzivanje na krizo«.

V projektu Sistem KUV v RS tako krizno upravljanje in vodenje opredelimo kot organizacijo, ureditve in ukrepe, katerih cilj sta učinkovito odzivanje na kompleksne krize in njihovo obvladovanje, pri čemer so odločevalcem na voljo funkcije spremljanja situacije in ogroženosti, analiziranja in predvidevanja, svetovanja, odločanja, koordinacije in vodenja, komuniciranja, enotne pokrizne analize ter podporne funkcije (npr. psihosocialna pomoč, informacijsko-komunikacijska podpora idr.).

4 PREDLOG STRUKTURE KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA PRI VLADI RS

4.1 TRENUTNO STANJE PRI VLADI RS

Svet za nacionalno varnost (v nadaljevanju SNAV) je politično-posvetovalni organ, v katerega vlada imenuje:

- predsednika vlade, ki je predsednik SNAV,
- ministra za obrambo,
- ministra za notranje zadeve,
- ministra za zunanje zadeve,
- ministra za finance,
- ministra za pravosodje in
- direktorja Slovenske obveščevalno-varnostne agencije.

SNAV je pristojen za usklajevanje nacionalnovarnostne politike in usmerjanje ter usklajevanje dejavnosti za uresničevanje interesov in ciljev nacionalne varnosti. »Predsednik SNAV lahko povabi na sejo SNAV, kadar ta obravnava vprašanja nacionalne varnosti, ki zahtevajo usklajeno delo, predsednika Republike Slovenije, predsednika Državnega zbora Republike Slovenije, predstavnika največje opozicijske stranke v Državnem zboru Republike Slovenije, predstojnike drugih državnih organov ter predstavnike drugih organizacij. Predsednik SNAV lahko povabi k sodelovanju pri delu SNAV druge ministre ter strokovnjake s področja nacionalne varnosti« (Odlok o Svetu za nacionalno varnost, 2014: 2.–4. člen).

Predlagamo, da se ob okrepljeni funkciji svetovalca predsednika vlade za nacionalno varnost in hkrati vodje SSNAV, tega imenuje tudi v SNAV. Tako bo lahko na vsaki seji poročal o preseku stanja v RS, pri čemer se bo lahko opiral na poročila stalne operativne skupine SSNAV. Ob izbruhu kompleksne krize pa bo SNAV v realnem času (brez dodatnih postopkov) obveščal o delovanju strukture KUV, preseku stanja, varnostni situaciji, predvidevanjih, predlogih za nadaljnje ukrepanje idr. S predlogom predvidena funkcija vodje SSNAV (svetovalca predsednika vlade za nacionalno varnost) zahteva njegovo umestitev v SNAV.⁴

Predlagamo, da se v SNAV kot stalni član imenuje minister oziroma ministrica za zdravje. Argument skupine je, da večina kriz posega na področje zdravstva, s stalnim članstvom pristojnega ministra pa bi bili komunikacija in odzivnost boljši. Prav tako predlagamo stalno članstvo Ministra za okolje in prostor.

Sekretariat Sveta za nacionalno varnost (SSNAV)

»Operativno usklajuje aktivnosti za delovanje SNAV, skrbi za usklajeno izvedbo stališč SNAV ter opravlja druge naloge za SNAV. Strokovna in administrativno-tehnična dela za

⁴ Podobna je bila ureditev pred letom 2013, ko je bil v funkciji vodje SSNAV direktor Slovenske obveščevalno-varnostne agencije, ki je bil hkrati tudi član SNAV. Takšna ureditev bi torej morala veljati tudi za sedanjega vodjo SSNAV (svetovalca predsednika vlade za nacionalno varnost).

sekretariat SNAV opravlja služba, ki jo določi vlada« (trenutno je to SOVA) (Odlok o Svetu za nacionalno varnost, 2014: 5. člen).

SSNAV sestavljajo:

- svetovalec predsednika vlade za nacionalno varnost, ki vodi sekretariat,
- direktor Slovenske obveščevalno-varnostne agencije, ki je namestnik vodje,
- generalni sekretar vlade,
- generalni direktor Policije,
- načelnik Generalštaba Slovenske vojske,
- generalni direktor Obveščevalno varnostne službe Ministrstva za obrambo,
- državni sekretar na Ministrstvu za zunanje zadeve,
- državni sekretar na Ministrstvu za obrambo,
- državni sekretar na Ministrstvu za notranje zadeve,
- državni sekretar na Ministrstvu za finance,
- državni sekretar na Ministrstvu za pravosodje,
- poveljnik Civilne zaščite Republike Slovenije,
- direktor Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo« (Odlok o Svetu za nacionalno varnost 2014, 5. člen).

Predlagamo državnega sekretarja na Ministrstvu za zdravje kot stalnega člana SSNAV (predlog utemeljujemo s tem, da bo tako zaradi ustrezne organizacijske strukture zdravstvene službe omogočena obojestransko obveščena, nujna za hitro ukrepanje ob tveganjih. Hkrati pa bo tudi SSNAV stalno obveščen o tveganjih na področju zdravstva).

S podobno argumentacijo **bi sicer lahko predlagali tudi vključitev državnega sekretarja na Ministrstvu za okolje in prostor**, tako bi bil namreč SSNAV stalno obveščen o čezmejnih bioloških, kemijskih, jedrskih, okoljskih in drugih tveganjih.

Vodja SSNAV lahko k sodelovanju pri delu povabi tudi druge predstavnike naštetih institucij.

Predlagamo, da se pri SSNAV imenuje stalna operativna skupina (5–6 strokovnjakov na ravni uradnikov/strokovnjakov (*senior officials*) z različnih področij, npr. MO, MZZ, MNZ, MZ, MOP, Sova). Ti bi bili dodeljeni (sekundirani) vodji SSNAV (svetovalcu predsednika vlade za nacionalno varnost) za najmanj en dan na teden (8 ur) oziroma tudi več, če bi bilo treba.

Pri MO: Nacionalni center za krizno upravljanje (NCKU)

NCKU je notranja organizacijska enota Direktorata za obrambne zadeve Ministrstva za obrambo, ki »/.../ deluje neprekinjeno in zagotavlja prostorske, tehnične, informacijske in telekomunikacijske pogoje za delo Vlade Republike Slovenije v skladu z zakonom v izrednem in vojnem stanju ter ob pojavih in dogodkih oziroma krizah v državi oziroma v regionalnem ali strateškem okolju, ki lahko pomembno ogrozijo nacionalno varnost« (Uredba o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje, 2006: drugi odstavek 2. člena).

NCKU po Uredbi o organizaciji in delovanju (2006) opravlja te naloge:

- /.../ zagotavlja informacijske in komunikacijske povezave za izmenjavo podatkov in informacij z Uradom Predsednika Republike Slovenije, Generalnim sekretariatom Državnega zbora Republike Slovenije, Generalnim sekretariatom vlade Republike Slovenije, Svetom za nacionalno varnost, ministrstvi, vladnimi službami, Operativno-komunikacijskim centrom Generalne policijske uprave, Centrom za obveščanje Republike Slovenije, Poveljniškim centrom vojske ter operativnimi in dežurnimi službami drugih državnih organov ter z gospodarskimi družbami, zavodi in drugimi organizacijami, ki so po sklepu vlade posebnega pomena za obrambo;
- zagotavlja informacijske in komunikacijske povezave za izmenjavo podatkov in informacij, skladno s sprejetimi mednarodnimi obveznostmi države;
- zagotavlja prenos odločitev za izvajanje ukrepov za pripravljenost, povelja za izvajanje mobilizacije in drugih ukrepov, načrtovanih za odzivanje na krizne pojave in dogodke;
- opravlja naloge državnega centra upravnih zvez;
- opravlja druge naloge v skladu z navodili ministra za obrambo, ki pa ne smejo omejevati izvajanja nalog iz prejšnjih alinej.

(Uredba o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje 2006: prvi odstavek 3. člena)

4.2 STRUKTURA KUV PRI VLADI – UMEŠTITEV IN VLOGA VODJE SSNAV

Horizontalna in vertikalna povezanost

Struktura KUV je namenjena spremljanju situacije in ogroženosti, analiziranju in predvidevanju, svetovanju, odločanju, koordinaciji in vodenju, komuniciranju, zagotavljanju podpornih funkcij (kot so psihosocialna pomoč, informacijsko-komunikacijska podpora idr.) in enotne pokrizne analize, in sicer za odzivanje na kompleksne krize.

Glede na vladno raven upravljanja krize (kot smo definirali zgoraj) bi bilo smiselno strukturo **umestiti vertikalno, in sicer h generalnemu sekretariatu vlade ali v kabinet predsednika vlade**. NCKU ostane organizacijsko umeščen pod Ministrstvo za obrambo, vendar je vsebinsko odgovoren tudi vladi, predsedniku vlade in vodji sekretariata SNAV. Kljub temu pa je povezan v celovito strukturo KUV in predstavlja njegov pomemben del. Pri tem eden izmed strokovnjakov evalvatorjev intenzivneje podpira kabinet predsednika vlade: */.../ pri čemer menim, da so krizne razmere takšne, da poleg vseh administrativnih in operativno-tehničnih dejavnosti in ukrepov, zahtevajo tudi ustrezno politično podpro tem ukrepom na najvišji ravni /.../* S tem pojasnjuje izhodišče, ki je prevladalo tudi v projektni skupini, in sicer da takšna umestitev daje strukturi KUV ustrezen položaj v odnosu do predsednika vlade in ministrov oziroma resorjev. Drugi strokovnjaki so mnenja, da bi bila ustrezna katera koli predlaganih rešitev (kabinet predsednika vlade ali generalni sekretariat vlade).

Predlagamo okrepitev funkcije svetovalca predsednika vlade za nacionalno varnost, ki je hkrati vodja SSNAV.⁵ Ob krizi bi bila tako vnaprej določena oseba, ki prevzame usklajevalno funkcijo (vodja SSNAV oziroma svetovalec predsednika vlade za nacionalno varnost).

Argumenti so: 1) ta oseba se ustrezno pripravi in usposobi; 2) zagotovljen bi bil vertikalni pretok informacij – svetovalec je neposredna povezava s predsednikom vlade, kar zagotavlja neprekinjen pretok informacij do predsednika in navzdol do resorjev oziroma podsistemov SNV; 3) prav tako bi se pri izbiri osebe za to funkcijo lahko zahtevale izkušnje pri vodenju v kriznih (stresnih) razmerah in druge ustrezne kompetence. **Funkcija, ki jo predlagamo, zahteva visoko stopnjo strokovnega znanja in na izkušnjah temelječe usposobljenosti za krizno upravljanje in vodenje. Predlagamo določitev pogojev za imenovanje na mesto vodje SSNAV in hkrati svetovalca predsednika vlade za nacionalno varnost** (npr. vodstvene izkušnje, strokovnost na področju KUV – npr. zaščita in reševanje, zdravstvo, okolje, policija, vojska, obramba idr., izkušnje z delom v stresnih situacijah, poznavanje delovanja nacionalnovarnostnega sistema idr.). **Govorimo torej o četrtem argumentu, in sicer: 4) takšni pogoji bi pripomogli k vzpostavitvi sistema dolgoročnega oblikovanja tako imenovanih kriznih koordinatorjev, uvedena bi bila torej ciljno usmerjena karierna pot strokovnjakov na različnih področjih, ki bi lahko prevzeli to funkcijo.**

Ob tem je nujno poudariti, da bodo vsi podsistemi in resorji, tudi ob aktiviranju strukture KUV, še naprej opravljali naloge skladno s svojimi pristojnostmi.⁶ Struktura KUV torej ne predvideva prenosa pristojnosti in s tem povezane odgovornosti. Struktura je namenjena za pomoč vladi pri sprejemanju odločitev pri odzivanju na kompleksne krize in usklajevanju med različnimi resorji in podsistemi SNV. Struktura ne posega v druge vertikalne povezave in razmerja med nosilci odgovornosti na posameznem področju.

4.3 STRUKTURA KUV PRI VLADI – STRUKTURA V NEKRIZNEM OBDOBJU

Vodja SSNAV in hkrati svetovalec predsednika vlade za nacionalno varnost je osrednja funkcija, ki usklajuje odziv na krizo. **Predlagamo, da vlada s sklepom pri svetovalcu, kot del stalne operativne skupine SSNAV, imenuje tudi koordinatorja za boj proti terorizmu (uvedbo koordinatorja pričakuje tudi EU).** Prav tako predlagamo, da se dopusti

⁵ Druga možnost je, da vodenje v krizi prevzame minister ali državni sekretar, na čigar področju je kriza izbruhnila. V tem primeru imamo najmanj dve oviri: 1) opredeliti bi bilo treba vse morebitne krize v RS, pri čemer so intervjuji na ministrstvih in drugih institucijah pokazali, da ni popolnoma jasno, kaj bi na posameznem področju lahko predstavljalo krizo; 2) ne bi bilo vnaprej določene osebe, ki bi prevzela usklajevanje odzivov med krizo, kar pomeni, da ta oseba ne bi imela ustreznih kompetenc niti se za to ne bi usposabljala. Lahko pa bi minister za usklajevanje pooblastil strokovnjaka s svojega področja; 3) postavlja se vprašanje umeščenosti osebe, ki bi usklajevala odziv na krizo po pooblastilu ministra, in njen dostop do predsednika vlade ter posledično vprašanje kakovosti pretoka informacij in ravni komunikacije.

⁶ Tako bo npr. sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami še vedno deloval enako kot do zdaj. Vlada bi prevzela usklajevanje ob naravni ali drugi nesreči, če bi nesreča preseгла zmožnosti samostojnega usklajevanja in odziva sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

možnost za imenovanje drugih koordinatorjev (glede na aktualno dogajanje in potrebe – npr. za migracije, zdravje, kibernetiko varnost idr.).

4.3.1 SNAV

SNAV ostaja politično-posvetovalno telo. Pristojen je za usklajevanje nacionalnovarnostne politike in usmerjanje ter usklajevanje dejavnosti za uresničevanje interesov in ciljev nacionalne varnosti. Njegove naloge so opredeljene v Odloku o Svetu za nacionalno varnost (2014). Predsednik SNAV lahko na sejo, kadar ta obravnava vprašanja nacionalne varnosti, ki zahtevajo usklajeno delo, povabi predsednika Republike Slovenije, predsednika Državnega zbora, predstavnika največje opozicijske stranke v Državnem zboru, predstojnike drugih državnih organov ter predstavnike drugih organizacij. Predsednik SNAV lahko k sodelovanju pri delu SNAV povabi tudi druge ministre in strokovnjake s področja nacionalne varnosti. (Odlok o Svetu za nacionalno varnost, 2014: 2.–4. člen)

Predlagamo, da se SNAV sestaja najmanj enkrat na mesec, če je treba pa tudi pogosteje, predlagamo, da se sestaja v NCKU.

4.3.2 SSNAV

Predlagamo, da se SSNAV dodelijo dodatne pristojnosti v predkriznih razmerah in ob nastopu krize.

SSNAV mora ves čas zagotavljati: 1) **spremljanje situacije**, s čimer bo zagotovljen neprekinjen in celovit pregled nad dogajanjem v Sloveniji in mednarodnem prostoru (varnostne, okoljske, zdravstvene, finančne, socialne, humanitarne, energetske idr. grožnje), kar opravlja operativna skupina SSNAV; 2) **usklajevanje kriznega odziva**, ki ga ob nastopu kompleksne krize vodi vodja SSNAV.

Če SSNAV oceni, da je pri področni krizi ali nesreči nujno aktiviranje celotne strukture KUV, lahko to predlaga vladi. Odločitev o aktiviranju strukture KUV sprejme vlada. **SSNAV lahko samoiniciativno ali na pobudo vlade ponudi svojo pomoč pri odzivanju na dogodek na kateri koli ravni (tudi ob nesreči ali področni krizi). Tudi vsak resor ali lokalna raven lahko samostojno prosi za pomoč SSNAV.**

Predlagamo, da se SSNAV sestaja najmanj enkrat na mesec, če je treba tudi pogosteje.

Predlagamo, da se sestaja v NCKU. Njegova naloga bo med drugim tudi:

- spremljati globalne ter nacionalne dogodke, ki bi lahko povzročili krizo v RS;
- spremljati upravljanje dogodkov (področnih kriz in nesreč) na različnih ravneh v RS (npr. lokalni, resorski);
- na podlagi svoje ocene vplivov omenjenih nacionalnih ali drugih dogodkov predlagati vladi ustrezne ukrepe (aktiviranje strukture KUV in prevzem upravljanja kompleksne krize);
- pripravljati ocene situacije v RS na področju varnosti, zdravja, migracij, okoljskih groženj idr. ter ocene vplivov dogodkov na RS v državi in zunaj nje;

-
- se usposablja za delovanje v kompleksnih krizah (redne nacionalne vaje in drugo).

SSNAV je torej odgovoren za pravočasno zaznavanje globalnih, nadnacionalnih ter nacionalnih dogodkov ter za usklajevanje kriznega odziva.

4.3.2.1 Stalna operativna skupina pri SSNAV (vodji SSNAV oziroma svetovalcu predsednika vlade za nacionalno varnost)

Če bi želeli zagotoviti optimalno delovanje SSNAV in vodje SSNAV predlagamo, da se zagotovi delovanje stalne operativne skupine strokovnjakov. K SSNAV (vodji SSNAV) bi umestili stalno skupino, ki jo sestavljajo strokovnjaki z različnih ministrstev in služb (MO – npr. poveljnik CZ, MZZ, MNZ, MZ, MOP, Sove itn.). Ti bi bili pridruženi vodji SSNAV za najmanj en dan na teden (8 ur) oziroma v začetnem obdobju zaradi velikega obsega nalog tudi več (polovični delovni čas oziroma 4 ure na dan). Operativna skupina bi bila imenovana za obdobje najmanj dveh let ali obdobje mandata vlade.

Strokovno bi bila najboljša rešitev, da se vsi člani skupine ne menjajo istočasno, ampak se polovica članov zamenja vsaki dve leti. Tako bi bili v vsakem trenutku v operativni skupini 'stari' in 'novi' člani, s čimer bi bil optimiziran prenos znanja in izkušenj. Zavedamo se, da je takšna rešitev težje izvedljiva, zato bi bila sprejemljiva tudi možnost, da so člani imenovani za obdobje mandata vlade z možnostjo vodje SSNAV, da predlaga menjavo posameznega člana.

- Ta skupina bi bila stalna podpora SSNAV in bi vsak teden pripravljala celovito skupno analizo situacije (stanja) po posameznih področjih ter predvidevanja o razvoju dogodkov (v Sloveniji in mednarodnem prostoru) (*one pagers*).
- Operativna skupina SSNAV bi opravila ali uskladila naloge za učinkovito delovanje strukture KUV pri vladi (npr. strategija komuniciranja ob kompleksnih krizah, pomoč resorjem pri identifikaciji potencialnih področnih in kompleksnih kriz ter nadgradnji morebitnih manjkajočih načrtov za odzivanje na kompleksne krize, priprava enotne metodologije za pokrizno analizo, usklajevanje morebitne uvedbe celovitega ocenjevanja ogroženosti, priprava programa nacionalnih vaj za odziv na kompleksne krize idr.).
- Ta skupina bi sodelovala pri pripravi načrtov rednih nacionalnih vaj za odzivanje na kompleksne krize in po naročilu vodje SSNAV usklajevala pokrizno analizo idr.
- Skupina bi pripravljala gradivo za SNAV in SSNAV.
- Ob izbruhu kompleksne krize bi spremljala situacijo in se pridružila MAS ali ožjim svetovalcem vodje SSNAV.⁷
- Skupina pripravlja letno poročilo za vlado o stanju na področju KUV, o izvajanju mehanizmov kriznega upravljanja v mirnem času (npr. ocenjevanju ogroženosti, načrtovanju, vajah, usposabljanjih, itn.), o potrebni nadgradnji KUV, o potrebnih spremembah in dodatnih zmogljivostih.
- Skupina prav tako opravlja druge naloge po navodilu vodje SSNAV.

⁷ Ob kompleksni krizi se na varnostnem področju v skupino vključijo direktorja OVS in Sove (člana SSNAV), direktor Uprave kriminalistične policije in vodja NCKU (ob morebitni uvedbi INTEGRO).

***Ob grožnji razmaha področne krize ali nesreče do ravni kompleksne krize, ko se aktivira struktura KUV, se bo stalna operativna skupina SSNAV razširila v MAS ali pridružila ožjim svetovalcem vodje SSNAV.**

4.3.3 NCKU

Predlagamo, da se NCKU poveže v celovito strukturo KUV.

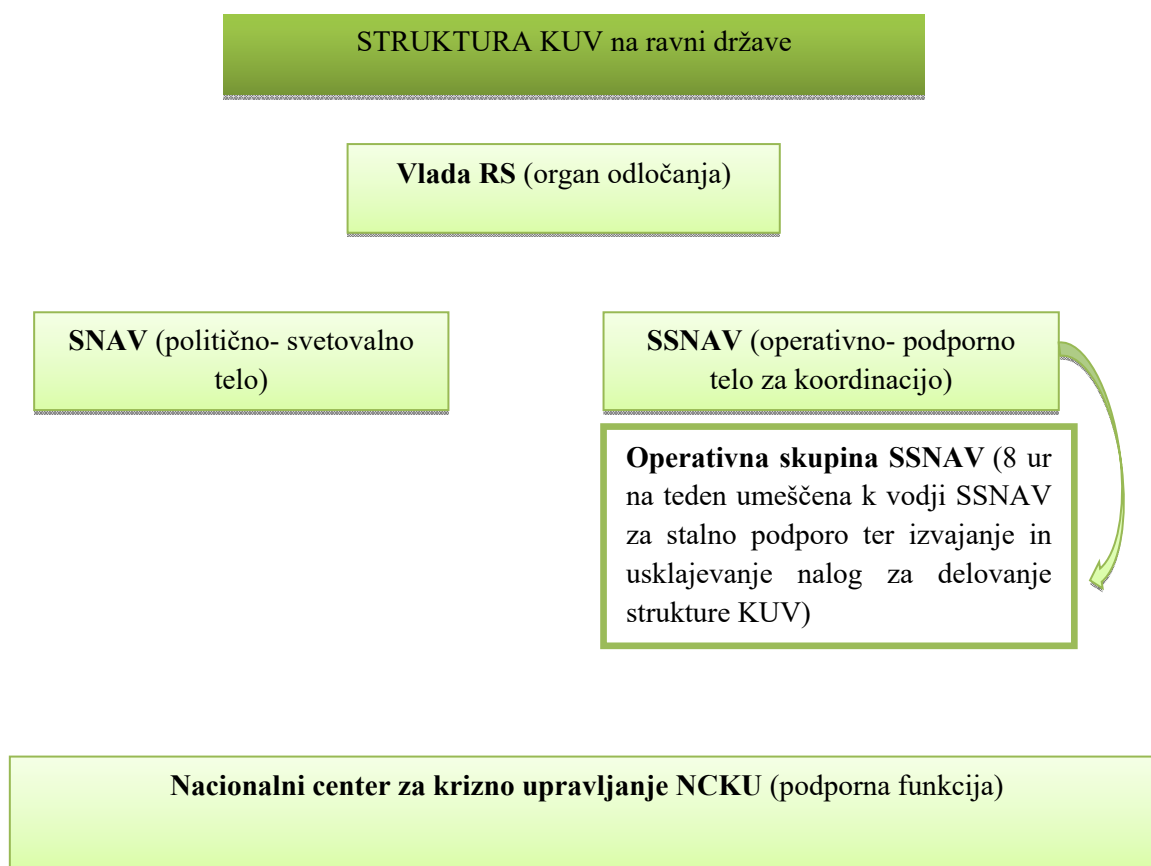
Predlagamo organizacijo Nacionalnega centra za krizno upravljanje kot notranje organizacijske enote MO, pri čemer je vsebinsko odgovoren vodji SSNAV, predsedniku vlade in vladi. V vsakem primeru je NCKU povezan v strukturo KUV.

Naloge NCKU ostajajo enake kot so zapisane v Uredbi o NCKU (2006), pri čemer dodajamo:

- NCKU je vsebinsko odgovoren vodji SSNAV, predsedniku vlade in vladi, naloge opravlja po njihovem naročilu;
- NCKU spremlja razmere in dogodke v nacionalnem in mednarodnem okolju ter o morebitnih odstopanjih opozarja operativno skupino SSNAV (pojasnilo: naloga je vezana na morebitno uvedbo metodologije za celovito ocenjevanje ogroženosti);
- v prostorih NCKU se redno sestajata SNAV in SSNAV;
- v prostorih NCKU se ob izbruhu kompleksne krize aktivira skupina MAS in, če je treba, tudi operativna skupina SSNAV, SSNAV, SNAV, Vlada RS in drugi;
- predlagamo razmislek o uvedbi metodologije za celovito ocenjevanje ogroženosti.⁸

⁸ Več o celovitem ocenjevanju ogroženosti v predlogih za nadgradnjo mehanizmov kriznega upravljanja.

Slika 2: Struktura KUV v mirnem času



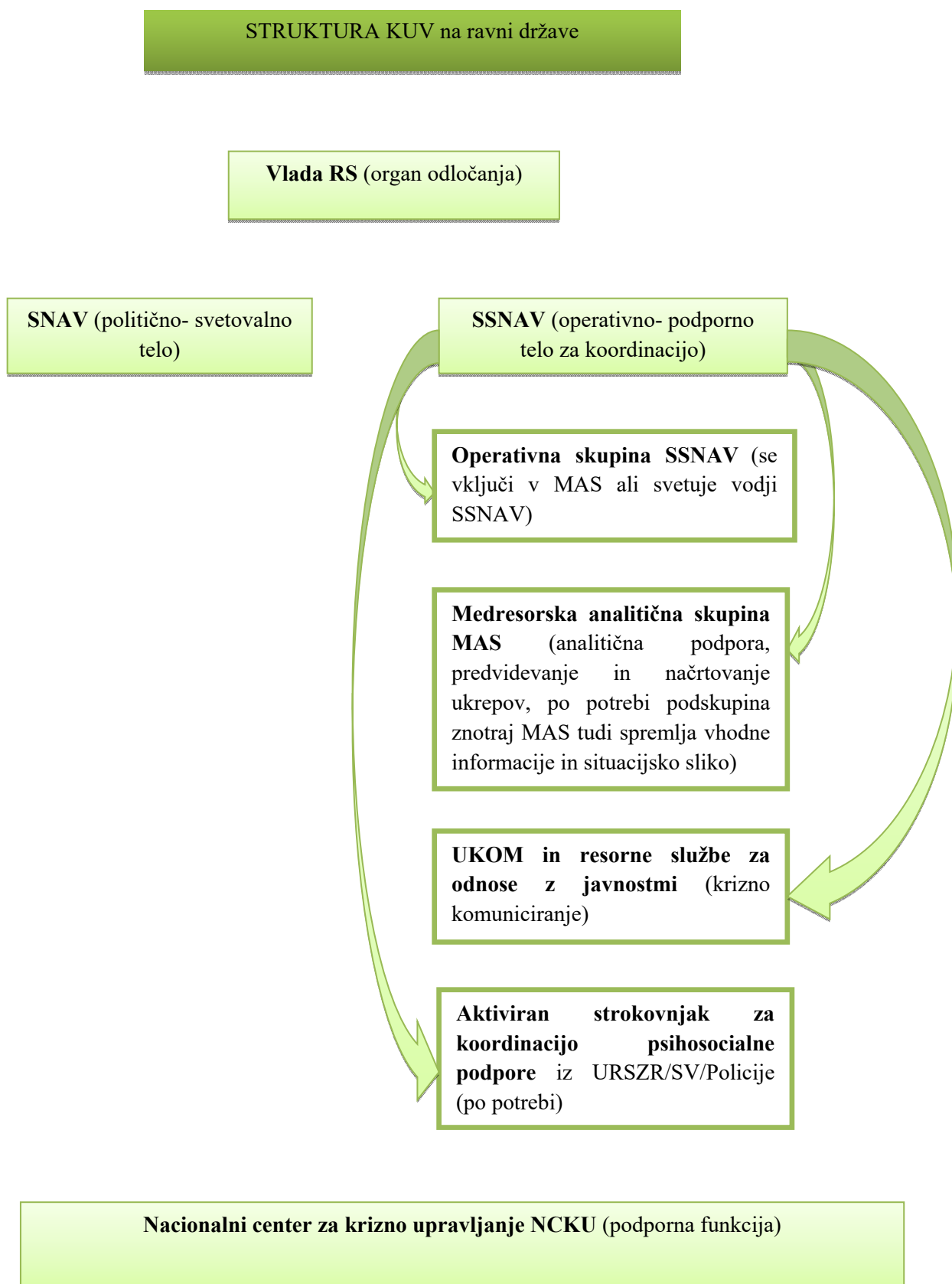
4.4 STRUKTURA KUV PRI VLADI RS – ZAGOTAVLJANJE FUNKCIJ OB KOMPLEKSNI KRIZI

S projektnim predlogom želimo zagotoviti delovanje **učinkovite strukture KUV** ob pojavu kompleksne krize. Struktura bo zagotavljala podporo delovanju vlade in njenega predsednika. S strukturo želimo zagotoviti funkcije za upravljanje kompleksnih kriz, in sicer spremljanje situacije in ogroženosti, analiziranje in predvidevanje, svetovanje, odločanje, koordinacijo in vodenje, komuniciranje, enotno pokrizno analizo in podporne funkcije (npr. psihosocialno pomoč, informacijsko-komunikacijsko podporo idr.).

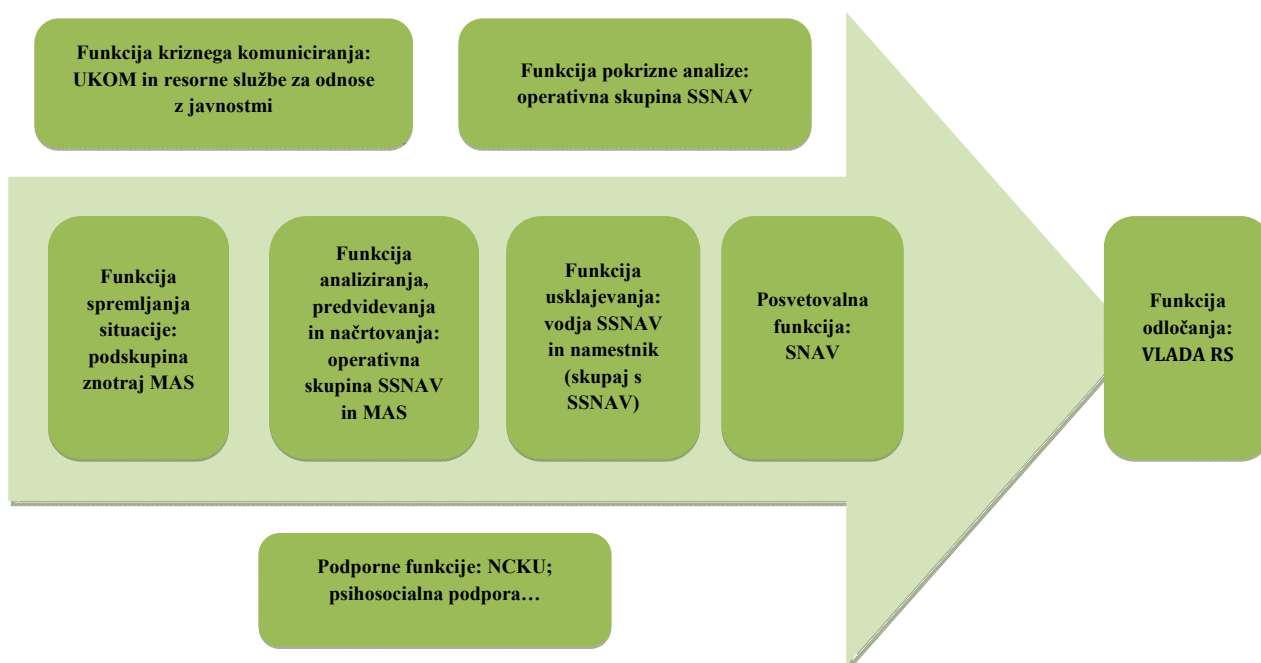
V kompleksni krizi se struktura KUV aktivira v NCKU. Če gre za kompleksno krizo z varnostnimi lastnostmi, bo struktura še naprej delovala v NCKU, če gre za drug tip krize, se lahko nadaljnja srečanja in upravljanje krize prenesejo na drugo lokacijo.⁹

⁹ Treba bi bilo zagotoviti primerno stopnjo tajnosti vseh sodelujočih že ob vnaprejšnjem imenovanju članov posameznih podskupin. Druga možnost je, da v nekaterih krizah (npr. okoljska, energetska) stopnja tajnosti za vstop v NCKU ni zahtevana.

Slika 3: Struktura KUV v krizi



Slika 4: Funkcije KUV pri vladi



4.4.1 Funkcija odločanja – vlada:

- ob pojavu kompleksne krize aktivira celotno strukturo KUV. SSNAV prevzame operativno in usklajevalno funkcijo, aktivirajo se vse preostale skupine;
- mora biti redno obveščena o stanju, kar zagotavlja vodja SSNAV;
- sprejema ključne odločitve (na podlagi poročil in predlogov, ki jih pripravlja SSNAV);
- z dodelitvijo pristojnosti za usklajevanje vodji SSNAV zagotovi polno podporo vseh resorjev in podsistemov SNV pri upravljanju krize;
- ob izbruhu kompleksne krize imenuje namestnika vodje SSNAV glede na vrsto krize (namestnik ni nujno član SSNAV);
- ob izbruhu kompleksne krize je vodji SSNAV samodejno dodeljena pristojnost za imenovanje vodij posameznih podpornih skupin;
- vnaprej imenuje strokovnjake z različnih področij v skupine, ki se aktivirajo ob izbruhu kompleksne krize (naštete v nadaljevanju);
- imenuje tudi sestavo stalne operativne skupine pri SSNAV vsaj za obdobje dveh let ali za celoten mandat vlade.

4.4.2 Politično-posvetovalna funkcija – SNAV:

- SNAV ostaja politično-posvetovalno telo, pristojen za usklajevanje nacionalnovarnostne politike in usmerjanje ter usklajevanje dejavnosti za uresničevanje interesov in ciljev nacionalne varnosti. Njegove naloge so opredeljene v Odloku o Svetu za nacionalno varnost (2014). Predsednik SNAV lahko na sejo, kadar ta obravnava vprašanja nacionalne varnosti, ki zahtevajo usklajeno delo, povabi predsednika Republike Slovenije, predsednika Državnega zbora, predstavnika največje opozicijske stranke v Državnem zboru, predstojnike drugih državnih organov ter predstavnike drugih

-
- organizacij. K sodelovanju pri delu SNAV lahko povabi druge ministre ter strokovnjake s področja nacionalne varnosti (Odlok o Svetu za nacionalno varnost, 2014: 2.–4. člen).
- SNAV podaja mnenje in dopolnjuje predloge ukrepov za reševanje kompleksne krize, ki jih pripravi SSNAV.
 - Predlagamo, da se sestava SNAV razširi z ministrom za zdravje, ministrom za okolje in prostor ter svetovalcem predsednika vlade za nacionalno varnost.
 - SNAV se ob izbruhu kompleksne krize sestaja pogosteje, predlagamo, da se sestaja v NCKU.

4.4.3 Funkcija usklajevanja in vodenja – SSNAV in njegov vodja:

SSNAV se preoblikuje v operativno-usklajevalno telo.

Ob pojavu kompleksne krize usklajevanje prevzame vodja SSNAV. Njegovega namestnika ob izbruhu kompleksne krize imenuje vlada, in sicer glede na vrsto krize. **Vodja SSNAV ob izbruhu kompleksne krize lahko skliče ožjo skupino svetovalcev, ki so lahko člani SSNAV, člani stalne operativne skupine SSNAV ali drugi strokovnjaki.**¹⁰

Vodja SSNAV usklajuje delovanje različnih resorjev, zagotavlja celovito operativno in politično situacijsko sliko zavedanja. Predsedniku vlade, vladi in SNAV predstavi razvoj krize in mogoče scenarije razvoja dogodkov ter predlaga rešitve.

Naloge in pristojnosti vodje SSNAV:

Vloga vodje SSNAV naj se uredi v Zakonu o Vladi RS, natančnejša opredelitev nalog pa v podzakonskem aktu.

Operativne in izvršilne pristojnosti ostajajo skladno z zakonom o državni upravi v pristojnosti posameznih resorjev. Bodo pa z Zakonom o Vladi RS resorji zavezani, da ob pojavu kompleksne krize in aktiviranju celotne strukture KUV vodijo aktivnosti usklajeno z drugimi resorji in v dogovoru z vodjo SSNAV.

Krizno usklajevanje med resorji prevzame vodja SSNAV. S tem je vzpostavljena neposredna povezava s predsednikom vlade, vodja SSNAV ga o vseh spremembah in korakih tudi obvešča. Vodja SSNAV je vključen tudi v SNAV in se udeležuje sej vlade, na katerih poroča o aktivnostih strukture KUV.

Z umestitvijo vodje SSNAV v vrh strukture KUV se ob kompleksnih krizah njegova funkcija okrepi. Vodja SSNAV bi bil v tem primeru 'poklicni' krizni koordinator, za kar bi se tudi pripravljaj (usposabljanja, vaje itn.). **Vodja SSNAV bo imel svojega namestnika, ki ga bo imenovala vlada ob nastopu kompleksne krize, in sicer iz resorja, v katerega področje**

¹⁰ Naš prvotni predlog je bil, da ožjo koordinacijsko skupino SSNAV sestavljajo: svetovalec predsednika vlade za nacionalno varnost (vodja odziva na krizo), generalni sekretar vlade, državni sekretarji na MO, MNZ, MZZ in MZ ter poveljnik CZ, načelnik GŠSV in generalni direktor Policije.

kriza najbolj posega (npr. migrantska kriza – DS MNZ). Namestnik bo vodji SSNAV pomagal pri usklajevanju in izvajanju drugih nalog, kot so:

- sklicevanje sestankov in določanje pogostosti srečanj glede na situacijo;
- določitev sestave MAS izmed vnaprej imenovanih strokovnjakov, in sicer glede na tip krize;
- usklajevanje vseh vpletenih v upravljanje kompleksne krize na ravni države, njegova pristojnost je tudi sklicevanje sestankov vseh sodelujočih resorjev in drugih;
- obveščanje predsednika vlade, vlade in SNAV o realizaciji vladnih odločitev;
- predlaganje rešitev in ukrepov vladi in SNAV za obvladovanje kompleksne krize, ki so rezultat dela različnih skupin v strukturi KUV;
- nadzor izvajanja ukrepov (resorji, podsistemi SNV, druge organizacije idr.) in poročanje predsedniku vlade in vladi o morebitnem neizvajanju oziroma drugih težavah;
- pristojnost pozivanja resorjev in drugih akterjev k doslednemu izvajanju ukrepov in spoštovanju dogovorov.

Naloge SSNAV ob pojavu kompleksne krize:

- ob pojavu kompleksne krize se sestaja pogosteje (po presoji vodje SSNAV), in sicer v NCKU;
- vladi predlaga aktiviranje celotne strukture KUV;
- seznanjeni se s predlogi MAS ter jih pretehta, oceni prihodnji razvoj kompleksne krize in pripravi mogoče rešitve;
- upoštevajoč mnenje SNAV, SSNAV dopolnjene predloge posreduje v odločanje vladi.

4.4.4 Funkcija analiziranja, predvidevanja in načrtovanja – medresorska analitična skupina¹¹ (MAS):

SSNAV s pomočjo stalne operativne skupine že v miru spremlja situacijo, pripravlja ocene morebitnega izbruha kompleksne krize in vladi predlaga aktiviranje strukture KUV. Sestava stalne operativne skupine je opredeljena zgoraj. MAS se aktivira sočasno z aktiviranjem strukture KUV, torej ob pojavu kompleksne krize. Del MAS je stalna operativna skupina SSNAV,¹² celoten MAS je sestavljen iz strokovnjakov s posameznih področij. Predlagamo, da se ohrani sedanji postopek za izbiro strokovnjakov (član in namestnik iz resorjev, podsistemov in drugih organov), ki so jih predlagali ministri, vnaprej pa jih imenuje vlada. Predlagamo seznam zunanjih strokovnjakov z različnih področij, ki jih vlada na predlog SSNAV lahko povabi k sodelovanju.

Predlagamo, da vlada predhodno potrdi pogoje za imenovanje strokovnjakov v MAS (na predlog SSNAV), pri čemer se **upoštevajo visoki strokovni standardi in analitične izkušnje za njihovo imenovanje**. Takšni pogoji za imenovanje so v pomoč ministrom pri iskanju ustreznih analitikov v svojem resorju.

¹¹ Za spremljanje groženj in dogodkov v nacionalnem in mednarodnem prostoru je odgovorna operativna skupina SSNAV, ki se ob pojavu kompleksne krize lahko pridruži MAS ali ostane kot svetovalna skupina pri vodji SSNAV.

¹² Razen v primeru, ko vodja SSNAV odloči, da bo stalna operativna skupina svoje delo še opravljala neposredno zanj in tako prevzela funkcijo najozžjih svetovalcev vodje SSNAV. V tem primeru se člani operativne skupine SSNAV ne pridružijo MAS, ampak njihov resor v MAS zastopa namestnik.

Ob aktiviranju MAS (ki se aktivira sočasno z aktiviranjem celotne strukture KUV) njegovo sestavo določi vodja SSNAV, in sicer s seznama vnaprej evidentiranih strokovnjakov (glede na vrsto kompleksne krize), lahko pa k sodelovanju povabi tudi druge strokovnjake, če tako narekujejo razmere. MAS deluje v NCKU, in sicer:

- zagotavlja analitično in strokovno podporo za odločanje Vlade RS v izrednem ali vojnem stanju ter pri odzivanju na kompleksne krize in druge dogodke;
- spremlja, vrednoti in ocenjuje varnostne razmere in razvoj situacije v RS ali mednarodnem okolju;
- pripravlja zbirne ocene, analizo razvoja kompleksne krize, oceno prihodnjega razvoja krize, analitične, strokovne in druge podlage za vodjo SSNAV ter za obravnavo in odločanje vlade;
- poleg nalog iz prejšnjega odstavka pripravlja analitična skupina tudi strokovne predloge odločitev in ukrepov za usklajeno delovanje državnih organov, služb ter drugih sil nacionalnovarnostnega sistema in njegovih podsistemov;
- pripravlja poročilo o zmogljivostih za obvladovanje situacije v posameznih resorjih.

Za vodenje MAS vodja SSNAV praviloma imenuje strokovnjaka iz resorja, na področju katerega je kriza izbruhnila.

Za delovanje MAS daje informacijsko in komunikacijsko podporo NCKU.

Po potrebi in odločitvi vodje MAS, lahko slednji, glede na vrsto in obseg krize, izmed članov MAS določi nekaj strokovnjakov, ki pripravljajo celovito situacijsko sliko trenutnega stanja oziroma tolmačijo informacije, ki jih v NCKU pošiljajo različni operativni centri. Ta podskupina spremlja situacijsko sliko, tolmači in pripravlja skupno situacijsko sliko za MAS. Celotna MAS, vključno s podskupino za spremljanje situacijske slike deluje v NCKU, pri čemer podskupina z nalogo spremljanja in interpretacije situacijske slike spremljajo trenutno stanje in situacijo, preostali MAS pa na podlagi teh informacij in informacij iz resorjev predvideva o nadaljnjem razvoju situacije in predlaga ukrepe. Predlagamo, da v podskupino za spremljanje situacijske slike, vodja MAS izmed članov MAS določi uveljavljene strokovnjake (raven *senior officials*) iz organov in resorjev, kjer delujejo glavni operativni centri in drugih resorjev, ki sodelujejo pri reševanju krize. Glede na vrsto krize in oceno vodje MAS tudi drugi, če je treba. Po potrebi lahko vodja MAS iz ključnih resorjev v delo MAS sočasno vključi po dva predstavnika istega organa, resorja ali podsistema, pri čemer opravljata različne naloge (eden spremlja situacijo in interpretira podatke, drugi pa pripravlja analize in predlaga ukrepe).

Funkcija, ki jo tako opravlja podskupina za spremljanje situacijske slike, je zelo pomembna v dinamični kompleksni krizi (npr. pojav dogodkov na različnih krajih ob istem času – teroristični napadi v Parizu 2015 ali Bruslju 2016), ko se v NCKU z visoko intenzivnostjo stekajo podatki in informacije iz številnih različnih virov. Te informacije je potrebno ustrezno interpretirati, pri čemer menimo, da bi do določene mere podatke lahko zbirali in razvrščali celo operaterji NCKU, ki pa vendarle niso usposobljeni za interpretacijo različnih kompleksnih situacij ali dogodkov iz različnih področij. To lahko dela le izkušena oseba iz

področja, kjer se kriza pojavi oziroma kamor posega. Tega ne bi mogla izvajati niti celotna MAS, saj bi zaradi velikega obsega tekočega dela s spremljanjem situacije in usklajevanjem delovanja zmanjkalo časa za poglobljeno analitično delo in predloge za odziv na določeno krizo. Še posebej pa je treba ti dve funkciji (spremljanja trenutne situacije ter analitičnega dela s predvidevanjem in pripravo predlogov za odziv) ločevati pri visoko intenzivnih in dlje časa trajajočih krizah.

Naloge podskupine MAS, določene za spremljanje situacijske slike in interpretacijo vhodnih podatkov so:

- interpretira podatke in informacije, ki jih NCKU v realnem času pošiljajo različni operativni centri in službe ter oblikuje usklajeno operativno sliko;
- pripravlja poročila in situacijske preseke trenutnega stanja ter informativne dokumente (*briefing*) za vodjo SSNAV, lahko tudi za predsednika vlade in vlado, in sicer v sodelovanju s celotno MAS;
- zagotavlja informacije (obdelane podatke) za MAS;
- zagotavlja tudi redno usklajevanje delovanja in lahko tudi povezavo s centri in organi, iz katerih prihajajo njeni člani.

S tem pridobimo skupno, celovito situacijsko sliko trenutnega stanja.

Skupina MAS in njena podskupina za spremljanje situacijske slike delujeta usklajeno in pripravljata skupna poročila za SSNAV.

4.4.5 Funkcija kriznega komuniciranja – UKOM in SSNAV:

Urad vlade RS za komuniciranje (UKOM) izvaja nekatere aktivnosti pred kompleksno krizo in po njej ter skrbi za tehnično podpro in usklajevanje medresorskega komuniciranja z javnostmi med kompleksno krizo¹³. Ob izbruhu kompleksne krize, vodja SSNAV v SSNAV povabi tudi direktorja UKOM.

UKOM pripravi splošno »strategijo kriznega komuniciranja«, ki predstavlja usmerjevalni dokument za krizno komuniciranje s splošnimi smernicami ter postopki za akterje, odgovorne za krizno komuniciranje¹⁴:

- dokument vsebuje nabor oseb oziroma funkcij, odgovornih za komuniciranje z javnostmi ob kompleksni krizi (za komuniciranje o političnih odločitvah ter za komuniciranje o delovanju strukture KUV in medresorskem usklajevanju)
- na podlagi splošne »strategije kriznega komuniciranja« se nato za vse krizne dogodke, za katere se pripravlja načrte kriznega upravljanja in vodenja, pripravi tudi načrt kriznega komuniciranja za konkretni dogodek, ki je vključen v načrt kriznega upravljanja in vodenja ob tem dogodku;
 - načrt kriznega komuniciranja za posamezno kompleksno krizo vsebuje nabor strokovnjakov oziroma funkcij, ki so v tovrstnih situacijah, poleg oseb, odgovornih za komuniciranje z javnostmi ob kompleksnih krizah, na voljo za

¹³ Več o vlogi UKOM v predlogih za nadgradnjo mehanizmov kriznega upravljanja.

¹⁴ Več o vsebini splošne »strategije kriznega komuniciranja« ter načrtov kriznega komuniciranja v zaključnem poročilu.

vsebinska pojasnila (npr. zdravnik specialist infektologije ali predstavnik Nacionalnega inštituta za javno zdravje ob velikem izbruhu nalezljive bolezni, ki bi dosegel razsežnosti krize itd.);

- UKOM na podlagi splošne »strategije kriznega komuniciranja« pripravi usposabljanje za akterje, ki ob kompleksnih krizah komunicirajo z javnostmi.

Ob pojavu kompleksne krize vsebino sporočil za javnost (tako sporočil o političnih odločitvah, kot o delovanju strukture KUV in medresorskem usklajevanju) pripravlja služba za odnose z javnostmi resorja ali organa, na čigar področje kriza najbolj posega, v sodelovanju z UKOM. Pri tem UKOM skrbi za usklajevanje vsebine sporočil in medresorske komunikacije ter po potrebi v pripravo vsebine sporočil vključi tudi službe za odnose z javnostmi drugih prizadetih resorjev. Tako pripravljena sporočila o delovanju strukture KUV (vključno s podpornimi skupinami), o usklajevanju in medresorskem sodelovanju javnostim posreduje vodja SSNAV ali njegov namestnik, o političnih odločitvah pa komunicira predsednik vlade ali po dogovoru minister iz resorja, na katerega kompleksna kriza v največji meri posega.

4.4.6 Funkcija pokrizne analize – operativna skupina SSNAV:

Predlagamo, da pripravo pokrizne analize usklajuje stalna operativna skupina SSNAV. K sodelovanju povabi tudi druge strokovnjake in operativne sodelavce, ki so bili na terenu odgovorni za odzivanje na krizo, odvisno od njene vrste.

Pokrizna analiza se opravi po vnaprej razviti enotni metodologiji (enotnih kazalnikov) za vse udeležence v kriznem odzivanju, in sicer najkasneje 6 mesecev po končani kompleksni krizi.

Vsi udeleženci v kriznem odzivanju (na vseh ravneh) zagotovijo potrebne oziroma zahtevane podatke in informacije stalni operativni skupini SSNAV.

4.4.7 Podporne funkcije:

4.4.7.1 Funkcija psihosocialne podpore

Ob izbruhu krize vodja SSNAV imenuje koordinatorja za psihosocialno podporo (izmed strokovnjakov SV, URSZR ali policije), ta deluje v NCKU.

Koordinator bo usklajeval psihosocialno podporo na strateški ravni, in sicer za:

- aktivirane posameznike (obveščanje o ukrepih, zagotovitev prevoza do varne lokacije, psihološka podpora idr.) ter njihove družinske člane.

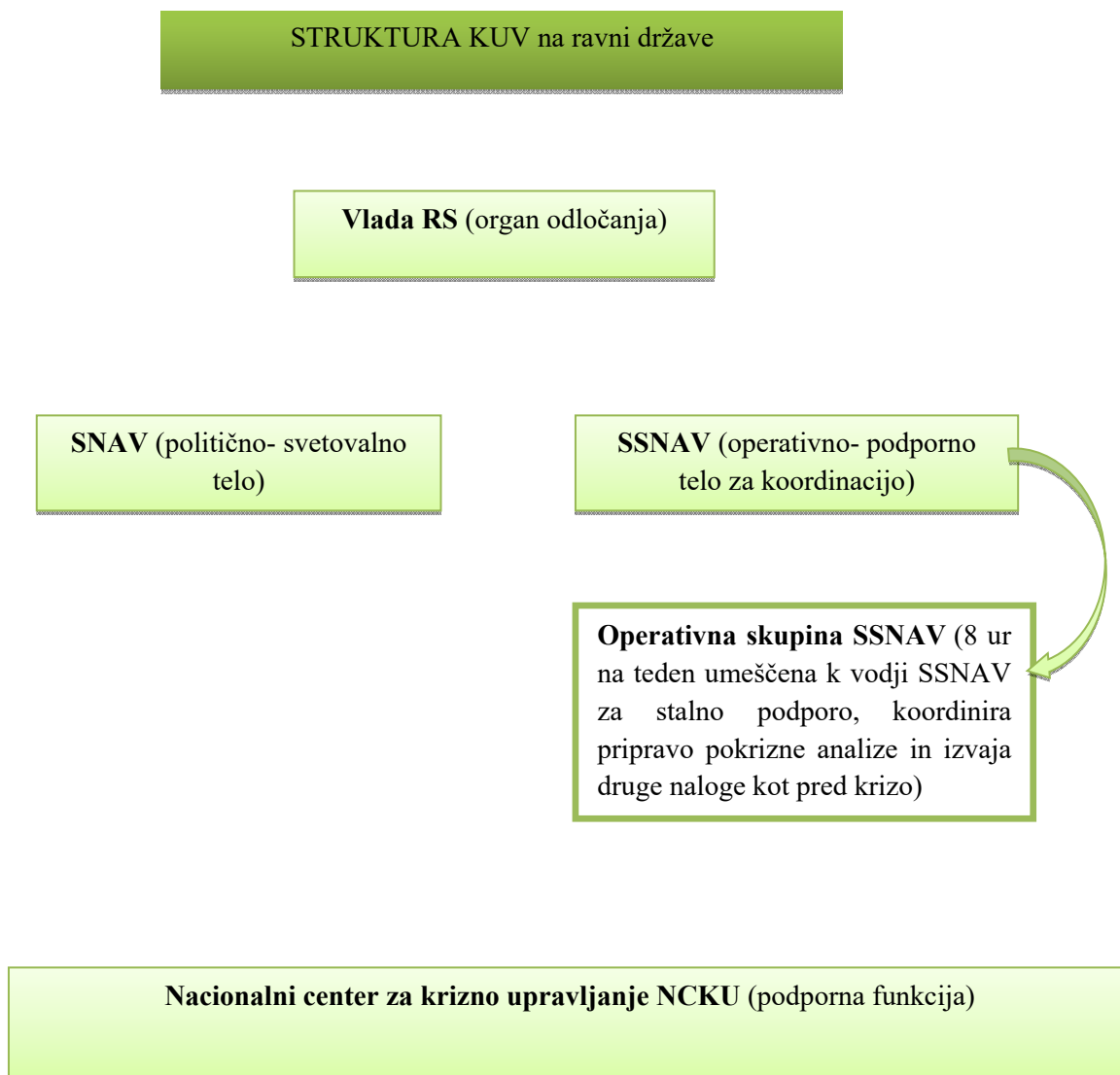
4.4.7.2 NCKU

Varne komunikacijske povezave, informacijsko podporo in prostor za odzivanje državnega vrha na kompleksne krize zagotavlja NCKU, ki mora v svojih načrtih predvideti in zagotoviti vse postopke, nujne za delovanje računalnikov in drugih elektronskih sredstev. NCKU tako zagotavlja komunikacijska sredstva, infrastrukturo in drugo, kar je nujno za delovanje vseh skupin strukture KUV, glede na potrebe in vrsto krize.

Za zagotavljanje komunikacije je NCKU razvil enotno informacijsko-komunikacijsko tehnologijo, ki se za akterje v krizi lahko zagotovi z uporabo aplikacije za komuniciranje in prenos informacij (aplikacija ISPO). Na ISPO je prek omrežja NCKU že povezanih 45 akterjev iz sistema nacionalne varnosti (šest vladnih služb, vključno s Sovo in UKOM-om, 11 lokacij znotraj MO – uprave za obrambo, URSZR, OVS in ZOC, 15 ministrstev, vključno z OKC GPU, ter 12 gospodarskih družb, zavodov in organizacij, ki so po odločitvi vlade posebnega pomena za obrambo). S povezavo na omrežje NCKU in aplikacijo ISPO imajo akterji na strateški in operativni ravni možnost medsebojne komunikacije in prenosa osebnih obvestil prek sistema elektronske pošte ter dostop do nekaterih informacij (dnevna poročila CORS, ZOC in OKC, moduli za Nato in nacionalne krizne ukrepe ter mobilizacijo). Primerno pa bi bilo zagotoviti višjo stopnjo tajnosti.

Ob potencialni uvedbi celovitega ocenjevanja ogroženosti bi slednje lahko neprekinjeno izvajal NCKU, ki deluje kot podpora strukture KUV. S tem bi več nosilcev ocenjevanja na različnih področjih in delne ocene ogroženosti povezali v enotno skupno oceno za vodjo SSNAV, vlado, predsednika vlade ter druge relevantne akterje.

Slika 5: Struktura KUV po krizi



5 NORMATIVNOPRAVNA UREDITEV

Predlagamo, da se struktura za krizno upravljanje in vodenje določi in natančno opredeli v Zakonu o Vladi RS, vsi postopki in pristojnosti pa v podzakonskem aktu.

Ožja delovna skupina MO, ki jo je imenovala Ministrica za obrambo RS, pripravlja predlog dopolnitve Zakona o Vladi RS, ki bo posredovan na MJU, ki je pristojen za sprejemanje in dopolnjevanje omenjenega zakona.

Ožja delovna skupina MO je pripravila osnutke podzakonskih aktov, ki bodo posredovani pristojnim organom.

6 SPLOŠNI PREDLOGI

1. Po nekaterih pogovorih ugotavljamo, da je RS država z omejenimi kadrovskimi in finančnimi viri, zato bi bilo treba okrepiti povezanost med službami, ki zagotavljajo varnost. Predlagamo razmislek o povezovanju SV in Policije pri odzivu na kompleksno krizo (npr. terorizem). Po trenutni zakonodaji sicer Policija lahko zaprosi SV za logistično pomoč, ne more pa SV npr. sodelovati pri reševanju talcev. Glede na to, da gre za poseg v zakonodajo, predlagamo, da se o tem začne razmišljati in ukrepati. Uporabo oziroma sodelovanje SV bi bilo treba zakonsko urediti, določiti enoto, ki bi lahko sodelovala, jo usposabljal skupaj s policisti in določiti merila, ki bi dovoljevala takšno uporabo ter način delovanja.
2. Oblikovati je treba enotno strategijo komuniciranja ob kompleksni krizi.
3. Uvesti bi bilo dobro metodologijo za celovito ocenjevanje ogroženosti.
4. Razviti bi se morala enotna metodologija za pokrizno analizo. Pokrizna analiza je način odkrivanja ter odpravljanja napak in pomanjkljivosti, prav tako je tudi način za prenos znanja. Na podlagi teh poročil se lahko mladi kadri učijo – medgeneracijski prenos znanja.
5. Treba bo definirati področne in kompleksne krize v posameznih resorjih in opredeliti, ob katerih področnih krizah usklajujejo odzivanje posamezni resorji.
6. Glede na definirane področne in kompleksne krize (točka 5) bo treba pripraviti ocene tveganja in ocene ogroženosti ter pregledati in nadgraditi načrte za odzivanje.
7. Treba bo pripraviti program nacionalnih vaj oziroma simulacij za odzivanje na kompleksne krize, v katerih bo sodelovala struktura KUV in ne le 'namestniki'. Vaje bodo obdobjne, in sicer najmanj enkrat (prvo leto) v mandatu vsake vlade. Prav tako bo treba pripraviti program vaj oziroma simulacij usposabljanja za krizno vodenje.
8. **Predlagamo, da vse naštete aktivnosti usklajuje in nekatere tudi izvaja stalna operativna skupina pri SSNAV. Za vsako aktivnost naj bosta določena odgovorna oseba in rok izvedbe. Prav tako naj se za vsako aktivnost pripravi zagonski elaborat, iz katerega bosta razvidna potek dela in končni rezultat.**

PREDLOG ZA NADGRADNJO MEHANIZMOV KRIZNEGA UPRAVLJANJA

1 OCENJEVANJE OGROŽENOSTI ZA PRIMER KOMPLEKSNIH KRIZ

1.1 UVOD

Izhodišče za uspešno in učinkovito krizno odzivanje, načrtovanje, priprave in vaje kriznega upravljanja in vodenja je celovito ocenjevanje ogrožanja za primer kompleksnih kriz. Glede na hitre spremembe in kompleksnost varnostnega okolja, številne grožnje varnosti in nepredvidljive dogodke, njihovo vedno večjo medsebojno povezanost oziroma transnacionalnost, so zaznavanje in spremljanje groženj ter njihovo analiziranje in razumevanje še toliko pomembnejši, saj je le tako mogoče predvideti njihovo tveganje. Celostno spremljanje razmer in dogodkov v državi ter zunaj nje je izrednega pomena za ocenjevanje ogrožanja, tveganja, posledic in za vse nadaljnje krizne aktivnosti. To je tudi prva faza v procesu kriznega upravljanja in vodenja, zato bi moralo biti neprekinjeno in vključevati spremljanje situacije, zbiranje obveščevalnih podatkov, pridobivanje drugih informacij ter njihovo ocenjevanje, oblikovanje slike zavedanja, pripravo poročil, identifikacijo ključnih akterjev ter njihovih ciljev in strategij, ocenjevanje nevarnosti pojava nekega dogodka ter mogočih posledic. Gre za proces, pri katerem je treba vnaprej opredeliti mogoče dogodke in situacije, ki bi lahko ogrozili nacionalno varnost.

Prepoznavi grožnje oziroma kriznega značaja posameznega indikatorja sledi zgodnje obveščanje vodstva države, ki se nanaša na obveščanje odločevalcev o mogočem razvoju dogodkov (Prezelj, 2007c: 12–14).

1.2 TEORETIČNI OKVIR

Ogroženost je treba ocenjevati po posameznih področjih, prav tako je treba na ravni države oblikovati mehanizme za celostno in večorganizacijsko ocenjevanje ogrožanja. S tem se prepreči poenostavljanje razlag kompleksnih pojavov, izločijo morebitne napake in pridobi celovita ocena ogroženosti (Prezelj, 2005: 78). Ocenjevanje ogroženosti mora obsegati identifikacijo pojavov, obrazložitev, zakaj so ti pojavi ogrožajoči, analizo njihovih značilnosti in povezav z drugimi grožnjami, ocenjevanje njihove intenzivnosti, mogočih in že nastalih posledic ter posredovanje ocen in obvestil (Prezelj, 2007a: 12).

Ocenjevanje ogroženosti je vsestransko in ga po Prezlju (2007a: 12) lahko razdelimo na različna področja, na strateški ravni pa mora biti vsaj obdobjno, če ni stalno. To nalogo lahko opravljajo državni organi na svojih področjih, pri čemer morajo sodelovati obveščevalne službe, drugi organi, znanstvenoraziskovalne ustanove in nevladne organizacije. Pri tem uporabljajo različne metode, za celovito oceno pa je treba uporabiti kvalitativne in kvantitativne metode. Glede na to, da natančno merjenje ogroženosti ni mogoče, je kvalitativno metodo mogoče uporabiti za merjenje intenzivnosti pojava, obsega posledic, verjetnosti pojava dogodka ter zaznavanja ogrožanja prebivalstva. Različni avtorji so ogrožanje varnosti razdelili po različnih merilih. Art jih deli na zelo neverjetne, neverjetne in tiste z ničelno verjetnostjo, Buzan na intenzivne in neintenzivne, Mandel pa na grožnje z visoko, srednjo in nizko verjetnostjo pojava.

Zaznavi grožnje sledi zgodnje obveščanje odgovornih akterjev o mogočem razvoju dogodkov. Obveščanje odločevalcev mora biti podprto s predlogi in ocenami, natančno predstavitvijo ter mora vključevati tudi predvidevanje. Za uspešno preventivno in krizno delovanje je treba vzpostaviti zanesljivo in pravočasno zgodnje obveščanje z načrtnim zbiranjem podatkov in njihovo analizo ter posredovanjem rezultatov odgovornim akterjem. Mehanizem zgodnjega obveščanja omogoča pripravo učinkovitega kriznega načrta ter odločevalcem predstavlja orodje, ki jim zagotavlja dovolj informacij za razumevanje in interpretacijo različnih situacij ter jim olajšuje sprejemanje strateških odločitev (Prezelj, 2007c: 12–14).

1.3 SEDANJE STANJE

Posamezni resorji in organi v podsistemih nacionalne varnosti v RS pripravljajo ocene ogroženosti na svojih področjih (npr. Ministrstvo za obrambo pripravlja oceno ogroženosti države pred napadom ter za delovanje gospodarstva in drugih dejavnosti, ki jo sprejme Vlada RS, Ministrstvo za notranje zadeve in Slovenska obveščevalno-varnostna agencija za terorizem, Ministrstvo za zdravje za nalezljive bolezni, Uprava RS za zaščito in reševanje za naravne in druge nesreče itn.), nimamo pa celovite ocene ogroženosti za različne kompleksne krize na državni ravni. Znotraj Sveta za nacionalno varnost RS in njegovega sekretariata se je, kot ugotavlja Prezelj (2007c: 4), izvajalo celovitejše ocenjevanje ogrožanja nacionalne varnosti in se izmenjevale ocene ogrožanja med različnimi akterji, vendar pa ne moremo govoriti o sistemiziranih postopkih za celovito ocenjevanje ogroženosti nacionalne varnosti.

Na nadresorski ravni sicer deluje medresorska skupina za nadnacionalne grožnje, v kateri delujejo predstavniki Ministrstva za zunanje zadeve, Slovenske obveščevalno-varnostne agencije, Obveščevalno varnostne službe MO, Policije, Carinske uprave, Urada RS za preprečevanje pranja denarja itn., vendar pa operativnega mehanizma za celovito ocenjevanje ogroženosti v RS nimamo.

Republika Slovenija je svoj strateški interes do rednega in celovitega spremljanja ter ocenjevanja ogroženosti oziroma oblikovanja modela ocenjevanja v preteklosti izrazila v nekaterih državnih dokumentih. Vse bolj se krepi spoznanje, da sodobni izzivi in številne varnostne grožnje zahtevajo nenehno spremljanje, vrednotenje in celovito obravnavo. Sodobne grožnje varnosti in učinkovito odzivanje na kompleksne krize nakazujejo na potrebo po razvoju in uveljavitvi metodologije za celovito ocenjevanje ogroženosti države za primer kompleksnih kriz (Prezelj, 2007c: 4).

Pod vodstvom Ministrstva za obrambo in Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport je bil med letoma 2004 in 2006 izveden raziskovalni projekt z naslovom Model ocenjevanja ogrožanja nacionalne varnosti, v katerem sta bila oblikovana model za celovito ocenjevanje ogroženosti in testna različica programa za ocenjevanje ogroženosti. Do danes ni prišlo do uvedbe tega modela ali zasnovanega programa v sistem nacionalne varnosti RS, čeprav se je o tej možnosti večkrat razpravljalo.

1.4 PREDLOG ZA NADGRADNJO CELOVITEGA OCENJEVANJA OGROŽENOSTI

1.4.1 Opredelitev mogočih kompleksnih kriz

Pogoj za ocenjevanje ogroženosti so vnaprej opredeljene mogoče kompleksne krize, saj je le na podlagi vedenja, katere kompleksne krize lahko prizadenejo RS, mogoče oceniti, ali je pojav neke kompleksne krize mogoč ter koliko se bo oziroma ali se sploh bo neka kompleksna kriza razširila. Ob tem se je treba zavedati možnosti pojava novih oblik kompleksnih kriz ter nabor mogočih kompleksnih kriz nenehno popolnjevati.

Opredelitev mogočih kompleksnih kriz, ki je delo resorjev in podsistemov nacionalne varnosti, je pogoj za zagotavljanje skoraj vseh funkcij kriznega upravljanja in vodenja (ocenjevanje ogroženosti, načrtovanje ter izvajanje vaj in simulacij kriznega upravljanja in vodenja), zato jo predvidevajo že predlog strukture KUV in predlogi za nadgradnjo drugih mehanizmov. Pri tem morajo sodelovati vsa ministrstva, organi v sestavi, vladne službe, drugi državni organi ter gospodarske družbe, zavodi in organizacije, ki so po odločitvi vlade posebnega pomena za obrambo. Pri opredelitvi mogočih kompleksnih kriz (in posledično vseh področnih, ki bi lahko dosegle razsežnosti kompleksne krize) pa morajo sodelovati tudi relevantne medresorske delovne skupine in delovna telesa vlade. Opravljena bi morala biti v treh mesecih, usklajevala pa jo bo operativna skupina pri sekretariatu SNAV. Nabor mogočih kompleksnih kriz po resorjih in podsistemi vključuje tudi opredelitev glavnih nosilcev upravljaljskih funkcij, določenih glede na vrsto krize.

1.4.2 Ocenjevanje ogroženosti za primer kompleksnih kriz

Ocenjevanje ogroženosti mora biti celovito, obsegati spremljanje situacije, zbiranje podatkov, njihovo sintezo, ocenjevanje ter izdelavo slike zavedanja in poročil. Predvsem pa mora potekati neprekinjeno. Situacijo in ogroženost v kompleksnih krizah, spremlja stalna operativna skupina sekretariata SNAV, ki je umeščena k vodji sekretariata SNAV (svetovalcu predsednika vlade za nacionalno varnost), s čimer je zagotovljen neprekinjen in celovit pregled nad dogajanjem v RS in mednarodnem okolju. Skupino sestavljajo strokovnjaki z različnih ministrstev in služb (MO, MNZ, MZ, MOP, Sove, OVS MO itn.), ki so vodji sekretariata SNAV pridruženi za najmanj en dan na teden¹⁵.

Operativna skupina z ustreznimi analitičnimi zmogljivostmi, dostopom do celostnega obsega informacij, delnih analiz, resornih in organizacijskih parcialnih ocen ogroženosti ter s kratko vertikalno povezavo navzgor pomeni stalno podporo sekretariatu SNAV, zato vsak teden pripravlja celovito skupno analizo situacije (stanja) ter predvidevanja o razvoju dogodkov (v Sloveniji in mednarodnem prostoru), tako imenovane *one pagers* za vodjo sekretariata SNAV in predsednika vlade. Operativna skupina pripravlja analizo stanja na podlagi podatkov in informacij resorjev in podsistemov nacionalne varnosti ter podatkov, ki jih resorji in podsistemi, vključno z glavnimi operativnimi centri, posredujejo Nacionalnemu centru za krizno upravljanje. Resorji in podsistemi nacionalne varnosti morajo operativni skupini na njeno prošnjo posredovati vse zahtevane informacije. Poleg tega bi operativna skupina

¹⁵ Glej predlog strukture KUV pri Vladi RS.

izvajala in usklajevala še nekatere druge naloge¹⁶ ter pripravljala gradivo za SNAV in sekretariat SNAV. Ob izbruhu kompleksne krize bi situacijo spremljala kot del medresorske analitične skupine, ki je ob aktiviranju namenjena ocenjevanju ogroženosti, spremljanju, vrednotenju in ocenjevanju varnostnih razmer ter razvoja situacije ali pa bi se pridružila ožjim svetovalcem vodje sekretariata SNAV.

Kljub stalni operativni skupini sekretariata SNAV, ki neprekinjeno spremlja situacijo in ogroženost, je na podlagi izkušenj in potreb predlaganega modela analitične podpore treba narediti tudi študijo uvedbe celovitega ocenjevanja ogroženosti, ki bi obsegala raziskavo o kadrovske, finančne in drugih virih, nujnih za uvedbo celovitega ocenjevanja ogroženosti, oceno ustreznosti pred leti oblikovanega modela za celovito ocenjevanje ogroženosti ter uporabno vrednost oblikovane testne različice programa za ocenjevanje ogroženosti. Ob potrebi po uvedbi celovitega ocenjevanja ogroženosti bi se to moralo uvesti znotraj samostojnega vladnega strateškega razvojnega projekta, z možnostjo sofinanciranja iz evropskega sklada za notranjo varnost, in sicer na podlagi obstoječega modela in testne različice programa ali popolnoma novega načina za neprekinjeno pridobivanje ocen ogroženosti. Pri tem bi potencialno oblikovan model ali program za ocenjevanje ogroženosti podpiral druge deležnike (npr. operativno skupino sekretariata SNAV), ne bi pa služil za samostojno ocenjevanje ogroženosti.

Po delni oceni bi stroški uvedbe celovitega ocenjevanja ogroženosti, brez kadrovske in drugih virov, znašali približno 150.000 evrov, v 75 odstotkih pa bi bili lahko kriti iz evropskega sklada za notranjo varnost. Natančnejši stroški uvedbe celovitega ocenjevanja ogroženosti pa bi bili znani po opravljeni študiji, s katero bi bili natančno opredeljeni tudi kadrovske in drugi viri za vnašanje relevantnih podatkov (NCKU, 2016).

1.4.3 Krizno opozarjanje nosilcev upravljaljskih funkcij

Operativna skupina sekretariata SNAV o zaznani povečani ogroženosti obvesti vodjo sekretariata SNAV in predsednika vlade, ki nato obvestita preostale relevantne akterje in predlagata aktiviranje strukture KUV.

¹⁶ Za vlogo in naloge operativne skupine sekretariata SNAV glej predloge za nadgradnjo drugih mehanizmov.

2 NAČRTOVANJE KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA OZIROMA DELOVANJA OB KOMPLEKSNIH KRIZAH

2.1 UVOD

Predpogoj za uspešno ter učinkovito krizno načrtovanje so enotne definicije temeljnih pojmov, identificirane situacije, ki bi dosegle razsežnosti krize, ter neprekinjeno opazovanje situacij in dogodkov v državi in mednarodnem okolju, ki bi lahko pokazali na morebitno krizo. V več tujih državah se načrtovanje za krizno odzivanje opravi na nižjih ravneh, pri čemer imajo pomembno vlogo posamezna ministrstva, najpogosteje za notranje zadeve ali za obrambo. Načrtovanje v RS se za primere naravnih in drugih nesreč ter vojne izvaja na podsistemski ravni in je opredeljeno v Zakonu o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (2010) in Zakonu o obrambi (2004) ter v podzakonskih predpisih. Celovitih načrtov in sistemskih rešitev na drugih področjih ni, prav tako ni načrtov za dogodke in situacije, ki bi lahko dosegli razsežnosti kompleksne krize. Na izvedbeni ravni se v vseh situacijah, tudi ob dogodkih, ki ustrezajo projektni definiciji kompleksne krize, izvajajo dejavnosti iz obrambnih načrtov ali načrtov varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, na strateški ravni pa se dejavnosti običajno izvajajo s sklepi vlade. Nadresorske načrte imamo le na obrambnem področju (obrambni načrti ministrstev in vladnih služb, načrt uporabe Slovenske vojske ter načrt Štaba civilne zaščite sestavljajo državni obrambni načrt) ter na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (državni načrti zaščite in reševanja ob velikem požaru v naravnem okolju, ob uporabi orožja ali sredstev za množično uničevanje v teroristične namene oziroma terorističnem napadu s klasičnimi sredstvi, ob pojavu posebno nevarne bolezni živali, ob potresu, poplavih in jedrski nesreči ter ob nesreči na morju, nesreči zrakoplova ali železniški nesreči), druga področja pa razmere rešujejo znotraj svojih načrtov dejavnosti (Uredba o obrambnem načrtovanju, 2013; URSZR, 2014).

Ob preteklih dogodkih, ki so prizadeli Slovenijo, so bili aktivirani različni načrti zaščite in reševanja, saj je običajno šlo za naravne ali druge nesreče. Ti načrti so se v konkretnih situacijah izkazali kot ustrezni in dovolj obsežni, v tako imenovani begunski krizi, ki je v RS izbruhnila v zadnji četrtini leta 2015 in ustreza projektni definiciji krize, pa ustreznega načrta na strateški in izvedbeni ravni ni bilo. Na izvedbeni ravni (nastanitev in oskrba) so se zato akterji ravnali skladno z državnim načrtom zaščite in reševanja za primer potresa. Na strateški ravni so se oblikovale ad hoc strukture in rešitve za spoprijemanje s krizo. Za prihodnost je treba razmisliti o celovitih načrtih za različne kompleksne krize, ki bi lahko prizadele Slovenijo.

2.2 TEORETIČNI OKVIR

Načrtovanje kriznega upravljanja in vodenja ter delovanja ob kompleksnih krizah je v spreminjajočem se in kompleksnem varnostnem okolju nujno, mora pa biti celovito, saj lahko pomanjkljivo načrtovanje vpliva na kompleksnost, trajanje in moč krize. Nepravilno načrtovanje za reševanje kriz lahko poveča njihove razsežnosti, zato mora načrtovanje potekati na vseh ravneh, ki so vključene v odzivanje na konkretni dogodek. Načrti za odzivanje na krize z jasno delitvijo pristojnosti in preverjenimi postopki so po mnenju

strokovnjakov nujni, rešitve pa morajo biti usklajene. Izmenjevati si morajo informacije ter že pred pojavom kompleksne krize pripraviti načrt za odziv nanjo. To jim mora omogočati sistemizirani mehanizem kriznega načrtovanja na ravni države v obliki posebnega dokumenta, ki naj bi obsegal seznam verjetnih kriz, opis aktivnosti resorjev, državnih organov in drugih služb za primere teh kriz, potek odločanja in usklajevanja vseh organizacij, ki so vključene v odziv na krizo, »/... / minimalno operativno jedro organizacije kriznega upravljanja /.../« (Generic Crisis Management Handbook v Prezelj, 2007: 14-15), seznam oseb za obveščanje, pregled krizne zakonodaje ter načrt komuniciranja z javnostmi.

2.3 PREGLED SEDANJEGA SISTEMA NAČRTOVANJA NA DRŽAVNI RAVNI ZA ODZIVANJE NA RAZLIČNE DOGODKE

2.3.1 Obrambno načrtovanje

Po vstopu Republike Slovenije v Nato in Evropsko unijo so se vzpostavile možnosti za vsebinsko in sistemsko preoblikovanje obrambnega načrtovanja. V začetnem obdobju predvsem z nekaterimi dodatnimi rešitvami za zagotavljanje sodelovanja in odzivanja v Natu in Evropski uniji, pozneje pa s konkretnimi formalnopravno podprtimi aktivnostmi, s katerim so bile presežene dotodanje klasične rešitve obrambnega načrtovanja, ki so bile vezane pretežno na nacionalno obrambo.

Obrambno načrtovanje je po sprejemu uredbe o obrambnem načrtovanju leta 2013 doživelo vsebinske in kakovostne spremembe, pri čemer sta se obseg načrtovanja in število načrtovalcev zmanjšala. Obrambno načrtovanje v sedanjih varnostnih razmerah ne obsega neposredno načrtovanje nalog za delovanje v vojni. Načrtovanje je namenjeno kriznemu odzivanju na različne vrste varnostnih in obrambnih kriz ter oblikovanju temeljnih sistemskih rešitev za zagotovitev povečanih obrambnih zmogljivosti.

Obrambne načrte pripravljajo le na ministrstvih, v nekaterih vladnih službah, Banki Slovenije in gospodarskih družbah, zavodih in drugih organizacijah, katerih dejavnost je po odločitvi vlade posebnega pomena za obrambo. Drugi subjekti niso zavezani k pripravi obrambnih načrtov, saj v izrednem stanju in vojni nadaljujejo opravljanje rednih nalog v obsegu, ki je še mogoč.

Rezultat obrambnega načrtovanja so obrambni načrti kot celota rešitev in ukrepov za zagotovitev delovanja obrambnega sistema Republike Slovenije. Obrambni načrti ministrstev in vladnih služb sestavljajo obrambni načrt vlade, saj ta posebnega samostojnega dokumenta ne pripravlja. V obrambni načrt države skladno z zakonom spadata tudi načrt uporabe Slovenske vojske in načrt Štaba Civilne zaščite Republike Slovenije.

2.3.2 Načrtovanje na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami

Načrti varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami so narejeni na podlagi ocen ogroženosti zaradi naravnih ali drugih nesreč, in sicer za vsako vrsto nesreče posebej in tudi za več skupaj, ob upoštevanju dejstev, pomembnih za zaščito, reševanje in pomoč, ter ob ocenah o potrebah

po silah in sredstvih za zaščito, reševanje in pomoč. Nosilci načrtovanja so država, občine, gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije. Državne načrte zaščite in reševanja pripravlja Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje v sodelovanju z ministrstvi in drugimi državnimi organi ter ustreznimi strokovnimi organizacijami.

Pri tem je pomembno, da je nesreča opredeljena kot praviloma nepredvidljiv dogodek, v katerem so ogroženi prebivalstvo ter gospodarske in druge dejavnosti, lahko so prizadeti interesi Republike Slovenije ali delovanje državnih organov in njihovih predstavnikov. Nesreče navadno uvrščamo v fazo predkriznega obdobja, ki pa se lahko zaradi večjega obsega nadaljujejo v začetek krize. Ne glede na navedeno se nesreče večjih razsežnosti lahko štejejo za začetek predkriznega stanja ali krize in se obvladujejo z ukrepi kriznega upravljanja.

Državni načrti so narejeni za ukrepanje ob poplavih, potresu, letalski nesreči, ob jedrski in radiološki nesreči, velikem požaru v naravnem okolju, pri uporabi orožja ali sredstev za množično uničevanje v teroristične namene oziroma terorističnem napadu s klasičnimi sredstvi, množičnem pojavu nevarnih bolezni pri živalih, nalezljivih boleznih pri ljudeh velikega obsega ter pri drugih nesrečah, ki bi lahko prizadele večji del države oziroma povzročile obsežne posledice, ter v vojni.

Z načrtom se opredelijo: nesreča, za katero je načrt narejen, obseg načrtovanja, zamisel izvajanja zaščite, reševanja in pomoči ob nesreči, za katero je načrt, sile in sredstva za zaščito, reševanje in pomoč, ki so nujni za uresničevanje zamisli za zaščito, reševanje in pomoč ob nesreči, razpoložljivi viri, organizacija in izvedba opazovanja, obveščanja in alarmiranja, aktiviranje sil in sredstev za zaščito, reševanje in pomoč, upravljanje in vodenje, zaščitni ukrepi ter naloge zaščite, reševanja in pomoči, osebna in vzajemna zaščita ter razlaga pojmov in okrajšav. Dodatki in priloge k načrtu so načrti dejavnosti izvajalcev načrtov zaščite in reševanja ter drugi dodatki in priloge.

2.3.3 Načrtovanje zagotavljanja notranje varnosti

Zagotavljanje notranje varnosti se pretežno načrtuje in izvaja na resorni ravni. Ministrstvo za notranje zadeve ima načrte dejavnosti za naravne in druge nesreče, za katere se pripravljajo državni načrti zaščite in reševanja, ter načrt dejavnosti znotraj obrambnega načrta. Poleg tega načrti zagotavljanja notranje varnosti obsegajo še boj proti organiziranemu kriminalu, nezakonitim migracijam, terorizmu, ogrožanju javne varnosti ter nedovoljeni dejavnosti na področjih oboroževanja in delno orožja za množično uničevanje. Priprava načrtov Ministrstva za notranje zadeve se poleg drugih področij dela policije in organov notranje varnosti nanaša na izdelavo operativnih načrtov za posamezen vidik varnostnega ogrožanja, obrambnega načrta in načrtovanje aktivnosti Ministrstva za notranje zadeve znotraj varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

2.3.4 Načrtovanje na področju zdravstveno-epidemioloških groženj

Ministrstvo za zdravje se na izredno ali vojno stanje, naravne in druge nesreče oziroma krize predvidoma pripravlja z načrtovanjem v okviru obrambnega načrta, načrtov zaščite in

reševanja ter načrtovanja svoje dejavnosti, kar je podlaga za učinkovito ukrepanje tega resorja v različnih razmerah. V kompleksnih varnostnih krizah praviloma prihaja do velikega števila poškodovanih oziroma obolelih, kar lahko presega sedanje kadrovske in materialne zmogljivosti zdravstvenih zavodov. Zato je uspešnost zdravstvene dejavnosti v kriznih razmerah odvisna od načrtovanja svoje dejavnosti ter ukrepov ter učinkovitosti priprav. Za posamezne vrste groženj so pripravljene načrti na izvedbeni ravni, na primer načrt za ukrepanje ob množičnih nesrečah, načrt ukrepanja pri obravnavi oseb s sumom na ebolo ali druge virusne bolezni itn.

Načrtovanje odzivanja na področju zdravstveno-epidemioloških groženj se izvaja v zavodih in drugih organizacijah, ki so v pristojnosti zdravstva.

2.3.5 Načrtovanje na področju zunanjih zadev

Poleg prispevkov k načrtom na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter k obrambnemu načrtu sprejme Ministrstvo za zunanje zadeve tudi načrt kriznega upravljanja in vodenja oziroma delovanja za primere, ko dogodek zunaj Slovenije ne sproži nacionalnega mehanizma kriznega upravljanja in vodenja, a zahteva celosten odziv ministrstva zaradi narave dogodka (teroristični napad, naravna ali druga nesreča). Ministrstvo za zunanje zadeve ima tudi načrt in mehanizme kriznega odzivanja na konzularnem področju, svoje načrte in postopke odzivanja pa redno dopolnjuje tudi na podlagi izrednih dogodkov ali razmer (npr. teroristični napadi v Franciji in Belgiji ali razmere v Turčiji idr.).

2.3.6 Načrtovanje na področju kritične infrastrukture

Načrtovanje na področju delovanja kritične infrastrukture je šele v povojih. Nekatera podjetja ali organi, ki so opredeljeni kot kritična infrastruktura, imajo v sedanjih zakonskih določilih že delno določena nujni obseg in način delovanja.

Na sedanji stopnji so najbolj bistveni elementi zaščite kritične infrastrukture obseženi v obrambnih načrtih. Aktivnosti na področju kritične infrastrukture tečejo skladno s sklepi Vlade Republike Slovenije, usklajevanje nalog pa je naloga Medresorske delovne skupine za zaščito kritične infrastrukture. Ukrepi za zagotovitev delovanja kritične infrastrukture, ki jih določijo nosilci in njeni upravljavci, zagotavljajo povečane možnosti za delovanje te infrastrukture tudi v spremenjenih okoliščinah, na primer zaradi omejenega delovanja, delovanja na rezervni lokaciji oziroma prek nje ali z dopolnilnimi možnostmi, ko je to mogoče.

2.3.7 Ocena stanja

Med temeljnimi izzivi sedanjega stanja načrtovanja kriznega upravljanja so nepopolne in delno tudi neenotne definicije nekaterih temeljnih pojmov, kot so krize, predkrizno stanje in nekateri drugi. Načrtovanje za ravnanje in odzivanje na druge vrste dogodkov (vojno, naravne in druge nesreče) je sicer opredeljeno z ZObr in ZVNDN ter njunimi podzakonskimi predpisi. Druga področja pa v izhodišču nimajo pripravljenih celovitih sistemskih rešitev za delovanje

in odzivanje na krize, ki bi bile nad resorsko ravno oziroma ravno podsystemov, temveč temeljijo na reševanju razmer z zmogljivostmi, ki so na voljo znotraj resorja in družb, zavodov in drugih organizacij, ki tudi sicer zagotavljajo te dejavnosti.

Ob kompleksni krizi, ki presega odzivne zmožnosti posameznih resorjev ali podsystemov nacionalne varnosti, se prek sklepov vlade zagotavlja vključevanje drugih možnosti, ki pa se v praksi navadno izkažejo kot aktivnosti iz načrtov zaščite in reševanja ali obrambnega načrta. V krizah večjih razsežnosti je možnost ukrepanja tudi zaprosilo za mednarodno pomoč.

Glede na zapisano lahko ugotovimo, da skupne ureditve načrtovanja za ravnanje in odzivanje na kompleksne krize ni. Sedanji sistem načrtovanja je, razen na področju obrambe in varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, izrazito resorsko oblikovan in nima jasnih skupnih ter celovitih elementov in načrtovalnih ciljev.

Pri načrtovanju upravljanja kriz na obrambnem področju, oziroma pri načrtovanju sodelovanja vojske pri upravljanju kriz na splošno je treba upoštevati nujnost pravočasnega obrambnega planiranja zmogljivosti in tako zagotoviti ustrezen razvoj ter pripravljenost obrambnih zmogljivosti za odziv na krize. Načrtovanje na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je usmerjeno k preventivnim aktivnostim za zaščito pred nesrečami, k ocenjevanju mogočih nesreč in nevarnosti ter predvsem k pripravam in načrtovanju neposrednega ukrepanja ob njih. Preventivno ravnanje in pravočasno ukrepanje ob nesrečah lahko v večjem delu mogočih nesreč preprečita preraščanje nesreč v kompleksne krize, v celoti pa jih ne moreta preprečiti. Druga področja nacionalne varnosti v dosedanjih rešitvah le izjemoma opredeljujejo sistemsko obvladovanje kriz zunaj svojih resornih pristojnosti ali posameznega podsystema.

Prepoznavnost in zavedanje možnosti nastanka kompleksnih kriz v slovenskem prostoru je razmeroma majhna in se prepozna z dogodki in spopadi med osamosvojitveno vojno ter ob posameznih naravnih nesrečah, v zadnjem času izstopa predvsem obsežnost žledoloma leta 2014. Posamezne oblike kriznega odzivanja niso predstavljene javnosti, zato ostajajo nezaznavne v javnem mnenju, pogosto pa jih zaradi enakih vzrokov marginalizira tudi politika. Z neposredno uvrstitvijo dela vlade na vaje kriznega upravljanja in vodenja bi lahko to marginaliziranje nekoliko zmanjšali.

2.4 PREDLOG ZA NADGRADNJO NAČRTOVANJA KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA OZIROMA DELOVANJA OB KOMPLEKSNIH KRIZAH

Po opredelitvi mogočih kompleksnih kriz, ki jih bodo pripravili resorji in organi v sestavi, vladne službe ter gospodarske družbe, zavodi in organizacije, po odločitvi vlade posebnega pomena za obrambo, ter po pripravljeni oceni ogroženosti bo operativna skupina sekretariata SNAV presodila, za katere dogodke je treba pripraviti samostojne načrte delovanja ter za katere se lahko uporabljajo sedanji državni izvedbeni načrti. Seznam mogočih kompleksnih kriz, za katere bo po presoji operativne skupine sekretariata SNAV treba pripraviti državne načrte kriznega upravljanja in vodenja, potrdi vlada s sklepom, operativna skupina sekretariata SNAV pa prevzame usklajevanje priprave državnih načrtov za odziv na

posamezne kompleksne krize. Pri tem sodelujejo resorji, podsistemi nacionalne varnosti ter različne organizacije, odvisno od vrste kompleksne krize, za katero se pripravlja državni načrt kriznega upravljanja in vodenja.

2.4.1 Opredelitev mogočih kompleksnih kriz v Republiki Sloveniji

Izhajajoč iz opredelitev groženj nacionalne varnosti v Resoluciji o strategiji nacionalne varnosti (2010)¹⁷ in temelječ na razpravi ter konsenzu znotraj projektne skupine bo vsak resor in podsistem nacionalne varnosti za svoje področje v treh mesecih (npr. od začetka veljavnosti Uredbe o KUV ter o organizaciji in delovanju NCKU) pripravil pregled mogočih kompleksnih kriz s svojega vidika, vključno s področnimi krizami ter naravnimi in drugimi nesrečami, ki bi lahko dosegle razsežnosti kompleksne krize, ter opredelitev glavnih nosilcev upravljaljskih funkcij glede na vrsto krize.

Opredelitev oziroma pregled kompleksnih kriz, na podlagi katerega se bodo nato izvajale različne funkcije kriznega upravljanja in vodenja, bo usklajevala operativna skupina pri sekretariatu SNAV. Po strokovni oceni projektne skupine bi moral biti pregled opravljen v treh mesecih, saj gre zgolj za dopolnitev seznama dogodkov oziroma situacij, ki že zdaj po presoji resorjev, državnih organov in družb po odločitvi vlade posebnega pomena za obrambo pomenijo grožnjo varnosti in so po večini že vključene v Resolucijo o strategiji nacionalne varnosti.

2.4.2 Ocena ogroženosti

Na podlagi opredelitve mogočih kompleksnih kriz, ki bi lahko prizadele RS, bodo v enem letu po njihovi opredelitvi resorji in podsistemi pripravili ocene ogroženosti za posamezne kompleksne krize. Pripravo ocene ogroženosti za posamezne kompleksne krize bo usklajevala operativna skupina sekretariata SNAV, pri pripravi pa sodelujejo resorji, podsistemi nacionalne varnosti, vladne službe ter, če je treba, tudi drugi javni in zasebni organi. Na podlagi konkretnih ocen ogroženosti in drugih strokovnih podlag bo operativna skupina sekretariata SNAV presodila, za katere dogodke je treba pripraviti samostojne načrte kriznega upravljanja in vodenja ter za katere se lahko uporabljajo sedanji državni izvedbeni načrti. Seznam mogočih kompleksnih kriz, za katere bo po podani oceni ogroženosti in presoji operativne skupine sekretariata SNAV treba pripraviti državne načrte kriznega upravljanja in vodenja, potrdi vlada s sklepom. Načrti delovanja ob kompleksnih krizah se torej pripravijo za najbolj ogrožajoče in najbolj verjetne kompleksne krize, ki bi lahko prizadele RS.

¹⁷ Po resoluciji o Strategiji nacionalne varnosti (2010) se krize lahko razvijejo na področjih, kot so: 1) globalni viri ogrožanja in tveganja (podnebne spremembe, globalna finančna, gospodarska in socialna tveganja, krizna žarišča); 2) nadnacionalni viri ogrožanja in tveganja (terorizem, nedovoljene dejavnosti na področju konvencionalnega orožja, orožja za množično uničevanje in jedrske tehnologije; organiziran kriminal, nezakonite migracije, kibernetične grožnje ter zloraba informacijskih tehnologij in sistemov, dejavnost tujih obveščevalnih služb, vojaške grožnje); 3) nacionalni viri ogrožanja in tveganja (ogrožanje javne varnosti, naravne in druge nesreče, omejenost naravnih virov ter degradacija življenjskega okolja, zdravstveno-epidemiološke grožnje, dejavniki negotovosti).

2.4.3 Priprava načrtov kriznega upravljanja in vodenja oziroma delovanja ob kompleksnih krizah

Načrte delovanja ob posameznih kompleksnih krizah se pripravijo najpozneje v enem letu po vladni potrditvi nabora mogočih kriz, Operativna skupina sekretariata SNAV pa prevzame usklajevanje priprave državnih načrtov KUV. Pri tem vključi vse relevantne resorje, podsisteme nacionalne varnosti ter različne organizacije, ki prispevajo svoje načrte dejavnosti, odvisno od vrste kompleksne krize, za katero se pripravlja državni načrt kriznega upravljanja in vodenja.

2.4.4 Vsebina načrtov kriznega upravljanja in vodenja oziroma delovanja ob kompleksnih krizah

Načrt delovanja ob kompleksni krizi je razčlenjena zamisel delovanja strukture KUV, njenih sestavnih delov, organov na izvedbeni ravni in drugih udeležencev ob konkretni kompleksni krizi. Temelji na opredelitvi mogočih kompleksnih kriz, oceni ogroženosti, predlogih za ukrepanje in razpoložljivih zmogljivostih. Pripravi se za vsako kompleksno krizo posebej, opredeljuje pa:

- kompleksno krizo, za katero je narejen načrt,
- utemeljitev in normativnopravno podlago načrta,
- razlago pojmov in okrajšav,
- nosilca načrta,
- ogroženost RS zaradi konkretne kompleksne krize,
- mogoče posledice kompleksne krize,
- koncept delovanja strukture KUV in organov na izvedbeni ravni za konkretne kompleksne krize (zamisel delovanja vseh relevantnih organov ob konkretni krizi),
- upravljanje, vodenje in usklajevanje ter druge naloge na strateški ravni (organi in naloge),
- sile, sredstva in zmogljivosti, potrebne za odzivanje na konkretno kompleksno krizo,
- ocenjevanje in spremljanje situacije,
- obveščanje in alarmiranje,
- posredovanje podatkov (informacijsko-komunikacijska podpora),
- aktiviranje sil in sredstev na strateški in izvedbeni ravni,
- skrbnika načrta,
- posodabljanje in dopolnjevanja načrta ter spreminjanje nalog in rešitev v načrtu.

Načrt delovanja ob kompleksni krizi vsebuje načrt z navedeno vsebino in priloge. Priloge sestavljajo:

- načrti dejavnosti akterjev na izvedbeni ravni (organi in naloge)
- zbirke podatkov za izvajanje načrta,
- program usposabljanja, urjenja in vaj za konkretno kompleksno krizo,
- strategija zagotavljanja psihosocialne pomoči ob konkretni krizi,
- strategija/načrt kriznega komuniciranja ob konkretni krizi,
- enotna metodologija za pokrizno analizo.

2.4.5 Vadba, preverjanje in dopolnjevanje načrtov delovanja ob kompleksnih krizah

Uresničevanje načrtov delovanja ob kompleksnih krizah se vadi in preverja z državnimi vajami kriznega upravljanja in vodenja. Z vajami se ugotavljajo pomanjkljivosti, preizkušajo različni načini na odzivanje na konkretno krizo, izbirajo najboljše rešitve ter pripravljajo predlogi za izboljšave. Preizkušajo se razpoložljive oziroma načrtovane zmogljivosti za odziv na kompleksno krizo¹⁸.

Po vajah kriznega upravljanja in vodenja ali po kompleksni krizi je treba načrte delovanja ob kompleksnih krizah posodobiti (obnavljanje podatkov glede na čas, prostor in izvajalce) in dopolniti (spreminjanje brez poseganja v zamisel kriznega upravljanja in vodenja, določenega z načrtom), spreminjajo pa se lahko tudi naloge in rešitve v načrtu. Vsebina, način sprememb in časovni okvir za spreminjanje posameznega načrta delovanja ob kompleksnih krizah se glede na ugotovljene pomanjkljivosti običajno določijo že v pokrizni analizi oziroma v analizi vaje kriznega upravljanja in vodenja.

¹⁸ Potrebne sile, sredstva in zmogljivosti za odziv na posamezno kompleksno krizo so predvidene v načrtu delovanja ob posamezni kompleksni krizi. Če se po kompleksni krizi ali vaji kriznega upravljanja in vodenja s pokrizno analizo ugotovijo pomanjkljivosti, povezane s silami, sredstvi in zmogljivostmi, se že v pokrizni analizi predlagata način in časovni okvir za njihovo izboljšanje.

3 VAJE IN SIMULACIJE KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA

3.1 UVOD

Krizne načrte je treba večkrat preveriti in jih prilagoditi spremenjeni naravi kriz in groženj ter spremenjenemu varnostnemu okolju. Prav tako je treba zagotoviti, da akterji delujejo usklajeno, poznajo svoje pristojnosti in naloge ter se med seboj poznajo. To dosežemo z vajami, usposabljanji in različnimi simulacijami, ki morajo biti stalne, nerutinske, s stvarnim scenarijem ter medorganizacijske, s čimer dosežemo ponotranjenost načrtov. Po mnenju Luta (1998: 14) in Moora (1998/1999) morajo pri vajah sodelovati vse organizacije, ki so vključene v krizni odziv, avtorja govorita o tako imenovanih večagencijskih vajah s številnimi akterji.

V Republiki Sloveniji se izvajajo številne vaje za odziv na različne dogodke na izvedbeni ravni, krizno odzivanje in delovanje na strateški ravni pa se v praksi še nista preverjala. Za učinkovit krizni odziv so pomembni pripravljenost in medsebojno poznavanje akterjev, zaupanje ter izkušnje, iz katerih se naučimo spopadanja z različnimi kompleksnimi krizami. To dosežemo s celovitimi državnimi vajami, s katerimi preizkusimo delovanje celotnega sistema kriznega upravljanja in vodenja oziroma v našem primeru strukture KUV, kot smo jo poimenovali, in v katerih sodelujejo tudi akterji na najvišji politični ravni.

3.2 TEORETIČNI OKVIR

Za učinkovito krizno odzivanje se je treba pripraviti z medorganizacijskimi oziroma večagencijskimi vajami, usposabljanji in simulacijami, ki so namenjeni preverjanju delovanja strukture kriznega upravljanja in vodenja, delovanja drugih vključenih organizacij in povezav med njimi ter identificiranju pomanjkljivosti in izpopolnjevanju načrtov. S takšnimi vajami se oblikujejo mreže organizacij in akterjev, ki prinašajo medsebojno poznavanje, razumevanje in zaupanje na podlagi skupnih izkušenj in učenja (Prezelj, 2007: 16) ter poenotenje in izboljšanje načrtov kriznega upravljanja. S tem preprečimo omejenost krizne pripravljenosti zgolj na pisanje načrtov, pri čemer je praktično preverjanje načrtovanih ukrepov pomanjkljivo.

Grošelj (2004: 111) opozarja na odsotnost usposabljanja za ravnanje v kompleksnih krizah ter prenos kriznega odzivanja na operativno raven. Že na nižjih ravneh odziva na različne dogodke problematizira ne vključevanje neformalnih akterjev tudi v usposabljanja in vaje. Preseči je treba omejen interes vodilnih akterjev po sodelovanju na vajah kriznega upravljanja in vodenja. Pomembno je, da na vajah sodelujejo tisti, ki naloge izvajajo tudi v krizi (npr. vlada, ki odloča, SNAV, ki svetuje, sekretariat SNAV in njegov vodja, ki usklajujeta akterje in odziv itn.), česar pa ni lahko doseči. V Natovem priročniku za krizno upravljanje (1997: III-A-4) je zato kot minimalna zahteva pri kriznem usposabljanju določena državna vaja kriznega upravljanja in vodenja na najvišji strateški in operativni ravni. V krizah je namreč treba zagotoviti usklajeno delovanje vseh relevantnih akterjev, ki poznajo svoje pristojnosti in naloge. Vaje poleg pokriznih analiz in evalvacij v sistemu kriznega upravljanja in vodenja pomenijo podlago za načrtovanje, učenje ter izboljšave sistemske ureditve, poleg tega pa

prispevajo k usposobljenosti akterjev za krizno vodenje, pomagajo odpraviti pomanjkljivosti, strah in paniko ter poskrbijo za izurjenost postopkov. To lahko dosežemo tudi z računalniško podprtimi simulacijami kriznih dogodkov, ki so najcenejši način preverjanja kriznih načrtov in postopkov. Pri tem gre za ustvarjanje umetne krize za preverjanje načrtov in postopkov ter delovanja odgovornih akterjev (Turner, 1995: 32; T'Hart, 1996: 134). Sodobne grožnje in spremenjeno varnostno okolje zahtevajo vedno več vaj kriznega upravljanja in vodenja.

3.3 PREDLOG ZA NADGRADNJO VAJ IN SIMULACIJ KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA

Tudi akterji, ki so sodelovali pri obvladovanju in odpravljanju posledic žledoloma ter na vajah na ravni Slovenije, Nata in EU ter drugi akterji, s katerimi so bili znotraj projekta opravljeni pogovori, so prepričani, da so vaje koristne, pripravljene pa morajo biti na podlagi stvarnega scenarija. Pri nadnacionalnih vajah to večkrat ni mogoče, zato bi morali tudi v tem primeru pripraviti svoj scenarij ali vsaj en stvaren dogodek, ki se navezuje na globalnega, vendar je za Slovenijo primernejši.

Glede na izsledke poročil o ujmi in vajah, prakso tujih držav ter priporočila ministrstev, državnih organov in nevladnih organizacij bi bilo za preverjanje angažiranja vseh ravni upravljanja in preverjanje delovanja strukture KUV na točno določen dogodek treba organizirati državno vajo kriznega upravljanja in vodenja. Gre za vajo celovitega preverjanja delovanja strukture KUV (strateška raven) in hkrati delovanja akterjev na izvedbeni ravni. Vodenje državne vaje bi prevzel akter ali organ, ki bi vodenje oziroma odločanje prevzel tudi ob resnični krizi, vsi udeleženci pa bi opravljali naloge, za katere bi bili odgovorni tudi v kompleksni krizi. Predlagamo, da na državni vaji kriznega upravljanja in vodenja sodelujejo vsi akterji na vseh ravneh, vključno z vlado, SNAV, sekretariatom SNAV, operativno skupino sekretariata SNAV, medresorsko analitično skupino, Nacionalnim centrom za krizno upravljanje, resorji, podsistemi in drugimi ter izvajajo naloge, za katere so odgovorni v kompleksni krizi.

Državna vaja kriznega upravljanja in vodenja se za preverjanje delovanja strukture KUV izvede vsaj enkrat v mandatu vlade, in sicer praviloma prvo leto mandata. Gre za celovito, enodnevno napovedano vajo, pri kateri vadbenci poznajo čas, namen in potek. Lahko se izvaja kot teoretična vaja s simulacijami postopkov in delovanja, kot praktična ali kombinirana vaja, pri čemer se nekatere aktivnosti simulirajo, druge pa v resnici izvedejo. Državne vaje kriznega upravljanja in vodenja se lahko izvajajo tudi večkrat na mandat, pri tem pa so na eni izmed vaj (prvo leto mandata) udeleženi tudi akterji na najvišji strateški ravni. Preostale vaje, če so organizirane pogosteje kot enkrat na mandat (vendar največ enkrat na leto), se lahko izvajajo na izvedbeni ravni, da se preizkušajo in dopolnjujejo načrti kriznega upravljanja in vodenja, ter na strateški ravni, do ravni sekretariata SNAV.

Glavni namen državne vaje kriznega upravljanja in vodenja so: preverjanje delovanja strukture KUV, usklajevanja odziva oziroma akterjev, ustreznost načrtovanih rešitev in načrtov kriznega upravljanja glede na vrsto scenarija, delovanje resorjev, podsistemov in

drugih akterjev v konkretnem primeru, delovanje vseh funkcij oziroma mehanizmov kriznega upravljanja, usposobljenost odgovornih akterjev itn.

3.3.1 Načrti kriznega upravljanja in vodenja kot podlaga za organizacijo in izvedbo državne vaje

Z vajami kriznega upravljanja in vodenja se preverja načrtovano delovanje strukture KUV, akterjev na strateški in izvedbeni ravni, predvsem pa ustreznost načrtovanih rešitev oziroma celotnih načrtov kriznega upravljanja in vodenja glede na vrsto scenarija. Pogoj za organizacijo in izvedbo vaje je torej načrt kriznega upravljanja in vodenja, ki ga preverjamo.

Pred organizacijo in izvedbo vaje kriznega upravljanja in vodenja mora biti zagotovljenih še več pomembnih funkcij kriznega upravljanja in vodenja¹⁹:

1. opredeljene morajo biti vse mogoče kompleksne krize, ki bi lahko prizadele Slovenijo;
2. na podlagi nabora mogočih kompleksnih kriz se nato pripravi ocena ogroženosti zaradi posamezne krize ter ugotovi, katere so najbolj ogrožajoče in najbolj verjetne;
3. za najbolj ogrožajoče in najbolj verjetne kompleksne krize se nato pripravijo državni načrti kriznega upravljanja in vodenja;
4. državni načrti kriznega upravljanja in vodenja se obdobjno preizkusijo na državni vaji kriznega upravljanja in vodenja, ki se izvaja skladno s pravilnikom oziroma postopkovnikom za organizacijo in izvedbo državne vaje kriznega upravljanja in vodenja.

Pri tem je dopuščena možnost, da se začetne vaje kriznega upravljanja in vodenja izvedejo že ob pripravi prvega državnega načrta kriznega upravljanja zgolj za eno kompleksno krizo in ne šele po pripravi vseh načrtov kriznega upravljanja in vodenja za najbolj ogrožajoče in verjetne kompleksne krize.

Še prej pa mora operativna skupina sekretariata SNAV, v enem letu po sprejetju podzakonskega akta o kriznem upravljanju in vodenju, pripraviti pravilnik o organizaciji in izvedbi državnih vaj kriznega upravljanja in vodenja. Vse državne vaje kriznega upravljanja in vodenja se načrtujejo, organizirajo in izvajajo skladno s tem pravilnikom.

3.3.2 Priprava in organizacija državne vaje kriznega upravljanja in vodenja

Temo vaje oziroma vrsto kompleksne krize (vključno z okvirnim scenarijem), za katero se izvaja državna vaja kriznega upravljanja in vodenja, na predlog operativne skupine sekretariata SNAV vnaprej s sklepom o izvedbi vaje potrdi vlada. Operativna skupina sekretariata SNAV predlaga vrsto dogodka oziroma temo vaje glede na mogoče kompleksne krize, ki so jih v prehodnem obdobju opredelili resorji in podsistemi ter glede na ocene ogroženosti in pripravljene državne načrte kriznega upravljanja. Operativna skupina lahko za državno vajo kriznega upravljanja in vodenja predlaga tudi dopolnilni scenarij iz nadvladne vaje kriznega upravljanja in vodenja, s katerim bi preigrali za Slovenijo pomembne oziroma specifične odzive.

¹⁹ Glej tudi predlog za nadgradnjo načrtovanja kriznega upravljanja in vodenja.

V sklepu vlade o izvedbi državne vaje kriznega upravljanja in vodenja so opredeljeni oziroma določeni:

- vrsta in ime vaje,
- namen vaje,
- cilji vaje (strateški in izvedbeni),
- okvirni scenarij vaje (usklajen s cilji),
- kraj in čas izvedbe,
- organi za pripravo, načrtovanje in izvedbo vaje,
- rok za pripravo podrobnega načrta vaje kriznega upravljanja in vodenja ob konkretni krizi,
- vodja in vodstvo vaje,
- vadbenci in drugi udeleženci,
- stroški priprav in izvedbe vaje,
- varnostni ukrepi,
- opredelitev spremljevalcev itn.

Operativna skupina sekretariata SNAV pripravi načrt za izvedbo vaje in okvirni scenarij, usklajuje pripravo, organizacijo in izvedbo državne vaje kriznega upravljanja in vodenja, informira javnost ter pripravi analizo vaje. K organizaciji, pripravi in izvedbi vaje povabi resorje, podsisteme in druge izvedbene akterje, odvisno od vrste scenarija. Vajo vodi vodja sekretariata SNAV, ki v resnični kompleksni krizi usklajuje odziv nanjo. Vodstvo vaje pa je operativna skupina sekretariata SNAV, vključno s predstavniki resorjev, podsistemov in drugih organov, ki sodelujejo pri pripravi načrta in okvirnega scenarija vaje, usklajevanju priprav ter organizacije in izvedbe državne vaje kriznega upravljanja in vodenja.

Vlada lahko za pripravo načrta in okvirnega scenarija vaje ter organizacijo in izvedbo vaje, obveščanje javnosti in izvedbo pokrizne analize imenuje tudi druge akterje in organe. Tudi v tem primeru operativna skupina sekretariata SNAV ohrani usklajevalno vlogo pri izvedbi državne vaje kriznega upravljanja in vodenja. Vodja vaje tudi v tem primeru ostane vodja sekretariata SNAV. Vodstvo vaje pa je celotna skupina strokovnjakov, ki sodeluje pri pripravi načrta in okvirnega scenarija vaje ter pri usklajevanju priprav, organizacije in izvedbe državne vaje kriznega upravljanja in vodenja, vključno z operativno skupino sekretariata SNAV.

Operativna skupina sekretariata SNAV oziroma pooblaščen akterji za organizacijo in izvedbo državne vaje v sodelovanju z resorji, podsistemi in drugimi izvedbenimi akterji začnejo s pripravo in organizacijo vaje najmanj šest mesecev pred njeno izvedbo ter skladno s sklepom vlade o izvedbi vaje pripravijo dokončni načrt vaje. Pri načrtovanju vaje morajo upoštevati druge programe usposabljanj za akterje kriznega upravljanja in vodenja, zato morajo vse vključene akterje (vadbence) o poteku vaje seznaniti najmanj tri mesece pred njeno izvedbo. Pri pripravi načrta vaje je treba upoštevati resnično ogroženost, razmere in čas ter dogodek čim bolj približati stvarni situaciji.

Načrt za organizacijo in izvedbo državne vaje kriznega upravljanja in vodenja se pripravi za vsako vajo posebej. Skladno s sklepom vlade o izvedbi vaje vsebuje:

- sklep vlade o izvedbi vaje,
- opredelitev območja izvajanja,

-
- namen vaje,
 - cilji in učna vprašanja,
 - podroben scenarij poteka vaje (usklajen s cilji),
 - opredelitev začetka in konca vaje,
 - organizacijo in naloge vseh vključenih akterjev (vodja, vodstvo, preostali vadbenci in drugi udeleženci na strateški in izvedbeni ravni, spremljevalci),
 - priprave za izvedbo vaje,
 - opredelitev načina izvajanja vaje,
 - posebna navodila in opomnike za izvedbo vaje (usmeritve vodji, vodstvu, vadbencem, spremljevalcem),
 - načrt za obveščanje javnosti,
 - načrt za varovanje tajnih podatkov,
 - načrt poročanja med vajo,
 - načrt spremljanja vaje in opredelitev spremljevalcev,
 - načrt ogleda vaje,
 - opredelitev oziroma načrt podpore vaje (varnostna, administrativna, tehnična, materialna, informacijsko-komunikacijska, kadrovska in finančna),
 - opredelitev varnostnih ukrepov (zavarovanje vadbencev, prebivalstva itn.),
 - strukturo končne analize po vaji.

3.3.3 Izvedba državne vaje kriznega upravljanja in vodenja

Posamezno državno vajo kriznega upravljanja in vodenja vodi vodstvo vaje. Določeno je v sklepu vlade o izvedbi vaje, določitev pa izhaja iz strukture KUV in njenega delovanja v kompleksni krizi, zato vsi organi in funkcije med vajo kot vadbenci izvajajo naloge, ki so zanje predvidene tudi v strukturi KUV. Nekatere predvidene naloge vodstva vaje pred vajami na nižjih ravneh (pripravo dokumentov, potek priprav, seznanitev sodelujočih itn.) namesto vodstva opravi operativna skupina sekretariata SNAV oziroma s sklepom o izvedbi vaje pooblaščen organ za organizacijo in izvedbo državne vaje.

Državna vaja kriznega upravljanja in vodenja se izvede najmanj vsake štiri leta, in sicer prvo leto od nastopa vlade. V njej glede na scenarij sodelujejo organi iz strukture KUV ter organi na izvedbeni ravni. Gre za teoretično, praktično ali kombinirano enodnevno vajo, s katero se vadijo in preverijo delovanje strukture KUV, usklajevanje odziva oziroma akterjev, ustreznost načrtovanih rešitev ter načrtov kriznega upravljanja in vodenja glede na vrsto scenarija, delovanje resorjev, podsistemov in drugih akterjev v konkretnem primeru, delovanje vseh mehanizmov kriznega upravljanja, usposobljenost odgovornih akterjev itn. Ne gre za vadbo zgolj ene komponente, prav tako na vaji ne smejo sodelovati zgolj namestniki akterjev, odgovornih za izvajanje neke naloge v kompleksni krizi.

Poleg organizacije in izvajanja vaj kriznega upravljanja je pomembno, da so deležniki v strukturi KUV oziroma v vseh resorjih in celotnem sistemu nacionalne varnosti seznanjeni s strukturo KUV, delovanjem organov, ki jo sestavljajo, z nalogami in pristojnostmi na strateški in operativni ravni ter z akterji, ki v kompleksni krizi izvajajo določene naloge, kar dosežemo prav z rednimi vajami kriznega upravljanja in vodenja.

Medresorska državna vaja kriznega upravljanja in vodenja ne posega v sedanje vaje kriznega upravljanja in vodenja na nadnacionalni ter drugih ravneh.

3.3.4 Aktivnosti po državni vaji kriznega upravljanja in vodenja

V sklepu o izvedbi vaje se na predlog operativne skupine sekretariata SNAV opredelijo spremljevalci vaje, pri nadaljnjem načrtovanju vaje pa se opredeli tudi načrt za spremljanje vaje. Spremljevalci, tako imenovani senior mentorji, izbrani med upokojenimi in politično neaktivnimi strokovnjaki s področja nacionalne varnosti, spremljajo vajo in svetujejo vadbencem, po vaji pa sodelujejo pri pripravi celovite analize vaje.

Po končani vaji oziroma v njeni sklepni fazi se pripravi celovita analiza vaje, kar usklajuje operativna skupina sekretariata SNAV (izvede pa jo lahko tudi pooblaščen organ za organizacijo in izvedbo vaje), pri tem pa z delnimi analizami aktivno sodelujejo vodstvo vaje, vsi vadbenci ter spremljevalci vaje. Analiza vaje se izvaja na podlagi delnih analiz vadbencev po enotni metodologiji za pokrizno analizo, ki jo je pripravila operativna skupina sekretariata SNAV²⁰. Delne analize vadbenci v tridesetih dneh po koncu vaje posredujejo operativni skupini sekretariata SNAV, ki pripravi celovito analizo vaje oziroma za to pooblasti drug organ (vodstvo vaje). Na podlagi ugotovitev iz analize državne vaje kriznega upravljanja in vodenja se dopolnjujejo načrti kriznega upravljanja in vodenja, izpopolnjujejo postopki usklajevanja ter odpravljajo ugotovljene nedoslednosti. Celovita analiza državne vaje opredeljuje skupne ugotovitve vadbencev, kar spodbuja kolektivno razmišljanje o izkušnjah. Posreduje se vladi, ki jo potrdi s sklepom.

Ukrepi za dopolnjevanje načrtov, izpopolnjevanje postopkov in odpravo nedoslednosti po metodologiji za pokrizno analizo so že opredeljeni v analizi vaje, določen pa je tudi rok za izvedbo priporočenih ukrepov.

Operativna skupina sekretariata SNAV vodi evidenco opravljenih vaj, ki obsega ime vaje, namen, cilje, kraj in čas ter vodstvo in vadbence.

²⁰ Glej predlog za nadgradnjo pokriznega analiziranja.

4 INFORMACIJSKO-KOMUNIKACIJSKA PODPORA

4.1 UVOD

Natančna situacijska slika, hiter pretok informacij ter usklajevanje med akterji na strateški in operativni ravni so v kompleksni krizi bistveni za odločanje ter posredovanje odločitev in nalog različnim ravnem upravljanja. Za akterje kriznega upravljanja in vodenja je pomembno, da so informacije v krizi natančne. Informacije iz številnih virov lahko z uporabo informacijske tehnologije povežemo, hkrati pa tehnologije omogočajo medsebojno sodelovanje oddaljenih akterjev. V krizi je treba uporabljati informacijsko-komunikacijske sisteme, pri čemer mreža tehnologije podpira mrežo organizacij in odločevalce, ki delujejo v krizi. V podporo spremljanju situacije in ogroženosti, analizi in predvidevanju, svetovanju, odločanju, usklajevanju in vodenju, komuniciranju, pokriznem analiziranju ter zagotavljanju psihosocialne pomoči je treba zagotoviti tudi strukture za hiter prenos informacij ter neposredno in posredno medorganizacijsko komuniciranje. Učinkovita informacijsko-komunikacijska podpora oziroma hiter prenos informacij je temelj za zagotavljanje vseh drugih funkcij kriznega upravljanja in vodenja ter za pravočasen in učinkovit krizni odziv.

4.2 TEORETIČNI OKVIR

Za kompleksne krize sta po eni strani značilna poplava informacij in po drugi strani njihovo pomanjkanje (Rosenthal, Charles in T'Hart, 1989: 463). Informacije prihajajo iz številnih virov, zato jih je treba integrirati. Za odgovorne akterje je v takšnih razmerah najbolj pomembno, da čim hitreje pridobijo natančno podobo celotne situacije (Prezelj, 2007: 19).

Enoten sistem komuniciranja in prenosa informacij olajša vodenje in usklajevanje med dogodki, ki pomenijo grožnjo splošni varnosti, olajša komunikacijo med akterji, hkrati pa bistveno skrajša in poenostavi analize in evalvacije po dogodku. Komunikacija med akterji je v kritičnih trenutkih ključna za sprejemanje pravočasnih odločitev ter za pravilno in učinkovito izvajanje ukrepov ter različnih nalog, zato je akterje na strateški in operativni ravni treba povezati med seboj ter jih zavezati k deljenju informacij.

4.3 SEDANJE STANJE NA PODROČJU INFORMACIJSKO-KOMUNIKACIJSKE PODPORE V KOMPLEKSNI KRIZI

Po šestem odstavku 84. člena Zakona o obrambi (2004) Nacionalni center za krizno upravljanje (NCKU), ki ga organizira Ministrstvo za obrambo, zagotavlja prostorske, tehnične, informacijske in telekomunikacijske pogoje za delo vlade ter državnega operativnega štaba obrambe zlasti v vojnem in izrednem stanju. Uredba o delovanju in organizaciji Nacionalnega centra za krizno upravljanje (2006), ki natančneje ureja njegovo organizacijo in naloge, mu poleg tega določa vlogo prostorskega, tehničnega in informacijsko-komunikacijskega centra tudi ob pojavih ali dogodkih oziroma krizah v državi oziroma v regionalnem ali strateškem okolju, ki lahko pomembno ogrozijo nacionalno varnost. Center zagotavlja informacijske in komunikacijske povezave za izmenjavo podatkov in informacij z državnimi organi, operativno-komunikacijskimi centri ter gospodarskimi

druzbami, zavodi in drugimi organizacijami, ki so po odločitvi vlade posebnega pomena za obrambo. Na nacionalni in mednarodni ravni zbira vse informacije, povezane z nacionalno varnostjo, identificirani so bili tudi organi in akterji, ki naj bi jih s centrom redno izmenjavali. Od ustanovitve NCKU podatke z njim redno delijo le Center za obveščanje RS, Operativno-komunikacijski center Generalne policijske uprave ter Združeni operativni center SV, preostali pa predvidoma pošiljajo le poročila ob izrednih dogodkih (Prezelj, 2005: 312).

NCKU ima svoj komunikacijsko-informacijski sistem (v nadaljevanju KIS NCKU), akreditiran za obravnavanje nacionalnih tajnih podatkov do stopnje tajnosti interno ter akreditacijo za obravnavo Natovih in EU-tajnih podatkov do stopnje tajnosti *NATO in EU Restricted*. Državni organi in drugi, povezani z njim, ga lahko uporabljajo tudi za redno delo in komunikacijo. Na KIS NCKU so nameščene različne aplikacije, kot sta varna elektronska pošta in informacijski sistem za podporo odločanju (ISPO), ki omogočata hitro, nedvoumno in sočasno obveščanje ter izmenjavo podatkov in informacij med subjekti kriznega upravljanja in vodenja. ISPO omogoča prenos rednih in izrednih poročil z vnaprej pripravljenimi obrazci, komuniciranje (prenos informacij in osebnih sporočil točno določenim prejemnikom) ter shranjevanje dokumentov. Prek te aplikacije se prenašajo odločitve za izvajanje nacionalnih ukrepov kriznega odzivanja, aktivnosti Natovega sistema odziva na krizo ter povelja za mobilizacijo (Ministrstvo za obrambo, 2016). Za komuniciranje in prenos informacij ima NCKU še druga radijska in informacijska sredstva.

NCKU, opremljen z najsodobnejšo informacijsko-komunikacijsko tehnologijo po standardih Nata in EU, na KIS NCKU in v ISPO trenutno povezuje 45 akterjev (ministrstev, vladnih služb, državnih organov in gospodarskih družb, ki so po odločitvi vlade posebnega pomena za obrambo), ki na svojem področju zbira podatke in informacije ter so zavezani k rednemu pošiljanju informacij o pojavih in dogodkih, ki bi lahko ogrozili interese nacionalne varnosti. Te akterje je treba k deljenju informacij z NCKU zavezati tudi v vseh primerih kompleksnih kriz in drugih dogodkov, s čimer bi povečali izkoristek NCKU (Prezelj, 2005: 311–314, Uredba o delovanju in organizaciji NCKU, 2006).

4.4 PREDLOG ZA NADGRADNJO INFORMACIJSKO-KOMUNIKACIJSKE PODPORE

Analiza žledoloma 2014, vaj EU in Nata ter praks tujih držav je pokazala, da akterji na izvedbeni ravni uporabljajo številne različne sisteme in aplikacije za komuniciranje ter prenos informacij. Skrbnika sistemov za komuniciranje in prenos informacij v tujini sta običajno ministrstvo za notranje zadeve ali obrambo. Največja pomanjkljivost vseh teh sistemov in aplikacij v RS in tujini, ki jih uporabljajo različni akterji, pa je, da niso povezani med seboj ter so dostopni le omejenemu krogu uporabnikov.

V pogovorih s predstavniki ministrstev, državnih organov in nevladnih organizacij sta bili izpostavljeni dve možnosti poenotenja informacijsko-komunikacijskih kanalov v kompleksni krizi:

1. povezava relevantnih državnih organov, vladnih služb, gospodarskih družb, zavodov in organizacij, ki so po odločitvi vlade posebnega pomena za obrambo in drugih organizacij

preko aplikacije ISPO, ki je že nameščena na KIS NCKU ter omogoča komuniciranje in prenos informacij med akterji na najvišji strateški in operativni ravni;

2. povezava akterjev z enotno elektronsko pošto z domeno gov.si, ki s svojo razvejanostjo omogoča dostopnejšo in tako hitrejšo informacijo med uporabniki, pri katerih je razglašeno upravno območje, pri čemer pa je treba zagotoviti njegovo varnost, na primer z namestitvijo dodatne kriptirne programske opreme. Ta sistem pa trenutno ni akreditiran za prenos, obdelavo in hranjenje tajnih podatkov.

V obeh primerih je treba dopustiti možnost povezave dodatnih akterjev.

Na podlagi pozitivnih izkušenj iz nadnacionalnih vaj kriznega upravljanja in vodenja predlagamo, da se informacijsko-komunikacijska podpora akterjem v kompleksni krizi zagotavlja prek aplikacije ISPO v KIS NCKU, pri čemer bi bilo najprej treba poskrbeti za akreditacijo omrežja za obravnavo nacionalnih tajnih podatkov do višje stopnje tajnosti (tajno). Zvišanje stopnje tajnosti omrežja je pogoj za njegovo izključno uporabo tako v miru kot tudi med kompleksno krizo.

4.4.1 Povezava na informacijsko omrežje KIS NCKU

V KIS NCKU je že povezanih 45 akterjev iz sistema nacionalne varnosti (vladne službe, vključno s Sovo in UKOM-om, lokacije Ministrstva za obrambo, kot so uprave za obrambo, URSZR, OVS in ZOC, druga ministrstva, vključno z OKC GPU ter gospodarske družbe, zavodi in organizacije, ki so po odločitvi vlade posebnega pomena za obrambo države). S povezavo na KIS NCKU in aplikacijo ISPO imajo akterji na strateški in operativni ravni skladno s potrebo po vedenju možnost medsebojne komunikacije, prenosa osebnih obvestil prek sistema enostavne elektronske pošte ter dostop do informacij, ki so objavljene na spletni strani KIS NCKU, knjižnicah aplikacije ISPO ter do modulov.

Dopusti se tudi možnost neposredne povezave z drugimi relevantnimi organi.

4.4.2 Informacijsko-komunikacijskega podpora v miru in kompleksni krizi

Državni organi, vladne službe ter gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije, ki po odločitvi vlade posebnega pomena za obrambo države, povezani v KIS NCKU, so z Uredbo o organizaciji in delovanju NCKU zavezani k pošiljanju podatkov in informacij ob različnih pojavih in dogodkih na nadnacionalni ravni, ki zahtevajo povečano in sprotno spremljanje, ob dogodkih in situacijah v državi, ki presegajo redne zmožnosti za njihovo obvladovanje oziroma ogrožajo temeljne interese nacionalne varnosti in zahtevajo usklajevanje na najvišji ravni, ter v izrednem in vojnem stanju, in sicer takoj, ko za te podatke izvedo. KIS NCKU so te službe večkrat uporabljale, pri čemer se je pokazala njegova uporabna vrednost tudi na vajah kriznega upravljanja EU in Nata.

Državne organe, vladne službe ter gospodarske družbe, zavode in druge organizacije, posebnega pomena za obrambo države, je treba v podzakonskem aktu o kriznem upravljanju in vodenju zavezati k deljenju informacij z NCKU tudi v vseh primerih kompleksnih kriz.

KIS NCKU je treba za njegovo izključno uporabo v kompleksnih krizah, krizah na nadnacionalni ravni ter ob izrednem stanju in v vojni akreditirati za obravnavanje nacionalnih in tujih tajnih podatkov do višjih stopenj tajnosti, do vključno tajno. To bo omogočalo prenos in obravnavanje podatkov z višjo stopnjo tajnosti, kar so do zdaj kot razlog proti uporabi KIS NCKU in aplikacije ISPO oziroma proti pošiljanju informacij izpostavili tudi predstavniki nekaterih resorjev. Za to je treba tudi pri vseh organih, službah in organizacijah, ki so povezani v KIS NCKU, urediti varnostno območje II. stopnje, v katerem je lahko nameščena oprema za povezavo na KIS NCKU. Ureditev primerne varnostnega območja pri povezanih organih, ki je nujna za pričakovano delovanje in izkoristek NCKU v kompleksnih krizah, pomeni finančno breme za proračun RS, zato je treba proučiti različne možnosti sofinanciranja (npr. iz EU-sklada za notranjo varnost itn.).

Poleg varne informacijsko-komunikacijske povezave NCKU v miru in ob kompleksni krizi v svojih prostorih omogoča in zagotavlja tudi neposredno komuniciranje, srečevanje in delovanje akterjev. NCKU tako daje prostorsko podporo za delovanje vlade in nacionalnovarnostnih organov tako v miru in ob kompleksnih krizah.

5 KRIZNO KOMUNICIRANJE Z JAVNOSTMI

5.1 UVOD

Število dogodkov, ki ogrožajo temeljne družbene vrednote, prinašajo veliko negotovost in razmeroma kratek čas za ukrepanje ter presegajo odzivne zmožnosti posameznih resorjev in podsistemov nacionalne varnosti oziroma število kompleksnih kriz, pri čemer je nujen celovit odziv vlade, narašča. Gre za situacije ogrožanja temeljnih družbenih vrednot in interesov, velike negotovosti in razmeroma kratkega časa za ukrepanje, v katerih se potreba po informacijah poveča. Večina držav se slej ko prej sooči s kompleksno krizo, ki jo povzročijo določeni dogodki ali pa se dlje časa razvija zaradi naravne ali druge nesreče ali področne krize. Odgovorni, še manj pa javnost, kljub velikemu zavedanju o možnostih za nastanek takšnih dogodkov nanje večkrat niso pripravljeni. Za učinkovito odzivanje na takšne dogodke morajo nacionalni sistemi kriznega upravljanja in vodenja zagotoviti nekatere funkcije, med katerimi je tudi krizno komuniciranje. Po mnenju Coombsa (2010) in Poliča (2016) je krizno komuniciranje ena izmed pomembnejših funkcij kriznega upravljanja, saj se v kompleksnih krizah potreba po informacijah poveča.

Komuniciranje o različnih grožnjah lahko po trditvah Lundgrenove in McMakinove (2004) poteka v različnih oblikah, deli pa se na komuniciranje o previdnosti (preventivno), na soglasje (spodbujanje ljudi k soglasju o ukrepih za premagovanje groženj) in krizno komuniciranje, ki naj bi se izvajalo ob skrajni nevarnosti, in sicer ob naravnih in drugih nesrečah, področnih ter kompleksnih krizah. Projektna skupina *Sistem kriznega upravljanja in vodenja v RS* razlikuje med dvema ravnema upravljanja dogodkov, in sicer med upravljanjem na ravni resorja ali podsistema nacionalne varnosti (v tem primeru gre za področno krizo ali naravno in drugo nesrečo) ter na upravljanje dogodkov na vladni ravni (v tem primeru gre za kompleksno krizo, saj nižja raven ni zmožna samostojnega odziva), zato je treba ločiti tudi med komuniciranjem ob nesrečah in področnih krizah ter komuniciranjem ob kompleksnih krizah.

Slovenija dokumenta, ki bi celovito urejal komuniciranje ob kompleksni krizi, še nima, pod vodstvom Urada Vlade Republike Slovenije za komuniciranje (UKOM) pa se trenutno pripravlja dokument o komuniciranju, postopkih, nosilcih, usklajevanju, medijih ter načinih komuniciranja ministrstev in vlade ob naravnih in drugih nesrečah ter področnih in kompleksnih krizah. Za posamezne naravne in druge nesreče je komuniciranje do določene stopnje že načrtovano in vključeno v sedanje državne načrte zaščite in reševanja, prav tako pa nekatere elemente komuniciranja vključuje obrambni načrt. Krizno komuniciranje kot pomembno funkcijo kriznega upravljanja je treba podrobno urediti in opredeliti, ta dokument pa bo služil kot usmeritev pri urejanju in načrtovanju kriznega komuniciranja v kompleksnih krizah, ki lahko prizadenejo RS.

Predlog za nadgradnjo kriznega komuniciranja, predstavljen v nadaljevanju, se nanaša na komuniciranje ob kompleksnih krizah, ko se upravljanje konkretnega dogodka zaradi njegovih razsežnosti in nezmožnosti samostojnega odzivanja resorjev in podsistemov nacionalne varnosti prenese na najvišjo, to je vladno raven ter se aktivira struktura kriznega upravljanja in vodenja.

5.2 TEORETIČNI OKVIR

Po Boinu in Lagadecu (v Malešič in drugi 2006) imajo sodobne kompleksne krize velik vpliv na prebivalstvo, prinašajo velike stroške, povzročajo negotovost in tveganje, so lahko dolgotrajne, hkrati pa vključujejo veliko število akterjev kriznega upravljanja in vodenja, ki lahko sprejmejo tudi napačne odločitve. Kompleksne krize »razkrijejo probleme komuniciranja, in sicer med odgovornimi akterji, z množičnimi mediji, z javnostmi, z žrtvami in celo z javnostmi, ki so časovno in prostorsko precej oddaljene od kraja dogodka.« Enega ključnih elementov v procesu kriznega upravljanja tako pomeni tudi krizno komuniciranje z javnostmi, ki je tesno povezano z odločanjem, usklajevanjem in vodenjem. Po Novaku (2000) je posebno področje odnosov z javnostmi, obsega pa predvidevanje, obveščanje in izobraževanje, spodbujanje zaščitnih ukrepov, objavljanje opozoril o nevarnosti in komuniciranje s prizadetimi in drugimi zainteresiranimi javnostmi. Je vnaprej načrtovan prenos obvestil in mora obsegati razvoj strategij, oblikovanje načrta komuniciranja ter po krizi še oceno vpliva na javnosti, torej se izvaja v vseh treh kriznih fazah (pred in med krizo ter po njej). Učinkovita strategija, ki omogoča dosledno obveščanje splošne in prizadete javnosti, medijev in tuje javnosti, mora obsegati pripravo in pravočasno razširjanje informacij, identificiranje zainteresiranih javnosti in navezavo stika z njimi (tudi neposredno, ne le prek množičnih medijev) ter z množičnimi mediji.

Pomembno vlogo v procesu kriznega komuniciranja imajo množični mediji, ki so najpogostejši in najhitrejši komunikacijski kanal; govorimo o tako imenovani mediizaciji kriz, ki ni skladna s tradicionalno definicijo kriz ter se giblje med senzacionalizmom in samocenzuro. Mediji imajo pomembno vlogo pri zaznavi neke situacije kot krizne, za podkrepitev te trditve pa strokovnjaki uporabljajo kar znameniti Thomasov teorem, ki ga parafrazirajo: »Če mediji nek dogodek definirajo kot krizo, potem bo to res kriza v vseh svojih razsežnostih in posledicah.« (Thomas in Thomas v Malešič in drugi, 2006, 15) Medijska pozornost ima velik vpliv na zaznavo in kolektivni spomin, zato tudi precej vpliva na to, kaj ljudje prepoznajo kot kompleksno krizo. Mediizacija pomeni eno izmed sestavin vseh sodobnih kriz, saj imajo množični mediji dostop do različnih krajev in informacij, zato jih lahko posredujejo vsemu svetu. Ob kompleksnih krizah zbirajo, interpretirajo ter hitro in vseobsežno razširjajo informacije, ob tem pa so razdvojeni med poslovno in zakonsko določeno vlogo (Malešič in drugi, 2000). Mediji pomagajo ustvarjati in končati krizo, imajo pa tudi pomembno vlogo v procesu kriznega upravljanja in vodenja, saj vplivajo tudi na način, s katerim se odgovorni odzivajo na krizo. Zaradi vpliva medijev na javno zaznavo kriznih dogodkov, delovanje akterjev, razvoj dogodkov in končanje kompleksne krize, je za akterje kriznega upravljanja in vodenja ključen produktiven odnos z njimi (Malešič in drugi, 2006).

Kompleksna kriza prinaša negotovost in povečuje potrebo po informacijah, zato je pomembno, da se akterji kriznega upravljanja in vodenja zavedajo pomembnosti komuniciranja, se na krizo nemudoma odzovejo ter odgovorijo na vsa vprašanja (povejo hitro in vse). Po mnenju različnih strokovnjakov naj bi bilo komuniciranje z javnostmi »hitro, odzivno, proaktivno, konsistentno, /.../ odprto, izražalo naj bi sočutje in intenzivno sledilo informacijskim potrebam javnosti« (Malešič in drugi 2006). Treba je omogočiti nemoten

pretok informacij, ki so predhodno zbrane, izbrane in obdelane ter zagotoviti ravnotežje med upravljanjem in omejevanjem informacij. Z javnostjo mora komunicirati omejeno število akterjev, sporočila pa je treba prilagoditi razumevanju, prioritetam in interesu javnosti ter jih večkrat ponoviti. Treba je sporočiti, kaj se je zgodilo in kaj se še lahko, kako se prebivalstvo lahko zaščiti ter kako delujejo akterji pri obvladovanju krizne situacije in odpravljanju posledic. Pomembno je tudi, da akterji kriznega upravljanja in vodenja upoštevajo povratne informacije ter se nanje odzovejo.

Strokovnjaki ločijo več pristopov kriznega komuniciranja, ki poudarjajo različne vidike komunikacijskega procesa²¹:

1. *pristop komunikacijskega procesa*, ki izhaja iz predpostavke, da krizna komunikacija ustreza tradicionalnemu komunikacijskemu modelu, pri katerem vir komunikacije oblikuje sporočilo in ga prek kanala pošlje prejemniku;
2. *pristop Nacionalnega raziskovalnega sveta ZDA*, ki je krizno komuniciranje opredelil »/.../ kot interaktiven proces izmenjave informacij in mnenj med posamezniki, skupinami in ustanovami o tveganju (risk) ali mogočem tveganju za zdravje ljudi ali okolje« (Polič, 2016: 77), zato sta izmenjava mnenj in informacij ter sodelovanje deležnikov nujna;
3. *pristop miselnih modelov*, pri katerem gre za predhodno ugotavljanje zaznave grožnje oziroma miselnega modela javnosti ter prilagoditev komuniciranja za doseg obveščene odločitve;
4. *pristop kriznega komuniciranja*, pri katerem je javnost predstavljena kot neobgljena in nedejavna, organizacija pa kot edina, ki ve, kaj je prav, zato za doseg ustreznega ravnanja ogroženih oziroma javnosti uporablja vsa mogoča sredstva;
5. *pristop zblizevalnega komuniciranja*, pri katerem gre za dialog, ki zahteva vključenost javnosti v komuniciranje ter nenehne povratne informacije in razlage;
6. *pristop treh izzivov, kamor spadajo izzivi znanja, procesa in komunikacijskih spretnosti*, pri katerih mora biti javnost zmožna razumeti informacije, čutiti vključenost v odzivanje na krizo ter komunicirati;
7. *pristop socialnega konstrukcionizma*, ki se na eni strani osredotoča na tok tehničnih obvestil znanosti, na drugi pa na vrednote, prepričanja in čustva javnosti, oba elementa pa sta med seboj povezana (znanstveniki imajo čustva, javnost pa tehnično znanje);
8. *pristop nevarnosti in prestrašenosti* temelji na ugotovitvah o zaznavi tveganja, pri čemer pogled javnosti o nekem dogodku ali tveganju ne temelji le na resnični nevarnosti, pač pa tudi na mnenju, strahu in čustvih, zato jih morajo govorci upoštevati pri komuniciranju z javnostmi;
9. *pristop miselnega šuma, ki opozarja na zmanjšano sposobnost* predelave podatkov ob nenadnih kompleksnih krizah, zato je treba obvestilo pozorno pripraviti, večkrat ponoviti, biti mora kratko, razumljivo in podprto slikovnim gradivom;
10. *pristop okužbe socialnega omrežja* govori ob kompleksni krizi o (nenamernem) prevzemu vedenja in stališč iz svojega socialnega omrežja, zato je pri komuniciranju treba upoštevati skupnost in omrežja, ne le posameznikov;
11. *pristop socialne okrepitev oziroma zmanjšanja nevarnosti*, po katerem je obseg družbenega zanimanja za neko nevarnost odvisen od dejavnosti medijev, vlade in organizacij ter obratno. Javnost postane zaskrbljena zaradi nekega dogodka po objavi v

²¹ Za podrobnejšo razlago pristopov kriznega komuniciranja glej Polič, 2016.

-
- medijih, javno zanimanje pa spodbudi vladno raziskovanje tega dogodka in odziv nanj;
12. *pristop socialnega zaupanja* govori o zaupanju v ustanove na podlagi razumevanja njenih ciljev, motivov in dejavnosti v odnosu do posameznikovih vrednot, ki krepi tudi sprejemanje kriznega upravljanja in izvedenih ukrepov;
 13. *ob pristopu vpliv spreminjanja in okvirjanja krize* se sprašujemo, kaj pri javnosti vpliva na zaznavo krize in na njene odzive na sporočila, pri čemer obstaja možnost pojava miselnih alternativ stvarnosti;
 14. *model zaznavanja tveganja* nas opozarja, da nevarnost ni nujno povezana s strahom in ukrepanjem, saj na to vplivajo še drugi dejavniki, kot so zaupanje, občutek nadzora, poznavanje stvari in ukrepov, katastrofični potencial, negotovost in drugo.
- Po mnenju Poliča (2016) je treba vse te prepletajoče se pristope upoštevati pri kriznem komuniciranju.

V javnosti se v kompleksni krizi pojavi nerazumevanje vzrokov in posledic omenjenega dogodka oziroma situacije, širijo se strah in panika ter občutek nemoči. Odgovorni organi in akterji, vključeni v upravljanje kompleksne krize, morajo biti za prenos informacij javnosti ter medijem dobro pripravljene, s čimer se poveča razumevanje situacije, odobravanje sprejetih odločitev in ukrepov ter zmanjšujejo negativna čustva javnosti, hkrati pa se povečuje verodostojnost akterjev kriznega upravljanja in vodenja. Glavni cilj kriznega komuniciranja sta torej hitra in točna seznanitev prizadete, splošne in tuje javnosti o dogodku, vzrokih, morebitnem razvoju dogodka, posledicah, aktivnostih akterjev ter pomiritev javnosti.

5.3 PREDLOG ZA NADGRADNJO KRIZNEGA KOMUNICIRANJA

V večini proučevanih držav (Češka, Švedska, Avstrija, Hrvaška in Madžarska) z javnostmi v krizi komunicirajo tiskovni predstavniki organov oziroma organizacij, ki sodelujejo pri kriznem upravljanju in vodenju, ali predstavniki in vodje organov ravni, na katerih je do krize prišlo. Na Češkem poleg tiskovnih predstavnikov z javnostmi komunicira tudi vodstvo organov kriznega upravljanja in vodenja ter vodstvo operativnih organov na terenu. V Italiji je praksa nekoliko drugačna, saj je komuniciranje z javnostmi delo Oddelka za CZ pri predsedniku vlade, ki je tudi aktiviran za odzivanje na večino kriz v državi. Edina država, ki ima za komuniciranje z javnostmi samostojen organ, Osrednjo nacionalno ekipo za krizno komuniciranje (NKC), je Nizozemska.

V RS velja splošno načelo, da z javnostmi in mediji komunicira oseba ali organ, ki vodi oziroma upravlja dogodek, ki pomeni grožnjo varnosti, na vajah pa vodstvo vaje. Različni strokovnjaki so z ekspertnimi mnenji in na novinarskih konferencah na voljo medijem. Podpora akterjem, ki komunicirajo z javnostmi, običajno dajejo lastne službe za stike z javnostmi, lahko pa tudi UKOM. Ta je strokovna služba vlade, ki skrbi za pretok informacij med vlado, njenimi predstavniki ter domačo in mednarodno javnostjo. Zagotavlja javnost dela vlade in obvešča domačo javnost o delu predsednika vlade in ministrstev, pripravlja in izvaja komunikacijske kampanje o najpomembnejših prednostnih nalogah vlade, obvešča tujo javnost o delu vlade, predsednika vlade, ministrstev in predsednika države ter o dogodkih v Sloveniji nasploh, zagotavlja strokovno podporo vladnemu predstavniku za odnose z javnostmi, službam za odnose z javnostmi na ministrstvih in v vladnih službah, zagotavlja

komunikacijsko podporo pri velikih državnih dogodkih, načrtuje in izvaja oziroma usklajuje promocijske dejavnosti države, izvaja aktivnosti, povezane z neposrednim komuniciranjem vlade z državljani, opravlja naloge, povezane s kriznim komuniciranjem, in pripravlja načrte kriznega komuniciranja ter sodeluje pri Natovih vajah kriznega upravljanja. Zaradi tega je UKOM v strukturi KUV pomemben organ za usklajevanje komuniciranja med javnostjo in pristojnimi resorji ter organi, ki ob kompleksnih krizah ministrstvom in vladnim službam zagotavlja strokovno podporo in informativno-servisne storitve (obveščanje medijev in organizacija tiskovnih konferenc, priprava (ne)formalnih brifingov za medije, vodenje novinarskega središča, stik s tujimi mediji, objave na spletu), usklajuje pripravo skupnih sporočil za javnost (strokovna pomoč pri oblikovanju sporočil, analitiki) ter spremlja komuniciranje z javnostmi in poročanje medijev, po koncu dogodka oziroma normalizaciji stanja pa pripravi analizo komuniciranja in, če je treba, izboljša vladni operativni načrt oziroma usmerjevalni dokument kriznega komuniciranja.

V vseh analiziranih primerih vaj in ujme se je pokazalo, o tem pa se popolnoma strinjajo tudi predstavniki ministrstev, državnih organov in nevladnih organizacij, da mora biti javnost pravočasno ter dovolj jasno obveščena o razvoju in predvidenem poteku dogodkov ter samozaščitnih ukrepih, če so nujni, ter da morajo ob kompleksnih krizah z javnostjo komunicirati usposobljeni akterji, večji komuniciranja. Za uspešno komuniciranje v kompleksni krizi je zato treba pripraviti učinkovit načrt kriznega komuniciranja oziroma usmerjevalni dokument, s podatki o prejemnikih sporočil, načinu, kanalih in ciljnih komuniciranja ter okvirno vsebino sporočil, upoštevajoč načela kriznega komuniciranja, po katerem se odgovorni ravna pri načrtovanju, izvajanju in izboljševanju kriznega komuniciranja. Pri načrtovanju komuniciranja z javnostmi ob kompleksnih krizah je treba, če je mogoče, določiti seznam posameznikov, skupin in organizacij, s katerimi je treba komunicirati, ter določiti govorce. Vnaprej (najpozneje v šestih mesecih) je treba pripraviti vladni operativni načrt kriznega komuniciranja oziroma usmerjevalni dokument za komuniciranje ob kompleksnih krizah²². Pripravi ga UKOM, ki je strokovna služba vlade in resorjev za komuniciranje vlade in njenih predstavnikov z domačo in tujo javnostjo. Vladni operativni načrt oziroma usmerjevalni dokument za krizno komuniciranje, ki ga pripravi UKOM, je podlaga za načrtovanje kriznega komuniciranja in vsebuje navodila za delovanje akterjev, ki v kompleksni krizi komunicirajo z javnostmi.

5.3.1 Vladni operativni načrt kriznega komuniciranja oziroma usmerjevalni dokument za komuniciranje ob kompleksnih krizah

Predlagamo, da UKOM kot usklajevalec komuniciranja z javnostmi med pristojnimi resorji in organi v strukturi KUV najprej pripravi vladni operativni načrt kriznega komuniciranja oziroma nekakšen usmerjevalni dokument o kriznem komuniciranju s splošnimi smernicami ter postopki kriznega komuniciranja za vodilne akterje.

Po Bacot McCabe in Fitzgeraldu (v Coombsu, 1999: 79) mora učinkovit načrt oziroma strategija kriznega komuniciranja izhajati iz:

- razširjanja informacij (pravočasnost in resničnost informacij),

²² Naslov dokumenta o kriznem komuniciranju določi UKOM, ko bo gradivo pripravljal.

-
- identifikacije zainteresiranih (prizadetih) javnosti ter vzpostavitve komunikacije z njimi,
 - vzpostavitve stika oziroma komunikacijskega kanala s skupnostjo (neposredno, ne zgolj prek medijev),
 - vzpostavitve odnosov z mediji (proaktivna drža).

Vladni operativni načrt kriznega komuniciranja oziroma usmerjevalni dokument za komuniciranje ob kompleksnih krizah, ki ga pripravi UKOM, temelji na splošnih načelih kriznega komuniciranja in vsebuje:

- opredelitev mogočih kompleksnih kriz in naravnih ter drugih nesreč in področnih kriz, ki bi lahko dosegle razsežnosti kompleksne krize, ter opredelitev glavnih nosilcev upravljavskih funkcij (enak spisku iz naslednjega odstavka). Opredelitev kompleksnih kriz bo usklajevala operativna skupina pri sekretariatu SNAV, po strokovni oceni projektne skupine pa bi morala biti izvedena v treh mesecih, saj gre zgolj za dopolnitev nabora dogodkov oziroma situacij, ki že zdaj po oceni resorjev, državnih organov in družb po odločitvi vlade posebnega pomena pomenijo grožnjo varnosti in so nekatere izmed njih že vključene v Resolucijo o strategiji nacionalne varnosti. Vladni operativni načrt kriznega komuniciranja oziroma usmerjevalni dokument o kriznem komuniciranju bo tako opredeljeval vse mogoče kompleksne krize, za katere se uporablja ta usmerjevalni dokument in po katerem se pripravljajo podrobni načrti kriznega komuniciranja za posamezne kompleksne krize;
- spisek odgovornih oseb oziroma glavnih nosilcev upravljavskih funkcij, ki so odgovorni za upravljanje kompleksnih kriz; ko se upravljanje prenese na najvišjo raven in se aktivira struktura KUV pa komunicirajo z javnostmi, z jasno opredeljeno hierarhijo obveščanja javnosti ter njihovimi kontaktnimi podatki (opredelitev govorcev glede na strukturo KUV);
- ciljne javnosti kriznega komuniciranja v določenih situacijah, to so skupine državljanov (prizadeta, zainteresirana in splošna javnost), mediji, vključno z družbenimi mediji, ter tuja javnost;
- vnaprej pripravljen osnutek vsebine splošnega sporočila za različne javnosti glede na faze komuniciranja ob kompleksni krizi ter glede na temeljna načela kriznega komuniciranja²³, vključno z osnutki objav na različnih družbenih medijih (facebook, twitter ipd.), pri pripravi katerih sodelujejo tudi glavni nosilci upravljanja (operativna skupina sekretariata SNAV, sekretariat SNAV in vlada oziroma kabinet predsednika vlade):
 - predkrizna faza: napoved za krize, ki jih je mogoče napovedati,
 - kriza: opozarjanje in komuniciranje o kriznem odzivu,
 - pokrizna faza: komuniciranje o odpravi posledic, obnovi, pokrizni analizi;
- opredelitev prostorskih, infrastrukturnih, komunikacijskih ter kadrovskih zmogljivosti, potrebnih za morebitno postavitve kriznega medijskega oziroma komunikacijskega centra, pri čemer naj UKOM v sodelovanju s tiskovnimi predstavniki oziroma službami za odnose z javnostmi vlade, resorjev in podsistemov nacionalne varnosti vnaprej prouči sedanje in zahtevane zmogljivosti ter pripravi predlog za morebitno postavitve takšnega centra za primer kompleksne krize (ena optimalna lokacija z vsemi nujnimi zmogljivostmi);

²³ Načela kriznega komuniciranja so: usposabljanje za komuniciranje v krizi, izobraževanje, predhodne priprave oziroma vaje, zavedanje o kompleksnosti situacije, odprtost in aktivnost pri komuniciranju.

-
- seznam vseh delujočih in ad hoc komunikacijskih kanalov za državljane;
 - opredelitev spremljanja poročanja medijev (zagotavljanje tematskih klipingov o poročanju domačih in tujih medijev ter njihova pogostnost) in odzivanja na medijsko poročanje (UKOM ali posamezne službe za odnose z javnostmi);
 - spisek strokovnjakov z različnih področij (glede na opredelitev kompleksnih kriz), ki lahko poleg akterjev, odgovornih za krizno komuniciranje o političnih odločitvah, delovanju strukture KUV in medresorskem usklajevanju, prispevajo k pojasnjevanju dogodka oziroma lahko prispevajo vsebinska pojasnila, s podatki o stikih (npr. zdravnik specialist infektologije ali predstavnik Nacionalnega inštituta za javno zdravje ob velikem izbruhu nalezljive bolezni, ki bi dosegel razsežnosti krize itn.);
 - spisek medijev, po zakonu o medijih, odgovornih za obveščanje javnosti in drugih, s kontaktnimi podatki;
 - program usposabljanja za akterje, ki ob kompleksnih krizah komunicirajo z javnostmi (več o usposabljanju v naslednjem podpoglavju);
 - metodologijo za pokrizno oceno kriznega komuniciranja, s katero se dopolnijo in spremenijo vladni operativni načrt oziroma usmerjevalni dokument kriznega komuniciranja ter posamični načrti kriznega komuniciranja.

Pri pripravi vladnega operativnega načrta kriznega komuniciranja oziroma usmerjevalnega dokumenta za komuniciranje ob kompleksnih krizah mora UKOM upoštevati, da je pomembna ustrezna raven, s katere prihajajo informacije, da mora biti komuniciranje enotno, dosledno, informacije pa prihajati z enega mesta. Pomemben je dosleden in hiter prenos informacij medijem in javnosti (npr. vsakodnevne novinarske konference), da se izognemo delnemu ter pristranskemu poročanju. Komunikator mora biti pozitivno naravnan, vendar ne neiskren ali nestvaren.

Če je treba, UKOM po vsaki kompleksni krizi ali državni vaji kriznega upravljanja in vodenja skladno z ugotovitvami iz pokrizne analize (ki vključuje tudi analizo komuniciranja) dopolni in popravi vladni operativni načrt kriznega komuniciranja oziroma usmerjevalni dokument za komuniciranje ob kompleksnih krizah ter posamične načrte komuniciranja v načrtih upravljanja in vodenja ob konkretnih dogodkih (če obstajajo).

5.3.2 Usposabljanja za krizno komuniciranje

UKOM na podlagi vladnega operativnega načrta oziroma usmerjevalnega dokumenta za komuniciranje ob kompleksnih krizah pripravi usposabljanje za akterje, ki ob kompleksnih krizah komunicirajo z javnostmi. Namen usposabljanja je pridobivanje komunikacijskih veščin ter jezikovno, socialno in kulturno razumevanje različnih kriznih situacij. Odgovorni akterji za komuniciranje z javnostmi se z usposabljanjem poučijo tudi o delovanju medijev ter delu z njimi. Program usposabljanja oziroma vsebina je sestavni del vladnega operativnega načrta kriznega komuniciranja oziroma usmerjevalnega dokumenta za komuniciranje ob kompleksnih krizah. Usposabljanje za krizno komuniciranje se izvede vsaj enkrat v mandatu, in sicer na začetku. Organizira se za vse akterje in funkcije, ki so v vladnem operativnem načrtu oziroma usmerjevalnemu dokumentu opredeljeni kot potencialno odgovorni za krizno upravljanje in vodenje, torej tudi za komuniciranje z javnostmi (predsednik vlade, vsi

ministri, vodja sekretariata SNAV in vsi njegovi morebitni namestniki, glede na vrsto krize), pri čemer usposabljanje lahko izvajajo vladni strokovnjaki ali predavatelji iz zasebnega sektorja in specializiranih komunikacijskih agencij. Ustrežno usposabljanje se zagotovi tudi resornim službam za odnose z javnostmi.

5.3.3 Posamezni načrti kriznega komuniciranja

Vsi resorji, državni organi ter gospodarske družbe, zavodi in organizacije, po odločitvi vlade posebnega pomena za obrambo, ki bodo po opredelitvi mogočih kompleksnih kriz pripravljali načrte za odzivanje nanje na ravni, na kateri delujejo, morajo za te dogodke pripraviti tudi načrt kriznega komuniciranja, skladno z usmeritvami UKOM za krizno komuniciranje (iz vladnega operativnega načrta oziroma usmerjevalnega dokumenta za komuniciranje ob kompleksnih krizah). Načrt kriznega komuniciranja za posamezno kompleksno krizo, ki ga pripravljajo resorne službe za odnose z javnostmi v sodelovanju z UKOM je tako sestavni del načrta kriznega upravljanja in vodenja ob točno določeni vrsti kompleksne krize (kot v državnih načrtih zaščite in reševanja).

Posamezni načrti kriznega komuniciranja za točno določeno kompleksno krizo izhajajo iz vladnega operativnega načrta oziroma usmerjevalnega dokumenta za krizno komuniciranje ter temeljijo na načelih kriznega komuniciranja in posebnih nalogah resorjev. Predstavljajo sestavni del načrta kriznega odzivanja na točno določeno kompleksno krizo. Glede na teoretična dognanja ter praktične izkušnje mora posamezni načrt kriznega komuniciranja (podobno kot vladni operativni načrt oziroma usmerjevalni dokument kriznega komuniciranja) vsebovati:

- datum nastanka, poprave in dopolnitve načrta kriznega komuniciranja;
- spisek odgovornih oseb oziroma funkcij, ki v konkretni kompleksni krizi komunicirajo z javnostmi – govorcev (predsednik vlade in/ali po dogovoru minister, na čigar področje kriza posega, odvisno od vrste krize, vodja sekretariata SNAV ter njegov namestnik, ki je glede na vrsto krize, za katero se pripravlja načrt, že znan), z jasno opredeljeno hierarhijo obveščanja javnosti, usklajenostjo delovanja ter njihovimi kontaktnimi podatki;
- spisek strokovnjakov s področja, na katerega kriza posega, ki lahko poleg akterjev, odgovornih za krizno komuniciranje o političnih odločitvah, in delovanja strukture KUV ter medresorskega usklajevanja, prispevajo k pojasnjevanju konkretnega dogodka oziroma lahko prispevajo vsebinska pojasnila, s kontaktnimi podatki;
- spisek oseb oziroma funkcij, odgovornih za pripravo vsebine sporočil za javnost (UKOM in služba za odnose z javnostmi resorja, v katerega kriza posega), s kontaktnimi podatki;
- ciljne javnosti kriznega komuniciranja v konkretni situaciji (s kom je treba komunicirati);
- cilje komuniciranja v konkretni situaciji;
- vnaprej pripravljen osnutek sporočila ob konkretni kompleksni krizi za domačo in tujo javnost, in sicer glede na faze komuniciranja, naloge organov in akterjev, ki so vključeni v odziv na krizo, ter glede na temeljna načela kriznega komuniciranja, vključno z osnutki objav na različnih družbenih medijih (facebook, twitter ipd):
 - predkrizna faza: napoved za konkretno kompleksno krizo, če jo je mogoče napovedati,
 - kompleksna kriza: opozarjanje in komuniciranje o kriznem odzivu,

-
- pokrizna faza: komuniciranje o odpravi posledic, obnovi in pokrizni analizi;
 - podatke o primernosti informacij (katere informacije so v konkretni kompleksni krizi primerne za javnost in katere ne);
 - način komuniciranja in seznam primernih komunikacijskih kanalov za državljane, ki so uporabni v konkretni situaciji;
 - opredelitev spremljanja poročanja medijev (zagotavljanje tematskih klipov o poročanju domačih in tujih medijev ter njihova pogostnost) in odzivanja na medijsko poročanje (UKOM ali posamezne službe za odnose z javnostmi);
 - spisek medijev, ki so po zakonu o medijih odgovorni za obveščanje javnosti, in drugih, s kontaktnimi podatki;
 - metodologijo za pokrizno oceno kriznega komuniciranja v konkretni situaciji, po kateri se dopolnijo in spremenijo posamezni načrti kriznega komuniciranja.

5.3.4 Krizno komuniciranje v kompleksni krizi

5.3.4.1 Usklajevanje kriznega komuniciranja

Strokovno podporo in informativno-servisne storitve (obveščanje medijev in organizacija tiskovnih konferenc, priprava (ne)formalnih brifingov za medije, vodenje novinarskega središča, stik s tujimi mediji, objave na spletu), usklajevanje pri pripravi skupnih sporočil za javnost ob kompleksnih krizah (strokovna pomoč pri oblikovanju sporočil, analitiki) prevzame UKOM, ki tudi spremlja komuniciranje z javnostmi in poročanje medijev, po koncu dogodka oziroma normalizaciji stanja pa pripravi analizo komuniciranja in, če je treba, izboljša vladni operativni načrt kriznega komuniciranja oziroma usmerjevalni dokument kriznega komuniciranja. UKOM je koordinator komuniciranja z javnostmi med pristojnimi resorji in organi v strukturi KUV, izvajalci pa bi bili akterji, ki sprejemajo odločitve ter usklajujejo druge akterje in krizni odziv.

UKOM kot samostojna strokovna služba vlade, ki skrbi za obveščanje domače in tuje javnosti o delu vlade, dogodkih v RS in komuniciranje z njima, za promocijske kampanje ter podporo službam za odnose z javnostmi, je organ za usklajevanje kriznega komuniciranja. V komuniciranje se vključi, ko se upravljanje krize prenese na vladno raven in se aktivira struktura KUV, če je treba in na prošnjo, pa se v komuniciranje vključi tudi ob dogodkih na nižjih ravneh (ob področnih krizah ter naravnih in drugih nesrečah), pri čemer daje usmeritve v obliki priporočil, dobrih praks, predvidenih postopkov, osnutkov sporočil in o delovanju na družbenih medijih tudi v primeru področnih kriz. Sodeluje tudi pri postavitvi kriznega medijskega oziroma komunikacijskega centra, če je ta vzpostavljen.

Za izvajanje vseh naštetih nalog v predkriznem in pokriznem obdobju ter med kompleksno krizo mora biti UKOM ustrezno pripravljen in specializiran tudi za krizno komuniciranje. Za krizno komuniciranje mora biti usposobljen vsaj po en predstavnik resornih služb za odnose z javnostmi. Ti glede na vrsto krize sodelujejo z UKOM pri pripravi vsebine sporočil za javnost in pri drugih nalogah kriznega komuniciranja. Predstavniki resornih služb za odnose z javnostmi, strokovnjaki iz UKOM in direktor UKOM ob kompleksni krizi delujejo usklajeno.

Ob kompleksni krizi vodja sekretariata SNAV na srečanja sekretariata povabi tudi direktorja UKOM ali drugega predstavnika. S tem direktorju in strokovnjakom UKOM omogočimo neposreden dostop do informacij o trenutnem dogajanju, ukrepih itn.

5.3.4.2 Priprava sporočil za javnost in komuniciranje z mediji

Ob pojavu krize vsebino sporočil za javnost (tako sporočil o političnih odločitvah kot o delovanju strukture KUV in medresorskem usklajevanju) pripravlja služba za odnose z javnostmi resorja ali organa, na čigar področje kriza najbolj posega. Pri tem sodeluje tudi UKOM. Ekipa za krizno komuniciranje UKOM lahko v pripravo vsebine sporočil za javnost vključi tudi službe za odnose z javnostmi drugih prizadetih resorjev ter usklajuje pripravo vsebine sporočil. Sočasno služba za odnose z javnostmi resorja ali organa, na čigar področje kriza najbolj posega, ter UKOM pripravljata tudi sporočila za tujo javnost. Podobno se pripravljajo tudi sporočila, posredovana po socialnih medijih (twitter, facebook itn.), izjave za govorce oziroma glavne nosilce upravljavskih funkcij v kompleksnih krizah, brifingi itn.

Komuniciranje s prizadeto in splošno javnostjo ob kompleksni krizi mora biti usklajeno. Državljeni morajo s sporočili dobiti informacije o obsegu, posledicah ter vplivu kompleksne krize, o pomoči, ki jo lahko pričakujejo, predvidenih in izvedenih ukrepih kriznega odzivanja ter ukrepih za omilitev posledic, o predvidenemu razvoju dogodkov ter morebitni nevarnosti, samozaščiti ter sodelovanju operativnih organov pri samozaščiti, česar se morajo zavedati tudi odgovorni za pripravo vsebine sporočil za javnost iz prejšnjega odstavka.

Obveščanje oziroma komuniciranje z javnostmi ob kompleksni krizi poteka prek medijev, ki morajo po Zakonu o medijih (2001, 25. člen) na zahtevo državnih organov, javnih podjetij in zavodov brez odlašanja brezplačno objaviti nujna sporočila, povezana z ogrožanjem temeljnih družbenih vrednot in interesov, izhajajoč iz definicije kompleksne krize.

5.3.4.3 Vloga nosilcev upravljavskih funkcij pri kriznem komuniciranju

Po zgledu analiziranih držav ter priporočil akterjev v sistemu nacionalne varnosti, bi lahko med kompleksnimi krizami z javnostmi v Sloveniji komuniciral predstavnik oziroma vodja telesa, ki v takšnih situacijah sprejema odločitve in usklajuje akterje.

Vodja sekretariata SNAV ali njegov namestnik tako komunicirata o operativnih aktivnostih, dogajanju na terenu, o medresorskem usklajevanju in delovanju strukture KUV, o političnih odločitvah pa predsednik vlade in/ali po dogovoru minister, na čigar področju je kriza izbruhnila oziroma nanj najbolj posega. Tak način komuniciranja upošteva tudi psihološki vidik komuniciranja z javnostmi ob kompleksni krizi, saj vzdržuje zaupanje v odgovorne akterje in njihovo verodostojnost, njihova neposredna prisotnost v medijih pa javnost pomirja ter ustvarja občutek nadzora nad dogodkom. Pri dolgotrajnejših krizah lahko nekatera redna sporočila javnosti posredujejo vodja Službe za odnose z javnostmi resorja, na katerega kriza najbolj posega (o operativnih aktivnostih, dogajanju na terenu in medresorskemu usklajevanju) in direktor oziroma predstavnik UKOM kot vladni predstavnik za odnose z javnostmi (o političnih odločitvah).

Prvo sporočilo ob pojavu kompleksne krize oziroma do aktiviranja strukture KUV javnosti posreduje predsednik vlade ali minister iz resorja, na katerega kriza najbolj posega (oziroma resorja, v katerem se je kompleksna kriza razvila iz področne krize ali naravne in druge nesreče). Po aktiviranju strukture KUV informacije o operativnih aktivnostih, dogajanju na terenu, predvidenem razvoju dogodkov, posledicah in medresorskem usklajevanju javnostim posreduje vodja sekretariata SNAV ali njegov namestnik, informacije o političnih odločitvah pa predsednik vlade ali po dogovoru minister iz resorja, na katerega kriza najbolj posega.

5.3.4.4 Komuniciranje s tujimi javnostmi

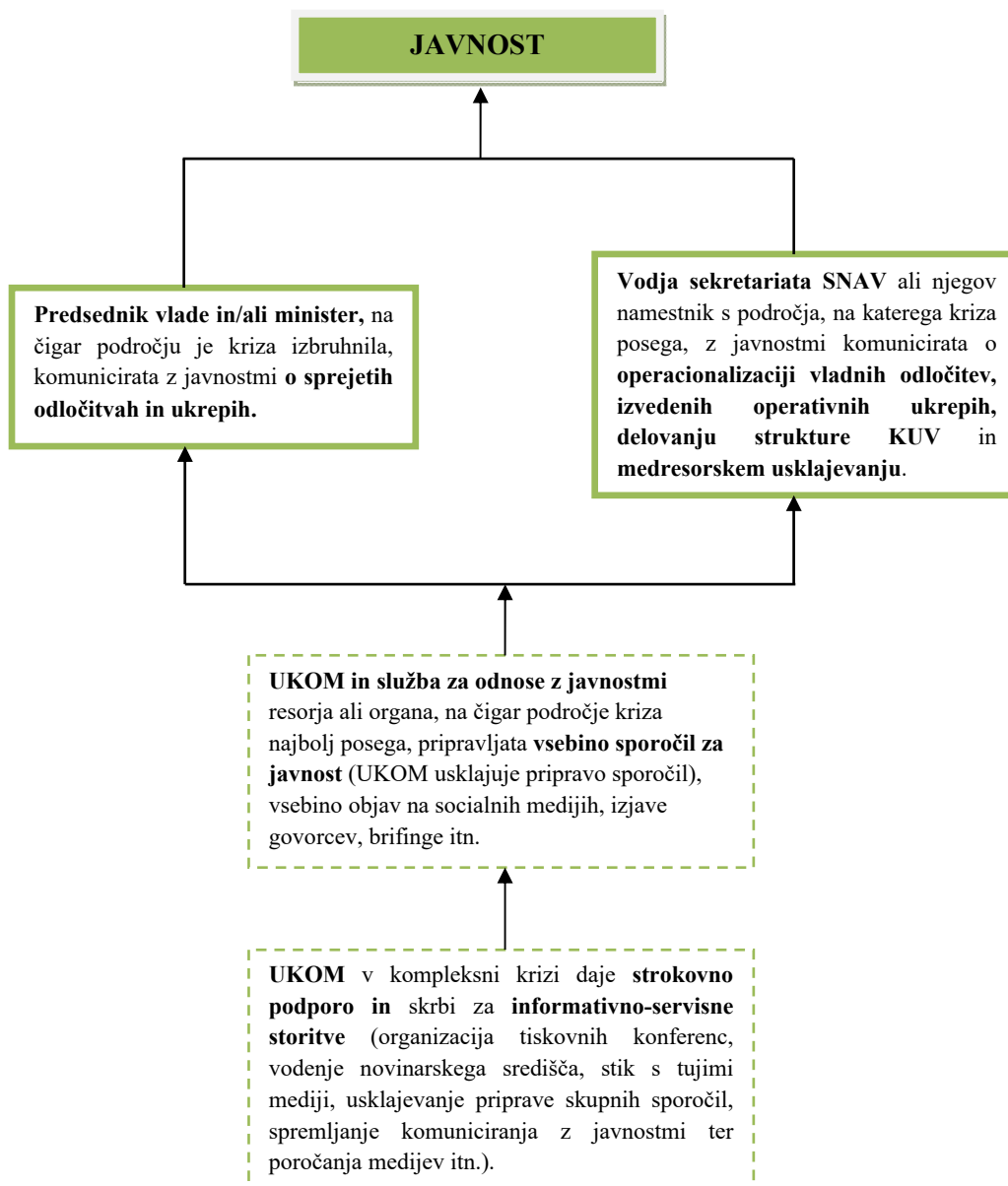
Za obveščanje tuje javnosti o kompleksni krizi v Republiki Sloveniji je pristojen UKOM, ki posreduje sporočila za tujo javnost vsem organom za odnose z javnostmi v tujih državah in mednarodnih organizacijah. Vsebino sporočil za tujo javnost pripravljata služba za odnose z javnostmi resorja ali organa, na čigar področje kriza najbolj posega, ter UKOM, in sicer hkrati z vsebino sporočil za domačo (prizadeto in splošno) javnost.

5.3.5 Predlog modela kriznega komuniciranja

PREHODNO/
PREDKRIZNO
OBDOBJE

UKOM v prehodnem obdobju pripravi **vladni operativni načrt oziroma usmerjevalni dokument za komuniciranje** ob kompleksnih krizah, usklajuje njegovo **implementacijo v posamične državne načrte KUV** za primere različnih kompleksnih kriz ter pripravi **usposabljanje** za akterje, ki bodo v krizah komunicirali z javnostmi, itn.

KRIZA



POKRIZNO
OBDOBJE

UKOM po krizi **pripravi analizo komuniciranja** v konkretni situaciji, ki je vključena tudi v skupno celovito pokrizno analizo, ter, če je treba, izboljša **vladni operativni načrt oziroma usmerjevalni dokument za krizno komuniciranje**.

6 PSIHOSOCIALNA PODPORA AKTERJEM NA STRATEŠKI RAVNI

6.1 UVOD

Kompleksne krize močno vplivajo na žrtve, njihove bližnje, okolico ter akterje, ki v takšnih situacijah delujejo na izvedbeni in strateški ravni. Še posebej pa lahko preizkušajo običajen način spopadanja posameznikov s kriznimi situacijami. Posamezniki so zaradi delovanja ob kompleksnih krizah podvrženi stresu, nekateri pa se lahko soočajo tudi s hujšimi posledicami, kot je porušitev psihološkega, telesnega in socialnega ravnovesja, občutka varnosti, zaupanja itn (Lavrič in Štirn, 2016: 19). Stresno doživljanje razmer je odvisno predvsem od posameznikovega zaznavanja, njegov odziv pa od načina spoprijemanja s stresom. Na to lahko vplivajo različne osebnostne lastnosti, lahko pa tudi zunanji dejavniki (okolje, socialno-ekonomski status itn.) (Lavrič, 2011: 297–298; Lavrič in Vovko, 2016: 94).

Kompleksne krize so lahko po mnenju Solomona (2011, v Lavrič in Vovko, 2016: 94) travmatične, saj prinašajo občutek ranljivosti in izgube nadzora. Zaradi neobičajnosti lahko takšne situacije presegajo zmožnosti posameznikov za njihovo obvladovanje, ogrozijo občutek varnosti in povzročijo občutek velike nevarnosti (Vovko, 2014, Lavrič in Vovko, 2016: 94).

Akterji na izvedbeni ravni, kot so reševalci, gasilci, policisti, in drugi, se stresnim in travmatičnim situacijam ne morejo izogniti. Z ustrezno psihološko obravnavo oziroma psihosocialno podporo jim je mogoče pomagati, da predelajo takšne izkušnje. Tudi akterji na strateški ravni se zaradi dolgotrajnosti kompleksnih kriz, pritiska, nujnosti odločanja, preobremenjenosti ter nerealnih pričakovanj okolice podvrženi nenehnemu stresu, ki lahko vodi do izgorelosti in psihičnih težav. V takšnih situacijah se akterji na strateški ravni na ravni posameznikov soočajo s podobnimi težavami kot akterji na izvedbeni ravni²⁴, zato je treba uvesti mehanizme za lažje premagovanje stresnih in travmatičnih situacij, za preprečitev njihove izgorelosti ter zagotovitev stalnosti in učinkovitosti.

6.2 TEORETIČNI OKVIR

Akterji, ki so ob nesrečah in kriznih dogodkih podvrženi tako imenovanim kataklizmičnim stresorjem z močnim vplivom nanje, imajo lahko zaradi dogodka, »ki ni običajna človekova izkušnja« (Lavrič, 2011: 298), hude posledice. Kadar gre za doživljanje dogodka, ki je travmatičen za vse ljudi, in spopadanje z njim ni odvisno le od zaznave posameznika, so prisotni strah, groza ter občutek nemoči. Travmatični dogodki ne prizadenejo le udeležencev in njihovih bližnjih, temveč tudi opazovalce in vse akterje, ki so bili vključeni v soočenje z dogodkom. Na posameznike močno vplivajo hude nesreče in nasilna dejanja, zlorabe otrok, nevarne bolezni, naravne in tehnološke katastrofe, ugrabitve, teroristični napadi ter vojne, vse

²⁴ Na podlagi objektivnih delovnih stresorjev, s katerimi se soočajo akterji na izvedbeni ravni, ki so določeni na podlagi factorske analize, lahko vidimo, da se tudi akterji na strateški ravni srečujejo s podobnimi stresorji, in sicer z dejavniki ritma dela, socialne izolacije, instinktivne ogroženosti, pritiskom hierarhije, z odgovornostjo, učinkovitostjo vodenja, (pomanjkljivega) usposabljanja itn. Za več informacij glej Bijelić (2012: 16).

travmatične izkušnje pa lahko povzročijo tudi dolgotrajne posledice (potravmatski stresni sindrom) (Lavrič, 2011: 298–299).

Pri akterjih, ki so ob naravnih in drugih nesrečah ter ob kriznih dogodkih izpostavljeni travmatičnim izkušnjam, se pojavi potreba po psihološki pomoči (še posebno pri nekaterih poklicih na izvedbeni ravni). Posamezniki, ki so zaradi narave dela, ki ga opravljajo, bolj izpostavljeni takšnim dogodkom, poskušajo delovati preventivno, pri tem pa ima zelo pomembno vlogo socialno okolje. Socialno oporo lahko posamezniki dobijo »v obliki koristnih informacij, otipljive opore v obliki konkretnih aktivnosti drugih, čustvene opore, opore v smislu potrditev posameznikovih prepričanj in občutkov ter socialne vključenosti« (Payne in Walker v Lavrič, 2011: 299). Pri soočanju s stresom, ki izhaja iz travmatičnih, kriznih dogodkov, so pomembna tudi različna usposabljanja o preventivnem delovanju in soočanju s takšnimi situacijami, o komunikaciji itn. (ICZR v Lavrič, 2011: 299).

Kot navaja Lavričeva, imajo nekatere države v zahodni Evropi in Severni Ameriki »/.../ organiziran sistem psihosocialne pomoči« (Lavrič, 2011: 299), oziroma programe, ki obsegajo »/.../ usposabljanje in izobraževanje osebja za dajanje prve psihološke pomoči na kraju reševanja in tudi za prepoznavanje in sprejemanje lastnih potreb po čustveni opori« (Lavrič, 2011: 299). Namen podpore akterjem, ki se soočajo z reševanjem katastrofalne oziroma krizne situacije, je preprečiti njihovo izgorevanje in doseči hitrejše okrevanje ter zagotavljanje stalnosti in učinkovitosti.

Glede na izkušnje pri dajanju psihološke pomoči akterjem na izvedbeni ravni je najpogostejše preventivno delovanje na ravni posameznika, sledi takojšnja pomoč ob dogodkih v obliki aktivnega poslušanja zaupnikov med kolegi, nato pa se v 24 urah opravijo še kratki razbremenili pogovori v manjših skupinah. Po prvem dnevu, vse tja do tretjega dneva po dogodku, je akterjem, ki so se soočili s travmatičnim dogodkom, mogoče pomagati še z daljšimi pogovori v večjih skupinah, pri čemer skupine tvorijo člani, ki so ob travmatičnem dogodku skupaj delovali tudi na terenu, pogovor pa vodi oseba, ki je skupino tudi vodila na terenu. Z vsemi omenjenimi tehnikami, ki jih ne uporabimo vedno in na vseh ravneh, se zmanjšujeta stres in verjetnost, da bi bilo za akterje nujno zdravljenje v obliki terapije, ki je ob akutnih in kroničnih potravmatskih stresnih motnjah seveda nujna. Za nekatere akterje na izvedbeni ravni neprekinjeno delujejo tudi telefonske krizne linije oziroma telefoni za klic v stiski (npr. krizni liniji s psihologi za pripadnike SV in Policije).

Potreba po psihosocialni podpori akterjem na vseh ravneh se »/.../ je kot posledica pogostejših naravnih in drugih nesreč« (Lavrič, 2011: 299), spremenjene narave groženj, spremenjenega varnostnega okolja ter hitrejšega in intenzivnejšega načina življenja prebivalcev, ki jim akterji na različnih ravneh pomagajo, pa tudi njih samih, močno povečala. Uvajanje psihosocialne podpore za akterje znotraj podsistemov nacionalne varnosti je bilo postopno, na podlagi slovenskih in tujih izkušenj ter praks, hkrati pa se je zmanjšala stigmatizacija tistih, ki zaprosijo za pomoč.

6.3 PREDLOG ZA NADGRADNJO PSIHOSOCIALNE PODPORE AKTERJEM NA STRATEŠKI RAVNI

Izkušnja z migrantsko krizo je pokazala na potrebo po psihosocialni podpori akterjem na strateški ravni, ki so bili zaradi dolgotrajnosti situacije, pritiska, nujnosti odločanja, preobremenjenosti ter nestvarnih pričakovanj okolice podvrženi nenehnemu stresu, ki lahko vodi do izgorelosti in tudi psihičnih težav. V takšnih situacijah se posamezniki na strateški ravni soočajo s podobnimi težavami kot akterji na izvedbeni ravni, zato predlagamo, da se tudi strateško za raven v kompleksnih krizah zagotovi psihosocialna podpora, s katero bi preprečili izgorelost akterjev ter zagotovili njihovo stalnost in učinkovitost. Če je treba, se psihosocialna pomoč zagotovi tudi njihovim družinskim članom.

Psihosocialna podpora akterjem na strateški ravni se zagotavlja na treh ravneh:

- **pred kompleksno krizo:** najprej uvedba psihosocialne podpore na strateški ravni (v prehodnem obdobju, vključno s pripravo smernic ter organizacijo in izvedbo preventivnih usposabljanj za akterje in usposabljanj za psihologe, ki bi v kompleksni krizi lahko prevzeli usklajevanje psihosocialne podpore);
- **med kompleksno krizo:** psihološki razbremenilni pogovori akterjev s psihologi za razbremenitev, spremljanje delovanja ter preprečevanje preobremenjenost in izgorelosti akterjev, ocenjevanje kritične situacije z vidika psihosocialnih vplivov nanje, ocenjevanje potreb po zagotavljanju psihosocialne pomoči na strateški ravni ter identifikacija ranljivih posameznikov;
- **po kompleksni krizi:** svetovanje o nadaljnji strokovni pomoči znotraj zdravstvenega sistema in analiza zagotavljanja psihosocialne podpore na strateški ravni.

6.3.1 Pred kompleksno krizo

Operativna skupina sekretariata SNAV v prehodnem obdobju po posvetu z URSZR, SV, policijo ter medresorsko delovno skupino za izdelavo temeljnega dokumenta za načrtovanje, usposabljanje in izvajanje psihosocialne pomoči ob nesrečah, imenovano s sklepom vlade št. 02401-11/2016/3 z dne 26. 5. 2016, pripravi nabor desetih strokovnjakov iz URSZR, SV, policije in zdravstvenega sistema, ki bi lahko bili koordinatorji za psihosocialno podporo in bi ob kompleksni krizi prevzeli usklajevanje psihosocialne pomoči za akterje na strateški ravni (lahko tudi na izvedbeni ravni) oziroma jo zagotavljali sami. Seznam potrdi vlada s sklepom, in sicer za pet let. Pri tem gre za nabor desetih strokovnjakov, izmed katerih vodja SSNAV ob pojavu kompleksne krize glede na njeno vrsto aktivira enega strokovnjaka, koordinatorja za psihosocialno podporo, ki predvsem spremlja delovanje akterjev v strukturi KUV ter jim daje psihosocialno podporo. Če se pokaže potreba po več strokovnjakih, ki bi zagotavljali psihosocialno podporo akterjem na strateški ravni, pa prvi aktivirani strokovnjak (koordinator) prevzame funkcijo usklajevanja zagotavljanja psihosocialne pomoči akterjem na strateški ravni, sam spremlja njihovo delovanje, drugi aktivirani strokovnjaki pa akterjem na strateški ravni zagotavljajo psihosocialno podporo. Če so potrebe po psihosocialni podpori na izvedbeni ravni velike in zaposlujejo vse strokovnjake, ki so na voljo znotraj posameznega

podсистema, se lahko kljub drugačni vrsti krize že ob njenem nastanku kot koordinator za psihosocialno podporo na strateški ravni aktivira strokovnjak iz drugega podсистema (npr. ob kompleksni krizi s področja notranje varnosti se lahko najprej aktivira strokovnjak iz SV, če strokovnjaki iz podсистema notranje varnosti zagotavljajo podporo na operativni ravni in niso na voljo).

Vlada v nabor mogočih koordinatorjev za psihosocialno podporo na strateški ravni imenuje deset oseb iz URSZR, SV in policije ter iz zdravstvenega sistema, ki v določenem številu zagotavljajo psihosocialno podporo na strateški ravni. Opravljajo vse naloge, povezane z zagotavljanjem psihosocialne pomoči akterjem na strateški ravni pred in med krizo ter po njej. Število imenovanih strokovnjakov iz posameznih organov ni točno določeno, odvisno je od njihove razpoložljivosti. Za zagotavljanje celovite psihosocialne podpore je dopuščena možnost imenovanja tudi drugih strokovnjakov, npr. sociologov, socialnih delavcev idr.

Skupina koordinatorjev za psihosocialno pomoč se v prehodnem obdobju sestane ter oceni, kakšno znanje bi sami za zagotavljanje psihosocialne podpore na strateški ravni še potrebovali ter pripravi usposabljanja zase in za akterje na strateški ravni (oziroma presodi, kakšno usposabljanje na izvedbeni ravni je primerno tudi za strateško raven). Ti strokovnjaki bi v kompleksni krizi akterjem na strateški ravni zagotavljali pogovore, jim svetovali o tehnikah sproščanja ter pazili na preobremenjenost. Usposabljanja strokovnjakov, koordinatorjev za psihosocialno podporo (vseh strokovnjakov z nabora, ki ga potrdi vlada), se ponovijo vsaj na pet let (glede na vladno imenovanje in rotacijo), poleg tega so vsi vključeni tudi v nacionalno vajo kriznega upravljanja in vodenja²⁵. Pri tem mora biti scenarij vaje zasnovan tako, da aktivno vključuje vsaj enega psihologa (vsaj koordinatorja za psihosocialno pomoč na strateški ravni, odvisno od vrste krize).

Naloge skupine mogočih koordinatorjev v prehodnem obdobju so:

- priprava postopkovnika oziroma pravilnika za zagotavljanje in usklajevanje psihosocialne podpore na strateški ravni, ki ureja imenovanje, delovanje, naloge, pristojnosti in druga vprašanja o zagotavljanju psihosocialne podpore na strateški ravni (imenovanje, aktiviranje in delovanje koordinatorja za psihosocialno podporo, aktiviranje in delovanje drugih strokovnjakov, vrstni red aktiviranja, dolžnosti in pravice izvajalcev, strokovna podpora izvajalcem, logistična podpora itn.);
- ocena primernosti sedanjih preventivnih usposabljanj na izvedbeni ravni ter priprava in izvedba usposabljanj za akterje na strateški ravni, vključno z napotki za preventivo pred poklicnim izgorevanjem, zmanjševanjem stresnega odziva ter za seznanitev z morebitnimi čustvenimi, miselnimi, telesnimi in vedenjskimi odzivi na krizne dogodke, sodelovanje z drugimi akterji ter izmenjavo izkušenj²⁶;
- priprava oziroma organizacija usposabljanj za potencialne koordinatorje psihosocialne podpore na strateški ravni, skladno s postopkovnikom oziroma pravilnikom za zagotavljanje in usklajevanje psihosocialne podpore na strateški ravni;

²⁵ Za več informacij glej predlog za nadgradnjo vaj in simulacij kriznega upravljanja in vodenja.

²⁶ Za več informacij glej Lavrič, 2014: 36.

-
- priprava nabora strokovnjakov iz zdravstvenega sistema, pri katerih lahko akterji po kompleksni krizi (prenehanju delovanja strukture KUV) najdejo pomoč.

Pri svojem delu se skupina mogočih koordinatorjev za zagotavljanje psihosocialne podpore, ki bi v prehodnem obdobju (najpozneje pa v enem letu) izvedla našete naloge, opira na izkušnje iz tujine, predvsem na izkušnje uvajanja modela psihosocialne pomoči na izvedbeni ravni (URSZR, SV in policija).

Znotraj URSZR, SV in policije se imenujejo mogoči koordinatorji psihosocialne podpore, ki se usposobijo za to podporo in v kompleksni krizi izmenično dajejo podporo akterjem na strateški ravni, če je treba. Za psihosocialno podpro na strateški ravni se usposobijo tudi psihologi iz zdravstvenega sistema, ki so uvrščeni v nabor mogočih koordinatorjev za psihosocialno pomoč na strateški ravni in so aktivirani v krizi, ko je treba. Zaradi kadrovske podhranjenosti in predvidenih dodatnih nalog v kompleksni krizi je za zagotavljanje psihosocialne podpore na izvedbeni in strateški ravni, ki bi jo dajali strokovnjaki URSZR, SV in policije, treba skladno z merili za organiziranje in opremljanje enot, služb in organov znotraj podsistemov nacionalne varnosti povečati število psihologov, ki delujejo v teh organih. Sredstva, način delovanja in plačila strokovnjakov za zagotavljanje te podpore (vseh, tudi iz zdravstvenega sistema) se opredelijo v postopkovniku oziroma pravilniku za zagotavljanje in usklajevanje psihosocialne podpore na strateški ravni.

Vsa izobraževanja psihologov, mogočih koordinatorjev za psihosocialno podporo na strateški ravni ter akterjev na strateški ravni, se izvajajo v Izobraževalnem centru za zaščito in reševanje RS, na Policijski akademiji, v GŠSV in drugih organih. Usposabljanja strokovnjakov z nabora za psihosocialno podporo na strateški ravni so skupna.

Za zagotavljanje psihosocialne pomoči na izvedbeni ravni potekajo različne preventivne akcije in izobraževanja. Sedanja usposabljanja o preventivi pred stresom, reševanju konfliktov, doživljanju nesreč in kriz ter timskega delu, ki se izvajajo za akterje na izvedbeni ravni, bi bilo treba izvesti tudi za akterje na strateški ravni, če so zanje primerna. Takšno preventivno usposabljanje akterjev na strateški ravni se izvede enkrat v mandatu, in sicer ob nastopu mandata (kot državna vaja kriznega upravljanja in vodenja) (Lavrič, 2011: 303).

6.3.2 Med kompleksno krizo

Vodja sekretariata SNAV v kompleksni krizi oziroma ob aktiviranju strukture KUV z vnaprej potrjenega nabora strokovnjakov iz URSZR, SV, policije in zunanjih strokovnjakov določi koordinatorja za psihosocialno podporo, ki glede na vrsto krize prevzame usklajevanje psihosocialne podpore za aktivirane posameznike na strateški in izvedbeni ravni (na izvedbeni ravni skrbi le za povezavo med psihologi, ki delujejo na strateški in izvedbeni ravni) ter, če je treba, za njihove družinske člane. Ta koordinator za psihosocialno podporo spremlja predvsem delovanje akterjev v strukturi KUV ter skrbi za psihosocialno podporo, ob izkazani potrebi pa vodi sekretariata SNAV predlaga aktiviranje še drugih usposobljenih strokovnjakov z nabora mogočih koordinatorjev za psihosocialno podporo (po naši oceni zadoščata dva hkrati, drugi pa delujejo na izvedbeni ravni) ter usklajuje njihovo delo. Če so

potrebe manjše, pa je lahko aktiviran le tako imenovani koordinator, ki daje podporo akterjem na strateški ravni. Sočasno aktiviranje koordinatorja za psihosocialno pomoč s strukturo KUV je bistvena za spremljanje situacije in psihofizičnega stanja akterjev na strateški ravni, preprečevanje njihovega izgorevanja ter vrednotenje potreb po dodatni psihosocialni pomoči.

Ne glede na število aktiviranih psihologov pa je treba v kompleksni krizi akterjem na strateški ravni zagotavljati:

- psihološke razbremenilne pogovore, psihološko svetovanje ter zmanjševanje stresnih in travmatskih odzivov (če je treba);
- svetovanje o razbremenitvi, sproščanju in osredotočanju (primerne in potrebne aktivnosti v konkretni situaciji);
- spremljanje njihovega delovanja ter preprečevanje preobremenjenosti in izgorelosti psihologov;
- presoja kritične situacije z vidika zmožnosti akterjev za nadaljnje opravljanje dela;
- presoja potreb po zagotavljanju dodatne psihosocialne pomoči ter identifikacija ranljivih posameznikov.

Psihosocialna podpora akterjem na strateški ravni se mora zagotavljati ob:

- nenadnih in redkih dogodkih, ki so izrazito stresni, vznemirjajoči ter povzročajo občutke nemoči, ogroženosti in izgube (npr. teroristični napad);
- dolgotrajnih kompleksnih krizah;
- kompleksnih krizah velikih razsežnosti (veliko število žrtev, hude poškodbe, udeležba otrok, velike posledice);
- situacijah velike ogroženosti oziroma povečevanju razsežnosti kompleksne krize (naravne nesreče, ki dosežejo razsežnosti kompleksne krize).

V kompleksni krizi koordinator za psihosocialno podporo deluje v NCKU, s čimer mu je zagotovljen dostop do vseh organov in akterjev v strukturi KUV. Pri delu morajo koordinator in vsi aktivirani psihologi upoštevati načela strokovnosti, strokovne smernice za psihosocialno pomoč na strateški ravni ter etični kodeks Društva psihologov Slovenije, hkrati pa morajo ob imenovanju v skupino mogočih koordinatorjev za psihosocialno pomoč pridobiti dovoljenje za dostop do tajnih podatkov najvišje stopnje tajnosti.

6.3.3 Po kompleksni krizi

Koordinator za psihosocialno podporo na strateški ravni in drugi aktivirani psihologi prenehajo delo, ko preneha delovati struktura KUV. S prenehanjem delovanja strukture KUV se zagotavljanje psihosocialne pomoči prenese na zdravstveni sistem. Akterjem, ki so v kompleksni krizi potrebovali podporo, in tistim, za katere menijo, da so psihološke posledice akutne, kronične oziroma lahko sprožijo potravmatski stresni sindrom ali drugo duševno bolezen, koordinator in aktivirani psihologi svetujejo, kje lahko najdejo pomoč, tudi zunaj lokalnega okolja (z vnaprej pripravljene nabora strokovnjakov iz zdravstvenega sistema za pomoč po krizi).

Akterjem na strateški ravni bi bilo v prihodnosti za zagotavljanje pomoči po kompleksni krizi treba omogočiti tudi uporabo dežurnih linij, ki so trenutno na voljo le za akterje na izvedbeni ravni (npr. dežurni telefon SV).

Po kompleksni krizi koordinator za psihosocialno pomoč na strateški ravni s pomočjo drugih aktiviranih psihologov pripravi analizo zagotavljanja psihosocialne podpore v konkretni situaciji, ki je sestavni del končne celovite pokrizne analize po tem dogodku.

Glede na pričakovano prepletanje psihosocialne pomoči na strateški in izvedbeni ravni (glede na to, da mogoči koordinatorji za psihosocialno podporo in aktivirani psihologi prihajajo iz podsistemov nacionalne varnosti) ter na kadrovske razlike znotraj podsistemov nacionalne varnosti bo v prihodnosti povezovanje psihologov na vseh ravneh še bolj pomembno in nujno.

7 ANALIZA PO KOMPLEKSNI KRIZI ALI VAJI KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA

7.1 UVOD

Funkcije kriznega upravljanja in vodenja ter delovanje pristojnih akterjev v kompleksni krizi se razlikuje glede na stopnjo krize, nekatere funkcije je treba zagotoviti že pred krizo. Naloge, povezane z odzivanjem ter omejevanjem razsežnosti in posledic kompleksne krize, se izvajajo med dogodkom, po normalizaciji pa je treba celovito opraviti pokrizno analizo. Kompleksne krize so namreč izhodišče za učenje ter nadaljnje oblikovanje strukture KUV, zato pokrizna analiza pomeni eno pomembnejših funkcij, ki jih je treba zagotoviti za učinkovit prihodnji krizni odziv. Pri pokriznih analizah gre po mnenju Garnetta in Kouzmina (v Prezelj, 2005a: 94) za vrednotenje strukture KUV, za iskanje pomanjkljivosti in odgovornosti, evalvacijo predkrizne in krizne dejavnosti ter odkrivanje sistemskih pomanjkljivosti, pri čemer v strukturo KUV prihajajo povratne informacije, ki pomenijo izhodišče za odpravo napak ter prihodnje izboljšave strukture in njenega delovanja (Prezelj, 2005b: 190).

V kompleksni krizi so aktivirani številni akterji na strateški in operativni ravni, zaradi česar mora biti narejena tudi medresorska pokrizna analiza. Ta pomeni nadaljevanje pred- in medkriznega sodelovanja ter omogoča medorganizacijsko učenje, do katerega pride z izmenjavo informacij ter izkušenj med posameznimi akterji na strateški in operativni ravni. Po mnenju Boina in Lagadeca (v Malešič in drugi, 2006: 12) morajo biti pokrizne analize in poročila usklajeni.

Struktura KUV mora tako predvideti tudi mehanizem za celovito medresorsko in medorganizacijsko pokrizno analizo, s katero se razširjajo bistvene ugotovitve odzivanja na kompleksno krizo. Celovita analiza po kompleksni krizi se mora po mnenju Prezlja (2007: 20) opraviti po enotnem mehanizmu za pokrizno analizo, oblikovanem vnaprej.

7.2 TEORETIČNI OKVIR

Krize pomenijo izhodišče za učenje ter nadaljnje oblikovanje strukture KUV. Po mnenju strokovnjakov gre pri pokriznem analiziranju za ocenjevanje učinkovitosti delovanja pred in med kompleksno krizo in po njej. Brändström in Malešič (2004) izpostavljata pomen preteklih izkušenj, pokriznih analiz ter poročil po vajah in kriznih dogodkih. Drugi avtorji, kot so Quarantelli (2000) ter Boin in Lagadec (2000: 188) pa opozarjajo tudi na selektivno učenje odgovornih akterjev po krizi ter pomanjkljivo medorganizacijsko prenašanje izkušenj, ki izvira iz odsotnosti mehanizmov za analiziranje in prenos spoznanj. Poleg tega akterji, ki bi se radi izognili odgovornosti za svoje delovanje, ne vidijo radi, da se njihovo delo analizira in vrednoti, analiza ali interpretacija krize pa se lahko sprevrže v obtoževanje med odgovornimi in nasprotniki ter v iskanje krivde in odgovornosti (Rosenthal, Charles in T'Hart, 1989: 22; Rosenthal in Kouzmin, 1997: 7; Prezelj, 2005b: 193–194). V nekaterih primerih strokovnjaki opozarjajo tudi na preveliko osredotočenost zgolj na eno preteklo kompleksno krizo ter na prikrojevanje kriznih izkušenj in spominov (Rosenthal in Kouzmin, 1997: 10; T'Hart, Heyse in Boin, 2001: 184; Prezelj, 2005b: 193–194). Zaradi teh vzrokov je analize po kompleksnih

krizah, ki zahtevajo delovanje številnih različnih akterjev, treba opraviti na medorganizacijski ravni, saj se s tem poveča možnost učenja posamezne organizacije tudi iz izkušenj drugih. Pokrizne analize in poročila morajo biti usklajeni ter pripravljene na podlagi skupnega, enotnega mehanizma oziroma metodologije za pripravo medorganizacijskih analiz in poročil.

Ob kompleksnih krizah, ki presegajo zmogljivosti enega resorja in zahtevajo aktiviranje strukture KUV, sta po krizi nujni celoviti medresorski ocena in analiza. Gre za nadaljevanje predkriznega in kriznega sodelovanja akterjev, s katerim se ovrednotijo in analizirajo ukrepi, sprejeti in izvedeni pred krizo in med njo, oceni škoda ter pripravijo predlogi in izpopolnijo načrti za spoprijemanje z naslednjo kompleksno krizo (Prezelj, 2005a: 94; Prezelj, 2007: 19-20). Struktura KUV mora tako predvideti tudi mehanizem oziroma metodologijo za celovito medresorsko in medorganizacijsko analizo, s katero se razširjajo bistvene ugotovitve odzivanja na krizo.

7.3 PREDLOG ZA NADGRADNJO POKRIZNEGA ANALIZIRANJA

Pokrizno analiziranje in vrednotenje poteka v proučevanih državah na različnih ravneh. V vseh izmed njih pa se po kompleksnih krizah pripravijo analize, evalvacije ali poročila. V večini proučevanih držav se analize izvajajo na ravni organov za usklajevanje ali resorjev, v katere so ti organi umeščeni. Tudi ob preteklih naravnih in drugih nesrečah v Republiki Sloveniji so se delne analize in poročila pripravljali na ravni resorjev in podsistemov nacionalne varnosti, celovitejšo analizo pa je pripravil organ, ki je usklajeval akterje, običajno torej URSZR, ob vajah pa je bilo usklajevanje različnih akterjev in dejavnosti v pristojnosti vodstva vaje, zato je to poskrbelo tudi za izvedbo pokrizne analize. Ob preteklih dogodkih je bilo na različnih ravneh izvedenih več analiz, vendar običajno nestrukturiranih in brez večje kritike. Izhajajoč iz tuje in dosedanje domače dobre prakse je treba analizo in evalvacijo po kompleksni krizi narediti na ravni organa, ki prevzame usklajevanje, in v sodelovanju z zunanjimi strokovnjaki. Za to ni nujno stalno telo, pač pa le enotna metodologija, po kateri se pripravljajo vse pokrizne analize. Te bi morale vsebovati nekatere splošne informacije, njihova priprava po vnaprej pripravljene enotni metodologiji pa bi omogočala hitrejše izvajanje ter enotnejše rezultate za prihodnje izboljšave. Analize in ocene bi bilo po enotni metodologiji treba opraviti tudi po vseh vajah kriznega upravljanja in vodenja.

7.3.1 Namen pokrizne analize

Analize po kompleksnih krizah ter vajah kriznega upravljanja in vodenja pomenijo zaključno fazo procesa upravljanja konkretne kompleksne krize oziroma zaključno fazo vaje. Namenjene so ocenjevanju učinkovitosti delovanja strukture KUV pred in med krizo ter po njej in njenemu izpopolnjevanju, dopolnjevanju in usmerjanju načrtov kriznega upravljanja in vodenja (ko bodo ti pripravljene), izpopolnjevanju programov usposabljanj, vaj, normativnopravnih aktov, strategij in usmerjevalnih dokumentov, ki se deloma nanašajo na delovanje strukture KUV, ter iskanju odgovornosti in preverjanju delovanja akterjev na izvedbeni ravni. Dajejo sistemske povratne informacije ter so izhodišče za nadaljnje delovanje strukture KUV.

7.3.2 Izvedba pokrizne analize

Celovito medresorsko analizo oziroma evalvacijo, ki prispeva k pokriznemu učenju in izboljšanju strukture KUV po kompleksni krizi, izhajajoč iz prakse tujih držav in delovanja ob preteklih naravnih in drugih nesrečah, opravi organ, ki je v krizi prevzel usklajevanje kriznega odziva in akterjev. Glede na to, da v predlagani strukturi KUV usklajevanje prevzmeta sekretariat SNAV in njegov vodja, je treba tudi pokrizno analizo opraviti na tej ali podobni ravni. Pokrizno analizo izvede (ali usklajuje njeno izvedbo) stalna operativna skupina sekretariata SNAV²⁷, ki je aktivno vključena v odzivanje na krizo ter sekretariat SNAV in njenega vodjo v vseh razmerah podpira pri delovanju. Po odločitvi vlade lahko pokrizno analizo izvede tudi kak drug organ, operativna skupina sekretariata SNAV pa usklajuje njeno izvedbo. Operativna skupina v podporo sekretariatu SNAV in njegovemu vodji deluje že med kompleksno krizo (kot del ožje svetovalne skupine vodje sekretariata SNAV ali v medresorski analitični skupini), hkrati pa jo sestavljajo predstavniki ključnih resorjev, kar omogoča neposreden pretok podatkov in informacij za celovito pokrizno analizo.

V pripravo pokrizne analize mora operativna skupina sekretariata SNAV, odvisno od vrste krize, vključiti tudi strokovnjake, ki so med krizo delovali na terenu, ter zunanje neodvisne strokovnjake za zagotavljanje objektivnosti analize.

Resorji in podsistemi nacionalne varnosti ter drugi organi na različnih ravneh, ki sodelujejo pri odzivu na kompleksno krizo, še naprej pripravljajo svoje delne analize dogodkov in vaj. Delne analize resorji in podsistemi kot informacije s svojega področja posredujejo operativni skupini sekretariata SNAV. Na podlagi teh informacij (različnih delnih analiz) operativna skupina sekretariata SNAV pripravi celovito pokrizno analizo. Delne pokrizne analize na nižji ravni pa niso obvezne, saj lahko operativni skupini sekretariata SNAV resorji in podsistemi posredujejo tudi zgolj informacije (obdelane podatke o delovanju resorja ali podsistema med kompleksno krizo), operativna skupina pa iz njih pripravi končno analizo. Operativna skupina sekretariata SNAV pokrizno analizo začne takoj po prenehanju delovanja strukture KUV oziroma po koncu krize ali vaje kriznega upravljanja in vodenja. V sedmih dneh po prenehanju delovanja strukture KUV operativna skupina sekretariata SNAV pozove akterje kriznega odzivanja, naj ji zagotovijo informacije in delne analize za pripravo celovite pokrizne analize. Zahtevane informacije ter pripravljene delne analize kompleksnih kriz in vaj za izvedbo celovite pokrizne analize morajo resorji in podsistemi operativni skupini sekretariata SNAV posredovati najpozneje v enem mesecu po pozivu.

Del pokrizne analize je tudi analiza kriznega komuniciranja z javnostmi, ki jo pripravi UKOM in jo posreduje operativni skupini sekretariata SNAV²⁸.

²⁷ Operativna skupina sekretariata SNAV bi pokrizno analizo lahko izvedla le ob ustreznih prispevkih operativnih nosilcev oziroma relevantnih akterjev (pripravljene delne analize), pri čemer so dodana vrednost analize predvsem celostna sinteza, umeščanje ocen in predlogov v širšo perspektivo, celostno vrednotenje predlogov in zaokrožitev delnih analiz.

²⁸ Glej predlog za nadgradnjo kriznega komuniciranja.

Celovito pokrizno analizo tako izvede operativna skupina sekretariata SNAV (ali kak drug organ, ki ga pooblasti vlada, operativna skupina pa usklajuje njeno izvedbo) po vsaki kompleksni krizi ali vaji kriznega upravljanja in vodenja, in sicer po enotni metodologiji ter najpozneje v šestih mesecih po kompleksni krizi oziroma prenehanju delovanja strukture KUV ali vaji kriznega upravljanja in vodenja. Pomembno je, da po vaji pokrizno analizo pripravijo vadbenci, ki bi tudi v resničnih okoliščinah prevzeli to nalogo.

Za izvedbo enotne pokrizne analize operativna skupina sekretariata SNAV najpozneje v enem letu (po imenovanju) pripravi enotno metodologijo za pokrizno analizo, ki ustreza celotni strukturi KUV in vsem vrstam kompleksnih kriz.

Operativna skupina sekretariata SNAV od celovite pokrizne analize, ki jo je pripravila po kompleksni krizi ali vaji kriznega upravljanja in vodenja, vodilnim akterjem v strukturi KUV (predsedniku vlade, vladi, SNAV in sekretariatu SNAV) predstavi le bistvene izsledke z opisom krize, deležniki, odzivom, ugotovljenimi pomanjkljivostmi in prednostmi ter predlogi za izboljšanje kriznega odziva. Analizo obravnava in potrdi vlada na seji, pri tem določi (ali potrdi, če je že določen v analizi) tudi rok za odpravo pomanjkljivosti, ugotovljenih v analizi. Hkrati se krajša različica analize kompleksne krize ali vaje pripravi tudi za javnost. Ta analiza je javno dostopna, javnosti pa jo predstavi UKOM (npr. objavi na svoji spletni strani).

7.3.3 Vsebina pokrizne analize

Celotna pokrizna analiza in analiza vaje kriznega upravljanja in vodenja pa morata vsebovati te splošne podatke:

- namen in cilj analize konkretne kompleksne krize ali vaje kriznega upravljanja in vodenja ter metodologija, uporabljena pri analizi;
- kratek opis kompleksne krize/vaje kriznega upravljanja in vodenja: kje, kdaj, kaj, zakaj, koliko časa, opis, razvoj in razsežnosti krize;
- podatke o organih oziroma funkcijah, vključenih v krizni odziv na strateški in operativni ravni ter njihovo delovanje: seznam vseh sodelujočih, s kratkim opisom nalog, aktivnosti in pristojnosti pred in med krizo ter po njej, vključno s časom in krajem izvajanja nalog;
- kako se je izvajalo krizno opozarjanje odgovornih akterjev, ali je bilo pravočasno;
- kdo je ocenjeval oziroma kako se je pred dogodkom ocenjevala ogroženost zaradi konkretne kompleksne krize, ali so bile ocene celovite in zadostne;
- ali so bile za to vrsto dogodka izvedene vaje (na lokalni, nacionalni, mednarodni ravni); če da, katere, kdaj in kratek opis (kot v točki 1). Kaj so doprinesle k soočanju s konkretno kompleksno krizo? Katere stvari je po ugotovitvah na vaji treba izboljšati in so bile do pojava konkretne kompleksne krize v resnici izboljšane oziroma obratno katere so se

izkazale za neučinkovite, neuspešne itn. ter do pojava konkretne krize še niso bile popravljene, izboljšane;

- ali za konkretno kompleksno krizo obstaja državni načrt kriznega upravljanja in vodenja; ocena ustreznosti konkretnega državnega načrta, kriznega odziva (ali ocena uresničitve predhodno zastavljenih ciljev vaje kriznega upravljanja in vodenja) z nepravilnostmi in pomanjkljivostmi, ki so se pojavile v konkretni kompleksni krizi, ocena omejenosti oziroma ustreznosti zmogljivosti, nujnih za odziv na konkretno krizo, s predlogi za odpravo pomanjkljivosti in zagotovitev ustreznih zmogljivosti s predlaganimi načini, roki za izvedbo ter pridobljenimi pozitivnimi izkušnjami;
- pri vajah ocena načrtovanja vaje ter ocena ustreznosti načrta, ki je bil na vaji preizkušen, z nepravilnostmi in pomanjkljivostmi, ki so bile ugotovljene, predlogi za njihovo odpravo ter pridobljenimi pozitivnimi izkušnjami;
- če državnega načrta kriznega upravljanja in vodenja ob konkretni kompleksni krizi ni, na podlagi katerih operativnih načrtov so delovali akterji oziroma kateri načrti so bili aktivirani ob konkretnem dogodku; ali je bila potrebna kombinacija različnih načrtov;
- ali je bilo usklajevanje kriznega odziva in akterjev učinkovito ter ali je prišlo do neusklajenosti akterjev ali aktivnosti;
- opis izrednih srečanj (neopredeljenih s postopkovnikom) vlade, SNAV in sekretariata SNAV med kompleksno krizo (s kakšnim namenom in rezultati srečanja);
- kako so si akterji med kompleksno krizo izmenjevali informacije, po katerih informacijsko-komunikacijskih kanalih, ali je bila povezava med njimi zadostna in učinkovita;
- v celovito pokrizno analizo je vključena tudi analiza komuniciranja z javnostmi, ki jo po kompleksni krizi ali vaji kriznega upravljanja in vodenja pripravi UKOM. Vsebuje informacije o tem, kako je potekalo obveščanje javnosti, prek katerih organov oziroma funkcij in kako so bile medijem in javnosti posredovane informacije (tudi vrsta medijev); kako so mediji pridobivali informacije, ali je bilo poročanje korektno, senzacionalistično. UKOM v sklopu analize komuniciranja pripravi tudi kratek povzetek medijskih poročil (kako so poročali nekateri mediji, kaj so poročali v tujini itn.);
- obseg prostovoljne pomoči (seznam vključenih nevladnih in humanitarnih organizacij s številom prostovoljcev in nalog, ki so jih opravljali ter številom opravljenih prostovoljnih ur), če ni že vključen v tretjem odstavku;
- obseg psihosocialne podpore akterjem in prebivalstvu;

-
- kdo je opravil pokrizno analizo oziroma kdo je pri njej sodeloval (funkcije), na podlagi katerih virov (kateri akterji oziroma organi so posredovali delne analize, kako so bile zbrane, povratne informacije akterjev itn.).

PREDLOG ZA NORMATIVNOPRAVNO UREDITEV KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA

Projektna skupina je na podlagi predlaganih rešitev iz predhodnih dveh poglavij pripravila osnutke normativnopравnih aktov za ureditev področja kriznega upravljanja in vodenja. V nadaljevanju je predstavljen osnutek Zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o Vladi RS, v katerem je nakazana organizacija kriznega upravljanja in vodenja. Področje pa bi bilo po mnenju projektne skupine potrebno celovito urediti še s podzakonskim predpisom. Na priporočilo Pravne službe MORS je projektna skupina rešitve iskala v obstoječih aktih ter pripravila osnutek Uredbe o kriznem upravljanju in vodenju ter organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje ter osnutek Odloka o Svetu za nacionalno varnost. Vsi trije osnutki normativnih aktov predstavljajo tretji projektni cilj, pri čemer predlagamo, da pristojni organi (Ministrstvo za javno upravo za Zakon o Vladi, Kabinet predsednika vlade za Odlok o SNAV in Ministrstvo za obrambo za Uredbo o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje) čim prej izvedejo vse postopke za spremembo zakonodaje o kriznem upravljanju in vodenju.

**Z A K O N
O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O VLADI REPUBLIKE
SLOVENIJE (ZVRS-H)**

UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM ZAKONA

V Republiki Sloveniji sta do določene ravni uvedena krizno upravljanje in vodenje, ki ju je zaradi kompleksne in spreminjajoče se narave kriz treba dopolnjevati oziroma nadgrajevati. Za soočanje s krizami, izrednimi razmerami in drugimi dogodki je Vlada RS v preteklosti ustanovila nekatera telesa in organe, kot so svet za nacionalno varnost, sekretariat sveta za nacionalno varnost, nacionalni center za krizno upravljanje in medresorska analitična skupina. Delovanje, sestavo ter vprašanja, povezana s temi organi, natančno urejajo Zakon o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G in 65/14), Uredba o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje (Uradni list RS, št. 9/06) in Odlok o Svetu za nacionalno varnost (Uradni list RS, št. 76/14).

Resolucija o strategiji nacionalne varnosti (z dne 2. 4. 2010) predvideva nadgradnjo sistema nacionalne varnosti, predvsem njegovega upravljalno-vodstvenega podsistema za upravljanje kompleksnih kriznih pojavov, ki presegajo zmožnosti njihovega obvladovanja znotraj posameznega podsistema nacionalne varnosti ali resorja, temu pa sledita tudi vladni koalicijski sporazum za obdobje 2014–2018 in načrt dela Ministrstva za obrambo 2014–2018. Tudi pretekle raziskave, ki so jih opravile neodvisne civilne raziskovalne institucije in delovne skupine Ministrstva za obrambo, so pokazale na pomanjkljivosti delovanja sistema kriznega upravljanja in vodenja. Rezultati kažejo na prenizko stopnjo medresorske povezanosti ter nejasno razdelitev pristojnosti in vlog v kompleksni krizi. Najdaljnja ovira je tudi pomanjkanje konsenza o dejavnikih, po katerih je posamezen dogodek prepoznan kot kompleksna kriza državnih razsežnosti. V izogib oblikovanju ad hoc struktur ob kompleksnih krizah ter oblikovanju definicij in podeljevanju pristojnosti ob vsaki kompleksni krizi, je treba organizirati krizno upravljanje in vodenje za obvladovanje kompleksnih kriz. Z vnaprej oblikovanimi odzivnimi kriznimi telesi, vnaprej določenimi strukturami, pristojnostmi in podpornimi elementi se izognemo negativnemu vplivu na učinkovitost odziva države na krizne razmere ter posredno negativnemu vplivu na prebivalstvo.

Termin kriza se v različnih situacijah uporablja različno, pri čemer je kriza lahko subjektivna kategorija, za katero ima vsak posameznik svoja merila. V izogib nejasnosti pri opredelitvi

krize in vključevanju vlade ter njenih struktur v njeno reševanje je kompleksna kriza definirana kot *situacija ogrožanja temeljnih družbenih vrednot, velike negotovosti in razmeroma kratkega časa za ukrepanje, ki presega odzivne zmožnosti posameznih resorjev in podsistemov nacionalne varnosti*. Pri tem temeljne družbene vrednote izhajajo iz Ustave RS in pomenijo spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, parlamentarno demokracijo, učinkovito delovanje pravne in socialne države, učinkovito delovanje gospodarstva, zaščito zdravja in življenja ter visoko stopnjo varnosti, odsotnost kriminala, učinkovito varovanje okolja, ohranjanje naravnih in zagotavljanje strateških virov, ohranjanje neodvisnosti, suverenosti in ozemeljske celovitosti države ter javnega reda in miru.

Kazalnik za aktiviranje strukture KUV pri Vladi RS pa je /.../ ko predsednik vlade ali pristojni organ (npr. matični resor, nosilec podsistema nacionalne varnosti) s področja, na katerem pride do izbruha ogrožanja, skupaj s predsednikom vlade oceni, da problem presega njegove zmožnosti samostojnega odzivanja in potrebuje celovit odziv vlade ter vladi predlaga aktiviranje strukture KUV. To pomeni, da se odzivanje na krizo prenese na raven vlade.

Učinkovito spopadanje s kompleksnimi krizami zahteva uporabo in uskladitev velikega števila akterjev, ki jih je treba voditi. Z naraščanjem intenzitete krize oziroma nekega dogodka tudi upravljanje prehaja na višjo raven, ko kriza doseže razsežnosti kompleksne krize, pa se upravljanje prenese na raven vlade. Vladi pri odločanju svetuje svet za nacionalno varnost (SNAV), sekretariat sveta za nacionalno varnost (sekretariat SNAV) pa podpira njegovo delovanje. Prostorsko in informacijsko infrastrukturo zagotavlja nacionalni center za krizno upravljanje, za analitično podporo pa skrbi medresorska analitična skupina pri Ministrstvu za obrambo (Uredba o organizaciji in delovanju NCKU 2006, 2. člen). Na ravni vlade usklajevanje (resorjev, vladnih služb, različnih nevladnih organizacij, idr.) ni zagotovljeno, kot je to na operativni ravni.

Celovita struktura KUV bi morala biti organizirana in umeščena enovito. Pri tem je predsedniku vlade, vladi ter vsem drugim akterjem na strateški ravni treba zagotoviti podporo za odločanje in vodenje. Akterje je treba med seboj povezati in vzpostaviti učinkovito strukturo, ki bi vodila odzivanje ob različnih kriznih dogodkih (Kotnik, 2008). Treba bi bilo vnaprej oblikovati strukturo, ki bi v krizah prevzela usklajevanje.

Za upravljanje kompleksnih kriz so nujne funkcije spremljanja situacije in ogroženosti, analiziranja in predvidevanja, svetovanja, odločanja, usklajevanja in vodenja, komuniciranja, enotne pokrizne analize in podporne funkcije (npr. psihosocialna pomoč, informacijsko-komunikacijska podpora idr.).

Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije izhaja iz dela projektne skupine vladnega strateškega razvojnega projekta *P7: Sistem kriznega upravljanja in vodenja v Republiki Sloveniji*, in sicer iz pregleda preteklih raziskav in dela skupin na medresorski in resorski ravni, pregleda analiz nekaterih vaj na nacionalni ravni ter na ravni EU in Nata ter pretekle naravne nesreče, iz pregleda sistemov kriznega upravljanja in vodenja v izbranih državah, pregleda terminoloških opredelitev krize v normativnopравnih dokumentih ter iz intervjujev s strokovnjaki za varnostno-obrambna vprašanja in državnimi

sekretarji na vseh ministrstvih ter v nekaterih drugih organizacijah in strukturah. Predlog spremembe zakona, ki predvideva oblikovanje strukture KUV, namenjene podpori vladi pri upravljanju kompleksnih kriz, izhaja iz sedanjih teles in njihove nadgradnje.

2. CILJI, NAČELA IN POGLABITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

Cilj predlagane dopolnitve zakona o vladi je organizacija kriznega upravljanja in vodenja za podporo Vladi RS pri upravljanju kompleksnih kriz.

Praksa tujih držav in pogovori s predstavniki resorjev, državnih organov in humanitarnih organizacij so pokazali, da bi odločitve tudi v krizi morala sprejemati vlada. Nekatera telesa bi lahko tako v miru in krizi večinoma ohranila sedanje funkcije in pristojnosti, druga pa so med raziskavo pokazala potencial za nadgradnjo. Upoštevajoč omejene vire, ki jih ima Slovenija (tako kadrovske kot finančne), predlagamo, da je organizacija normativnopravno opredeljena v zakonu o vladi ter natančneje definirana v podzakonskem aktu in predpisu.

Predlagamo, da se med sedanjimi telesi organizira krizno upravljanje in vodenje, ki bo odločevalskemu organu zagotovilo nujne vhodne informacije ter hkrati uskladilo uresničevanje vladnih odločitev. Krizno upravljanje in vodenje je namenjeno zagotavljanju povezave in usklajevanju delovanja med resorji ter podsistemi nacionalne varnosti. Pri tem izhajamo iz sedanjih teles in predlagamo njihovo povezovanje ter nadgradnjo. To so SNAV, sekretariat SNAV, nacionalni center za krizno upravljanje in medresorska analitična skupina, ki so povezani v organizacijo kriznega upravljanja in vodenja. Dodane so tudi manjkajoče funkcije kriznega upravljanja in vodenja, njihovo izvajanje bo nadzorovala operativna skupina pri sekretariatu SNAV.

Krizno upravljanje in vodenje je namenjeno kot pomoč vladi pri sprejemanju odločitev za odzivanje na kompleksne krize in za usklajevanje med različnimi resorji in organi v sestavi. Ne posega v druge vertikalne povezave in razmerja med nosilci odgovornosti na posameznem področju.

Natančna organizacija, delovanje, naloge in pristojnosti organov kriznega upravljanja in vodenja se podrobneje določijo v aktu, ki ureja naloge, sestavo in delovanje sveta za nacionalno varnost, ter v predpisu, ki ureja organiziranje, delovanje, naloge in pristojnosti organov kriznega upravljanja in vodenja ter organizacijo in delovanje nacionalnega centra za krizno upravljanje.

3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA

Predlog zakona nima neposrednih posledic za državni proračun.

Predlog zakona nima finančnih posledic za druga javnofinančna sredstva.

4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KAETREGA JE DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET

Za izvajanje zakona dodatna finančna sredstva v proračunu niso potrebna.

5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOST PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

5.1 PRILAGOJENOST PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

Gradiva ni treba usklajevati s pravnim redom Evropske unije, saj je ureditev področja kriznega upravljanja in vodenja v pristojnosti posameznih članic.

5.2 PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH

Pri pripravi predloga smo proučili tudi nekatere primerljive države. Države, vse članice EU, so bile izbrane zaradi primerljive velikosti, izjemno razvitega sistema kriznega upravljanja in vodenja ter razvitosti proučevanja sistema in dobrih praks, ali pa so bile izbrane zaradi svojega položaja in praktičnega vpliva na RS (sosednje države).

Na Švedskem se, ko kriza preseže zmožnosti upravljanja posameznega resorja, aktivira sekretariat za usklajevanje KUV, ki je vladno telo pri uradu predsednika vlade. Sekretariat je namenjen usklajenemu odzivu na medresorske dogodke. To telo med krizo opazuje, presoja in analizira dogodke, izdaja situacijska poročila, poročila o vplivu krize na družbo, razvija ukrepe, izvaja vaje in usposabljanja ter pripravlja pokrizne analize in ocene ukrepov, vendar ne sprejema odločitev. Vlada sprejema politične odločitve, o kriznem upravljanju in vodenju odloča predsednik vlade, njemu pa so odgovorni ministri, ki izvajajo ukrepe znotraj resorjev (Government Offices of Sweden, 2015). Kriza je v zakonih in vladnih dokumentih opredeljena kot »/.../dogodek, ki vpliva na veliko ljudi in na velik del družbe ter grozi temeljnim družbenim vrednotam in funkcijam. Kriza je stanje, ki se ga ne da obvladovati z običajnimi viri in organizacijo. Kriza je nepričakovan, nenavaden, nevsakdanji dogodek, za njegovo rešitev pa je nujno usklajeno delovanje več akterjev« (Bakken in Rhinard 2013). Kot »/.../dogodek, ki odstopa od normalnega, predstavlja resno motnjo ali neposredno tveganje resne motnje pomembnih družbenih funkcij in zahteva hitro ter nujno ukrepanje občinskega ali okrožnega sveta,« pa je opredeljen izredni dogodek (Bakken in Rhinard 2013). Švedska nima veliko posebnih predpisov, ki bi oblastem omogočali posebne, izjemne ukrepe v mirnodobnih krizah, soočanje s krizo poteka znotraj veljavnih pravil in struktur (Deschamps-Berger 2011, 22 v Bakken in Rhinard 2013), ki jih urejajo zakoni z upravnega področja, področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter notranje varnosti. Podlago za ukrepe kriznega upravljanja in vodenja daje ustava, opredeljeni pa so tudi v odloku o kriznem upravljanju in vodenju ter povečanem opozarjanju (2006).

V Avstriji ob nesrečah in krizah usklajevanje vedno prevzame zvezni mehanizem za zaščito pred krizami in nesrečami (SKKM). Odločitve v nekaterih krizah sprejema zvezna vlada (gozdni požari, rudniške nesreče in epidemije), običajno pa se razmere obvladujejo na ravni dežel. Če gre za dogodke, ki jih upravlja deželna vlada, ji zvezna vlada daje usklajevalno in politično podporo, o krizi pa odloča in jo upravlja deželni glavar (Bossong in Hegemann, 2013). Avstrija nima enotne definicije krize, osrednji termin je izraz »katastrofa«. Vsak izmed deželnih zakonov za krizno upravljanje in vodenje ponuja svojo definicijo, pogosto se uporablja izraz »velika nesreča« ali »bistveni, ključni dogodek«. Obstaja pa širše sprejeta, neuradna definicija zveznega ministrstva za notranje zadeve in predstavnikov dežel. Krizo naj bi definiral »nenavaden obseg groženj in škode, ki zahteva usklajen regionalni odgovor« (Bossong in Hegemann 2013). Področje kriznega upravljanja ureja več dokumentov s področja nacionalne varnosti, pojavljajo pa se tudi pozivi k spremembi Ustave, ki bi omogočala večjo vlogo zveznih oblasti pri odzivanju na krize, ki presežejo regionalno raven. Resolucija, sprejeta 3. julija 2013, avstrijskega državnega sveta o novi varnostni strategiji kot eden najpomembnejših dokumentov na področju nacionalne varnosti predvideva uveljavitev koncepta zagotavljanja celovite varnosti, zaščito kritične infrastrukture ter implementacijo in nenehno izpopolnjevanje varnostnih dokumentov. Predvideva še nadgradnjo sedanjih koordinacijskih struktur, izvedbo rednih medresorskih in medagencijskih vaj, povečanje sodelovanja med ministrstvi (na področju načrtovanja, implementacije, ocenjevanja in usklajevanja ukrepov kriznega upravljanja), ustanovitev združenega in usklajenega programa usposabljanja, uskladitev vseh akterjev in organov v državi, tudi centrov civilne zaščite in drugih organov zaščite in reševanja, ob krizi ali naravni nesreči, predvideva pa tudi nadgradnjo sistema zgodnjega kriznega opozarjanja (Ministry of Interior of Austrian Republic 2013). Na področje kriznega upravljanja in vodenja posegajo tudi zvezni zakon o ustanovitvi sveta za nacionalno varnost (2001), strategija za državno zaščito, resolucija o reorganizaciji nacionalnega sistema kriznega upravljanja ob krizah in nesrečah ter nacionalna strategija za krizno upravljanje in zaščito pred nesrečami 2020 (Avstrijska varnostna strategija; Varnost v novem desetletju – oblikovanje varnosti 2013), ki je celovit vladni dokument na področju nacionalne varnosti.

Na Češkem je osrednji krizni štab delovno telo vlade za usklajevanje v krizah (ob vojaških operacijah ga vodi minister za obrambo, drugače pa minister za notranje zadeve). Odločitve ob krizi državnih razsežnosti sprejema vlada, svet za nacionalno varnost pa zgolj ocenjuje razmere in vladi posreduje rešitve oziroma ukrepe, ki jih predlaga osrednji krizni štab, vendar ne odloča – je le svetovalno telo (Koutkova, 2016). Zakonodaja opredeljuje krizne razmere (kot izreden dogodek, med katerim je razglašeno stanje nevarnosti ali izredno stanje ali stanje ogroženosti), nesreče, stanje nevarnosti, izredno stanje, stanje ogroženosti in vojno stanje. Loči krize, povezane z obrambo države (nastanejo ob zunanjem vojaškem ogrožanju, ob izpolnjevanju obveznosti ali v MOM) ter druge krize (ob večjih nesrečah, humanitarni pomoči v tujini itn.). Krizo najbolj natančno opredeljuje zakon o kriznem upravljanju in vodenju, ki pravi, da je krizno stanje izreden dogodek, motnja kritične infrastrukture ali druga grožnja, ob kateri je razglašeno stanje nevarnosti, izredno stanje ali stanje državne ogroženosti. Gre za situacije, v katerih so ogrožena življenja, lastnina in okolje ter je za njihovo zaščito treba aktivirati zaščitno-reševalne službe. Ne uporablja termina kriza, pač pa termin krizna situacija kot izredni dogodek, ob katerem je razglašeno stanje nevarnosti. Zakon

opredeljuje tudi krizno upravljanje (upravljalvske aktivnosti kriznih organov, povezanih s pripravami na krizo in za njeno odpravo ter zaščito kritične infrastrukture), krizne ukrepe (organizacijske in tehnične, za spopadanje s krizo in izločitev njenih posledic) ter stanje nevarnosti (je nujni ukrep, ki se razglasi, če je intenzivnost grožnje prevelika in je ni mogoče odpraviti z normalnimi ukrepi oblasti). Večina definicij s področja kriznega upravljanja in vodenja je vključenih tudi v zakon o združenem reševalnem sistemu, po katerem je izredni dogodek definiran kot škodljiv pojav, »/.../ ki ga povzroči človeška sila ali naravna in druga nesreča ter ogroža življenje, zdravje, premoženje ali okolje in zahteva uporabo ukrepov zaščite in reševanja« (Act on IRS Nr. 239/2000 Coll). Sedanja zakonodaja s področja kriznega upravljanja in vodenja na Češkem, nastala po velikih poplavah leta 1997, je medsebojno povezana in temelji na izkušnjah. Posamezna področja in posebne naloge dodatno urejajo podzakonski predpisi: zakoni o gasilsko-reševalni službi, policiji, nujnih medicinskih storitvah, preprečevanju resnih nesreč itn. (Koutkova 2016). Podlago kriznemu upravljanju in vodenju v Češki republiki dajejo Ustava, Zakon o varnosti, Zakon o kriznem upravljanju in vodenju Zakon o zagotavljanju obrambe Češke republike, Zakon o ekonomskih ukrepih za reševanje kriz ter Zakon o združenem reševalnem sistemu. Delovanje organov kriznega upravljanja in vodenja pa urejajo Statut Sveta za nacionalno varnost, Poslovnik Sveta za nacionalno varnost ter Statut Osrednjega kriznega štaba.

Na Nizozemskem krizne ministrske ekipe, ki delujejo znotraj ministrstev, usmerjajo odziv na ravni resorjev, če pa kriza preseže to raven, se vključi nacionalni krizni center. V njem se lahko na pobudo direktorja nacionalnega usklajevalnega organa za varnost in protiterorizem (NCTV) aktivira najprej svetovalna ekipa, ki pregleda položaj, predlaga rešitve in presodi o potrebi po aktiviranju medresorskega odbora (generalni direktorji/generalni sekretarji z različnih ministrstev) ali ministrskega odbora (ministri) (Prezelj, 2007, 75). Ministrski odbor prevzame usklajevanje ter sprejema obvezujoče odločitve v kompleksnih krizah. Medresorski in ministrski odbor delujeta v nacionalnem kriznem centru, ki je politično-administrativni organ, ki skrbi za informacijsko podporo organom odločanja v krizah (National Coordinator for Security and Counterterrorism, 2013). Najpomembnejši dokument na področju kriznega upravljanja in vodenja je *Nacionalni priročnik za odločanje v kriznih situacijah 2013: izvajanje Odloka o ustanovitvi ministrskega odbora o kriznem upravljanju in vodenju*, ki predstavlja bistvo politike in upravljalvske strukture sistema kriznega upravljanja in vodenja ter podlago za številne druge nacionalne in resorne dokumente. Uporablja se za kompleksne krize, ki zahtevajo usklajen medresorski pristop vlade. Na nacionalni ravni zagotavlja usmeritve za načrtovanje in priprave na krizo (National Coordinator for Security and Counterterrorism 2013). V starem nacionalnem priročniku za odločanje v krizah (1998, v Prezelj 2007) je bila kriza opredeljena kot resen zlom temeljnih družbenih infrastruktur in spodkopavanje temeljnih norm in vrednot družbe; opredeljeni so bili tudi kritični oziroma vitalni interesi. Po načrtu politike kriznega upravljanja 2004–2007 je bila kriza opredeljena kot situacija ogroženosti nacionalne varnosti zaradi prizadetosti enega ali več kritičnih interesov, pri čemer uporaba običajnih struktur oziroma metod ne zadostuje za zagotavljanje stabilnosti (Prezelj 2007). Po veljavnem nacionalnem priročniku pa je medresorska kriza dogodek, »/.../ ki ogrozi nacionalno varnost, ker vpliva na vitalni interes in v katerem običajne strukture in viri niso sposobni vzdrževati stabilnosti. Takrat se uporabijo strukture, opredeljene s priročnikom« (National Coordinator for Security and Counterterrorism 2013).

Vitalni interesi, katerih ogrožanje lahko privede do motenj v delovanju družbe, so teritorialna, gospodarska, okoljska in fizična varnost ter družbena in politična stabilnost. Poleg nacionalnega priročnika iz leta 2013 področje kriznega upravljanja in vodenja urejajo še odlok o ustanovitvi ministrskega odbora za krizno upravljanje in vodenje iz leta 2013, ki ureja njegovo organizacijo in delovanje, zakon o varnostnih regijah, zakon o kriznih stanjih ter zakon o (koordinaciji v) izrednih razmerah.

Na Hrvaškem je svet za nacionalno varnost osrednje usklajevalno telo v krizah na nacionalni ravni. Sklepe podpišeta predsednik vlade in predsednik republike, ki sta člana sveta. Vlada sprejema smernice ter odločitve o ukrepih (Samardžija in drugi, 2014; Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost, 2015). Ustava, zakon o varnostnem in obveščevalnem sistemu ter strategija nacionalne varnosti ne vsebujejo definicije krize, vseeno pa so v strategiji omenjena krizna žarišča kot grožnja varnosti, omenjena je tudi podpora oboroženih sil civilnim organom v kriznih razmerah, krizno načrtovanje in upravljanje pa sta omenjena v kontekstu reorganizacije sistema zaščite in reševanja, v vseh treh dokumentih pa so omenjene še naravne, tehnološke, ekološke in druge nesreče. V zakonu o zaščiti in reševanju iz leta 2004 je opredeljena katastrofa, za katero velja, da je to vsak naravni dogodek ali dogodek, ki ga povzroči človek, da zaradi intenzivnosti in obsega ogroža življenje, zdravje, lastnino in okolje ter ga ni mogoče preprečiti ali odpraviti z običajnimi sredstvi. Nesreča pa je »dogodek, ki ga povzročijo naravne sile, človek ali drugi dejavniki« (Narodne novine 2004), v večjem obsegu ali ob nezmožnosti ublažitve posledic pa se lahko razvije v katastrofo. Podlago sistemu kriznega upravljanja in vodenja dajejo številni normativnopravni dokumenti, med katerimi je najpomembnejši zakon o varnostnem in obveščevalnem sistemu, ki ureja delovanje sveta za nacionalno varnost, sveta za koordinacijo varnostnih in obveščevalnih agencij, urada sveta za nacionalno varnost ter še nekaterih drugih organov s področja kriznega upravljanja in vodenja oziroma nacionalne varnosti. Poleg teh urejajo delovanje organov kriznega upravljanja in vodenja še različni pravilniki, več zakonov, ki se nanašajo na delovanje zasebnega sektorja, prostovoljcev in nevladnih organizacij med krizo, podlago sistemu kriznega upravljanja in vodenja pa dajejo ustava (2010), zakon o lokalni in regionalni samoupravi, strategija nacionalne varnosti in strategija obrambe ter zakon o zaščiti in reševanju.

Na Madžarskem se ob nacionalni krizi (oboroženem napadu) aktivira svet za nacionalno obrambo, ki sprejema odločitve in vodi ter usklajuje odziv na krizo. Pooblastila za to mu določi parlament, ko razglasi stanje krize. Ob izrednem stanju ima takšna pooblastila predsednik republike, ob preventivni obrambi pa jih ima vlada. Ta tudi odloča in ukrepa ob nepričakovanem napadu, vse do odločitve parlamenta, da razglasi drugačno stanje. V večini primerov tako odloča vlada (The New Fundamental Law of Hungary, 2011; Takacs in Matczak, 2013). Zakonodaja (The New Fundamental Law of Hungary 2011, 48.–53. člen) loči nacionalno krizo, izredno stanje, stanje preventivne obrambe, nepričakovanega napada in nevarnosti. Stanje nevarnosti razglasi vlada, stanje nepričakovanega napada pa se ne razglša, temveč preprosto obvelja ob nepričakovanem vdoru tujih sil in do odločitve o razglasitvi drugačnega stanja. Ob nepričakovanem napadu vlada odloča do razglasitve drugačnega stanja. Druga stanja oziroma krize, ki so določene z zakonodajo, pa razglša parlament. Nacionalna kriza se razglasi ob vojaški grožnji ali razglasitvi vojnega stanja, če to stori tuja sila. Parlament razglasi izredno stanje tudi ob oboroženih akcijah, katerih namen je omajati zakonito oblast ali

pridobiti moč, pa tudi ob nasilnih dejanjih, povzročenih s konvencionalnim orožjem ali predmeti, uporabljenimi namesto orožja, ki v velikem obsegu ogrožajo življenje in lastnino. Stanje preventivne obrambe se lahko razglasi za določeno obdobje ob »nevarnosti zunanega oboroženega napada ali za izpolnjevanje obveznosti iz zaveznitva« (The New Fundamental Law of Hungary 2011, 51. člen). Ob nepričakovanem napadu tujih oboroženih sil obvelja do odločitve o razglasitvi drugačnega stanja stanje nepričakovanega napada, v katerem mora vlada sprejeti ukrepe, skladne s silo napadalcev, da odbije napad in ohrani red in varnost. Stanje nevarnosti lahko vlada razglasi ob naravni ali drugi nesreči, ki ogroža življenja in lastnino (The New Fundamental Law of Hungary 2011, 48.–53. člen). Opredelitev krize se nanaša predvsem na oborožen napad tujih sil, je pa bolj ustrezno v zakonu o upravljanju ob nesrečah (2011) opredeljena nesreča oziroma katastrofa. Ta pomeni dogodek, ki ogroža ljudi, premoženje in infrastrukturo tako, da spoprijemanje z njo ni mogoče znotraj običajnih pristojnosti in sodelovanja med organi. Najpomembnejši normativnopravni dokumenti so nova ustava (The New Fundamental Law of Hungary 2011), v kateri so opredeljena vsa pravila, pristojnosti in odgovornosti organov kriznega upravljanja in vodenja, zakon o upravljanju ob nesrečah (2011), zakon o obrambi (2011), odlok o ustanovitvi, organizaciji in delovanju odbora za upravljanje ob nesrečah, strategija nacionalne varnosti ter strategija upravljanja nesreč.

V Italiji ima predsednik vlade izvršilno oblast in je najpomembnejši odločevalski organ. Tudi strateško-politični odbor ima pristojnost sprejemanja nekaterih odločitev, odloči o intervencijah in jih tudi usklajuje. Deluje v tesni povezavi z vlado. Večina organov kriznega upravljanja je odgovorna za usklajevanje med akterji na ravni, na kateri deluje (DPCM 5 maggio 2010 Organizzazione nazionale per la gestione di crisi, 2010; Di Camillo in drugi, 2013). Čeprav Italija nima enotne nacionalnovarnostne strategije, so državni organi ob oblikovanju pravne podlage za krizno upravljanje uspeli oblikovati skupne medministrske definicije. Krizna situacija je tako »vsaka situacija, ki lahko vključuje ali ogroža nacionalni interes ter izvira iz percepcije morebitne nevarnosti«. Nadalje je izredna situacija »nevarna situacija, ki zahteva posebne, nujne, potrebne in izredne ukrepe in aktivnosti« (Di Camillo in drugi 2013, Di Camillo in drugi 2014). Nesreče pa se delijo na tri tipe, glede na obseg, intenzivnost, možne odzive: tip A (občinska raven), tip B (regionalna in deželna raven) in tip C (nacionalna raven) (Di Camillo in drugi 2014). Področji kriznega upravljanja in vodenja ter varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami sta centralizirani, saj ju ureja le nekaj zakonov. Najpomembnejši normativnopravni dokument na področju kriznega upravljanja in vodenja pa je odlok predsednika vlade za delovanje v krizi, sprejet 5. maja 2010 (DPCM 5 maggio 2010 Organizzazione nazionale per la gestione di crisi), ki je temelj sistema kriznega upravljanja v Italiji, saj ureja sestavo sedanjih teles in uvaja nova.

Vse države imajo usklajevalni organ, ki upravlja kompleksne krize. Na Nizozemskem in v Italiji (določene odločitve) odločitve o ukrepih med krizo sprejemajo organi, ki so za to ustanovljeni in skrbijo tudi za medresorsko in širše usklajevanje ter vodenje. Na Švedskem, Češkem, na Hrvaškem, na Madžarskem in v Avstriji (ob treh vrstah nesreč) odločitve o ukrepih med krizo sprejema vlada, politično in operativno podporo (medresorsko in širše usklajevanje) pa zagotavljajo njeni podrejeni organi. V državah s sistemsko urejeno organizacijsko strukturo, ki med krizo prevzame usklajevanje, vodenje in odločanje, je v tej strukturi nujno prisoten tudi predsednik vlade (na Hrvaškem in na Madžarskem tudi predsednik države).

V vseh primerih predsednik vlade sodeluje pri sprejemanju odločitev in pri kriznem upravljanju kompleksnih kriz, vlade pa zanje postavijo koordinacijske strukture. Večina proučenih držav je postavila enotni definiciji krize in kriznega upravljanja, ki sta vključeni tudi v normativnopravne dokumente s tega področja. Večina ima tudi temeljni normativnopravni dokument o kriznem upravljanju in vodenju, ki je povezan in usklajen z drugimi zakoni ter podzakonskimi predpisi, ki urejajo posamezna področja in posebne naloge.

6. PRESOJA POSLEDIC NA POSAMEZNA PODROČJA

6.1 Presoja administrativnih posledic

Zakon ne prinaša novih oziroma dodatnih upravnih postopkov, ki bi bremenili stranke, hkrati ne ukinja sedanjih upravnih postopkov.

6.2 Presoja posledic na okolje, ki vključuje tudi prostorske in varstvene vidike

Predlagani zakon ne vključuje sprememb, ki bi imele posledice na okolje.

6.3 Presoja posledic na gospodarstvo

Zakon ne prinaša novih oziroma dodatnih postopkov, ki bi bremenili gospodarstvo.

6.4 Presoja posledic na socialnem področju

Predlagani zakon ne bo vplival na socialno področje.

6.5 Presoja posledic glede na dokumente razvojnega načrtovanja

Zakon ne prinaša posledic, povezanih z dokumenti razvojnega načrtovanja.

6.6 Presoja posledic na druga področja

Zakon ne prinaša posledic za druga področja.

7. PRIKAZ SODELOVANJA JAVNOSTI PRI PRIPRAVI ZAKONA

Javnost pri pripravi zakona ni sodelovala. Predlog zakona je eden izmed rezultatov vladnega strateškega razvojnega projekta P7: Sistem KUV v RS.

8. NAVEDBA, KATERI PREDSTAVNIKI PREDLAGATELJA BODO SODELOVALI PRI DELU DRŽAVNEGA ZBORA IN DELOVNIH TELES

Andreja Katič, ministrica, Ministrstvo za obrambo,
mag. Miloš Bizjak, državni sekretar, Ministrstvo za obrambo.

BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G in 65/14) se 20. člen spremeni tako, da se glasi:

- (1) Vlada ima svet za nacionalno varnost kot svoj posvetovalni in usklajevalni organ za področje obrambe, varnostnega sistema, sistema zaščite in reševanja ter za druga vprašanja nacionalne varnosti.
- (2) Po odločitvi vlade lahko svet za nacionalno varnost in sekretariat sveta za nacionalno varnost opravljata tudi nekatere naloge neposrednega usklajevanja odziva na kompleksno krizo med pristojnimi ministrstvi in drugimi državnimi organi, pri čemer jima strokovno, analitično ter informacijsko-komunikacijsko podporo zagotavljajo operativna skupina sekretariata sveta za nacionalno varnost, nacionalni center za krizno upravljanje in medresorska analitična skupina.
- (3) Za kompleksno krizo v smislu tega člena se šteje situacija ogrožanja temeljnih družbenih vrednot, velike negotovosti in razmeroma kratkega časa za ukrepanje, ki presega odzivne zmožnosti posameznih resorjev in podsistemov nacionalne varnosti. Pri tem temeljne družbene vrednote izhajajo iz Ustave RS in pomenijo spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, parlamentarno demokracijo, učinkovito delovanje pravne in socialne države, učinkovito delovanje gospodarstva, zaščito zdravja in življenja ter visoko stopnjo varnosti, odsotnost kriminala, učinkovito varovanje okolja ter ohranjanje naravnih in zagotavljanje strateških virov, ohranjanje neodvisnosti, suverenosti in ozemeljske celovitosti države ter ohranjanje javnega reda in miru. Odločitev o uvedbi kriznega upravljanja in vodenja sprejme vlada po svoji oceni ali na predlog pristojnega organa.
- (4) Sestava, delovanje, organiziranje, naloge in pristojnosti organov kriznega upravljanja in vodenja iz drugega odstavka tega člena se podrobneje določijo v aktu, ki ureja naloge, sestavo in delovanje sveta za nacionalno varnost ter v predpisu, ki ureja organiziranje, delovanje, naloge in pristojnosti organov kriznega upravljanja in vodenja ter organizacijo in delovanje nacionalnega centra za krizno upravljanje.

PREHODNA IN KONČNA DOLOČBE

2. člen

Vlada uskladi akt in predpis iz prejšnjega člena s tem zakonom najpozneje v šestih mesecih po njegovi uveljavitvi.

3. člen

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

OBRAZLOŽITEV

1. člen

Odstavek (1)

Ohranja sedanji 20. člen Zakona o Vladi RS, ki pravi, da ima Vlada Republike Slovenije kot svoj posvetovalni in usklajevalni organ za področje obrambe, varnostnega sistema, sistema zaščite in reševanja ter za druga vprašanja nacionalne varnosti svet za nacionalno varnost (SNAV).

Odstavek (2)

Opređeljuje eno izmed najpomembnejših funkcij kriznega upravljanja in vodenja, usklajevanje, ki ga zagotavljata SNAV in sekretariat SNAV, pri čemer je funkcija usklajevanja v podzakonskem predpisu podeljena izključno sekretariatu SNAV, SNAV pa ohrani posvetovalno vlogo. Vlada ima na voljo še druge organe kriznega upravljanja, ki zagotavljajo strokovno, analitično ter informacijsko-komunikacijsko podporo.

Odstavek (3)

Za krizno upravljanje in vodenje so nujni predvsem formalna opredelitev krize, oblikovanje sistema kriznega upravljanja in vodenja ter njegova umestitev v normativnopravne akte. Predpogoj za oblikovanje in učinkovito delovanje sistema kriznega upravljanja je opredelitev krize, ki je prešla tradicionalni okvir ter obsega številne nevojaške oblike in dimenzije. Malešič (2004: 12–13) ugotavlja, da vse krize ogrožajo temeljne vrednote, prinašajo omejen čas za odločanje in ukrepanje ter negotovost razmer. Dopustnost napačnih odločitev je minimalna, pretekle informacije ter sedanji informacijsko-komunikacijski kanali so omejeno uporabni, akterji kriznega upravljanja in vodenja pa pod veliko psihično obremenitvijo. Države z razvitim sistemom kriznega upravljanja se opirajo na formalne opredelitve krize in kriznega upravljanja, zato je na ravni države nujno definirati krizo, kar bo temelj pri gradnji učinkovitega in celovitega sistema kriznega upravljanja in vodenja. Trenutno je kriza opredeljena le v nekaterih nacionalnih dokumentih, tudi te razlage pa se med seboj razlikujejo. Veljavna resolucija o strategiji nacionalne varnosti (2010), ki je podlaga drugim dokumentom na področju nacionalne varnosti, ne vsebuje definicije krize, pač pa le ukrepe za spopadanje z njo, različne vrste kriz ter krizna žarišča. Podobno tudi ustava ter zakon o obrambi neposredno ne opredeljujeta pojmov kriza ter krizno upravljanje in vodenje, sta pa pojma vključena v zakon o organiziranosti in delu v policiji (2013) ter več drugih zakonov in podzakonskih predpisov na obrambnem področju, področju notranje varnosti ter varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Neusklajenost definicij in normativnopravnih dokumentov je ovira za gradnjo celovitega sistema kriznega upravljanja in vodenja, ki bi presegal resorno raven. Nujen bi bil normativnopravni akt, s katerim bi konceptualno poenotili krizo ter krizno upravljanje in vodenje (Prezelj, 2007b: 9–10).

V RS imamo tako različne definicije krize, ki se nanašajo na krizne odzive in obvladovanje kriz na posameznih področjih. Projektna skupina vladnega strateškega projekta *Sistem kriznega upravljanja in vodenja v RS* je po tehtnem premisleku, na podlagi opredelitev v sedanjih normativnopравnih aktih in konceptualnih opredelitev pripravila definicijo krize, kriznega upravljanja in vodenja ter sistemski kazalnik za krizo, ki ustreza kriznemu odzivu na ravni vlade.

Kompleksno krizo projektna skupina tako opredeli kot situacijo ogrožanja temeljnih družbenih vrednot, velike negotovosti in razmeroma kratkega časa za ukrepanje, ki presega odzivne zmožnosti posameznih resorjev in podsistemov nacionalne varnosti. Pri tem temeljne družbene vrednote izhajajo iz Ustave RS in pomenijo spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, parlamentarno demokracijo, učinkovito delovanje pravne in socialne države, učinkovito delovanje gospodarstva, zaščito zdravja in življenja ter visoko stopnjo varnosti, odsotnost kriminala, učinkovito varovanje okolja ter ohranjanje naravnih in zagotavljanje strateških virov, ohranjanje neodvisnosti, suverenosti in ozemeljske celovitosti države ter ohranjanje javnega reda in miru.

O uvedbi kriznega upravljanja in vodenja po svoji oceni ali na predlog pristojnega organa ob nastopu kompleksne krize odloči vlada, ki sprejme sklep o uvedbi kriznega upravljanja in vodenja.

Odstavek (4)

Tako pretekle raziskave in ugotovitve medresorske skupine leta 2005 kot tudi ugotovitve projektne skupine so pokazale, da je treba področje kriznega upravljanja in vodenja pri Vladi RS celovito normativnopравno urediti. Predlagamo, da se organiziranje KUV opredeli v zakonu o vladi, sestava, delovanje, organiziranje, naloge in pristojnosti organov kriznega upravljanja in vodenja pa naj se natančneje definirajo v aktu, ki ureja naloge, sestavo in delovanje sveta za nacionalno varnost (Odlok o SNAV) ter v predpisu, ki ureja organiziranje, delovanje, naloge in pristojnosti organov kriznega upravljanja in vodenja ter organizacijo in delovanje nacionalnega centra za krizno upravljanje (nova Uredba o kriznem upravljanju in vodenju ter organizaciji in delovanju nacionalnega centra za krizno upravljanje, ki bo nadomestila staro).

2. člen

Določa časovni okvir v katerem vlada uskladi akt in predpis iz četrtega odstavka prvega člena.

3. člen

Določa časovni okvir za začetek veljavnosti zakona.

b) OSNUTEK UREDBE O KRIZNEM UPRAVLJANJU IN VODENJU TER ORGANIZACIJI IN DELOVANJU NACIONALNEGA CENTRA ZA KRIZNO UPRAVLJANJE

Številka: [številka - avtomatsko - ne spreminjaj]

Ljubljana, dne [datum - avtomatsko - ne spreminjaj]

EVA (če se akt objavi v Uradnem listu RS)

GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE

gp.gs@gov.si

ZADEVA: Predlog Uredbe o kriznem upravljanju in vodenju v Republiki Sloveniji ter o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje – predlog za obravnavo

1. Predlog sklepov vlade:

Na podlagi 20. člena in tretjega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in X/17) ter za izvrševanje 84. člena Zakona o obrambi (Uradni list RS, št. 103/04 – uradno prečiščeno besedilo in 95/15) je Vlada Republike Slovenije na ____ seji dne _____ pod ____ točko dnevnega reda sprejela

S K L E P

Vlada Republike Slovenije izdaja Uredbo o kriznem upravljanju in vodenju v Republiki Sloveniji ter o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje, ki jo objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Mag. Lilijana Kozlovič,
Generalna sekretarka

Prejmejo:

- ministrstva,
- Kabinet predsednika Vlade RS,
- vladne službe.

| | | | | |
|---|--|-------|-------|-------|
| 2. Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem ali skrajšanem postopku v državnem zboru z obrazložitvijo razlogov: | | | | |
| / | | | | |
| 3. a Osebi, odgovorni za strokovno pripravo in usklajenost gradiva: | | | | |
| – Andreja Katič, ministrica, Ministrstvo za obrambo, – mag. Miloš Bizjak, državni sekretar, Ministrstvo za obrambo. | | | | |
| 3. b Zunanji strokovnjaki, ki so sodelovali pri pripravi dela ali celotnega gradiva: | | | | |
| / | | | | |
| 4. Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu državnega zbora: | | | | |
| / | | | | |
| 5. Kratak povzetek gradiva: | | | | |
| | | | | |
| 6. Presoja posledic za: | | | | |
| a) | javnofinančna sredstva, večja kot 40.000 EUR v tem in naslednjih treh letih | | | DA |
| b) | usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije | | | NE |
| c) | administrativne posledice | | | DA |
| č) | gospodarstvo, zlasti mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij | | | NE |
| d) | okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki | | | NE |
| e) | socialno področje | | | NE |
| f) | dokumente razvojnega načrtovanja: – nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja, – razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna, – razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij. | | | NE |
| 7. a Predstavitev ocene finančnih posledic večjih kot 40.000 EUR: | | | | |
| V povezavi s predlaganimi rešitvami bodo nastali stroški pri ureditvi varnostnega območja II. stopnje pri vseh organih, povezanih v komunikacijsko-informacijski sistem nacionalnega centra za krizno upravljanje (v nadaljevanju KIS NCKU), kar bo omogočalo povečanje stopnje tajnosti omrežja KIS NCKU do stopnje tajno. Stroški bodo nastali tudi pri povezavi Kabineta predsednika Vlade RS na KIS NCKU. | | | | |
| I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu | | | | |
| | Teško leto (t) | t + 1 | t + 2 | t + 3 |

| | | | | |
|---|--|--|--|--|
| Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) prihodkov državnega proračuna | | | | |
| Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) prihodkov občinskih proračunov | | | | |
| Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) odhodkov državnega proračuna | | | | |
| Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) odhodkov občinskih proračunov | | | | |
| Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) obveznosti za druga javnofinančna sredstva | | | | |

II. Finančne posledice za državni proračun

II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:

| Ime proračunskega uporabnika | Šifra in naziv ukrepa, projekta | Šifra in naziv proračunske postavke | Znesek za tekoče leto (t) | Znesek za t + 1 |
|---------------------------------|------------------------------------|--|---------------------------------|-----------------|
| | | | | |
| | | | | |
| SKUPAJ | | | | |

II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:

| Ime proračunskega uporabnika | Šifra in naziv ukrepa, projekta | Šifra in naziv proračunske postavke | Znesek za tekoče leto (t) | Znesek za t + 1 |
|---------------------------------|------------------------------------|--|---------------------------------|-----------------|
| | | | | |
| | | | | |
| SKUPAJ | | | | |

II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:

| Novi prihodki | Znesek za tekoče leto (t) | Znesek za t + 1 |
|--|------------------------------|-----------------|
| | | |
| SKUPAJ | | |
| 7.b Predstavitev ocene finančnih posledic manjših kot 40.000 EUR: / | | |
| 8. Predstavitev sodelovanja z združenji občin: | | |
| Vsebina predloženega gradiva (predpisa) vpliva na: <ul style="list-style-type: none"> - pristojnosti občin, - delovanje občin, - financiranje občin. | NE | |
| Gradivo (predpis) je bilo poslano v mnenje: <ul style="list-style-type: none"> – Skupnosti občin Slovenije (SOS): NE – Združenju občin Slovenije (ZOS): NE – Združenju mestnih občin Slovenije (ZMOS): NE | | |
| 9. Predstavitev sodelovanja javnosti: | | |
| Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja: | NE | |
| Predlog uredbe je eden izmed ciljev vladnega strateškega projekta Sistem KUV v RS, katerega delni rezultati so bili predstavljeni na strokovnem posvetu o kriznem upravljanju in vodenju 10. 5. 2016 na MO ter v monografiji Upravljanje kompleksnih kriz v Republiki Sloveniji. | | |
| 10. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti: | | |
| | NE | |
| 11. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade: | | |
| | NE | |
| Andreja Katič, MINISTRICA | | |

Poslano:

- naslovniku.

Na podlagi 20. člena in tretjega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in X/17) ter za izvrševanje 84. člena Zakona o obrambi (Uradni list RS, št. 103/04 – uradno prečiščeno besedilo in 95/15) izdaja Vlada Republike Slovenije

UREDBO

o kriznem upravljanju in vodenju v Republiki Sloveniji ter o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje

I. SPLOŠNE DOLOČBE

1. člen

(Namen uredbe)

Ta uredba določa organiziranje, delovanje, naloge in pristojnosti organov kriznega upravljanja in vodenja v Republiki Sloveniji ter organizacijo in naloge Nacionalnega centra za krizno upravljanje (v nadaljevanju NCKU), Medresorske analitične skupine (v nadaljevanju MAS), izmenjavo podatkov in informacij, potrebnih za delo MAS, ter medsebojno obveščanje in izmenjavo informacij med državnimi organi in NCKU.

2. člen

(Pomen pojmov)

V tej uredbi pomenijo:

1. **Krize** – delijo se na področne in kompleksne.
2. **Kompleksna kriza** je dogodek ali situacija ogrožanja temeljnih družbenih vrednot in interesov, velike negotovosti in razmeroma kratkega časa za ukrepanje, ki presega odzivne zmožnosti posameznih ministrstev in organov v sestavi. Pri tem temeljne družbene vrednote pomenijo spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, parlamentarno demokracijo, učinkovito delovanje pravne in socialne države, učinkovito delovanje gospodarstva, zaščito zdravja in življenja ter visoko stopnjo varnosti, odsotnost kriminala, učinkovito varovanje okolja ter ohranjanje naravnih in zagotavljanje strateških virov, ohranjanje neodvisnosti, suverenosti in ozemeljske celovitosti države ter javnega reda in miru.
3. **Področna kriza** je dogodek ali situacija, ki jo upravlja pristojno ministrstvo ali organ v sestavi ter usklajuje odzive nanjo. Pristojni organ samostojno obvladuje reševanje krize, pri čemer lahko zaprosi za sodelovanje in pomoč drugih ministrstev ali organov v sestavi.

-
4. **Krizno upravljanje in vodenje** opredelimo kot organizacijo, ureditve in ukrepe, katerih cilj je učinkovito odzivanje na kompleksno krizo in njeno obvladovanje, pri čemer so odločevalcem na voljo funkcije kriznega upravljanja.
 5. **Funkcije kriznega upravljanja** so spremljanje situacije, analiziranje in predvidevanje, posvetovanje, odločanje, usklajevanje in vodenje, krizno komuniciranje, pokrizna analiza in podporne funkcije.

II. ORGANIZIRANJE KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA

3. člen

(Organiziranje kriznega upravljanja in vodenja)

- (1) Krizno upravljanje in vodenje (v nadaljevanju KUV) na državni ravni vključuje te organe:
 - Svet za nacionalno varnost (v nadaljevanju SNAV) kot posvetovalni in usklajevalni organ Vlade RS (v nadaljevanju vlada);
 - Sekretariat Sveta za nacionalno varnost (v nadaljevanju sekretariat SNAV), ki operativno usklajuje aktivnosti za delovanje sveta za nacionalno varnost, spremlja situacijo ter usklajuje odzivanje na kompleksne krize;
 - Operativna skupina Sekretariata Sveta za nacionalno varnost (v nadaljevanju operativna skupina sekretariata SNAV), ki deluje v podporo vladi, SNAV in sekretariatu SNAV pri usklajevanju odziva, spremljanju situacije ter zagotavljanju nekaterih funkcij kriznega upravljanja;
 - Nacionalni center za krizno upravljanje (NCKU), ki zagotavlja prostorske, tehnične, informacijske in telekomunikacijske razmere za delo vlade ter organov kriznega upravljanja in vodenja;
 - Medresorska analitična skupina (MAS), ki ocenjuje varnostne razmere ter razvoj situacije, pripravlja zbirne ocene, ocene prihodnjega razvoja situacije, podlage za obravnavno in odločanje vlade, medresorsko usklajene načrte ter predloge ukrepov za delovanje vlade, organov kriznega upravljanja in vodenja ter drugih državnih organov.
- (2) Sestavo, delovanje, naloge in pristojnosti SNAV, sekretariata SNAV in operativne skupine ureja Odlok o svetu za nacionalno varnost.

4. člen

(Namen organiziranja KUV)

- (1) Za podporo pri odločanju na strateški ravni pri odzivanju na kompleksne krize, za usklajevanje med različnimi ministrstvi, organi v sestavi ter drugimi organi vlada organizira KUV.
- (2) KUV ne posega v pristojnosti in delovanje ministrstev, organov v sestavi, vladnih služb in drugih organov.

-
- (3) Cilji KUV so čim prejšnje zaznavanje groženj in dogodkov, ki bi lahko povzročili kompleksno krizo, učinkovit odziv nanje ter preprečitev oziroma zmanjšanje njihovih posledic.

5. člen
(Delovanje organov KUV)

Uvedbo KUV vladi predlagajo predsednik vlade ali ministrstvo, sekretariat SNAV ali drug pristojni organ s področja, na katerem pride do stopnjevanja ogroženosti, skupaj s predsednikom vlade, ko ocenijo, da težava presega njihove zmožnosti samostojnega odzivanja in potrebujejo celovit odziv vlade.

6. člen
(Delovanje organov KUV ob področni krizi)

Vlada lahko ob področni krizi na predlog ministrstva, organa v sestavi, sekretariata SNAV, ali drugega pristojnega organa s področja, na katerem pride do stopnjevanja ogroženosti, aktivira posamezne organe KUV.

III. NALOGE VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE IN MINISTRSTEV

7. člen
(Naloge vlade)

- (1) KUV se uvede in preneha delovati po sklepu vlade.
- (2) Vlada sprejema odločitve, povezane s kompleksno krizo, ter ukrepe za njeno obvladovanje.
- (3) Vlada ob pojavu kompleksne krize imenuje namestnika vodje sekretariata SNAV, in sicer z ministrstva ali iz organa v sestavi, na čigar področje kompleksna kriza najbolj posega.
- (4) Vlada na predlog ministrov in predstojnikov organov potrdi poimenski seznam strokovnjakov za MAS. Sekretariat SNAV za ta seznam predlaga zunanje strokovnjake.
- (5) Vlada na predlog ministrstev imenuje sestavo stalne operativne skupine pri sekretariatu SNAV.
- (6) Vlada imenuje koordinatorje za psihosocialno podporo izmed strokovnjakov Policije, Slovenske vojske, Uprave za zaščito in reševanje ter psihologov iz zdravstvenega sistema.
- (7) Potrdi letno poročilo o stanju na področju KUV, ki ga pripravlja operativna skupina sekretariata SNAV ter določi rok za izvedbo sprememb in dopolnitev KUV.

8. člen
(Naloge ministrstev)

- (1) Ministrstva lahko vladi predlagajo uvedbo KUV.
- (2) Ob področnih krizah, ki so v njihovi pristojnosti, izvajajo naloge vodilnega ministrstva.
- (3) Ob kompleksni krizi izvajajo naloge iz svojih pristojnosti.

IV. NACIONALNI CENTER ZA KRIZNO UPRAVLJANJE

9. člen
(Organiziranost NCKU)

- (1) NCKU je organiziran pri Ministrstvu za obrambo, ki zagotavlja kadrovske, materialne, prostorske, finančne in druge razmere za njegovo delo.
- (2) NCKU deluje neprekinjeno in zagotavlja prostorske, tehnične, informacijske in telekomunikacijske razmere za delo vlade in organov iz 3. člena te uredbe v kompleksnih krizah ter v izrednem in vojnem stanju.

10. člen
(Naloge NCKU)

- (1) NCKU:
 - zagotavlja informacijske in komunikacijske povezave za izmenjavo podatkov in informacij z Uradom predsednika Republike Slovenije, Generalnim sekretariatom Vlade Republike Slovenije, ministrstvi, Slovensko obveščevalno-varnostno agencijo, Službo Vlade RS za zakonodajo, Uradom RS za komuniciranje, Uradom Vlade RS za varovanje tajnih podatkov, Generalštabom Slovenske vojske, Obveščevalno varnostno službo MO, Operativno-komunikacijskim centrom Generalne policijske uprave MNZ, Poveljnikom CZ RS, upravami za obrambo, Kabinetom predsednika Vlade RS, Centrom za obveščanje Republike Slovenije, Združenim operativnim centrom SV, Banko Slovenije, z vsemi gospodarskimi družbami, zavodi in drugimi organizacijami, katerih dejavnost je po odločitvi vlade posebnega pomena za obrambo, ter morebitnimi drugimi izvajalci nalog odzivanja na kompleksne krize;
 - zagotavlja informacijske in komunikacijske povezave za izmenjavo podatkov in informacij, skladno s sprejetimi mednarodnimi obveznostmi države;
 - zagotavlja prenos odločitev za izvajanje ukrepov za pripravljenost, povelja za izvajanje mobilizacije in drugih ukrepov, načrtovanih za odzivanje na krizne pojave in dogodke;
 - vodji sekretariata SNAV in operativni skupini sekretariata SNAV vsak teden ter v primerih iz prvega odstavka 11. člena posreduje krajši pregled stanja na področju nacionalne varnosti, ki se pripravi iz morebitnih poročil organov iz prvega odstavka tega člena;

-
- opravlja druge naloge skladno z navodili vodje sekretariata SNAV in ministra za obrambo, ki pa ne smejo omejevati izvajanja nalog iz prejšnjih alinej.
- (2) Informacijske in komunikacijske povezave iz prejšnjega odstavka ne posegajo v informacijske in komunikacijske povezave, ki jih imajo skladno z zakonom ali sprejetimi mednarodnimi obveznostmi države posamezna ministrstva oziroma njihovi organi ter vladne službe z Natom, Evropsko unijo oziroma drugimi mednarodnimi organizacijami.

11. člen

(Zagotavljanje podatkov in informacij NCKU ter poročanje)

- (1) NCKU posredujejo organi iz prvega odstavka 10. člena v primerih in razmerah, določenih v drugi alineji prvega odstavka 14. člena te uredbe, podatke, informacije in ocene o dogodkih ali pojavih po posameznih dejavnostih, ki bi lahko pomembno ogrozili temeljne interese nacionalne varnosti, in sicer takoj, ko zanje zvedo, vključno z napovedjo razvoja razmer, načrtovanih aktivnosti ter predlogov ukrepov, za katere pristojni organ ocenjuje, da mora o njih odločiti vlada oziroma jih je treba medresorsko uskladiti. NCKU morajo posredovati izredno poročilo o pojavu ali dogodku takoj, ko je to mogoče, razen, če z zakonom ni drugače določeno. Informacije o najpomembnejših dogodkih z vidika nacionalne varnosti NCKU vsak dan posredujejo Operativno komunikacijski center Generalne policijske uprave, Združeni operativni center SV in Center za obveščanje Republike Slovenije.
- (2) Podatki in informacije se NCKU praviloma posredujejo v elektronski obliki po zaščitenem komunikacijskem in informacijskem sistemu NCKU (v nadaljevanju KIS NCKU) oziroma drugih zaščitenih elektronskih komunikacijah, tako da je zagotovljeno varstvo posredovanih podatkov skladno s predpisi, ki urejajo varstvo tajnih podatkov.
- (3) Med izrednim ali vojnim stanjem ali v kompleksnih krizah v državi oziroma v regionalnem ali strateškem okolju, ko je uvedeno delovanje organov KUV, vključno z MAS, morajo državni organi iz 10. člena te uredbe redno vsak dan poročati NCKU o pomembnejših dogodkih za preteklih 24 ur. Poročanje po tej določbi traja do prenehanja delovanja organov KUV.

V. MEDRESORSKA ANALITIČNA SKUPINA

12. člen

(MAS)

- (1) MAS, ki deluje v prostorih NCKU, zagotavlja analitično in strokovno podporo za delovanje sekretariata SNAV ter odločanje vlade v kompleksni krizi, izrednem ali vojnem stanju ter pri odzivanju na druge dogodke.

-
- (2) Ministrstvo za obrambo zagotavlja materialne, prostorske, administrativne in druge pogoje za delo MAS. Sredstva za plače in druge prejemke njenih članov in njihove namestnike zagotavljajo ministrstva in vladne službe, katerih predstavniki so.
 - (3) Sredstva za plačilo zunanjih strokovnjakov se zagotovijo iz sredstev službe, ki opravlja strokovna in administrativno-tehnična dela za sekretariat SNAV.

13. člen **(Sestava MAS)**

- (1) Vodjo in namestnika skupine ob ustanovitvi s seznama vnaprej določenih strokovnjakov imenuje vodja sekretariata SNAV, in sicer s področja, na katero kompleksna kriza najbolj posega.
- (2) Vodja MAS s seznama strokovnjakov aktivira strokovnjake s tistih področij dela, ki so nujna za učinkovit odziv.
- (3) V seznam strokovnjakov so vključeni po štirje strokovnjaki z vsakega ministrstva oziroma iz organa v sestavi in vladne službe ter zunanji strokovnjaki.
- (4) Če je treba, lahko vlada na predlog sekretariata SNAV v sestavo skupine imenuje tudi strokovnjake, ki na seznamu niso vnaprej poimensko določeni.
- (5) Člani operativne skupine sekretariata SNAV so hkrati tudi člani MAS, ki se vključijo v njeno delovanje, skladno z odločitvijo vodje sekretariata SNAV.

14. člen **(Delovanje MAS)**

- (1) Stalno in neprekinjeno delovanje MAS se uvede:
 - v kompleksni krizi;
 - kadar so pri vojaškem, političnem, gospodarskem ali drugem pojavu ali dogodku v regionalnem ali širšem mednarodnem okolju zaznani pokazatelji, ki zahtevajo povečano, sprotno in celovito spremljanje ogrožanja nacionalne varnosti;
 - ko nastale razmere v državi presegajo zmožnosti in pristojnosti državnih organov, rednih služb in drugih sil za obvladovanje pojava ali dogodka, ki pomembno ogroža temeljne interese nacionalne varnosti in je zato treba neposredno na vladi usklajevati delovanje več državnih organov ter dejavnosti;
 - v izrednem ali vojnem stanju.
- (2) Delovanje MAS se začne z vladnim sklepom o uvedbi KUV. Šteje se, da je z razglasitvijo izrednega ali vojnega stanja sprejeta tudi odločitev o stalnem in neprekinjenem delovanju MAS.
- (3) MAS deluje po razporedu, ki ga določa njen vodja, deluje lahko tudi v podskupinah.

-
- (4) Če je treba, lahko vodja MAS izmed njenih članov določi podskupino za spremljanje situacijske slike, interpretacijo podatkov in informacij, ki prihajajo v NCKU, oblikovanje usklajene situacijske slike, zagotavljanje informacij za preostale člane MAS, pripravo situacijskega preseka trenutnega stanja ter zagotavljanje usklajenega delovanja in povezave s pomembnejšimi operativnimi centri.
- (5) Način dela MAS se določi z njenim poslovníkom.

15. člen
(Naloge MAS)

- (1) MAS spremlja, vrednoti in ocenjuje varnostne razmere in razvoj situacije v RS in mednarodnem okolju, in sicer na podlagi pridobljenih podatkov in informacij pristojnih državnih organov, služb ter drugih virov, pripravlja zbirne ocene, analizo razvoja situacije, oceno prihodnjega razvoja situacije, analitične, strokovne in druge podlage za vodjo sekretariata SNAV ter obravnavo in odločanje vlade.
- (2) Poleg nalog iz prejšnjega odstavka pripravlja tudi strokovne medresorsko usklajene predloge odločitev in ukrepov za usklajeno delovanje ministrstev, organov v sestavi, vladnih služb ter drugih organov.
- (3) Pripravlja poročilo o zmogljivostih za obvladovanje situacije na državni ravni ter v svojih poročilih opozarja odločevalce na pomanjkanje zmogljivosti in mogoče težave pri odzivanju na kompleksno krizo.

16. člen
(Poročanje MAS)

- (1) MAS na podlagi prispelih poročil, podatkov, informacij in ocen državnih organov ter podatkov in informacij, pridobljenih iz drugih virov, pripravi vsak dan zbirno poročilo za preteklih 24 ur in druga poročila.
- (2) MAS zbirne ocene, analitične, strokovne in druge podlage ter predloge odločitev in ukrepov iz 15. člena te uredbe posreduje vodji sekretariata SNAV, SNAV in vladi.
- (3) Glede na razmere lahko vodja MAS uvede poročanje iz tretjega odstavka 11. člena v krajših časovnih presledkih.

VI. FUNKCIJE KRIZNEGA UPRAVLJANJA

17. člen

(Komuniciranje ob kompleksni krizi)

- (1) Urad Vlade RS za komuniciranje (v nadaljevanju UKOM) skrbi za vladni operativni načrt oziroma usmerjevalni dokument za krizno komuniciranje, za usposabljanje akterjev, ki komunicirajo z javnostmi, za usklajevanje kriznega komuniciranja, vključno s pripravo vsebine sporočil za javnost, strokovno podporo in informativno-servisne storitve, komunicira s tujo javnostjo, spremlja komuniciranje ter po krizi opravi analizo komuniciranja.
- (2) Vsebino sporočil za javnost, skladno z vladnim operativnim načrtom oziroma usmerjevalnim dokumentom za krizno komuniciranje ter načrtom kriznega komuniciranja ob posamezni kompleksni krizi, v sodelovanju z UKOM pripravlja služba za odnose z javnostmi organa, na čigar področje kriza najbolj posega.
- (3) Krizno komuniciranje se izvaja skladno z vladnim operativnim načrtom oziroma usmerjevalnim dokumentom ter načrtom kriznega komuniciranja ob posamezni kompleksni krizi.
- (4) Vodja sekretariata SNAV ali njegov namestnik komunicirata o aktivnostih organov KUV in o medresorskem sodelovanju.

18. člen

(Zagotavljanje analize po kompleksni krizi in vaji KUV)

- (1) Analiza se opravi po enotni metodologiji, in sicer za vse kompleksne krize ter državne vaje KUV.
- (2) Izvedbo analize usklajuje operativna skupina sekretariata SNAV.
- (3) Operativna skupina sekretariata SNAV k sodelovanju pri analizi povabi tudi druge strokovnjake in operativne sodelavce, ki so bili odgovorni za odzivanje na kompleksno krizo, odvisno od področja, na katerem se je kriza pojavila.
- (4) Akterji kriznega odzivanja na vseh ravneh zagotovijo potrebne oziroma zahtevane podatke in informacije operativni skupini sekretariata SNAV.
- (5) Analiza mora biti narejena najpozneje v šestih mesecih po kompleksni krizi oziroma vaji KUV.

19. člen
(Načrtovanje KUV)

- (1) Odziv na kompleksne krize se načrtuje z načrti KUV.
- (2) Načrtovanje odzivanja na kompleksne krize mora biti skladno s pravilnikom o načrtovanju KUV na državni ravni.
- (3) Z načrti KUV se zagotavlja organizirano in usklajeno delovanje za preprečitev kompleksnih kriz oziroma zmanjšanje njihovih posledic.
- (4) Pripravo načrtov KUV za kompleksne krize usklajuje operativna skupina sekretariata SNAV.

20. člen
(Izvajanje vaj in simulacij KUV)

- (1) Državna vaja KUV, v kateri sodelujejo vsi akterji iz organov KUV, iz ministrstev in organov v sestavi ter drugi, se izvede vsaj enkrat v mandatu vsake vlade, praviloma prvo leto po nastopu mandata.
- (2) Načrtovanje, organizacijo in izvedbo vaje ureja pravilnik o organizaciji in izvedbi državne vaje KUV.

21. člen
(Zagotavljanje psihosocialne podpore)

- (1) Ob uvedbi KUV vodja sekretariata SNAV med vnaprej imenovanimi strokovnjaki imenuje koordinatorsko osebo za psihosocialno podporo.
- (2) Koordinator za psihosocialno podporo, ki deluje v NCKU, zagotavlja in, če je treba, usklajuje podporo na strateški ter operativni ravni za aktivirane posameznike in njihove družinske člane.
- (3) Zagotavljanje, usklajevanje in druga vprašanja, povezana s psihosocialno podporo na strateški ravni, ureja postopkovnik za zagotavljanje psihosocialne podpore na strateški ravni.

VII. PREHODNE DOLOČBE

22. člen
(Uskladitev z uredbo)

Delovanje NCKU je treba uskladiti s to uredbo v šestih mesecih po njeni uveljavitvi.

23. člen
(Krizno komuniciranje z javnostmi)

UKOM v šestih mesecih od začetka veljavnosti te uredbe pripravi vladni operativni načrt oziroma usmerjevalni dokument za krizno komuniciranje.

24. člen
(Analiza po kompleksni krizi in vaji KUV)

Operativna skupina sekretariata SNAV v enem letu od začetka veljavnosti te uredbe pripravi enotno metodologijo za analizo vseh kompleksnih kriz ter vaj KUV.

25. člen
(Informacijsko-komunikacijska podpora)

V dveh letih od začetka veljavnosti te uredbe morajo vsi organi, povezani v KIS NCKU zagotoviti varnostno območje II. stopnje.

26. člen
(Načrtovanje KUV)

- (1) Organi iz prvega odstavka 10. člena te uredbe morajo v treh mesecih od začetka njene veljavnosti opredeliti mogoče področne ter kompleksne krize s svojega področja.
- (2) V enem letu od opredelitve kompleksnih kriz se pripravijo ocene za nastanek posamezne kompleksne krize, kar usklajuje operativna skupina sekretariata SNAV, pri tem pa, če je treba, sodelujejo ministrstva, organi v sestavi ter drugi javni in zasebni organi.
- (3) Pravilnik o načrtovanju KUV na državni ravni iz drugega odstavka 19. člena pripravi operativna skupina sekretarita SNAV v enem letu od začetka veljavnosti te uredbe.
- (4) Državni načrti KUV za posamezne kompleksne krize se pripravijo na podlagi ocen tveganja in ocen za nastanek posamezne krize iz prejšnjega odstavka, in sicer v enem letu po pripravi ocen ogroženosti za posamezne kompleksne krize, predvsem za kompleksne krize, za katere odloči vlada.

27. člen
(Izvajanje vaj in simulacij KUV)

- (1) Ne glede na določbe prvega odstavka 20. člena se prva državna vaja KUV izvede v dveh letih po začetku veljavnosti te uredbe.
- (2) Pravilnik o organizaciji in izvedbi državne vaje KUV iz drugega odstavka 20. člena pripravi operativna skupina sekretarita SNAV v enem letu od začetka veljavnosti te uredbe.

VIII. KONČNE DOLOČBE

28. člen **(Veljavnost uredbe)**

Z dnem uveljavitve te uredbe preneha veljati Uredba o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje (Uradni list RS, št. 9/06).

29. člen **(Uveljavitev uredbe)**

Ta uredba začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Številka:

Ljubljana,

EVA:

Dr. Miroslav CERAR,
PREDSEDNIK VLADE

OBRAZLOŽITEV

UVOD

PRAVNA PODLAGA (besedilo, vsebina zakonske določbe, ki je podlaga za izdajo uredbe)

Uredba o kriznem upravljanju in vodenju v RS izhaja iz 20. in 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in X/17) ter iz 84. člena Zakona o obrambi (Uradni list RS, št. 103/04 – uradno prečiščeno besedilo).

Četrty odstavek 20. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (X/17 – ZVRS-H) predvideva normativnopravno ureditev kriznega upravljanja in vodenja v dveh podzakonskih aktih, in sicer z uredbo o kriznem upravljanju in vodenju ter o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje ter odlokom o svetu za nacionalno varnost.

Skladno s prvim odstavkom 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in X/17) uredba o kriznem upravljanju in vodenju ter organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje ureja v 20. členu Zakona o Vladi Republike Slovenije določeno organizacijo kriznega upravljanja in vodenja, delovanje kriznega upravljanja in vodenja, pristojnosti organov KUV, delo in druga vprašanja, povezana z njimi.

Podlago Uredbi o kriznem upravljanju in vodenju ter o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje daje tudi šesti odstavek 84. člena Zakona o obrambi (Uradni list RS, št. 103/04 – uradno prečiščeno besedilo), ki opredeljuje sedanjo organizacijo in naloge NCKU, zlasti v vojnem in izrednem stanju.

Podlago tej uredbi daje tudi Resolucija o strategiji nacionalne varnosti (Uradni list RS, št. 27/2010), ki v poglavju 6.3 predvideva nadgradnjo sistema nacionalne varnosti za upravljanje kompleksnih kriz, čemur pa sledita tudi vladni koalicijski sporazum za obdobje 2014–2018 in načrt dela Ministrstva za obrambo 2014–2018..

ROK ZA IZDAJO UREDBE, DOLOČEN Z ZAKONOM

Šest mesecev po uveljavitvi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (ZVRS-H).

SPLOŠNA OBRAZLOŽITEV PREDLOGA UREDBE (ČE JE POTREBNA)

Učinkovito spopadanje s kompleksnimi krizami zahteva uporabo in usklajitev velikega števila akterjev, ki jih je treba voditi. S povečanjem intenzitete kriznega dogodka tudi upravljanje prehaja na višjo raven in ko doseže razsežnosti kompleksne krize, se prenese na raven vlade. Vladi RS pri odločanju svetuje Svet za nacionalno varnost (SNAV), njegov

sekretariat pa podpira njegovo delovanje. Prostorsko in informacijsko infrastrukturo zagotavlja NCKU, za analitično podporo pa skrbi medresorska analitična skupina pri Ministrstvu za obrambo (Uredba o organizaciji in delovanju NCKU 2006, 2. člen). Na vladni ravni usklajevanje (resorjev, vladnih služb, različnih nevladnih organizacij itd.) ni zagotovljeno, kot je to na operativni ravni.

Celovita struktura KUV bi morala biti organizirana in umeščena enovito, v odzivanje na kompleksno krizo pa morata biti vključena tudi predsednik vlade in vlada. Pri tem je predsedniku vlade, vladi ter vsem drugim akterjem na strateški ravni (SNAV, sekretariat SNAV idr.) treba zagotoviti podporo za odločanje in vodenje. Akterje je treba med seboj povezati in uvesti učinkovito strukturo, ki bi vodila odzivanje ob različnih kriznih dogodkih (Kotnik, 2008: 211). Kot je že pred leti ugotovil Kotnik, bi bilo za pravočasen odziv na kompleksne krize treba uvesti enoten sistem KUV na ravni vlade ter krizno pripravljeno tudi ustrezno vzdrževati. Treba bi bilo vnaprej oblikovati strukturo, ki bi v krizah prevzela vodenje in usklajevanje, hkrati pa imenovati tudi osebe ali skupine, ki bi v miru in krizah državnih razsežnosti delovale pri načrtovanju, vajah, opozarjanju, komuniciranju, psihosocialni podpori in pokrizni analizi.

Treba je oblikovati postopke za odziv na različne vrste kriz, ki obsegajo organizacijo, ukrepe ter razporeditev virov (Malešič, 2004: 14). Pri tem pa ni pomemben le odziv na krizo, čeprav se večina aktivnosti izvaja ravno med njo, pač pa tudi preventivno delovanje ter aktivnosti po normalizaciji razmer (Celestina, 2008: 22–23). Poleg *odločanja*, *svetovanja* ter *usklajevanja* različnih akterjev morajo nacionalni sistemi kriznega upravljanja in vodenja zagotavljati tudi druge elemente, kot so mehanizmi za *ocenjevanje ogrožanja* in *krizno opozarjanje*, *načrtovanje*, *izvajanje vaj*, *pokrizne analize* ter *komuniciranje*.

Kouzmin (1995: 27) govori o velikem pomenu kriznega načrtovanja in vaj, ki morajo temeljiti na stvarnih ocenah ter virih ogroženosti. Ocenjevanje ogroženosti je po mnenju strokovnjakov temelj priprav na krizo in odločilno vpliva na potek kriznega upravljanja oziroma odziva na krizo. T'Hart (1997) poudarja tudi pomen urjenja odločevalcev, pri čemer morajo vaje in simulacije »odražati kompleksnost sodobnih kriz«. Vaje, simulacije in usposabljanje ne smejo biti omejeni le na eno raven, služijo pa naj za preizkušanje in dopolnjevanje načrtov. Brändström in Malešič (2004: 15) poleg načrtovanja in vaj izpostavljata še pomen preteklih izkušenj, ki so akterjem kriznega upravljanja dostopne tudi v obliki pokriznih analiz in poročil, pripravljenih po vajah. V procesu kriznega upravljanja in vodenja je pomembna tudi komunikacija, tako med akterji kot z mediji in udeleženci, saj krize pritegnejo veliko pozornosti, slaba komunikacija pa lahko zmanjša verodostojnost akterjev KUV. Tudi za uspešno komuniciranje kot za vse druge aktivnosti v procesu kriznega upravljanja in vodenja so potrebne priprave, vključno z ustrezno strategijo komuniciranja ter psihološkimi in infrastrukturnimi pripravami. Za prenos informacij med akterji pa je bistvena uporaba ustrezne informacijske tehnologije, ki omogoča izrabo, kategorizacijo in razširjanje podatkov. Hkrati informacijska tehnologija omogoča prenos ukazov, informacij o sprejetih ukrepih ter napredku, zato pomeni pomemben del kriznega upravljanja (Grošelj, 2004: 65–76).

PREDSTAVITEV PRESOJE POSLEDIC PO POSAMEZNIH PODROČJIH (ČE TE NISO BILE PREDSTAVLJENE V UREDBI)

3.1 Presoja finančnih posledic za državni proračun in druga javno finančna sredstva z načinom zagotovitve

Predlog uredbe ima neposredne posledice za državni proračun, ki se nanašajo na informacijsko-komunikacijsko podporo iz 10. in 26. člena. Finančne posledice se nanašajo na uvedbo varnostnega območja II. stopnje pri vseh organih, povezanih v KIS NCKU, kar je nujno za povečanje stopnje tajnosti KIS NCKU do stopnje tajno. Finančne posledice bi imela tudi povezava Kabineta predsednika Vlade RS na KIS NCKU.

3.2 Presoja administrativnih posledic

Uredba ne prinaša novih oziroma dodatnih upravnih postopkov, ki bi bremenili stranke, hkrati ne ukinja sedanjih upravnih postopkov.

3.3 Presoja posledic na gospodarstvo, posebej na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij

Uredba ne prinaša novih oziroma dodatnih postopkov, ki bi bremenili gospodarstvo.

3.4 Presoja posledic na okolje, ki vključuje tudi prostorske in varstvene vidike

Predlagana uredba ne vključuje sprememb, ki bi imele pozitivne ali negativne posledice na okolje.

3.5 Presoja posledic na socialnem področju

Predlagana uredba ne bo vplivala na socialno področje.

3.6 Presoja posledic za dokumente razvojnega načrtovanja

Uredba nima posledic za dokumente razvojnega načrtovanja.

VSEBINSKA OBRAZLOŽITEV PREDLAGANIH REŠITEV

Glede na funkcije, nujne za upravljanje kriz, Vlada Republike Slovenije za spopadanje s kompleksnimi krizami organizira krizno upravljanje in vodenje, in sicer v okviru sedanjih organov, ki so temu namenjeni. Telesa in organi, ki se odzivajo ob kompleksnih krizah, so (izvzemši vlado, ki sprejema odločitve o kompleksni krizi) svet za nacionalno varnost (SNAV), sekretariat sveta za nacionalno varnost (sekretariat SNAV), operativna skupina sekretariata SNAV, nacionalni center za krizno upravljanje (NCKU) in medresorska analitična skupina (MAS). Neprekinjeno delovanje vseh naštetih organov in teles se uvede ob pojavu kompleksne krize, postopki delovanja in sodelovanja pa se preverjajo na rednih državnih vajah KUV.

Organizacija KUV je namenjena zagotavljanju povezave in usklajevanju delovanja med resorji, organi v sestavi, vladnimi službami, drugimi državnimi organi ter nevladnimi organizacijami. Pri tem sta pričakovana povezovanje sedanjih teles in nadgradnja, in sicer se kot podporni element povežejo v organizacijo KUV. Dodane so tudi manjkajoče funkcije KUV.

Poudariti je treba, da organizacija KUV pri vladi ne posega v pristojnosti ali delovanje resorjev. Namenjena je podpori pri odločanju na strateški in politični ravni. Ob tem je nujno poudariti, da vsi resorji in organi v sestavi tudi ob aktiviranju organizacije KUV še naprej opravljajo predpisane naloge skladno s svojimi pristojnostmi. Organizacija KUV torej ne predvideva prenosa pristojnosti in s tem povezane odgovornosti. Namenjena je vladi kot pomoč pri sprejemanju odločitev za odzivanje na kompleksne krize in za usklajevanje med različnimi resorji in organi v sestavi. Tako bo na primer sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami še vedno deloval enako kot do zdaj, vladna raven pa bo prevzela usklajevanje ob naravni ali drugi nesreči, če bi ta preseгла zmožnosti samostojne uskladitve in odziva sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Praksa tujih držav in pogovori s predstavniki resorjev, državnih organov in humanitarnih organizacij so pokazali, da bi odločitve tudi v krizi morala sprejemati vlada. Nekateri organi bi lahko tako v miru in krizi v večini ohranili sedanje funkcije in pristojnosti, drugi pa so med raziskavo pokazali potencial za izpopolnitev (npr. NCKU in MAS).

Zagotoviti želimo, da se bo ob pojavu kompleksne krize aktivirala organizacija KUV, ki bo podpirala delovanje vlade ter zagotavljala funkcije, nujne za upravljanje kompleksnih kriz, kot so odločanje, svetovanje, usklajevanje, ocenjevanje ogroženosti, analiza oziroma predvidevanje, komuniciranje, podporne funkcije (npr. psihosocialna pomoč) ter pokrizna analiza.

K 1. členu

Uredba o kriznem upravljanju in vodenju ter o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje (v nadaljevanju uredba) ureja sestavo, delovanje, organiziranje, naloge in pristojnosti organov kriznega upravljanja in vodenja v Republiki Sloveniji ob kompleksni

krizi, izmenjavo podatkov in informacij ter funkcij kriznega upravljanja. Poleg tega ureja tudi organizacijo in delovanje NCKU, MAS, izmenjavo podatkov in informacij za delo MAS, medsebojno obveščanje in izmenjavo informacij med državnimi organi in NCKU, ki jih je do sedaj urejala Uredba o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje (Uradni list RS, št. 9/06).

K 2. členu

Pojasneni so temeljni pojmi, ki so ključni za razumevanje uredbe, in sicer kriza, kompleksna kriza, krizno upravljanje in vodenje, funkcije kriznega upravljanja in vodenja ter področna kriza. Pojmi kompleksna kriza, krizno upravljanje in vodenje ter področna kriza so bili definirani v vladnem strateškem projektu *Sistem kriznega upravljanja in vodenja v RS*, da bi se tako izognili nadaljnim nejasnostim pri opredelitvi kompleksne krize ter vključevanja vlade in njenih teles v reševanje kompleksne krize. Pojem funkcije kriznega upravljanja in vodenja pa je bil povzet po teoretičnih spoznanjih različnih avtorjev in strokovnjakov s področja kriznega upravljanja in vodenja (npr. Prezelj, Dynes, Kotnik idr.).

K 3. členu

Opreljuje organizacijo KUV z vsemi organi: SNAV, sekretariat SNAV, operativna skupina pri sekretariatu SNAV, NCKU in MAS. Organizacijo KUV sestavljajo telesa iz sistema nacionalne varnosti, namenjena zagotavljanju že določenih funkcij ali z dodanimi novimi. Sestavo, delovanje in pristojnosti SNAV, sekretariata SNAV in operativne skupine sekretariata SNAV pa ureja drug podzakonski predpis, ki ga je sprejela vlada, in sicer Odlok o SNAV.

K 4. členu

Opreljuje namen in cilje organiziranja KUV pri vladi; vsi organi KUV so namenjeni podpri pri odločanju na politični ravni o odzivanju na kompleksne krize ter usklajevanju med različnimi resorji, organi v sestavi, vladnimi službami in drugimi, pri čemer pa ne posegajo v njihove pristojnosti. Vsi resorji in organi v sestavi, tudi ob uvedbi delovanja organov KUV, še naprej opravljajo naloge skladno s svojimi pristojnostmi. Organizacija KUV ne predvideva prenosa pristojnosti in s tem povezane odgovornosti, pač pa je namenjena za pomoč vladi pri sprejemanju odločitev pri odzivanju na kompleksne krize in pri usklajevanju med različnimi resorji, organi v sestavi, vladnimi službami in drugimi. Ne posega v druge vertikalne povezave in razmerja med nosilci odgovornosti na posameznem področju. Cilji organizacije KUV so povezava različnih funkcij, ki so temelj za učinkovito odzivanje na kompleksne krize, izraba in nadgradnja sedanjih teles, zagotavljanje enotnega okvira za delovanje vlade, racionalnejša poraba virov, učinkovitejše ukrepanje ter zmanjšanje števila kompleksnih kriz oziroma zmanjšanje njihovih posledic.

K 5. členu

Kazalnik za uvedbo KUV in neprekinjeno delovanje njegovih organov je izpolnjen, ko predsednik vlade ali pristojni organ (npr. matični resor, predstojnik organa v sestavi, sekretariat SNAV) s področja, na katerem pride do izbruha ogrožanja, skupaj s predsednikom vlade oceni, da težava presega njegove zmožnosti samostojnega odzivanja in potrebuje celovit odziv vlade, zato vladi predlaga aktiviranje organov KUV. To pomeni, da se odzivanje na kompleksno krizo prenese na raven vlade.

Organizacija KUV oziroma njeni deli, ki so stalni (SNAV, sekretariat SNAV, operativna skupina pri sekretariatu SNAV in NCKU) deluje pred pojavom kompleksne krize, med krizo ter po njej. Delovanje pred pojavom kompleksne krize je osredotočeno predvsem na spremljanje situacije in ocenjevanje ogroženosti, vključuje pa še nekatere druge naloge oziroma mehanizme, ki jih je treba zagotoviti za učinkovit odziv na kompleksno krizo, in sicer načrtovanje, vaje in usposabljanja ter pripravo različnih strategij in metodologij. Ob pojavu kompleksne krize je treba zagotoviti spremljanje situacije, analizo in predvidevanje, posvetovanje, odločanje, usklajevanje in vodenje, krizno komuniciranje in podporne funkcije, po krizi pa še opraviti pokrizno analizo.

K 6. členu

Ne glede na zapisano lahko ministrstvo, organ v sestavi, sekretariat SNAV ali drug pristojen organ s področja, na katerem pride do stopnjevanja ogroženosti, tudi ob področni krizi vladi predlaga delovanje posameznih organov KUV. Z aktiviranjem organov KUV za dogodke na nižji ravni se ti lahko vključijo v odziv na takšne dogodke (s svetovanjem in spremljanjem situacije), kar lahko prepreči, da bi področna kriza dosegla razsežnosti kompleksne krize.

K 7. členu

Opremljuje najpomembnejše naloge vlade v kompleksni krizi. Vlada s sklepom uvede KUV, odloča pa tudi o prenehanju njegovega delovanja. V kompleksni krizi sprejema odločitve, povezane z odzivanjem nanjo. Ob pojavu kompleksne krize aktivira vse organe KUV oziroma z istim sklepom uvede delovanje tistih, ki ne delujejo stalno, ter imenuje namestnika vodje sekretariata SNAV, glede na naravo krize.

Pred pojavom kompleksne krize vlada vnaprej potrdi izbrane strokovnjake z različnih področij za sodelovanje v MAS ter določi sestavo stalne operativne skupine pri sekretariatu SNAV. Ohrani se sedanji postopek za določanje strokovnjakov v MAS. Strokovnjake predlagajo ministri (po štiri), zunanje pa sekretariat SNAV, vse skupaj pa na seznam imenuje vlada. Poleg tega izmed strokovnjakov URSZR, Policije in SV imenuje skupino mogočih koordinatorjev za psihosocialno podporo na strateški ravni.

K 8. členu

Opredeljuje najpomembnejše naloge ministrstev v kompleksni krizi. Ministrstva lahko vladi predlagajo uvedbo neprekinjenega delovanja organov KUV, če presodijo, da situacija presega njihove odzivne zmožnosti. V kompleksnih krizah izvajajo naloge iz njihove pristojnosti, ob področnih krizah iz njihove pristojnosti pa izvajajo še nalogo vodilnega ministrstva.

Predlagajo strokovnjake v MAS in operativno skupino sekretariata SNAV.

K 9. členu

Skladen je z 2. členom do zdaj veljavne Uredbe o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje (Uradni list RS, št. 9/06). Razširjeno je njegovo zagotavljanje prostorskih, tehničnih, informacijskih in telekomunikacijskih razmer za delo vlade, in sicer še na SNAV, sekretariat SNAV in druge organe.

K 10. členu

Opredeljuje naloge NCKU, vključno s povezavo na 45 ministrstev, državnih organov, vladnih služb ter gospodarskih družb, zavodov in drugih organizacij, ki so po sklepu vlade posebnega pomena za obrambo. Naloge so skladne s 3. členom do zdaj veljavne Uredbe o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje, pri čemer so povezani akterji na KIS NCKU bolj izpostavljeni, kar prispeva k občutku njihove večje normativnopravne zavezanosti k deljenju informacij z NCKU. Izpuščena je naloga državnega centra upravnih zvez, ki se ukinja z novim zakonom o obrambi, dodana pa je naloga posredovanja tedenskih poročil oz. presekov stanja operativni skupini sekretariata SNAV iz morebitnih poročil organov, ki so poimensko naštetih v prvi alineji tega člena ter rednih dnevnih poročil Centra za obveščanje RS, Operativno-komunikacijskega centra GPU ter Združenega operativnega centra SV.

K 11. členu

Združuje vsebino 9.–11. člena do zdaj veljavne Uredbe o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje.

K 12. členu

Skladen je s 4. členom do zdaj veljavne Uredbe o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje, pri čemer pa se delovanje razširi še na podporo delovanju sekretariata SNAV (poleg odločanja vlade) v kompleksni krizi.

K 13. členu

Sestava oziroma imenovanje članov analitične skupine se spremeni. Vlada na predlog ministrstev, predstojnikov organov v sestavi, vladnih služb in drugih državnih organov ter sekretariata SNAV s sklepom vnaprej imenuje seznam strokovnjakov za MAS. Ministri,

predstojniki organov v sestavi in vladnih služb predlagajo po štiri s svojega področja. Ob kompleksni krizi oziroma uvedbi delovanja vseh organov KUV se uvede tudi delovanje MAS, pri čemer vlada s sklepom o uvedbi delovanja organov KUV (ali s samostojnim sklepom) imenuje vodjo in namestnika MAS glede na vrsto krize. Vodja MAS nato sam glede na vrsto krize s seznama strokovnjakov aktivira strokovnjake s področij, ki so pomembna za učinkovit odziv na krizo. Lahko aktivira tudi strokovnjake z vseh področij in postopoma odslovi tiste, ki jih v konkretni situaciji ne potrebuje. Vlada lahko v sestavo MAS ob konkretni kompleksni krizi imenuje tudi strokovnjake, ki niso vnaprej pomensko določeni na seznamu. Pri tem je pomembno, da so člani operativne skupine sekretariata SNAV hkrati tudi člani MAS, ki se vanjo vključijo ob njenem aktiviranju, razen če vodja sekretariata SNAV odloči drugače. Člani operativne skupine sekretariata SNAV opravljajo nekatere naloge in funkcije kriznega upravljanja tudi v miru, kar MAS omogoča vpogled v zagotavljanje vseh funkcij kriznega upravljanja.

Določba o plačilu zunanjih strokovnjakov se spremeni tako, da sredstva zagotavlja služba, ki opravlja strokovna in administrativno-tehnična dela za sekretariat SNAV.

K 14. členu

Situacije, ob katerih se uvede neprekinjeno delovanje MAS, ostajajo nespremenjene in skladne s 7. členom do zdaj veljavne Uredbe o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje, pri čemer je dodana še kompleksna kriza kot situacija, ob kateri se uvede delovanje MAS. O njenem delovanju odloči vlada, in sicer s sklepom o uvedbi KUV ob kompleksni krizi, in ne več predsednik vlade.

Dodana je določba z možnostjo delovanja podskupine znotraj MAS. Izpostavljeno podskupino bi sestavljali strokovnjaki iz organov in ministrstev, v katerih delujejo glavni operativni centri. Podskupina bi spremljala situacijsko sliko, interpretirala podatke in informacije, ki prihajajo v NCKU, pripravljala situacijske preseke ter zagotavljala povezavo s pomembnejšimi operativnimi centri. Takšno delovanje je še posebno pomembno ob dinamičnih kompleksnih krizah (npr. pojav dogodkov na različnih krajih ob istem času – teroristični napadi v Parizu, Bruslju itn.), ko se v NCKU z visoko intenzivnostjo stekajo podatki in informacije iz številnih različnih virov.

Nova je določba, po kateri se delovanje MAS določi s poslovnikom, ki ga ta sprejme ob prvem sklicu.

K 15. členu

Naloge MAS so skladne s prvim in drugim odstavkom 8. člena do zdaj veljavne Uredbe o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje, pri čemer so dodani spremljanje razvoja situacije v RS in mednarodnem okolju, analiza razvoja situacije ter ocena prihodnjega razvoja situacije. Poleg tega se izvajanje nalog razširi še na podporo vodji sekretariata SNAV.

Dodana je tudi nova samostojna naloga o pripravljanju poročil o zmogljivostih za obvladovanje kompleksne krize ter opozarjanje odločevalcev na pomanjkanje zmogljivosti ali druge morebitne težave pri odzivu na krizo.

K 16. členu

Združuje vsebino prvega odstavka 12. člena, tretjega odstavka 8. člena in drugega odstavka 11. člena do zdaj veljavne Uredbe o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje, pri čemer je dosedanje posredovanje ocen, strokovnih podlag ter predlogov odločitev in ukrepov spremenjeno oziroma omejeno v posredovanje teh dokumentov vodji sekretariata SNAV in vladi.

K 17. členu

Sodobne krize »razkrijejo probleme komuniciranja, in sicer med odgovornimi akterji, z množičnimi mediji, z javnostmi, z žrtvami in celo z javnostmi, ki so časovno in prostorsko precej oddaljene od kraja dogodka« (Malešič in drugi, 2006: 12). Enega ključnih elementov v procesu kriznega upravljanja tako predstavlja tudi krizno komuniciranje z javnostmi, ki je tesno povezano z odločanjem, usklajevanjem in vodenjem. Predstavlja posebno področje odnosov z javnostmi ter obsega predvidevanje, obveščanje in izobraževanje, spodbujanje zaščitnih ukrepov, objavljanje opozoril o nevarnosti in komuniciranje s prizadetimi in drugimi zainteresiranimi javnostmi. Gre za vnaprej načrtovan prenos obvestil, ki mora obsegati razvoj strategij, oblikovanje načrta komuniciranja ter po krizi še oceno vpliva na javnosti, torej se izvaja v vseh treh kriznih fazah. Učinkovita strategija mora obsegati pripravo in pravočasno razširjanje informacij, identificiranje zainteresiranih javnosti in navezavo stika z njimi (tudi neposredno, ne le prek množičnih medijev) ter z množičnimi mediji. Ob pojavu krize je po mnenju strokovnjakov treba omogočiti nemoten pretok informacij, ki so predhodno zbrane, izbrane in obdelane, ter zagotoviti ravnotežje med upravljanjem in omejevanjem informacij. Z javnostjo mora komunicirati omejeno število akterjev KUV, sporočila pa prilagoditi razumevanju, prednostim in interesu javnosti ter jih večkrat ponoviti. Treba je sporočiti, kaj se je zgodilo in kaj se še lahko, kako se prebivalstvo lahko zaščiti ter kako delujejo akterji KUV pri obvladovanju krizne situacije in odpravljanju njenih posledic. Pomembno je tudi, da akterji KUV upoštevajo povratne informacije ter se nanje odzovejo.

V RS velja splošno načelo, da z javnostmi in mediji komunicira oseba ali organ, ki vodi oziroma upravlja dogodek, ki pomeni grožnjo varnosti, na vajah pa je to vodstvo vaje, različni strokovnjaki pa so z ekspertnimi mnenji in novinarskimi konferencami na voljo medijem. Podpora akterjem, ki komunicirajo z javnostmi, običajno dajejo posamezne službe za stike z javnostmi, lahko pa tudi Urad vlade RS za komuniciranje (UKOM). UKOM kot koordinator komuniciranja z javnostmi med pristojnimi resorji pripravi in posodobi vladni operativni načrt oziroma usmerjevalni dokument za krizno komuniciranje, skrbi za usposabljanja akterjev, ki v kompleksni krizi komunicirajo z javnostmi, usklajuje krizno komuniciranje, sodeluje pri pripravi vsebine sporočil za javnost oziroma pri tem usmerja pristojne službe za odnose z javnostmi, daje strokovno podporo, informativno-servisne storitve, komunicira s tujimi javnostmi, spremlja komuniciranje ter po krizi naredi analizo. Kot že omenjeno, sodeluje pri

pripravi vsebine sporočil za javnost, pri čemer sodelujejo tudi službe za odnose z javnostmi tistega organa ali organov, na čigar področje kriza najbolj posega. Krizno komuniciranje se izvaja skladno z vladnim operativnim načrtom oziroma usmerjevalnim dokumentom, ki ga pripravi in posodobi UKOM, pri čemer vodi sekretariata SNAV ali njegov namestnik komunicirata o delovanju organov KUV in medresorskemu usklajevanju, predsednik vlade in/ali minister, na čigar področje kriza najbolj posega, pa o političnih odločitvah.

Krizno komuniciranje nadalje podrobneje ureja vladni operativni načrt oziroma usmerjevalni dokument za krizno komuniciranje.

K 18. členu

Krize so izhodišče za učenje in nadaljnje oblikovanje učinkovitega sistema kriznega upravljanja, zato je nujen celovit pristop k pokrizni analizi. Ob kompleksnih krizah, ki zahtevajo aktiviranje organov KUV, sta medresorski pokrizni ocena in analiza nujni. Gre za nadaljevanje predkriznega in kriznega sodelovanja akterjev, znotraj katerega je treba ovrednotiti in analizirati pred in med krizo sprejete in izvedene ukrepe, oceniti škodo ter pripraviti predloge in načrte za soočanje z naslednjo krizo. Na ravni Slovenije se je ob analizirani ujmi in vajah pokazalo, da resorna poročila pripravijo vsi vpleteni akterji (oziroma vadbenci), celovitejšo analizo pa naredi organ, ki je med dogodkom oziroma nesrečo usklajeval akterje na operativni ravni (ob ujmi je bila to URSZR, na vajah pa vodstvo). Iz tega lahko sklepamo, da bi morali biti analiza in evalvacija po dogodku v pristojnosti organa, ki prevzame usklajevanje oziroma njegovega podpornega organa, ter v sodelovanju z zunanjimi strokovnjaki. Usklajevanje pokrizne analize prevzame operativna skupina sekretariata SNAV, pri pokrizni analizi pa bi sodelovali tudi zunanji strokovnjaki in operativci, ki so odgovorni za odzivanje na kompleksno krizo, odvisno od njene vrste. Opravi se najpozneje v šestih mesecih, in sicer po enotni metodologiji za vse kompleksne krize in vaje KUV. Pri tem morajo akterji kriznega odzivanja na vseh ravneh operativni skupini sekretariata SNAV pravočasno zagotoviti vse zahtevane informacije v obliki delnih analiz ali zgozlj informacij in podatkov.

K 19. členu

Načrtovanje kriznega upravljanja je v spreminjajočem se in zapletenem varnostnem okolju nujno, mora pa biti celovito, saj lahko pomanjkljivo načrtovanje vpliva na razsežnost, trajanje in moč krize. Nepravilno načrtovanje za reševanje kriz lahko povzroči še druge krize oziroma poveča njihove razsežnosti, zato mora biti načrtovanje na ravni vseh organizacij, ki bi lahko bile vključene v krizno odzivanje. Nujni so načrti za odzivanje na posamezne kompleksne krize z jasno delitvijo pristojnosti in preverjenimi postopki. Akterji si morajo izmenjevati informacije in že pred pojavom dogodka pripravljati načrte, kar jim mora omogočati sistemizirani mehanizem kriznega načrtovanja.

Načrtovanje v RS se za naravne in druge nesreče ter vojne izvaja na operativni ravni oziroma na ravni resorjev in je opredeljeno v zakonu o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (2010) in zakonu o obrambi (2004) ter v podzakonskih predpisih. Celovitih načrtov in

sistemskih rešitev na drugih področjih ni, prav tako ni načrtov za dogodke in situacije, ki bi lahko dosegli razsežnosti kompleksne krize na državni ravni. Na operativni ravni se v vsakršni situaciji, tudi ob kompleksnih krizah, izvajajo dejavnosti iz obrambnih načrtov ali načrtov varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, na strateški ravni pa se dejavnosti običajno izvajajo s sklepi vlade. Ob preteklih dogodkih, ki so prizadeli Slovenijo, so bili aktivirani različni načrti zaščite in reševanja, saj je običajno šlo za naravne ali druge nesreče. Ti načrti so se v konkretnih situacijah izkazali kot ustrezni in dovolj obsežni tudi v tako imenovani begunski krizi, ki je v RS izbruhnila v zadnji četrtini leta 2015 in ustreza projektni definiciji krize, vendar ustreznega načrta na strateški in operativni ravni zanjo ni bilo. Na operativni ravni so se zato akterji ravnali skladno z državnim načrtom zaščite in reševanja ob potresu. V tem primeru so se oblikovale ad hoc strukture in rešitve za spoprijemanje s krizo. V prihodnosti je treba na vseh področjih (resorjih in organih v sestavi) najprej opredeliti vse dogodke, ki bi lahko dosegli razsežnosti kompleksne krize, oceniti stopnjo ogroženosti zaradi teh dogodkov, nato pa pripraviti državne načrte za odzivanje na tiste vrste kriz, ki se zdijo najbolj verjetne in so najbolj ogrožajoče.

Načrtovanje odzivanja na kompleksne krize izhaja iz pravilnika o načrtovanju KUV na državni ravni. Na podlagi tako pripravljenih načrtov, njihovo pripravo usklajuje operativna skupina sekretariata SNAV, se nato vsi vključeni odzovejo na kompleksne krize v RS. Načrti zagotavljajo organizirano in usklajeno delovanje za preprečevanje kompleksnih kriz in njihovih posledic.

K 20. členu

Za poenotenje in izboljšanje načrtov ter učinkovit in usklajen krizni odziv je treba izvajati tudi usposabljanja in predvsem vaje, ki morajo biti stalne, nerutinske in medorganizacijske, s stvarnimi scenariji. S takšnimi vajami se vadi in preverja delovanje različnih organov in struktur ter sodelovanje in komuniciranje različnih akterjev v krizi. Vaje zato poleg analiz in evalvacij v sistemu kriznega upravljanja pomenijo podlago za načrtovanje, učenje in izboljšave sistemske ureditve, poleg tega pa prispevajo k usposobljenosti akterjev za krizno vodenje, pomagajo odpraviti pomanjkljivosti, strah in paniko ter poskrbijo za izurjenost postopkov.

Na državni ravni se vsaj enkrat na mandat vlade organizirana državna vaja KUV, in sicer v prvem letu od nastopa mandata. V njej morajo sodelovati vsi akterji na operativni in strateški ravni (tudi akterji na najvišji ravni in ne zgolj na ravni predstavnikov). Pripravo državne vaje KUV usklajuje operativna skupina sekretariata SNAV, vanjo pa so že na začetku vključeni posamezni resorji, organi v sestavi in vladne službe, skladno s predvidenim scenarijem. Načrtovanje, organizacijo in izvedbo državne vaje KUV ureja pravilnik o organizaciji in izvedbi državne vaje KUV.

K 21. členu

Namen podpore akterjem, ki se spopadajo z reševanjem krizne situacije, je preprečiti njihovo izgorevanje, omogočiti hitrejše okrevanje ter zagotoviti stalnost in učinkovitost. Potreba po psihosocialni podpori akterjem na operativni ravni se je zaradi pogostosti naravnih in drugih

nesreč ter hitrejšega in intenzivnejšega načina življenja zelo povečala. Izkušnja z migrantsko krizo je pokazala tudi na potrebo po psihosocialni podpri akterjev na strateški ravni, ki so bili zaradi dolgotrajnosti situacije, pritiska, nujnosti odločanja, preobremenjenosti ter nestvarnih pričakovanj okolice izpostavljeni nenehnemu stresu, ki lahko vodi do izgorelosti in celo psihičnih težav.

Zato ob aktiviranju organov KUV vodja sekretariata SNAV imenuje koordinatorja za psihosocialno podporo izmed vnaprej imenovanih strokovnjakov, ki deluje v NCKU in daje psihosocialno podporo ali jo ob aktiviranju še dodatnih psihologov usklajuje za aktivirane posameznike na strateški ravni (deloma tudi na operativni) ter njihove družinske člane.

Koordinator za psihosocialno podporo in vsi aktivirani strokovnjaki za psihosocialno podporo na strateški ravni delujejo skladno s postopkovnikom za zagotavljanje in usklajevanje psihosocialne podpore na strateški ravni, ki ureja imenovanje, delovanje, naloge, pristojnosti in druga vprašanja, povezana z zagotavljanjem psihosocialne podpore na strateški ravni (imenovanje, aktiviranje in delovanje koordinatorja za psihosocialno podporo, aktiviranje in delovanje drugih strokovnjakov, vrstni red aktiviranja, dolžnosti in pravice izvajalcev, strokovna podpora izvajalcem, logistična podpora itn.).

K 22. členu

Skladen je s 14. členom do zdaj veljavne Uredbe o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje.

K 23. členu

Vladni operativni načrt oziroma usmerjevalni dokument za krizno komuniciranje pripravi UKOM v šestih mesecih po uveljavitvi uredbe. Če je operativni načrt pripravljen že pred sprejetjem uredbe, ga mora UKOM v tem predpisanem času posodobiti ter uskladiti tudi z rezultati vladnega strateškega razvojnega projekta Sistem kriznega upravljanja in vodenja v RS.

K 24. členu

Enotno metodologijo analize za vse vrste kompleksnih kriz in vaj KUV v enem letu od uveljavitve uredbe pripravi operativna skupina sekretariata SNAV, ki po krizi ali vaji tudi usklajuje izvedbo analize. Enotna metodologija se pripravi skladno z rezultati vladnega strateškega razvojnega projekta Sistem kriznega upravljanja in vodenja v RS.

K 25. členu

V dveh letih od uveljavitve uredbe morajo vsi organi, povezani v KIS NCKU, zagotoviti varnostno območje II. stopnje, kar bo omogočalo povišanje stopnje tajnosti do tajno in povečalo njeno uporabno vrednost z vidika povezanih organov.

K 26. členu

Pred pripravo načrtov KUV morajo ministrstva, organi v sestavi in drugi organi s svojega vidika opredeliti mogoče področne in kompleksne krize. To naj bi bilo narejeno v treh mesecih od uveljavitve uredbe, sledila pa bi priprava ocen ogroženosti za posamezne kompleksne krize, na podlagi katerih bi nato pripravili načrte KUV, in sicer za najbolj verjetne in najbolj ogrožajoče kompleksne krize. Postopek ocenjevanja ogroženosti za posamezne kompleksne krize traja eno leto od uveljavitve uredbe, priprava načrtov KUV pa še eno leto od opredeliteve ocen ogroženosti za posamezne kompleksne krize. Pravilnik o načrtovanju KUV na državni ravni pripravi operativna skupina sekretariata SNAV, in sicer v enem letu od uveljavitve uredbe.

K 27. členu

Člen opredeljuje izvedbo prve državne vaje KUV, in sicer v dveh letih po uveljavitvi uredbe, ter pripravo pravilnika o načrtovanju, organizaciji in izvedbi državne vaje KUV v enem letu od uveljavitve uredbe.

K 28. členu

Z uveljavitvijo uredbe preneha veljati Uredba o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje (Uradni list RS, št. 9/06), ki je do zdaj urejala organizacijo in delovanje NCKU, MAS, izmenjavo podatkov in informacij za delo MAS ter medsebojno obveščanje in izmenjavo informacij med državnimi organi in NCKU.

K 29. členu

Je skladen z Uredbo o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje.

c) OSNUTEK ODLOKA O SNAV

**GENERALNI SEKRETARIAT VLADE
REPUBLIKE SLOVENIJE**

Gp.gs@gov.si

Številka:

Datum:

EVA:

Zadeva: Odlok o Svetu za nacionalno varnost – predlog za obravnavo

| | |
|--|----|
| 1. Predlog sklepov vlade: | |
| Na podlagi 20. člena in tretjega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10–ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13–ZDU-1G, 65/14 in X/17) je Vlada Republike Slovenije na svoji ... seji dne ... pod točko ... sprejela naslednji sklep: | |
| Vlada Republike Slovenije izdaja Odlok o Svetu za nacionalno varnost in ga objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. | |
| Mag. LILIJANA KOZLOVIČ GENERALNA SEKRETARKA | |
| Sklep prejmejo: | |
| <ul style="list-style-type: none">- ministrstva,- Kabinet predsednika Vlade RS,- Služba Vlade RS za zakonodajo,- Slovenska obveščevalno-varnostna agencija. | |
| 2. a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva: | |
| Gregor Krajc, vodja Kabineta predsednika vlade, dr. Erik Kopač, državni sekretar v Kabinetu predsednika vlade. | |
| 2. b Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu Državnega zbora: / | |
| 3. Gradivo se sme objaviti na svetovnem spletu: | DA |
| 4.a Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem oziroma skrajšanem postopku v Državnem zboru z obrazložitvijo razlogov: / | |

| | | |
|--|--|---------|
| 4.b Predlog za skrajšanje poslovniških rokov z obrazložitvijo razlogov: | | |
| 5. Kratak povzetek gradiva. | | |
| 6. Presoja posledic na: | | |
| a) | javnofinančna sredstva v višini, večji od 40 000 EUR v tem in naslednjih treh letih | NE |
| b) | usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije | NE |
| c) | administrativne posledice | NE |
| č) | gospodarstvo, posebej na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij | NE |
| d) | okolje, kar vključuje tudi prostorske in varstvene vidike | NE |
| e) | socialno področje | NE |
| f) | dokumente razvojnega načrtovanja, in sicer na: <ul style="list-style-type: none"> - nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja, - razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna - razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij | NE |
| 7. a Predstavitev ocene finančnih posledic, večjih od 40 000 EUR: / | | |
| 7. b Predstavitev ocene finančnih posledic, manjših od 40 000 EUR: / | | |
| 8. Predstavitev sodelovanja javnosti | | |
| Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja | | NE |
| 9. Predstavitev medresorskega usklajevanja | | |
| 10. Gradivo je lektorirano | | DA |
| 11. Zahteva predlagatelja za | | |
| a) | obravnava neusklajenega gradiva | NE |
| b) | za nujnost obravnave | NE |
| c) | obravnava gradiva brez sodelovanja javnosti | NE |
| 12. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti | | DA / NE |

| | |
|--|----|
| 13. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade | NE |
| 14. Gradivo je pripravljeno na podlagi sklepa vlade št. ... z dne ... | |

Gregor KRAJC,
VODJA KABINETA

Poslati:

- naslovníku,
- zbirki dokumentarnega gradiva KPV.

Na podlagi 20. člena in tretjega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10–ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13–ZDU-1G, 65/14 in X/17) je Vlada Republike Slovenije na svoji ... seji dne ... pod točko ... sprejela naslednji

SKLEP

Vlada Republike Slovenije izdaja Odlok o Svetu za nacionalno varnost in ga objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Mag. LILIJANA KOZLOVIČ,

GENERALNA SEKRETARKA

Sklep prejmejo:

- ministrstva,
- Kabinet predsednika vlade,
- Služba Vlade RS za zakonodajo,
- Slovenska obveščevalno-varnostna agencija.

Na podlagi 20. člena in tretjega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10–ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13–ZDU-1G, 65/14 in X/17) je Vlada Republike Slovenije na svoji ... seji dne ... pod točko ... sprejela naslednji

ODLOK
o Svetu za nacionalno varnost

1. člen
(Namen odloka)

S tem odlokom se urejajo naloge, sestava in delovanje Sveta za nacionalno varnost (SNAV), ki je pristojen za usklajevanje nacionalnovarnostne politike in usmerjanje ter usklajevanje dejavnosti, ki se izvajajo za uresničevanje interesov in ciljev nacionalne varnosti, naloge, sestavo in delovanje Sekretariata Sveta za nacionalno varnost (sekretariat SNAV) ter naloge, sestavo in delovanje Operativne skupine sekretariata SNAV.

2. člen
(Organiziranje SNAV, sekretariata SNAV in operativne skupine sekretariata SNAV)

SNAV, Sekretariat SNAV in Operativna skupina sekretariata SNAV skupaj z Nacionalnim centrom za krizno upravljanje (v nadaljevanju NCKU) in Medresorsko analitično skupino (MAS) predstavljajo organe kriznega upravljanja in vodenja na državni ravni. Organiziranje, delovanje, naloge ter pristojnosti kriznega upravljanja in vodenja ter organizacijo, delovanje, naloge in pristojnosti NCKU ter MAS ureja Uredba o kriznem upravljanju in vodenju ter o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje.

3. člen
(Naloge SNAV)

SNAV:

- svetuje Vladi Republike Slovenije (vlada) pri sprejemanju njenih ukrepov in aktov, ki se nanašajo na nacionalno varnost države;
- pred obravnavo na vladi svetuje ministrstvom pri ukrepih in aktih ministrstev, ki se nanašajo na uresničevanje interesov in ciljev nacionalne varnosti;
- usklajuje mnenja in ukrepe ministrstev in drugih državnih organov ter drugih organizacij pri izvajanju dejavnosti nacionalne varnosti;
- pred obravnavo na vladi usklajuje mnenja ministrstev in drugih državnih organov o aktih državnega zbora, ki se nanašajo na nacionalno varnost;
- ugotavlja in ocenjuje varnostna tveganja, ogrožanje države ter ukrepe in usmeritve za zagotavljanje nacionalne varnosti;
- daje mnenja k vprašanjem, pobudam in predlogom, ki jih poslanci pošiljajo vladi o uresničevanju politik na področju nacionalne varnosti;

-
- ocenjuje in dopolnjuje ukrepe, predloge ter možne scenarije za odziv na kompleksno krizo, ki jih za vlado pripravlja sekretariat SNAV;
 - daje mnenje vladi o zagotavljanju zmogljivosti ob kompleksnih krizah.

4. člen **(Sestava SNAV)**

(1) Vlada v SNAV imenuje:

- predsednika vlade, ki je predsednik SNAV,
- ministra za obrambo,
- ministra za notranje zadeve,
- ministra za zunanje zadeve,
- ministra za finance,
- ministra za pravosodje,
- ministra za zdravje,
- ministra za okolje in prostor,
- direktorja Slovenske obveščevalno-varnostne agencije.

(2) Svetovalec predsednika vlade za nacionalno varnost opravlja nalogo svetovalca SNAV in je prisoten na vseh sejah SNAV, vendar brez glasovalne pravice.

5. člen **(Delovanje SNAV)**

(1) Sejo SNAV skliče predsednik SNAV po svoji presoji ali na pobudo člana oziroma ministra s področja, na katero kompleksna kriza najbolj posega.

(2) Predsednik SNAV povabi na sejo SNAV, kadar ta obravnava vprašanja nacionalne varnosti, ki zahtevajo usklajeno delo, predsednika Republike Slovenije, predsednika državnega zbora, predstavnika največje opozicijske stranke v državnem zboru, predstojnike drugih državnih organov in vladnih služb ter predstavnike drugih organizacij.

(3) Predsednik SNAV lahko povabi k sodelovanju pri delu SNAV druge ministre ter strokovnjake s področja nacionalne varnosti.

(4) Način dela SNAV se določi s poslovnikom SNAV, ki ga ta sprejme na svoji prvi seji.

(5) Sredstva za delo SNAV se zagotovijo iz sredstev službe, ki opravlja strokovna in administrativno-tehnična dela za sekretariat SNAV.

6. člen **(Pristojnosti in naloge sekretariata SNAV)**

(1) Sekretariat SNAV, ki ga imenuje vlada, je odgovoren za spremljanje situacije in usklajevanje odziva.

(2) Sekretariat SNAV:

- spremlja situacije ter nacionalne in globalne dogodke, ki bi lahko povzročili kompleksno krizo v RS, kar zagotavlja neprekinjen in celovit pregled nad dogajanjem v državi in mednarodnem prostoru;
- spremlja upravljanje področnih kriz v RS, ki se obvladujejo na lokalnih, ministrskih in drugih ravneh;
- na podlagi svoje ocene vplivov omenjenih nacionalnih ali drugih dogodkov pripravlja možne scenarije za odziv na kompleksno krizo ter predlaga ukrepe vladi, uvedbo KUV ter prevzem upravljanja dogodka na medresorski ravni;
- pripravlja ocene situacije v RS in mednarodnem okolju ter ocene vpliva dogodkov v RS in v mednarodnem okolju na RS;
- zagotavlja usklajevanje kriznega odziva;
- spremlja delo MAS, se seznanja z njenimi poročili in predlogi ter daje pobude za njeno nadaljnje delo;
- spremlja izvrševanje ukrepov, odločitev in aktivnosti vlade o uresničevanju nacionalnih interesov ter ciljev na področju nacionalne varnosti;
- se usposablja za delovanje ob kompleksnih krizah oziroma sodeluje na rednih državnih vajah KUV;
- operativno usklajuje aktivnosti za delovanje SNAV ter opravlja druge naloge zanj.

7. člen

(Sestava sekretariata SNAV)

(1) Vlada v sekretariat SNAV imenuje:

- svetovalca predsednika vlade za nacionalno varnost, ki vodi sekretariat,
- direktorja Slovenske obveščevalno-varnostne agencije,
- generalnega sekretarja vlade,
- generalnega direktorja Policije,
- načelnika Generalštaba Slovenske vojske,
- generalnega direktorja Obveščevalno-varnostne službe Ministrstva za obrambo,
- državnega sekretarja na Ministrstvu za zunanje zadeve,
- državnega sekretarja na Ministrstvu za obrambo,
- državnega sekretarja na Ministrstvu za notranje zadeve,
- državnega sekretarja na Ministrstvu za finance,
- državnega sekretarja na Ministrstvu za pravosodje,
- državnega sekretarja na Ministrstvu za zdravje,
- državnega sekretarja na Ministrstvu za okolje in prostor,
- poveljnika Civilne zaščite Republike Slovenije,
- direktorja Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo.

(2) Vodja sekretariata SNAV lahko k sodelovanju povabi tudi predstavnike drugih ministrstev, vladnih služb in organov ter druge strokovnjake.

8. člen
(Delovanje sekretariata SNAV)

- (1) Sekretariat SNAV se sestaja, ko je treba, vendar najmanj enkrat na mesec.
- (2) Sekretariat SNAV lahko ob področni krizi na svojo pobudo ali na pobudo predsednika vlade, ministrstva ali organa v sestavi ponudi pomoč v obliki analitične podpore, izvedbenih predlogov ter predlogov o uvedbi dodatnih aktivnosti oziroma vseh organov KUV.
- (3) Strokovna in administrativno-tehnična dela za sekretariat SNAV opravlja služba, ki jo določi vlada.

9. člen
(Vodja sekretariata SNAV)

- (1) Vodja sekretariata SNAV sklicuje sestanke sekretariata SNAV in ob pojavu kompleksne krize na podlagi odločitve vlade usklajuje krizni odziv.
- (2) Poleg usklajevalne funkcije vodja sekretariata SNAV skrbi za obveščenost predsednika vlade ter SNAV, ki jima zagotavlja celovito situacijsko sliko, oceno razvoja krize z mogočimi scenariji ter predlaga rešitve in ukrepe, ki so rezultat dela različnih organov KUV.
- (3) Spremlja izvrševanje ukrepov, odločitev in konkretnih aktivnosti vlade pri uresničevanju nacionalnih interesov in ciljev na področju nacionalne varnosti. O svojih ugotovitvah obvesti predsednika vlade.
- (4) Ob vzpostavitvi KUV vodja sekretariata SNAV glede na vrsto krize s seznama vnaprej določenih strokovnjakov imenuje vodjo in namestnika vodje MAS.
- (5) Vodja sekretariata SNAV se za usklajevanje ob kompleksni krizi primerno pripravlja in usposablja.
- (6) Vodja sekretariata SNAV lahko po svoji presoji za pomoč pri usklajevanju in za izvajanje nalog oblikuje ožjo svetovalno skupino, člane izbere med člani sekretariata SNAV, operativne skupine sekretariata SNAV ali drugih.
- (7) Vodi operativno skupino sekretariata SNAV.
- (8) Za naloge KUV ga podpirata vodji NCKU in MAS. Strokovno podporo mu dajejo tudi Urad Vlade RS za komuniciranje (UKOM) ter službe za odnose z javnostmi ministrstev in drugih organov, ki v kompleksni krizi usklajujejo komuniciranje z javnostmi in pripravljajo vsebino sporočil za javnost.

10. člen
(Operativna skupina sekretariata SNAV)

- (1) Operativna skupina sekretariata SNAV je stalna skupina strokovnjakov z različnih ministrstev in iz vladnih služb, ki sekretariatu SNAV in vodji sekretariata SNAV zagotavlja optimalno podporo pri delovanju.
- (2) Člane operativne skupine sekretariata SNAV na predlog ministrov in predstojnikov vladnih služb imenuje vlada.
- (3) Operativna skupina sekretariata SNAV deluje pri vodji sekretariata SNAV najmanj en dan na teden. Vodja sekretariata SNAV ima možnost predlagati zamenjavo posameznih članov skupine.
- (4) Operativna skupina sekretariata SNAV:
 - daje stalno podporo sekretariatu SNAV in vodji sekretariata SNAV;
 - spremlja situacije ter nacionalne in mednarodne dogodke, ki bi lahko povzročili kompleksno krizo v RS, večja varnostna tveganja in ogrožanje strateških oziroma vitalnih interesov države;
 - pripravlja tedenske celovite skupne situacijske analize po posameznih področjih ter predvidevanje o razvoju dogodkov ter spremlja upravljanje dogodkov na lokalnih, ministrskih in drugih ravneh;
 - pripravi enotno metodologijo za analizo po kompleksni krizi in vaji KUV ter usklajuje naloge, ki so potrebne za učinkovito delovanje organov KUV, kot so opredelitev kompleksnih in področnih kriz, analiza po kompleksni krizi in vaji KUV, priprava načrtov za odzivanje na kompleksne krize ter priprava državne vaje kriznega upravljanja in vodenja;
 - pripravlja gradiva za sekretariat SNAV;
 - za zagotavljanje nekaterih funkcij kriznega upravljanja ter podpore pri odzivanju na kompleksne krize ter druge dogodke lahko od državnih organov, ministrstev, vladnih služb in gospodarskih družb, zavodov in organizacij, ki so po sklepu vlade posebnega pomena za obrambo, zahteva podatke, informacije in ocene o konkretnih dogodkih;
 - ob aktiviranju MAS se vključi v njeno delovanje, razen če vodja sekretariata SNAV odloči drugače;
 - pripravlja letno poročilo za vlado o stanju na področju KUV, o izvajanju mehanizmov kriznega upravljanja, o potrebni nadgradnji organizacije KUV, potrebnih spremembah in dodatnih zmogljivostih;
 - izvaja druge naloge po navodilih vodje sekretariata SNAV.
- (5) Operativno skupino sekretariata SNAV sestavljajo strokovnjaki z izkušnjami s področja kriznega upravljanja in vodenja, ki prihajajo:
 - z Ministrstva za obrambo,
 - z Ministrstva za notranje zadeve,
 - z Ministrstva za zunanje zadeve,

-
- z Ministrstva za zdravje,
 - s Slovenske obveščevalno-varnostne agencije.

(6) Ministrstva in organi iz petega odstavka 9. člena zagotavljajo kadrovsko in administrativno podporo za izvajanje nalog operativne skupine sekretariata SNAV, predvidenih s to uredbo.

11. člen **(Državni operativni štab obrambe)**

V vojnih in izrednih razmerah se SNAV preoblikuje in razširi v državni operativni štab obrambe, skladno z določbami zakona o obrambi.

PREHODNA DOLOČBA

12. člen

Usposabljanja za krizno koordinacijo iz petega odstavka 7. člena, ki jih usklajuje operativna skupina sekretariata SNAV, se začnejo eno leto po uveljavitvi odloka.

KONČNI DOLOČBI

13. člen

Z dnem uveljavitve tega odloka preneha veljati Odlok o Svetu za nacionalno varnost (Uradni list RS, št. 76/14).

14. člen

Ta odlok začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Številka:
Ljubljana,
EVA:

dr. Miroslav CERAR,
PREDSEDNIK VLADE

OBRAZLOŽITEV

Na podlagi 20. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10–ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13-ZDU-1G, 65/14 in X/17) je svet za nacionalno varnost kot vladin posvetovalni in usklajevalni organ za področje obrambe, varnostnega sistema, sistema zaščite in reševanja ter za druga vprašanja nacionalne varnosti. Skladno z 20. členom tega zakona za potrebe vlade in sveta za nacionalno varnost deluje tudi sekretariat sveta za nacionalno varnost, in sicer kot organ za operativno usklajevanje aktivnosti za delovanje sveta za nacionalno varnost, usklajeno uresničitev njegovih stališč, spremljanje situacije, usklajevanje aktivnosti ter medresorskega in medorganizacijskega kriznega odziva ter izvajanje drugih nalog za vlado in svet za nacionalno varnost.

V podporo odločanju vlade, delovanju sveta za nacionalno varnost in sekretariata sveta za nacionalno varnost pri urejanju odziva, spremljanju situacije in odzivanju na kompleksne krize deluje tudi operativna skupina sekretariata SNAV, ki zagotavlja stalno strokovno podporo sekretariatu SNAV in njegovemu vodji.

S tem Odlokom o svetu za nacionalno varnost se urejajo naloge, sestava in nekatera vprašanja delovanja sveta za nacionalno varnost, ki je pristojen za usklajevanje nacionalnovarnostne politike in za usmerjanje ter usklajevanje dejavnosti, ki se izvajajo za uresničevanje interesov in ciljev nacionalne varnosti; urejajo se naloge, sestava in nekatera vprašanja, povezana z delovanjem sekretariata sveta za nacionalno varnost kot organa za spremljanje situacije ter medresorsko in medorganizacijsko usklajevanje; naloge njegovega vodje, ki v kompleksni krizi prevzame nalogo tako imenovanega kriznega koordinatorja, ter naloge, sestava in nekatera vprašanja, povezana z delovanjem operativne skupine sekretariata sveta za nacionalno varnost kot organa za podporo pri odzivanju na kompleksne krize.

Z dnem uveljavitve tega odloka preneha veljati Odlok o Svetu za nacionalno varnost (Uradni list RS, št. 76/14).

AKTIVNOSTI ZA INFORMIRANJE JAVNOSTI

Obveščanje strokovne javnosti o problematiki, obravnavani s projektom, o delu projektne skupine in delnih rešitvah organiziranosti KUV v RS, o mehanizmih kriznega upravljanja ter normativnopravnih rešitvah je potekalo od začetka do konca izvajanja projekta.

Junija 2015 je bil v reviji Slovenska vojska objavljen članek o terminološki in konceptualni nedoslednosti v slovenskih normativnopravnih aktih z naslovom »Kaj je kriza?«, ki ga je pripravila članica projektne skupine. Članek povzema teoretične opredelitve krize ter njen zapis v slovenskih nacionalnovarnostnih dokumentih in normativnopravnih aktih znotraj podsistemov nacionalne varnosti. Avtorica ugotavlja, da ima Republika Slovenija precej razvit sistem kriznega upravljanja in vodenja znotraj posameznih resorjev, pri čemer pa je ravno neuskkljenost temeljnih resornih zakonov in dokumentov precejšnja ovira pri oblikovanju celovitega sistema kriznega upravljanja in vodenja na državni ravni. Poimenovanja krize se v omenjenih aktih zelo razlikujejo, kar kaže na potrebo po konceptualnem poenotenju definicije krize ter kriznega upravljanja in vodenja s sprejetjem normativnopravnega akta, ki bi urejal področje.

Povezava do članka Kaj je kriza, objavljenega v reviji Slovenska vojska junija 2015:

http://www.mo.gov.si/fileadmin/mo.gov.si/pageuploads/revija_sv/2015/sv_15_6.pdf.

Priporočila za organiziranost kriznega upravljanja in vodenja v Republiki Sloveniji v obliki strukture KUV, ki jo je oblikovala projektna skupina, so bila strokovni javnosti predstavljena maja 2016 na strokovnem posvetu o kriznem upravljanju in vodenju, ki ga je organiziralo Ministrstvo za obrambo. Dosedanje delo, rezultate projektne skupine in predlog strukture KUV sta predstavili vodja vladnega projekta *Sistem kriznega upravljanja in vodenja v RS* dr. Janja Vuga Beršnak in članica projektne skupine Anica Ferlin, mag., drugi strokovnjaki pa so ovrednotili trenutni sistem KUV ter posamezne mehanizme in spregovorili o nujnih spremembah. Izr. prof. dr. Iztok Prezelj in prof. dr. Marjan Malešič sta opozorila na pomen preventivne dejavnosti in zavedanja groženj ter primernih postopkov za odzivanje nanje na vseh ravneh in izpostavila nekatere ukrepe, ki so bili že večkrat predlagani, a še niso bili uporabljeni. Na posvetu je bila posebna pozornost namenjena tudi kriznemu komuniciranju, ki pomeni enega pomembnejših mehanizmov in je nujno za učinkovito obvladovanje krize. Prof. dr. Marko Polič je opozoril na značilnosti sodobne informacijske družbe, ki pomembno vpliva tudi na razvoj kriznega komuniciranja. Dr. Andreja Lavrič in Elizabeta Vovko sta razpravljali o pomenu psihosocialne pomoči žrtvam kriznih dogodkov, pa tudi drugim, ki na različnih ravneh sodelujejo pri obvladovanju krize, in njihovim družinskim članom. Opozorili sta na pomen razvoja psihosocialne pomoči na vseh ravneh, predvsem na operativni in strateško-politični. Omenjeni prispevki so s prispevkom o mehanizmih kriznega upravljanja predstavljeni tudi v znanstveni monografiji *Upravljanje kompleksnih kriz v RS*, ki jo je znotraj projekta *Sistem kriznega upravljanja in vodenja v RS* julija 2016 s pomočjo evropskega sklada za notranjo varnost (ISF) izdalo Ministrstvo za obrambo.

Monografija je izšla tudi v elektronski obliki in je dostopna na spletni strani Ministrstva za obrambo. V tiskani obliki je bila posredovana predsedniku države, kabinetu predsednika vlade, vsem ministrstvom, nekaterim vladnim službam, udeležencem posveta, Narodni in

univerzitetni knjižnici, nekaterim univerzitetnim in specialnim knjižnicam ter vsem splošnim knjižnicam po Sloveniji.

Povezava do strokovnega posveta o kriznem upravljanju in vodenju 10. 5. 2016:

http://www.mo.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/archive/2016/5/browse/1/article/12332/7735/.

Povezava do elektronske izdaje zbornika Upravljanje kompleksnih kriz v Republiki Sloveniji:

http://www.mo.gov.si/fileadmin/mo.gov.si/pageuploads/pdf/javne_objave/2016/e-MORS_UpravljanjeSkrizami.pdf.

Organizacijske rešitve za vzpostavitev celovite strukture KUV, kar je rezultat dela medresorske skupine projekta Sistem kriznega upravljanja in vodenja v RS, so bile avgusta 2016 predstavljene tudi v reviji Slovenska vojska. Vodja projekta in članica projektne skupine sta v članku z naslovom Sistem kriznega upravljanja in vodenja v Republiki Sloveniji predstavili definicijo kompleksne krize in sedanje stanje pri odzivanju na kompleksne krize ter priporočila o organizaciji KUV, ki jih je v obliki predloga strukture KUV oblikovala projektna skupina.

Povezava do članka Sistem kriznega upravljanja in vodenja v Republiki Sloveniji, objavljenega v reviji Slovenska vojska avgusta 2016:

http://www.mo.gov.si/fileadmin/mo.gov.si/pageuploads/revija_sv/2016/SV_16_8.pdf.

Ob koncu projekta je bila skladno s predlaganimi rešitvami iz predhodnih poglavij pripravljena tudi vsebina priročnika o delovanju strukture kriznega upravljanja in vodenja v RS. Priročnik še ni izdan, saj predlagane rešitve še niso uveljavljene, njegova vsebina pa zato temelji še na predlogih in ne konkretnih praksah. Priročnik bo Ministrstvo za obrambo zato izdalo naknadno, najverjetneje v prvi polovici leta 2017, pripravljena vsebina pa bo pred izdajo dopolnjena skladno z uveljavljenimi rešitvami. Tudi priročnik bo kot rezultat vladnega strateškega razvojnega projekta izdan s pomočjo evropskega sklada za notranjo varnost (ISF).

Vsebina priročnika predstavlja strukturo kriznega upravljanja in vodenja, katere namen je enotno povezati različne funkcije, bistvene za učinkovito odzivanje na kompleksno krizo. Predstavljeni so tudi posamezni mehanizmi kriznega upravljanja, ki zagotavljajo dodatne funkcije, nujne za učinkovit krizni odziv, kot so ocenjevanje ogroženosti za primere kompleksnih kriz, načrtovanje odziva nanje, vaje in simulacije kriznega upravljanja, krizno komuniciranje, pokrizna analiza in podporne funkcije (psihosocialna in informacijsko-komunikacijska podpora). Namen priročnika je predstaviti učinkovit odziv države na različne kompleksne krize, ki ga je mogoče doseči s strukturo kriznega upravljanja in vodenja, z nalogami, pooblastili in odgovornostmi vseh subjektov ter z vnaprej opredeljenimi postopki upravljanja, vključno z delovanjem mehanizmov kriznega upravljanja. Učinkovito spopadanje s kompleksnimi krizami je mogoče doseči z enotnim in povezanim delovanjem državnega vrha ter vseh drugih akterjev na strateški in izvedbeni ravni, vključenih v krizni odziv, s hitrejšim ukrepanjem ter racionalno porabo človeških in materialnih virov. Priročnik bo namenjen Vladi Republike Slovenije ter organom iz strukture kriznega upravljanja in vodenja,

kot so SNAV, sekretariat SNAV, operativna skupina sekretariata SNA, NCKU in MAS ter ministrstva, državni organi, vladne službe, gospodarske družbe ter zavodi in organizacije, ki so po odločitvi vlade posebnega pomena za obrambo, poleg njih pa še strokovni javnosti in posameznikom, zato vključuje tudi različna vprašanja, ki služijo kot izhodišče za razmislek in razpravo ali zgolj za spoznavanje strukture kriznega upravljanja in vodenja.

Vsebina priročnika o delovanju strukture kriznega upravljanja in vodenja:

- uvod;
- namen in vsebina priročnika;
- kompleksna kriza in odziv nanjo:
 - teoretične opredelitve krize,
 - kriza ter krizno upravljanje in vodenje v slovenskih nacionalnovarnostnih dokumentih,
 - definicija kompleksne krize in odziv nanjo,
 - viri ogrožanja in tveganja za nacionalno varnost – opredelitev mogočih kompleksnih kriz;
- struktura KUV:
 - sestava strukture KUV,
 - namen strukture KUV,
 - delovanje strukture KUV,
 - funkcije in mehanizmi, ki jih zagotavlja struktura,
 - naloge vlade v kompleksni krizi,
 - naloge ministrstev v kompleksni krizi,
 - SNAV,
 - sekretariat SNAV (operativna skupina sekretariata SNAV in vodja sekretariata SNAV),
 - NCKU,
 - MAS;
- mehanizmi kriznega upravljanja:
 - ocenjevanje ogroženosti za primer kompleksnih kriz,
 - načrtovanje kriznega upravljanja in vodenja oziroma delovanja ob kompleksnih krizah,
 - vaje in simulacije kriznega upravljanja,
 - informacijsko-komunikacijska podpora,
 - krizno komuniciranje z javnostmi,
 - psihosocialna podpora akterjem na strateški ravni,
 - pokrizna analiza;
- učinek strukture KUV;
- sklep.

IZVEDBENE UGOTOVITVE

Projekt se je izvajal v štirih izvedbenih fazah, in sicer analitični in izkustveni, implementacijski in fazi za normativnopravno ureditev kriznega upravljanja in vodenja. Poleg treh glavnih operativnih ciljev projekta (predlog za organiziranost kriznega upravljanja in vodenja na ravni države, priporočila za nadgradnjo mehanizmov kriznega upravljanja ter predlog za normativnopravno ureditev) je projektna skupina sledila tudi izvedbenima ciljema:

- ugotovitve o stanju na področjih opredelitve krize, normativne urejenosti in preteklih raziskav ter predlogov,
- ugotovitve o dosedanjih tujih in slovenskih izkušnjah na področju KUV.

Za dosego operativnih ter navedenih izvedbenih ciljev so bile v prvih treh fazah projekta opravljene številne naloge:

- pripravljen je bil pregled terminoloških opredelitev in opredelitev kazalnikov za določitev krize državnih razsežnosti (priloga 1);
- analizirani so bili temeljne ugotovitve in relevantna priporočila preteklih raziskovalnih skupin (priloga 3);
- pregledana je bila organiziranost kriznega upravljanja in vodenja v izbranih tujih državah – Avstrija, Češka, Hrvaška, Italija, Madžarska, Nizozemska, Švedska (priloga 4);
- pregledane so bile slovenske izkušnje in dobre prakse ob žledolomu leta 2014, vaje zaščite in reševanja ter Natove in EU-vaje kriznega odzivanja (priloga 5);
- opravljeni so bili pogovori s predstavniki ministrstev, državnih organov, vladnih služb ter nekaterih nevladnih organizacij (priloga 6);
- pregledani so bili normativni akti, ki delno urejajo področje KUV (priloga 7);
- proučene so bile sedanje delovne skupine, ki se delno ukvarjajo s KUV (priloga 8),
- pregledani so bili sedanji državni načrti upravljanja različnih dogodkov (priloga 9).

1.6 UČINKI

S projektom predlagane rešitve za organiziranje kriznega upravljanja in vodenja, nadgradnjo in izvajanje mehanizmov kriznega upravljanja ter normativnopravno ureditev področja zapolnjujejo praznino na področju kriznega upravljanja in vodenja na ravni vlade in sistemsko urejajo njen odziv na kompleksne krize.

Predlagana organiziranost kriznega upravljanja in vodenja, ki jo je projektna skupina poimenovala kar struktura kriznega upravljanja in vodenja, prinaša večjo povezanost med organi in akterji kriznega upravljanja ter večjo medorganizacijsko usklajenost. Spodbuja sodelovanje med različnimi organi v kompleksni krizi ter s tem rešuje pomanjkanje organizacijskih virov. V splošnem omogoča večjo odzivnost in učinkovitejše upravljanje kompleksnih kriz. Prispeva k racionalizaciji kriznega odločanja in izvajanja ukrepov ter preprečuje podvajanja in institucionalizacijo improvizacije med organizacijami. Povezuje različne funkcije, ki so temelj za učinkovito odzivanje na kompleksne krize, zato predstavlja napredek pri zagotavljanju družbene varnosti, tako preventivno, kot pri odpravljanju posledic kompleksnih kriz. Dolgoročne učinke takšnega organiziranja pa predstavlja zmanjšanje družbenih posledic kompleksnih kriz za prebivalstvo.

Nadgrajeni mehanizmi kriznega upravljanja pa zaokrožujejo organizacijo kriznega upravljanja in vodenja, saj omogočajo pravočasno zaznavo ter usklajeno, načrtovano, preverjeno in utečeno odzivanje na kompleksne krize.

Večkratne analiza normativnopravnih virov so pokazale na formaliziranost instrumentov za usklajevanje v primeru vojnega in izrednega stanja ter naravnih in drugih nesreč, potrebno pa bi bilo urediti tudi delovanje (predvsem usklajevanje) v kompleksnih krizah. Projektna skupina je zato pripravila osnutke aktov, s katerimi bi lahko zapolnili normativnopravno vrzel na področju kriznega upravljanja in vodenja na strateški ravni. Osnutki normativnopravnih aktov ne urejajo zgolj organiziranja kriznega upravljanja in vodenja ter izvajanja mehanizmov kriznega upravljanja, pač pa uvajajo tudi nekatere pomembne definicije, ki se v resornih zakonih in drugih aktih še vedno redko pojavljajo in zelo razlikujejo.

Predlagane rešitve bodo služile kot podlaga za prihodnje izboljšave kriznega upravljanja in vodenja ter odpravo pomanjkljivosti, ki se bodo pokazale v doslednem izvajanju državne vaje kriznega upravljanja in vodenja.

Konkretni učinki predlaganih rešitev bodo znani po uveljavitvi predlogov v praksi. Vodja projekta bo zato učinke projekta spremljala še dve leti po zaključku projekta. Ob dosledni opredelitvi mogočih kompleksnih kriz, ocenjevanju ogroženosti, načrtovanju, izvajanju vaj, nadgrajevanju in izpopolnjevanju sistema, projektna skupina pričakuje predvsem dolgoročne učinke v obliki preprečevanja kompleksnih kriz oziroma vsaj omejevanja njihovih posledic za družbo.

1.7 OBRAZLOŽITVE RAZLIK IN ODMIKOV

Projektna skupina je decembra 2016 izvedla vse aktivnosti iz zagonskega elaborata projekta, pri čemer je prišlo do dveh zastojev, obravnavanih v poglavju 1.4. Do večjega odstopanja od terminskega načrta v zagonskem elaboratu projekta pa je prišlo tudi pri izdaji priročnika o delovanju strukture kriznega upravljanja in vodenja. Vsebina priročnika je bila pripravljena tekom projekta kot ena izmed zaključnih nalog, in sicer na podlagi predlaganih rešitev za organiziranje kriznega upravljanja in vodenja, za zagotavljanje mehanizmov kriznega upravljanja ter normativnopravno ureditev področja. Glede na to, da vsebina priročnika temelji na predlogih, ki zaenkrat še niso uresničeni v praksi, se je projektna skupina po posvetu z vodstvom nosilnega ministrstva ter Vladno projektno pisarno odločila, da priročnika še ne izda. Priročnik bo nosilno ministrstvo zato izdalo naknadno, najverjetneje v prvi polovici leta 2017, pripravljena vsebina pa bo pred izdajo dopolnjena skladno s takrat uveljavljenimi rešitvami. Priročnik bo kot rezultat vladnega strateškega razvojnega projekta izdan s pomočjo evropskega sklada za notranjo varnost (ISF).

2 ZAKLJUČEK

Sodobne krize so čedalje številčnejše, kompleksne, večdimenzionalne, z večjimi družbenimi posledicami, zato narekujejo prilagajanje obstoječih sistemov za odzivanje nanje. Tudi številni strokovnjaki in pretekle raziskave poudarjajo spremenjeno naravo sodobnih kriz, ki spodbuja inovativne pristope odzivanja na kompleksne krize ter zahteva nenehno izpopolnjevanje sistema kriznega upravljanja in vodenja na ravni države. Države so zato primorane k iskanju novih sistemskih rešitev, oblikujejo nacionalne sisteme kriznega upravljanja in vodenja, s katerimi se poskušajo soočiti s kompleksnimi krizami. Ključen pri novih sistemskih rešitvah na področju kriznega upravljanja in vodenja pa je usklajen odziv, za katerega Republika Slovenija nima pooblaščenega organa. Pri tem prekrivanje pristojnosti in podvajanje zaradi omejenih virov in zmogljivosti nista dopustna. Celoten sistem kriznega upravljanja in vodenja je potreben nadgradnje, saj so resorji med seboj preslabo povezani, naloge in pristojnosti na strateški ravni v kompleksni krizi pa preslabo razdeljene. Poleg tega strokovnjaki opozarjajo na potrebo po prenovi strategije nacionalne varnosti, ureditvi terminološke in konceptualne nedoslednosti v normativnopravnih aktih ter strateških dokumentih. Pomanjkljiva so tudi usposabljanja in izvajanje vaj, ki se izvajajo na nižjih ravneh, podobno pa je tudi z načrtovanjem za primere kompleksnih kriz. Posamezni organi in akterji niso ustrezno pripravljene, ne poznajo svojih nalog, njihovo usklajevanje pa je težavno in zapleteno. Pogosto se zaradi tega oblikujejo ad hoc in neformalne strukture, ki prevzamejo usklajevanje ob konkretnih dogodkih, kar pa ne zagotavlja vedno učinkovitega delovanja in odzivanja na kompleksno krizo (npr. pri večji geografski razpršenosti akterjev). Pomanjkljivosti in nedoslednosti so očitne tudi pri definiranju kriz ter njihovi umestitvi v normativnopravne akte, pri zagotavljanju informacijsko-komunikacijske podpore ter obdelavi podatkov na strateški ravni. Delovanje ob različnih dogodkih je še vedno preveč področno in parcialno, kar pa v kompleksnih krizah, ki ogrožajo temeljne družbene vrednote in interese, prinašajo negotovost ter ne dopuščajo veliko časa za ukrepanje, ne omogoča ustreznega odziva. Sistem kriznega upravljanja in vodenja je zato potreben nadgradnje, kar predvideva že Resolucija o strategiji nacionalne varnosti, vlada pa je nadgradnjo sistema uvrstila tudi med svoje prednostne projekte.

Trenutno je v Sloveniji vsako ministrstvo v kompleksni krizi odgovorno za izvajanje nalog iz svoje pristojnosti, vlada pa je ustanovila nekatera delovna telesa za zagotavljanje nacionalne varnosti. SNAV tako predstavlja politično-posvetovalni organ vlade, njegov sekretariat usklajuje njegovo delovanje in zanj opravlja druge naloge, nacionalni center za krizno upravljanje daje vladi prostorsko in informacijsko-komunikacijsko podporo, medresorska analitična skupina pa strokovno in analitično podporo v vojni, izrednem stanju ter ob kriznih dogodkih. Na ravni vlade so s tem zagotovljene nekatere funkcije kriznega upravljanja in vodenja, nujne za učinkovit krizni odziv, ni pa zagotovljenega predvsem medresorskega in medorganizacijskega usklajevanja, ki predstavlja ključen izziv pri odzivanju na kompleksne krize ter še nekaterih drugih funkcij kriznega upravljanja.

Vladni strateški razvojni projekt P7: Sistem kriznega upravljanja in vodenja v Republiki Sloveniji je imel zato več operativnih ciljev: priprava predlogov za celovito organiziranost kriznega upravljanja in vodenja na ravni države, vključno z nadgradnjo mehanizmov kriznega

upravljanja in normativnopravno ureditev področja ter več izvedbenih ciljev: ugotovitve o opredelitvi krize, normativne urejenosti, preteklih raziskav in predlogov ter o dosedanjih slovenskih in tujih izkušnjah na področju kriznega upravljanja in vodenja.

Predlogi za organiziranost kriznega upravljanja in vodenja na ravni države, za nadgradnjo mehanizmov kriznega upravljanja ter normativnopravno ureditev so se razvijali v štirih projektnih fazah: analitični in izkustveni, implementacijski in normativnopravni. Pri tem je bila definirana kompleksna kriza in sistemski kazalnik za njen nastop, analizirane so bile pretekle raziskave in priporočila različnih skupin, opravljeni pogovori z vsemi ministrstvi in nekaterimi organizacijami, proučene so bile dobre prakse iz sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter Natovih in EU-vaj ter ureditev kriznega upravljanja in vodenja v nekaterih izbranih državah ter pripravljen strokovni posvet.

Ključne rezultate projekta predstavljajo predlog za organiziranje kriznega upravljanja in vodenja oziroma strukture KUV, za nadgradnjo mehanizmov kriznega upravljanja ter normativnopravno ureditev KUV v RS.

Projektna skupina je najprej definirala kompleksno krizo kot /.../ situacijo ogrožanja temeljnih družbenih vrednot in interesov, velike negotovosti in razmeroma kratkega časa za ukrepanje, ki presega odzivne zmožnosti posameznih resorjev in podsistemov nacionalne varnosti. K temeljnim družbenim vrednotam, ki izhajajo iz Ustave RS in jih ogrožajo kompleksne krize prištevamo spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, parlamentarno demokracijo, učinkovito delovanje pravne in socialne države, učinkovito delovanje gospodarstva, zaščito zdravja in življenja ter visoko stopnjo varnosti, odsotnost kriminala, učinkovito varovanje okolja ter ohranjanje naravnih in zagotavljanje strateških virov, ohranjanje neodvisnosti, suverenosti in ozemeljske celovitosti države ter ohranjanje javnega reda in miru. Določen je bil tudi kazalnik za vzpostavitev kriznega upravljanja in vodenja, in sicer se vzpostavi, ko predsednik vlade ali pristojen organ s področja, na katerem pride do izbruha ogrožanja, skupaj s predsednikom vlade oceni, da problem presega njegove odzivne zmožnosti in potrebuje odziv na vladni ravni ter vladi predlaga vzpostavitev kriznega upravljanja in vodenja.

Predlog za organiziranje kriznega upravljanja in vodenja, ki ga je pripravila projektna skupina zagotavlja funkcije kriznega upravljanja, nujne za odziv na kompleksno krizo, in sicer spremljanje situacije, analiziranje in predvidevanje, posvetovanje, odločanje, usklajevanje, krizno komuniciranje, podporne funkcije in pokrizno analizo. V predlagani strukturi KUV odločitve sprejema vlada, SNAV ima posvetovalno vlogo, sekretariat SNAV je pristojen za spremljanje situacije, kar zagotavlja operativna skupina sekretariata SNAV ter usklajevanje kriznega odziva, ki ga zagotavlja vodja sekretariata. Ob tem operativna skupina zagotavlja še druge pomembne funkcije, saj pripravi enotno metodologijo za analizo po kompleksni krizi in vaji KUV ter usklajuje naloge, ki so potrebne za učinkovito delovanje organov KUV: opredelitev kompleksnih in področnih kriz, analizo po kompleksni krizi in vaji KUV, pripravo načrtov za odzivanje na kompleksne krize ter pripravo državne vaje kriznega upravljanja in vodenja. Prostorsko in informacijsko-komunikacijsko podporo vladi ter vsem organom v kompleksni krizi zagotavlja NCKU, strukturo pa dopolnjuje medresorska analitična skupina

MAS, ki ocenjuje varnostne razmere in razvoj situacije, pripravlja zbirne ocene, ocene prihodnjega razvoja situacije, potrebne podlage za obravnavno in odločanje vlade, medresorsko usklajene načrte ter predloge ukrepov za delovanje vlade, organov kriznega upravljanja in vodenja ter drugih državnih organov. Večina organov je stalnih, sestajajo se najmanj enkrat mesečno, razen MAS, katere delovanje se vzpostavi ob nastopu kompleksne krize ter v vojnem ali izrednem stanju.

S predlogom strukture KUV ter predlogi za nadgradnjo mehanizmov kriznega upravljanja smo povezali vse funkcije, ki so temelj za učinkovito odzivanje na kompleksne krize, ob katerih je potreben odziv vlade. Posvetovalno, usklajevalno, podporno funkcijo ter funkcijo spremljanja situacije in predvidevanja vladi zagotavljajo SNAV, sekretariat SNAV (z operativno skupino sekretariata SNAV), NCKU in MAS, preostale funkcije oziroma mehanizme, ki jih morajo predvideti vsi sistemi kriznega upravljanja in vodenja pa se zagotavljajo na ravni vladnih služb, pooblaščenih organov, resorjev in drugih subjektov. Opredelitev mogočih kompleksnih kriz, ocenjevanje ogroženosti in načrtovanje odzivanja na kompleksne krize se izvaja na ravni resorjev, organov v sestavi, vladnih služb in gospodarskih družb, zavodov in organizacij, ki so po odločitvi vlade posebnega pomena za obrambo, usklajevalno vlogo pri izvedbi teh nalog pa ima operativna skupina sekretariata SNAV. Podobno vlogo ima operativna skupina tudi pri izvajanju vaj in simulacij. V zvezi z vajami operativna skupina pripravi postopkovnik za njihovo izvedbo, vajo pa nato načrtuje in organizira drug organ, ki ga pooblasti vlada, operativna skupina pa nadzoruje in usklajuje samo izvedbo vaje. Določeno vlogo ima operativna skupina sekretariata SNAV tudi pri pokriznem analiziranju, saj pripravi enotno metodologijo, po kateri se izvajajo vse analize po kompleksnih krizah in vajah KUV ter izvede ali vsaj usklajuje izvedbo analize po omenjenih dogodkih. Pomemben organ v strukturi KUV predstavlja tudi UKOM, saj je odgovoren za usklajevanje komuniciranja med javnostjo in pristojnimi resorji ter organi v strukturi KUV, ob kompleksnih krizah pa ministrstvom in vladnim službam zagotavlja strokovno podporo in informativno-servisne storitve, usklajuje pripravo skupnih sporočil za javnost ter spremlja komuniciranje z javnostmi in poročanje medijev, po koncu dogodka oziroma normalizaciji stanja pa pripravi analizo komuniciranja in, če je treba, izboljša vladni usmerjevalni dokument za krizno komuniciranje. V kompleksnih krizah sodeluje z resornimi službami za odnose z javnostmi, s katerimi pripravlja vsebino sporočil za javnost. Kot pomembno funkcijo, ki jo je potrebno zagotoviti v kompleksnih krizah pa je projektna skupina prepoznala tudi zagotavljanje psihosocialne pomoči na strateški ravni. To naj bi skladno s sprejetimi smernicami in usposabljanji zagotavljali vnaprej imenovani strokovnjaki iz Uprave za zaščito in reševanje, Slovenske vojske in Policije ter zdravstvenega sistema. Vsi predlogi temeljijo na racionalnem pristopu, nadgradnji sedanjih teles ter zmogljivosti in zagotavljajo enoten okvir delovanja vlade ob kompleksnih krizah. Predvidevali smo tudi enotno umestitev ključnih organov kriznega upravljanja in vodenja v Kabinet predsednika Vlade RS ali Generalni sekretariat Vlade RS, kar pa zaradi njihove narave (gre namreč za organizacijske oblike dela vlade) ni mogoče, zato si je projektna skupina prizadevala, da jih z vsebinsko odgovornostjo vladi zavežemo vsaj preko normativnopravnih aktov.

Na podlagi predloga strukture KUV in predlogov za nadgradnjo mehanizmov kriznega upravljanja je bil tako pripravljen tudi predlog za normativnopravno ureditev področja.

Predlog obsega osnutek Zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o Vladi RS, osnutka Uredbe o kriznem upravljanju in vodenju ter o organizaciji in delovanju NCKU ter Odloka o SNAV. Osnutek za spremembo 20. člena sedaj veljavnega Zakona o Vladi RS opredeljuje vlogo SNAV, sekretariata SNAV, operativne skupine sekretariata SNAV, NCKU in MAS ter pojasnjuje kompleksno krizo. Osnutek Uredbe o kriznem upravljanju in vodenju ter organizaciji in delovanju NCKU ureja nekatere pojme iz področja kriznega upravljanja in vodenja, samo organiziranje KUV, namen organiziranja KUV, delovanje organov KUV, naloge vlade in ministrstev, organiziranost, naloge, zagotavljanje podatkov in poročanje NCKU, sestavo, delovanje, naloge in poročanje MAS, komuniciranje ob kompleksnih krizah, načrtovanje odzivanja na krize, vaje in simulacije KUV, zagotavljanje psihosocialne podpore ter analize po kompleksnih krizah in vajah KUV. V osnutku Odloka o SNAV pa se urejene sestava, naloge, delovanje in pristojnosti SNAV, sestava, naloge in delovanje sekretariata SNAV, pristojnosti vodje sekretariata SNAV, delovanje operativne skupine sekretariata SNAV in Državni operativni štab obrambe. Pripravljen je bil tudi osnutek samostojne Uredbe o kriznem upravljanju in vodenju, katere vsebina je urejala vsa omenjena vprašanja ter združevala vsebino obstoječih podzakonskih aktov, ki že urejajo delovanje organov kriznega upravljanja, a bi po mnenju Pravne službe MORS zaradi prepletenosti področja njena vsebina skoraj zagotovo posegala tudi v vsebino drugih predpisov, zato bi se lahko pojavila tudi določena vprašanja pravno sistemske oziroma nomotehnične narave.

Projektna skupina je izvajala tudi aktivnosti za obveščanje strokovne javnosti, za kar sta bila objavljena dva strokovna članka v reviji Slovenska vojska, prispevek o posvetu o kriznem upravljanju in vodenju ter izdana znanstvena monografija Upravljanje kompleksnih kriz v Republiki Sloveniji. Na podlagi predlaganih rešitev je bila pripravljena bila tudi vsebina priročnika o delovanju strukture KUV. Priročnik še ni bil izdan, saj njegova vsebina temelji na predlogih, ki zaenkrat še niso uresničeni v praksi. Priročnik bo zato izdan naknadno, najverjetneje v prvi polovici leta 2017, pripravljena vsebina pa bo pred izdajo dopolnjena skladno s takrat uveljavljenimi rešitvami. Priročnik bo kot rezultat vladnega strateškega razvojnega projekta izdan s pomočjo evropskega sklada za notranjo varnost (ISF).

Pri delu projektne skupine je prišlo do dveh krajših zastojev pri izvedbi nalog, predvidenih z zagonskim elaboratom projekta. Do prvega zastoja je prišlo v fazi implementacije zaradi daljše interne obravnave znotraj nosilnega ministrstva, do drugega pa v fazi za normativnopravno ureditev, in sicer zaradi dodatnega usklajevanja osnutkov normativnopravnih aktov v projektni skupini in s pravno službo nosilnega ministrstva. Kljub zastojem se vsebina in trajanje projekta nista spremenila.

Vladni strateški razvojni projekt P7: Sistem kriznega upravljanja in vodenja je bil zaključen 28. 12. 2016. Predlogi, nastali s projektom, predstavljajo napredek pri ureditvi kriznega upravljanja in vodenja v Republiki Sloveniji. Predlagana ureditev omogoča načrtovano, organizirano in bolj učinkovito odzivanje na kompleksne krize, praktični učinki predlaganih rešitev pa bodo znani po uveljavitvi predlogov v praksi. Ključno po uveljavitvi predlogov v praksi pa je, da se krizno upravljanje in vodenje na državni ravni v prihodnosti razvija, nadgrajuje in dopolnjuje z dodatnimi zmogljivostmi.

LITERATURA

Bakken, Mette in Mark Rhinard (2013). Country Study: Sweden. Analysis of Civil Security Systems in Europe. Dostopno prek: http://anvil-project.net/wp-content/uploads/2014/01/Sweden_v1.0.pdf (14. 9. 2015).

Bijelić, Danijel (2012). Psihosocialna pomoč v policiji in primerjava z ureditvijo pri URSZR. Maribor: Fakulteta za varnostne vede.

BMI (2015). Civil protection- National Crisis and Disaster Protection Management (SKKM). Dostopno prek: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Zivilschutz/more_on_topic/National_Crisis_and_.aspx (29. 10. 2015).

Boin, Arjen, in Lagadec, Patrick (2000). Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management. V: Journal of Contingencies and Crisis Management Research, let. 8, št. 4.

Bossong, Raphael in Hendrik Hegemann (2013). Country Study: Austria. Analysis of Civil Security Systems in Europe. Dostopno prek: http://anvil-project.net/wp-content/uploads/2013/12/Austria_v1.0.pdf (10. 9. 2015).

Brändström, Annika, in Malešič, Marjan (ur.) (2004). Crisis Management in Slovenia: Comparative Perspectives. Stockholm: CRISMART.

BVD (2015). Annual Report 2014. Haag: Ministry of the Interior and Kingdom Relations, General Intelligence and Security Service.

Council Directive on the Coordination and Cooperation measures to Facilitate Consular protection for Unrepresented Citizens of the Union in Third Countries (2015), 7228/15, Brussels, 31.3.

Coombs, W. Timothy (2010). Parameters for Crisis Communication. V: Timothy W. Coombs, Sherry J. Holladay (ur.). The Handbook of Crisis Communication, Chichester: Wiley-Blackwell, 17–53.

Di Camillo, Federica in Lucia Marta (2009). National Security Strategies: The Italian Case (WP). Dostopno prek: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/b55d20804f018b61b53ef53170baead1/WP392009_DiCamilloMarta_Italy_National_Security_Strategy.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=b55d20804f018b61b53ef53170baead1 (22. 9. 2015).

Di Camillo, Federica, Alessandro Marrone, Stefano Silvestri, Paola Tessari, Alessandro R. Ungaro (2013). Country Study: Italy. Analysis of Civil Security Systems in Europe. Dostopno prek: http://anvil-project.net/wp-content/uploads/2014/01/Italy_v1.0.pdf (17. 9. 2015).

Di Camillo, Federica, Alessandro Marrone, Stefano Silvestri, Paola Tessari, Alessandro R. Ungaro (2014). *The Italian Civil Security System*. Rim: Edizioni Nuova Culture.

DPCM 5 maggio 2010 Organizzazione nazionale per la gestione di crisi (2010). Dostopno prek: http://www.sarannoprefetti.it/SP/index.php?option=com_content&view=article&id=789:dpcm-5-maggio-2010-organizzazione-nazionale-per-la-gestione-di-crisi&catid=144:difesa-civile&Itemid=26 (7. 10. 2015).

DUZS (2015). Dostopno prek: <http://www.duzs.hr/page.aspx?PageID=27> (07. 10. 2015).

Ferlin, Anica (2016). *Mehanizmi kriznega upravljanja*. V: Vuga Beršnak, Janja: *Upravljanje kompleksnih kriz v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo.

Francel, Roman (2016). *Razgovor s članico projektne skupine*. 11. 2. 2016, Praga, Češka republika.

Garnett, James, in Kouzmin, Alexander (1999). *Communicating During Crises: From Bullhorn to Mass Media to High Technology to Organizational Networking*. V: Kouzmin, Alexander in Hayne, Andrew (ur.): *Essays in Economic Globalization, Transnational Policies and Vulnerability*. Amsterdam: International Institute of Administrative Sciences & IOS Press.

Government of Czech Republic (2000). *Act on IRS Nr. 239/2000 Coll.*

Government of Czech Republic (2000). *Crisis Management Act N. 240/2000 Coll.*

Government of Czech Republic (2004). *Statutes of the Central Crisis Staff.*

Government of Czech Republic (2009). *Statutes of the National Security Council.*

Government of Netherlands (2012). *Nationwide launch of emergency alert system NL-Alert*. Dostopno prek: <https://www.government.nl/latest/news/2012/11/08/nationwide-launch-of-emergency-alert-system-nl-alert> (12.10. 2015).

Government Offices of Sweden (2015). *Crisis Management in the Government Offices*. Dostopno prek: <http://www.government.se/government-policy/emergency-preparedness/crisis-management-in-the-government-offices/> (17. 9. 2015).

Hillyard, Michael (2000). *Public Crisis Management: How and Why Organizations Work Together to Solve Society's Most Threatening Problems*. San Jose: Writers Club Press.

Kopač, Erik (2007). *Sistem kriznega upravljanja in vodenja na Češkem*. V *Oblikovanje politik, sistemov in mehanizmov kriznega upravljanja v sodobnih družbah*, Prezelj, Iztok (ur.). Ljubljana: Ministrstvo za obrambo.

Koutkova, Magda (2016). Razgovor s članico projektne skupine. 11. in 12. 2. 2016, Praga, Češka republika.

Lavrič, Andreja (2011). Psihosocialna podpora reševalcem. V *Ujma*, št. 25, str. 297-303.

Lavrič, Andreja (2014). Usposabljanje za psihološko pomoč v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. V *Andragoška spoznanja*, 20 (1), str. 35-42.

Lavrič, Andreja, in Štirn, Mateja (2016). Psihosocialna pomoč po nesrečah in drugih kriznih dogodkih. Ljubljana: Uprava RS za zaščito in reševanje.

Lavrič, Andreja, in Vovko, Elizabeta (2016). Psihološka pomoč in podpora v policiji in sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. V: Vuga Beršnak, Janja (ur.): *Upravljanje kompleksnih kriz v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo.

Lundgren Regina, McMakin, Andrea (2004): *Risk Communication: A Handbook for Communicating Environmental, Safety and Health Risks*. Columbus: Battelle Press.

Malešič, Marjan, Bašič Hrvatina, Sandra, in Polič, Marko (2006). *Komuniciranje v krizi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije. Poročilo o sodelovanju Republike Slovenije na vaji kriznega upravljanja Evropske unije »Crisis Management Exercise MULTI LAYER 2014 – ML 14«. št. 8011-14/2014-30, z dne 9. 12. 2014.

Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije (2016). *Pristojnosti in naloge Nacionalnega centra za krizno upravljanje*. Interno gradivo.

Ministry of Interior (2015). The enactment of the new law on disaster management. Dostopno prek: <http://www.preventionweb.net/english/> (21. 9. 2015).

Ministry of Interior of Austrian Republic (2013). *Austrian Security Strategy; Security in a new decade – Shaping security*. Dostopno prek: <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=52251> (29. 10. 2015).

MSB (2015). *Civil Emergency Planning/ Crisis Management System*. Dostopno prek: <https://www.msb.se/en/About-MSB/Crisis-Management-in-Sweden/> (16. 9. 2015).

Narodne novine (2004). *Zakon o zaščiti in spaševanju*. Dostopno prek: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2004_12_174_3011.html (12. 10. 2015).

Narodne novine (2006). *Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske*. Dostopno prek: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/127655.html> (7. 10. 2015).

National Coordinator for Security and Counterterrorism (2013). National Manual on Decision-making in Crisis Situations – The Netherlands. Haag: Ministry of Security and Justice.

National Coordinator for Security and Counterterrorism (2015). NCTV. Haag: Ministry of Security and Justice.

National Media and Infocommunications Authority (2015). Dostopno prek: http://english.nmhh.hu/tart/index/1100/About_us (21. 9. 2015).

National Security Council (2003). Rules of Procedure of the National Security Council.

NCKU (2016). Matematično-statistični model za ocenjevanje ogroženosti nacionalne varnosti in računalniški program Integro. Interno gradivo, Ministrstvo za obrambo.

Novak, B. (2000). Krizno komuniciranje in upravljanje nevarnosti: priročnik za krizne odnose z javnostmi v praksi. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

Podrobnejša vsebina ocen tveganja za posamezne nesreče (2014), URSZR, 29.8.

Polič, Marko (2016). Izzivi kriznega komuniciranja. V: Janja Vuga Beršnak (ur.). Upravljanje kompleksnih kriz v Republiki Sloveniji. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo.

Pravilnik o vajah na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, Uradni list RS, št. 104/08, z dne 18. 11. 2008.

Pravilnik o vajah v obrambnem sistemu, Uradni list RS, št. 100/13, z dne 21. 12. 2013.

Predlog koncepta kriznega upravljanja RS (2010), maj. MO RS, Ljubljana.

Prezelj, Iztok (2004). Sistem kriznega menedžmenta v sodobni državi, doktorska naloga, FDV, Ljubljana.

Prezelj, Iztok (2005a). Nacionalni sistemi kriznega menedžmenta. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Prezelj, Iztok (2005b). Tipične težave pri kriznem upravljanju. V: Ujma, št. 19, str. 190-195.

Prezelj, Iztok, Malešič Marjan in Kopač Erik (2006). Oblikovanje sistema kriznega upravljanja v RS, Končno raziskovalno poročilo, FDV, Ljubljana.

Prezelj, Iztok (2007a). Uvod v ocenjevanje ogrožanja nacionalne varnosti. V: Iztok Prezelj (ur.): Model celovitega ocenjevanja ogrožanja nacionalne varnosti Republike Slovenije. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo.

Prezelj, Iztok (2007b). Predgovor, v: Prezelj Iztok (ur.): Model celovitega ocenjevanja ogrožanja nacionalne varnosti Republike Slovenije, MORS; Ljubljana.

Prezelj, Iztok (2007c). Oblikovanje celovitih nacionalnih politik in sistemov kriznega upravljanja. V: Iztok Prezelj (ur.): Oblikovanje politik, sistemov in mehanizmov kriznega upravljanja v sodobnih državah. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo.

Prezelj, Iztok (2007d). Sistem kriznega upravljanja na Nizozemskem. V Oblikovanje politik, sistemov in mehanizmov kriznega upravljanja v sodobnih družbah, Prezelj, Iztok (ur.). Ljubljana: Ministrstvo za obrambo.

Quarantelli, Enrico L. (2000). Disaster Planning, Emergency Management and Civil Protection: the Historical Development of Organized Efforts to Plan and to Respond to Disasters. Newark: University of Delaware, DRC Paper.

Resolucija o nacionalnem planu zdravstvenega varstva 2008-2013 (2008), Uradni list RS, št. 72/2008, z dne 17. 7. 2008.

Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (2001), Uradni List RS št 56/2001, 6.7.2001.

Resolucija o strategiji nacionalne varnosti RS (2010), Uradni list RS, št. 27/2010 z dne 2. 4. 2010

Rosenthal, Uriel, Charles, Michael, in T'Hart, Paul (1989). The World of Crisis and Crisis Management. V: Rosenthal, Uriel in T'Hart, Paul (ur.): Coping with Crises: The Management of Disaster, Riots and Terrorism. Springfield: Charles Thomas.

Rosenthal, Uriel, in Kouzmin, Alexander (1997). Crises and Crisis Management: Toward Comprehensive Government Decision Making. V: Journal of Public Administration Research and Theory, let. 7, št. 1.

Samardžija, Višnja, Sandro Knezovič, Sanja Tisma in Ivana Skazlič (2014). Country Study: Croatia. Analysis of Civil Security Systems in Europe. Dostopno prek: http://anvil-project.net/wp-content/uploads/2014/03/Croatia_v1.1.pdf (29. 9. 2015).

Smrkolj, Vladimir in Komadina, Radko (2004). Kirurgija v izrednih razmerah. V: Kirurgija. Ljubljana, 2004.

Takacs, Viktoria in Piotr Matczak (2013) Country Study: Hungary. Analysis of Civil Security Systems in Europe. Dostopno prek: http://anvil-project.net/wp-content/uploads/2013/12/Hungary_v1.0.pdf (14. 9. 2015).

The New Fundamental Law of Hungary (2011). Dostopno prek: <http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf> (16. 9. 2015).

T'Hart, Paul (1996). Simulations and Scenarios in Crisis Management Planning. V: Proceedings from the International Conference on Crisis Management at the National Level, March 20–22, Stockholm.

T'Hart, Paul, Heyse, L., in Boin, Arjen (2001). New Trends in Crisis Management Practice and Crisis Management Research: Setting the Agenda. V: Journal of Contingencies and Crisis Management Research, let. 9, št. 4, str. 181–188.

Tirol (2015). Public Safety. Dostopno prek: <https://www.tirol.gv.at/en/public-safety/> (28. 10. 2015).

Turner, Barry (1995). Scenarios in Emergency Response Simulations, The Use of Scenarios for Crisis Management. Hague: Crisis Management and Fire Service Directorate.

UMS (2015). UMS delivers the world's largest installation for emergency and security. Dostopno prek: http://www.umsalert.com/wp-content/uploads/2015/11/CUC_Sweden_web-LR.pdf (5. 1. 2016).

Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje. 2005. Državni načrt zaščite in reševanja ob uporabi orožij ali sredstev za množično uničevanje v teroristične namene oziroma terorističnem napadu s klasičnimi sredstvi. Dostopno prek: <http://www.sos112.si/slo/tdocs/terorizem.pdf> (17. 11. 2015).

Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje. 2007. Državni načrt zaščite in reševanja ob velikem požaru v naravnem okolju. Dostopno prek: <http://www.sos112.si/slo/tdocs/pozar.pdf> (17. 11. 2015).

Uprava RS za zaščito in reševanje (2010). Prva analiza vaje »Nesreča na žičniški napravi Rogla 2010«. Dostopno prek: <http://www.sos112.si/db/priloga/izpostava/p10285.pdf> (22. 5. 2016).

Uprava RS za zaščito in reševanje (2012). Vaja Potres 2012. Ljubljana, 2012.

Uprava RS za zaščito in reševanje (2014). Analiza ukrepanja ob ujmi. Ljubljana, 2014.

Uprava RS za zaščito in reševanje (2014). Državni načrti. Dostopno na: <http://www.sos112.si/slo/page.php?src=na111.htm>, 10. 5. 2016.

Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje (2014). Državni načrt zaščite in reševanja ob potresu. Dostopno prek: <http://www.sos112.si/slo/tdocs/potres.pdf> (17. 11. 2015).

Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost (2015). Pojmovnik. Dostopno prek: <http://www.uvns.hr/hr/o-nama/pojmovnik> (7. 10. 2015).

Uredba o izvajanju Sklepa o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite (2014), Uradni list RS, št. 62/14, 14.8.

Uredba o obrambnem načrtovanju (2013), Uradni list RS, št. 51/2013, 13. 6.

Uredba o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje (2006), Uradni list RS, št. 9/06, 27.01.

Uredba o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja (2012), Uradni list RS, št. 24/2012, 20. 3.

Ustava Republike Slovenije (1991/2013), prečiščeno besedilo (vključno s spremembami, sprejetimi leta 2013), Uradni list RS, št. 33/91-I.

Van Oudheusden, A. L. M. (2015). Crisis Management Arrangements in The Netherlands. Dostopno preko: <http://www.eurocontrol.int/sites/default/files/content/documents/events/Presentations/130627-2nd-crisis-mngt-item9.2-netherlands-crisis-mgt-arrangements-mot-nl.pdf> (19. 10. 2015).

Vlada Republike Slovenije (2010). Poročilo o izvedbi Natove vaje kriznega upravljanja CMX 2009. št. 87100-13/2009/8, z dne 22. 7. 2010.

Vojaška doktrina (2006). Poveljstvo za doktrino, razvoj, izobraževanje in usposabljanje, Defensor, Ljubljana.

Votipka, Luboš (2016). Razgovor s članico projektne skupine. 12. 2. 2016, Praga, Češka republika.

Vuga Beršnak, Janja, in Ferlin, Anica (2016). Krizno upravljanje in vodenje v Republiki Sloveniji: predlog strukture KUV pri Vladi RS. V: Vuga Beršnak, Janja: Upravljanje kompleksnih kriz v Republiki Sloveniji. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo.

Zakon HR (2015). Dostopno prek: <http://www.zakon.hr/> (29. 10. 2015).

Zakon o medijih (2001), uradno prečiščeno besedilo, Uradni list RS št. 110/06.

Zakon o obrambi (2004), neuradno prečiščeno besedilo, Uradni list RS, št. 103/2004, 23. 9.

Zakon o organiziranosti in delu v policiji (2013), Uradni list RS, št. 15/2013, 18.2.

Zakon o policiji (2006), uradno prečiščeno besedilo, Uradni list RS, št. 107/2006 z dne 17. 10. 2006

Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (2006), Uradni list št. 51/2006, 18.5.

Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (2010), Uradni list RS, št. 97/2010, 3.
12.

PRILOGE

Priloga 1: DEFINICIJA KRIZE

1 Pregled terminoloških opredelitev v različnih nacionalnih dokumentih za poenotenje opredelitev v podsistemi nacionalne varnosti in za definiranje koncepta kriznih razmer državnih razsežnosti, ki presegajo zmožnosti posameznih podsistemov

1.1 Pregled opredelitev krize, kriznih razmer in sorodnih pojmov v Republiki Sloveniji

V Republiki Sloveniji je bilo v preteklosti v različnih dokumentih uporabljeno oziroma navedeno nekaj opredelitev kriz, poleg tega pa je akademska skupnost opravila preglede tujih opredelitev kriznih razmer in ustvarila nekaj relevantnih študij in drugih del na tem področju. V nadaljevanju je pregled ključnih uradnih opredelitev krize, kriznih razmer in sorodnih pojmov v temeljnih dokumentih, sprejetih v Republiki Sloveniji.

V Ustavi RS pojem krize oziroma kriznih razmer ni omenjen, kar pa ne pomeni, da se Slovenija s takšnimi razmerami ne srečuje. Ustava Republike Slovenije (1991/2013) pomeni temeljni okvir za kakršno koli razmišljanje o urejanju področja kriznega upravljanja v RS. V tem smislu Ustava določa:

- opredelitev vojnega in izrednega stanja v 92. členu. Po tem členu se izredno stanje razglasi, kadar velika in splošna nevarnost ogroža obstoj države. O razglasitvi *vojnega ali izrednega stanja*, nujnih ukrepov in njihovi odpravi odloča na predlog vlade državni zbor. Če pa se ta ne more sestati, pa o tem odloča predsednik republike, ki mora sprejete odločitve dati v potrditev državnemu zboru takoj, ko se ta sestane.
- začasna razveljavitev in omejitve človekovih pravic in svoboščin v 16. členu. Človekove pravice in temeljne svoboščine se smejo razveljaviti ali omejiti le za čas trajanja vojnega ali izrednega stanja, vendar v obsegu, ki ga tako stanje zahteva, in tako, da sprejeti ukrepi ne povzročajo neenakopravnosti, ki bi temeljila le na rasi, narodni pripadnosti, spolu, jeziku, veri, političnem ali drugem prepričanju, gmotnem stanju, rojstvu, izobrazbi, družbenem položaju ali katerikoli drugi osebni okoliščini.

Ugotovimo lahko, da bi razglasitev izrednega stanja zaradi ogrožanja države vsekakor odražala obstoj krize velikih razsežnosti v Sloveniji (ne glede na naravo ogrožanja).

Aktualna Resolucija o strategiji nacionalne varnosti RS (2010) ne opredeljuje pojma kriza ali krizne razmere, vendar pa med grožnjami varnosti večkrat omenja krizna žarišča, socialno, gospodarsko in finančno krizo. Tako je v poglavju 6.3 o upravljanju in vodenju sistema nacionalne varnosti navedenih nekaj ciljev, ki so bili sprejeti tudi za izboljšanje odzivanja RS na krizne razmere. Poglavje namreč nalaga vladi, da se še bolj prilagodi novim zahtevam pri vodenju sistema nacionalne varnosti za učinkovitejše odzivanje države na mogoče grožnje in tveganja nacionalne varnosti. Poglavje tudi poudarja, da se bo na normativnem in organizacijskem področju na ravni države nadaljevalo uveljavljanje usklajenih postopkov, mehanizmov in ukrepov za učinkovito odzivanje na vse vire ogrožanja in varnostnega tveganja v nacionalnem okolju ter za prispevek k obvladovanju kriz v mednarodnem okolju

(pri tem bodo upoštevana načela kriznega upravljanja in rešitve na področju kriznega upravljanja, uveljavljene v Evropski uniji in Natu). Strategija v tem delu omenja tudi »kompleksne krizne pojave«. Očitno je, da resolucija razume take pojave, kot da gre za razmere, ki presegajo zmožnosti posameznih podsistemov nacionalne varnosti (torej obrambnega, notranjevarnostnega in podsistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami). Resolucija tudi določa, da je za usklajevanje različnih vidikov kriznega upravljanja v državi treba ustanoviti poseben nacionalni organ. Citat: *»Republika Slovenija bo za pravočasno, usklajeno in učinkovito odzivanje v razmerah, ki presegajo zmožnosti posameznih podsistemov nacionalne varnosti, nadgradila sistem nacionalne varnosti, zlasti pa njegov upravljalno-vodstveni podsistem, z namenom povečanja sposobnosti države za učinkovito soočanje s kompleksnimi kriznimi pojavi.«*

Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (2001) danes sicer ni več veljavna, vendar pa je vsebovala opredelitev krize, ki jo je ob sprejetju dokumenta potrdil državni zbor. V dokumentu je bila kriza razumljena kot situacija, v kateri so ogrožene temeljne družbene vrednote in za katero sta značilna negotovost razmer ter razmeroma kratek čas za ukrepanje. Poleg tega je v dokumentu poudarjeno, da krize učinkujejo medsektorsko in presegajo državne meje. S tega vidika sta poudarjena »vloga nacionalnega kriznega upravljanja kot stičišča številnih na videz ločenih področij nacionalnovarnostnega načrtovanja in priprav« in pomen usklajenega delovanja in še posebno preseganja tradicionalnih delitev med vojaškim in civilnim področjem.

V Zakonu o obrambi (2004) kriza ali krizne razmere niso opredeljene. Skladno z Ustavo RS pa sta opredeljena pojma izrednega in vojnega stanja. Izredno stanje se po zakonu razglasi, kadar velika ali splošna nevarnost ogroža obstoj države, tudi ob grožnji povečane nevarnosti napada na državo oziroma neposredne vojne nevarnosti. Povečano nevarnost napada na državo oziroma neposredno vojno nevarnost lahko pomeni tudi nevarnost oboroženega napada ali oborožen napad na državo ali države, s katerimi je Republika Slovenija v zavezništvu na podlagi mednarodnih pogodb. Vojno stanje pa se razglasi ob vojaškem napadu na državo, pri čemer se vojaški napad na kateri koli del države in s kakršnimi koli vojaškimi sredstvi in načini šteje za napad na vso državo. Vojno stanje se lahko razglasi tudi ob oboroženem napadu na državo oziroma države, s katerimi je Republika Slovenija v zavezništvu na podlagi mednarodnih pogodb. Uredba o obrambnem načrtovanju (2013), ki ureja delovanje obrambnega sistema v izrednem stanju, vojni ali krizah, pa navaja definiciji krize in kriznih razmer. Kriza je po tem dokumentu *»/.../ od človeka povzročeno časovno omejeno stanje, dogodek ali proces v državi ali zunaj nje, ki lahko resno ogrozi nacionalno varnost oziroma povzroči nastanek izrednega stanja, ni pa ga mogoče obvladati z običajnimi sredstvi, ampak je za zagotavljanje nacionalne varnosti treba angažirati mehanizme kriznega upravljanja.«* Krizne razmere pa so opredeljene kot *»/.../ razmere v regionalnem ali širšem varnostnem okolju, ki jih ni mogoče obvladovati z običajnimi sredstvi in ukrepi, v katerih so zaradi vojaških, ekonomskih, socialnih in drugih razlogov ogrožene temeljne družbene vrednote in ki se lahko razširijo tudi čezmejno oziroma neposredno ogrozijo druge države.«* Ugotovimo lahko, da je skupni imenovalc obeh opredelitev v nezmožnosti obvladovanja dogodkov z običajnimi sredstvi ali ukrepi.

Dodatno opredeljuje krizo tudi Vojaška doktrina (2006: 10–11). V tem dokumentu je kriza *»/.../ stanje, dogodek ali proces v državi ali zunaj nje, ki predstavlja resno grožnjo temeljnim nacionalnim interesom, družbenim vrednotam in normam, ter ga ni mogoče obvladovati z običajnimi sredstvi in dejavnostmi podsistemov nacionalne varnosti, temveč zahteva angažiranje kriznega upravljanja. Za krizo sta značilna negotovost razmer in relativno kratek čas za ukrepanje.«* Doktrina poudarja, da so krize lahko večdimenzionalne grožnje za regionalno in mednarodno varnost, zato so preprečevanje kriz, priprave na delovanje v krizi, soočenje z njenimi posledicami in sanacija nastalih razmer skupni vsem dejavnostim zagotavljanja nacionalne varnosti in varnosti v širši regiji. Doktrina pa dodatno opredeljuje tudi krizno upravljanje kot proces v sistemu nacionalne varnosti, s katerim se uvajajo enotna načela, postopki, mehanizmi in ukrepi za usklajeno in učinkovito odzivanje na krize. V nadaljevanju se osredotoča na krizno upravljanje v Natu kot na temeljno varnostno nalogo. V tem smislu navaja zavezniško opredelitev sistema kriznega upravljanja, ki predvideva angažiranje sil na te načine: odvrčanje in kolektivna obramba, operacije kriznega odzivanja, pomorske sankcije in uveljavljanje embarga, delovanje proti terorizmu, delovanje proti širjenju orožja za množično uničevanje ter vodenje zaščite in reševanja.

Zakon o policiji (2006) omenja delovanje v izrednem stanju in vojni, tako da policija tem stanjem prilagaja svojo organiziranost, oblike in metode dela (člen 17). Konkretnjši pa je Zakon o organiziranosti in delu v policiji (2013), ki v 107. členu določa delovanje policije ob naravnih in drugih nesrečah, v krizi in vojnem ali izrednem stanju. Kriza po tem zakonu pomeni *»/.../ nastanek izrednih oziroma izjemnih varnostnih dogodkov, pojavov, razmer, stanj in situacij, ki ogrožajo notranjo, nacionalno in mednarodno varnost oziroma lahko vodijo v vojno ali izredno stanje, policija pa mora za njihovo obvladovanje in zaradi nujnosti oziroma za zagotovitev varnosti, zavarovanja vitalnih interesov in pomembnih dobrin družbe v skladu s predpisi, načrti ter načeli in pravili mednarodnega prava uvesti in izvajati ukrepe kriznega odzivanja.«* Zakon določa tudi, da policija v vseh naštetih razmerah ne prilagaja samo organiziranosti, oblik in metod dela ter načinov delovanja (npr. vpoklic pomožne policije po členu 104), temveč tudi načine sodelovanja.

Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (2006) se osredotoča na nesreče, ki jih opredeljuje kot *»/.../ dogodke ali vrsto dogodkov, povzročenih po nenadzorovanih naravnih in drugih silah, ki prizadenejo oziroma ogrozijo življenje ali zdravje ljudi, živali ter premoženje, povzročijo škodo na kulturni dediščini in okolju v takem obsegu, da je za njihov nadzor in obvladovanje potrebno uporabiti posebne ukrepe, sile in sredstva, ker ukrepi rednih dejavnosti, sile in sredstva ne zadostujejo.«* Med naravne nesreče tako zakon uvršča potres, poplavo, zemeljski plaz, snežni plaz, visok sneg, močan veter, točo, žled, pozebo, sušo, požar v naravnem okolju, množični pojav nalezljive človeške, živalske ali rastlinske bolezni in druge nesreče, ki jih povzročijo naravne sile, pa tudi neugodne vremenske razmere, opredeljene po predpisih o kmetijstvu in odpravi posledic naravnih nesreč, ki jih povzročijo žled, pozeba, suša, neurje, toča ali živalske in rastlinske bolezni ter rastlinski škodljivci. Druge nesreče pa zakon opredeljuje kot nesreče v cestnem, železniškem in zračnem prometu, kot požar, rudniško nesrečo in porušitev jezua ali kot nesreče, ki jih povzročijo aktivnosti na morju, jedrska nesreča in druge ekološke ter industrijske nesreče, ki jih povzroči človek s svojo dejavnostjo in ravnanjem, pa tudi vojna, izredno stanje, uporaba orožij ali sredstev za

množično uničevanje ter teroristični napadi s klasičnimi sredstvi in druge oblike množičnega nasilja. Zakon opredeljuje krizne razmere v mednarodnem smislu kot *»/.../ razmere v regionalnem ali širšem varnostnem okolju, ki jih ni mogoče obvladovati z običajnimi sredstvi in ukrepi, v katerih so zaradi vojaških, ekonomskih, socialnih in drugih razlogov ogrožene temeljne družbene vrednote in ki se lahko razširijo tudi čezmejno oziroma neposredno ogrozijo druge države, če z zakonom ni določeno drugače.«*

Zdravstveno pojmovanje kriznih razmer je opredeljeno v Resoluciji o nacionalnem planu zdravstvenega varstva 2008–2013 (2008). Resolucija poudarja, da posebno grožnjo za zdravje prebivalstva pomeni možnost nastanka množičnih nesreč in drugih kriznih razmer, ki zahtevajo hitro odzivnost zdravstvenega sistema. V tem smislu resolucija izpostavlja predvsem nevarnosti terorističnih napadov in možnosti za pojav pandemij nalezljivih bolezni. Zagotavljanje zmogljivosti in pripravljenosti zdravstva za delovanje v kriznih razmerah je po resoluciji prednostno v vseh razvitih industrijskih državah in Sloveniji. Resolucija določa cilje, kot so priprava načrtov pripravljenosti, preverjanje njihove ustreznosti na vajah, dopolnjevanje načrtov, ustrežna hierarhična umeščenost zdravstva v posebnih razmerah, jasna organizacijska struktura delovanja sistema zdravstvenega varstva v kriznih razmerah, določitev jasnih navodil za ukrepanje ter zagotovitev učinkovitega medresorskega in medsektorskega sodelovanja. Dodatno se na zdravstvenem področju obravnava tudi delovanje ob množičnih naravnih in drugih nesrečah ter ob izrednih dogodkih ali razmerah. Izredni dogodek je tako opredeljen kot vsak dogodek, ko število nenadno obolelih ali nenadno hudo poškodovanih preseže zmogljivost lokalnega zdravstvenega servisa, infrastrukture ali družbe. Izredni dogodek je vsak dogodek, ki s svojo zahtevnostjo na nekem območju preseže zmogljivosti družbenih mehanizmov, da bi se uspešno odzvali in odpravili posledice. Po opredelitvi Organizacije združenih narodov (angl. *United Nations Disaster Management Training Program*) je izredni dogodek tudi resna motnja v delovanju družbe, ki povzroča obsežne človeške, materialne (npr. oprema, potrošni material) ali okoljske izgube, ki presegajo sposobnosti prizadete družbe, da bi jih obvladala s svojimi silami oziroma zmogljivostmi (Smrkolj in Komadina, 2004).

Na diplomatskem področju se obravnavajo konzularne krize, ki lahko nastopijo zaradi dejavnikov politične narave (Jemen, arabska pomlad) ali kot posledica naravnih in drugih nesreč. Pomembno je, da je konzularni vidik krize prvi, s katerim se soočijo države, in se nanaša na zaščito državljanov ter pomoč pri varni vrnitvi v domovino. Značilnost konzularne krize je v izjemno hitrem in nepredvidljivem razvoju kriznega dogodka, povezanega s prisotnostjo državljanov na kritičnem območju, kar zahteva usklajeno delovanje. V zvezi s tem je bila sprejeta Direktiva o konzularni zaščiti nezastopanih državljanov EU, ki natančno določa ukrepe krizne pripravljenosti in upravljanja v kriznih situacijah, ko je treba zagotoviti konzularno zaščito in pomoč državljanom EU (glej Council Directive on the Coordination and Cooperation measures to Facilitate Consular protection for Unrepresented Citizens of the Union in Third Countries, 2015). Na nacionalni ravni MZZ tako pride do aktiviranja ad hoc strukture – konzularne krizne celice znotraj konzularnega sektorja, ki med konzularno krizo operativno organizira delo, ki vključuje zaščito neposredno prizadetim državljanom v tujini, usklajevanje dela znotraj MZZ, na ravni diplomatsko konzularnega predstavništva in zunaj hiše, vključno s sodelovanjem med pristojnimi delegacijami EU in drugimi članicami EU.

1.2 Nekatere konceptualne opredelitve krize

Na akademskem področju je bilo opravljenih veliko splošnih in tudi razmeroma konkretnih opredelitev kriz. V Sloveniji je bilo o tej temi narejenih tudi nekaj analiz na Obramboslovnem raziskovalnem centru pri FDV. V nadaljevanju podajamo opredelitev krize, ki lahko pomeni miselni okvir pri iskanju rešitve v Republiki Sloveniji. Opredelitve izhajajo iz prve doktorske disertacije v Sloveniji na temo kriznega upravljanja (glej Prezelj, 2004: 3–21).

Ena izmed temeljnih značilnosti kriz je, da prizadete in odgovorne postavlja pred nujnost takojšnjega odziva za ponovno vzpostavitev normalnih (nekriznih) razmer. Neodzivanje lahko v dani situaciji povzroči žrtve, materialno škodo, splošno poslabšanje varnostnih razmer, upad legitimnosti odgovornih ipd. V takšni situaciji je treba obvladovati vire nastajanja kriznih razmer in njihove posledice, kar poteka znotraj dejavnosti kriznega menedžmenta (Prezelj, 2004: 3).

- Beseda kriza izvira iz grške besede *krinein* in pomeni odločiti. Nanaša se na odločilni trenutek v zaporedju dogodkov, ko se stvari (npr. pri bolezni) obrnejo na boljše ali slabše (Crisis Communication Handbook, 2003: 6).
- Kriza je na splošno »resno stanje, ki zahteva ukrepanje« (Collin, 1988: 55) oziroma situacija visokega ogrožanja, ki zahteva ukrepanje v končnem, običajno kratkem času (Russet in Starr, 1996: 266). Tako stanje ni nujno konflikt oziroma nesporazum med akterji ali pa celo vojna kot oboroženo reševanje konfliktov, po Heinzenovem (1996: 3) mnenju pa tudi ne gre nujno za fizično nesrečo oziroma njene učinke.
- Hermann je natančneje opredelil krizo kot situacijo, ki ogroža prednostne cilje enote odločanja, omejuje količino časa za odgovor, s svojim pojavom preseneča člane skupine odločanja in vzbuja vtis katastrofalnih oziroma pogubnih posledic zaradi neukrepanja (Holsti, 1995: 329; Rosenthal, Charles in T'Hart, 1989: 10; Salmon in Alkadari, 1992: 116; Rosenthal in Kouzmin, 1997).
- Rosenthal, Charles in T'Hart (1989: 10) so krizo opredelili kot kumulacijo škodljivih pogojev, med katere štejejo hudo ogrožanje, negotovost in nujnost takojšnjega odločanja. Gre torej za resno grožnjo temeljnim strukturam ali družbenim vrednotam in normam, ki pod časovnim pritiskom v zelo negotovih okoliščinah vzbujajo nujno sprejemanja kritičnih odločitev. Gre za situacijo velikega stresa. Avtorji v zvezi s tem izpostavljajo tako imenovano »ne-nost« katastrofalnih dogodkov (un-ness of catastrophic events), ki pomeni njihovo nepričakovanost,²⁹ nenačrtovanost, neprecedenčnost in nepredstavljenost (unexpected, unscheduled, unprecedented and unimaginable).
- Williams (1991: 146) in Stern (1999: 8) krizo opredeljujeta podobno. Prvi jo razume kot situacijo velikega ogrožanja vrednot, omejenega časa za odločanje in povečanja verjetnosti nasilja, drugi pa že bolj poudarja krizne akterje in značilnosti okoliščin odločanja v krizi. V tem smislu opredeli »odločevalsko krizo« (decisionmaking crisis) kot situacijo, ki izhaja iz sprememb v zunanjem ali notranjem okolju kolektiva, za katero so značilne tri oblike zaznavanja tistih, ki sprejemajo odločitve: ogrožanje temeljnih vrednot (threat), kar se nanaša predvsem na preživetje države ter njenega prebivalstva, nujnost

²⁹ Angleško govoreči avtorji uporabljajo izraz contingency za označevanje nepredvidenih dogodkov. Uredniki prve številke revije Journal of Contingencies and Crisis Management (december, 2001) so po terorističnem napadu na WTC in Pentagon v tem smislu ugotavljali v uvodniku, da so prave krize nasploh nepredstavljen.

odzivanja (urgency) in negotovost (uncertainty). Ker krizne težave niso pričakovane, sta zanje značilni razmeroma nizka stopnja psihološke pripravljenosti ter organizacijskega načrtovanja in posledično visoka stopnja improviziranja pri kriznem odločanju in odzivanju.

- Znotraj slovenske raziskovalne skupine s področja kriznega menedžmenta na FDV je bila kriza opredeljena kot resna grožnja temeljnim vrednotam in normam družbenega sistema ali njegovih podsistemov. Za krize so značilni velik časovni pritisk in negotove okoliščine (stanje in mogoč razvoj), ki zahtevajo hitro odločanje pristojnih posameznikov, organov in ustanov, pri čemer procesi sprejemanja in izvajanja odločitev pogosto zahtevajo drugačne institucionalne poti in povezave, kot so običajne ali predpisane za normalne, nekrizne razmere oziroma zahtevajo aktiviranje vnaprej načrtovanih mehanizmov kriznega menedžmenta ali tako imenovanih stand by mehanizmov (Malešič, 2003a: 8).
- Polič in Kranjčec (2002: 410) na podlagi analize nekaterih opredelitev krize izpeljeta opredelitev krize kot »/.../ situacije, izhajajoče iz sprememb v skupnosti ali njenem okolju, ki jo označujejo: dejanska in/ali zaznana grožnja osnovnim vrednotam, izgubljen nadzor nad situacijo, nujnost, negotovost in potreba po hitrem odločanju ter ukrepanju«. Zahteve odziva praviloma presegajo razpoložljive vire prizadete skupnosti.
- Wengerjeva opredelitev krize (1978: 26) veže pojem krize na zmožnost tradicionalne strukture, da reši nastalo težavo. V tem smislu je družbeni sistem v krizi, ko je njegova tradicionalna institucionalizirana struktura uničena, nevtralizirana ali opredeljena kot neprimerno vodilo odzivanja. Pri tem pride do oblikovanja nove družbene strukture, ki vodi delovanje njenih članov. To je nujno, saj krize in nesreče predstavljajo neželeni in nemogoči input za organizacije in družbe, tako da se morajo te strukturno reorganizirati. Če pa tradicionalna struktura lahko reši težavo, ne gre za krizo, temveč zgolj za izredni dogodek.
- Natov priročnik za krizni menedžment (Generic Crisis Management Handbook, 1997: II-2) pojem krize povezuje tudi z ogrožanjem. Kriza je v tem dokumentu opredeljena kot »/.../ nacionalna ali mednarodna situacija, ki predstavlja grožnje prioritetenim vrednotam, interesom ali ciljem vpletenih strani«.

Vedno bolj se uporablja tudi termin kompleksna kriza, ki se nanaša na stopnjevanje ogrožanja na več področjih, kar presega kompetence in zmožnosti posameznih akterjev kriznega upravljanja (glej Prezelj, 2004).

Za razumevanje pojma kriza sta pomembni tudi vertikalna in horizontalna delitev. Vertikalna delitev kriz se nanaša na obseg (posledic) krize oziroma na referenčne objekte krize in ogrožanja varnosti (poenostavljeno povedano, nanaša se na akterje kriznega upravljanja). V tem smislu ločimo med krizami na ravni posameznika, skupine ljudi, družine, organizacije, narave, lokalne skupnosti, regije, države, družbe, mednarodne skupnosti, sveta itn. Krize je v horizontalnem smislu mogoče razdeliti na različne vrste oziroma tipe ali skupine (večdimenzionalno pojmovanje krize). Literatura na splošno ločuje med tradicionalnimi oziroma klasičnimi krizami in netradicionalnimi oziroma poindustrijskimi ali ponacionalnimi krizami (Prezelj, 2004: 21–22). Številni aktualni pristopi kriznih študij tako ločujejo med vojaško-varnostnimi, ekonomskimi in okoljskimi krizami, krizami naravnih in tehnoloških nesreč, zdravstvenimi, terorističnimi in jedrskimi krizami, nemiri, informacijskimi zlomi,

etničnimi napetostmi, migracijskimi tokovi itn. (glej Stern, 1999; Rosenthal in Kouzmin; 1993: 2; Rosenthal in Kouzmin, 1996: 119; Generic Crisis Management Handbook, 1997: II-5). Podobno tudi Hillyard (2000: 2) ločuje med naravnimi (orkani, tornadi, snežni metež, plimni valovi, padec meteorja), tehnološkimi (uhajanje jedrskega sevanja, onesnaženje vodnih zalog, izpad elektrike, računalniški virus), političnimi (gospodarska recesija, genocid, revolucija, izgredi) in človeško konfliktnimi (vojna, kriminal, terorizem, orožje za množično uničevanje) krizami. Sklenemo lahko, da vrste krize izhajajo iz večdimenzionalnega pojmovanja ogrožanja oziroma varnosti.

1.3 Razmislek o poenoteni skupni opredelitvi krize za nadaljnji razvoj sistema kriznega upravljanja

Na podlagi navedenih splošnih in konkretnih opredelitev krize ter sorodnih pojmov smo oblikovali skupno definicijo krize za uporabo v projektnem delu in za nadaljnje reforme sistema nacionalne varnosti RS.

Pregled zapisanega pokaže, da obstaja neposredna povezava med temeljnim teoretičnim pojmovanjem krize in nekoč že veljavno opredelitvijo krize v Resoluciji o strategiji nacionalne varnosti iz leta 2001. Resolucija, ki jo je potrdil Državni zbor, je namreč pojmovala krizo kot situacijo, v kateri so ogrožene temeljne družbene vrednote in za katero sta značilna negotovost razmer ter razmeroma kratek čas za ukrepanje.

Skupna značilnost slovenskih opredelitev kriz oziroma kompleksnih kriznih pojavov (predvsem glej aktualno Resolucijo o strategiji nacionalne varnosti, Uredbo o obrambnem načrtovanju, Vojaško doktrino in Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami) je v preseganju zmožnosti posameznih podsistemov nacionalne varnosti oziroma v njihovi nezmožnosti obvladovanja ogrožanja z običajnimi sredstvi in dejavnostmi. Obravnavane opredelitve krize izpostavljajo nastanek takšnih dogodkov ali stanj v Sloveniji ali tujini.

Menimo, da je pri opredeljevanju krize treba upoštevati še interes RS, izražen v Strategiji nacionalne varnosti, po nadgradnji sistema nacionalne varnosti za povečanje sposobnosti države za spopad s kompleksnimi kriznimi pojavi, ter interes po ustanovitvi posebnega nacionalnega organa za usklajevanje različnih vidikov kriznega upravljanja.

V tem smislu lahko opredelimo krizo kot situacijo ogrožanja temeljnih družbenih vrednot, velike negotovosti in razmeroma kratkega časa za ukrepanje, ki presega odzivne zmožnosti posameznih resorjev in podsistemov nacionalne varnosti.

2 Opredelitev kazalnikov za določitev krize državnih razsežnosti oziroma večje družbene krize (upoštevajoč zmožnost samostojnega upravljanja posameznega podsistema nacionalne varnosti in obseg posledic krize glede na prizadetost segmentov družbe)

Iz konceptualnih opredelitev krize v točki 1 je razvidno, da poznamo različne ravni krize glede na referenčni objekt. V zvezi s krizo državnih razsežnosti se zastavlja vprašanje, kakšni bi bili predvidljivi kazalniki, ki bi omogočali ločevanje denimo med državno, regijsko in lokalno krizo. Predlog koncepta kriznega upravljanja RS (2010) je poskušal razmejiti ravni krize oziroma odzivanja na krizo.

V tem smislu je dokument razlikoval med kriznim upravljanjem na več ravneh, in sicer na:

- resorski ali nižji ravni, ko kriza prizadene le posamezno dejavnost, nacionalna varnost je neznatno ogrožena, škoda je razmeroma majhna in ni treba uvesti mehanizmov usklajevanja med več državnimi organi;
- medresorski ravni, ko kriza prizadene več dejavnosti, ki spadajo v pristojnost dveh ali več ministrstev, nacionalna varnost je ogrožena, kriza povzroča večjo materialno ali drugo škodo oziroma prizadene ljudi, ni pa še treba uvesti mehanizmov usklajevanja na državni ravni. Naloge usklajevanja opravlja vodilno ministrstvo, v čigar pristojnost spada dejavnost, ki je najbolj prizadeta;
- državni (nacionalni ali mednarodni) ravni, ko kriza prizadene večino dejavnosti, nacionalna varnost je resno ogrožena, materialna škoda oziroma posledice za ljudi so velike in je treba za učinkovito obvladovanje krize uvesti mehanizme usklajevanja na državni ravni.

V teoriji kriznega upravljanja je bila pozornost namenjena tudi vprašanju zaznavanja in objektivnega razglašanja krize. Teorija ugotavlja, da je razmeroma težko točno določiti, kdaj kriza je in kdaj je ni oziroma kdaj se začne in konča. To je težje vprašanje, kot se na prvi pogled morda zdi. V doktorski disertaciji s tega področja je navedeno (Prezelj, 2004: 57–58):

- Rosenthal in Kouzmin (1993: 5) menita, da je »/.../ razlika med redom, stabilnostjo in kontinuiteto na eni strani in neredom, nestabilnostjo in diskontinuiteto vedno bolj nejasna«, kar negativno vpliva na reševanje zgornje dileme. Dilema izhaja iz tega, da ima kriza objektivne in subjektivne razsežnosti, kar pomeni, da je merilo za razglasitev kriznih razmer objektivno-subjektivne narave. Številni raziskovalci in praktiki iz evropskih držav so namreč ob iskanju odgovora, kdaj nek incident preraste v krizo, izpostavili veliko subjektivnost in čustvenost te odločitve (glej Proceedings from the International Conference on Crisis Management at the National Level, 1996: 1);
- Rosenthal, Charles in THart (1989: 11–13) so za potrditev subjektivne razsežnosti krize uporabili Thomasov teorem, s katerim so ugotovili, da kriza obstaja le v očeh njenih opazovalcev. Če namreč posamezniki opredelijo situacijo kot krizo, potem gre za krizo z vsemi njenimi posledicami;
- tudi Quarantelli (1996: 186) in Robertson (1968: 511) podobno menita, da gre za krizo z njenimi posledicami, če mediji opredelijo situacijo kot krizo oziroma kriza nastopi takrat, ko jo odločevalska enota zazna. To je eksplicitno priznано tudi v Natovem priročniku za krizni menedžment (Generic Crisis Management Handbook, 1997: III-2), v katerem je zapisano,

da kriza postane kriza, ko jo mediji, parlament ali kredibilna in močna interesna skupina razglasi za krizo. K. Castenfors (2001: 13) v tem smislu navaja še mnenje visokega Natovega uradnika, ki potrjuje zgornjo tezo (kriza naj bi res obstajala, ko se kolektivno odločijo, da gre za krizo);

- tudi konceptualno vezanje krize na pojem ogrožanja, nujnosti in negotovosti ne pomeni njene popolne objektivizacije. Številni avtorji namreč poudarjajo, da je tudi ogrožanje subjektiven koncept (Rosenthal, Charles, T'Hart, Kouzmin in Jarman, 1989: 442). Rosenthal in Kouzmin (1993: 4; 1997) ugotavljata, da številni akterji zaradi različnih izkušenj in pogledov zaznavajo grožnjo in posledično negotovost ter nujnost drugačnega ukrepanja. Zato povsem objektivni koncept ogrožanja ni mogoč. Avtorja pravita, da je kriza družbeni in politični konstrukt, kar pomeni, da jo moramo proučevati kot pojav z več realnostmi.

Razprava v delovni skupini A1 in navedena teorija sta pokazali, da je malo verjetno, da bi bilo mogoče oblikovati povsem objektivne kazalnike za začetek državne krize. Bistvo sodobnih kriz sta njihovi nepredvidljivost in nepričakovanost, kar pomeni, da bi imeli kakršni koli vnaprej pripravljeni indikatorji zgolj omejeno vrednost. Včasih je pri krizah pomembna njena geografska razsežnost, včasih vrsta krize, včasih raven vključenih kriznih menedžerjev, drugič se kriza lahko odrazi s kvantitativnimi pokazatelji ali pa ne itn. Definicija, ki pravi, da govorimo o krizi, ko so v krizno upravljanje vpleteni državni organi, se v razpravi ni izkazala za zadostno. V Sloveniji se namreč državni organi hitro aktivirajo za obvladovanje lokalnih kriznih dogodkov, saj nimamo regionalne ravni oblasti. Kriza, ki jo načeloma obvladuje le eno ministrstvo, je lahko povsem logično zaznana tudi kot kriza na državni ravni.

Zaradi vseh teh dilem smo se odločili, da termina državna kriza ne bomo uporabljali. Uporabljali bomo samo termin kriza, oblikovanje »objektivnih« kazalnikov za krizo (na državni ravni) pa je vprašljivo.

Na tej podlagi smo se odločili za ta splošni sistemski kazalnik oziroma kriterij za krizo: **kriza je, ko pristojni organ (npr. matični resor, nosilec podsistema nacionalne varnosti ipd.) s področja, na katerem pride do stopnjevanja ogrožanja, samostojno ali skupaj s predsednikom vlade oceni, da težava presega njegove zmožnosti in potrebuje celovit odziv vlade (npr. v obliki sklepa, potrditve, prerazporeditve nalog, določitve dodatnih nalog, dodatnih finančnih sredstev ipd.). To pomeni, da odzivanje na krizo prenese na inherentno medresorsko raven.**

Dodatno ugotavljamo tudi, da v sedanosti in preteklosti SNAV in SSNAV nista bila dovolj okrepljena in operativna za spopadanje s takimi težavami. V tem smislu bi bilo treba okrepiti medresorski proces takoj pod predsednikom vlade. V razpravi so sodelujoči načeloma podprli različico organa, v katerem bi v pomoč predsedniku vlade, vladi, SNAV ali svetovalcu za nacionalno varnost pri predsedniku vlade delovali strokovnjaki z relevantnih ministrstev in agencij.

Priloga 2: MEHANIZMI CELOVITEGA OCENJEVANJA VIROV OGROŽANJA NACIONALNE VARNOSTI NA DRŽAVNI RAVNI (UPOŠTEVAJOČ DEJAVNIKE TVEGANJA)

Ocenjevanje ogrožanja nacionalne varnosti ima posebno vlogo v ciklu kriznega upravljanja. Namen kriznega upravljanja je ravno v odpravljanju ogrožanja, tveganja in relevantnih posledic. Vse aktivnosti kriznega upravljanja so namenjene zmanjševanju ali odpravljanju ogrožanja varnosti.

Razprava v delovni skupini A1 je pokazala, da v Sloveniji različni organi pripravljajo različne ocene ogrožanja (npr. MO pripravlja oceno ogroženosti države pred napadom ter za delovanje gospodarstva in drugih dejavnosti, ki jo sprejme Vlada RS, MNZ za terorizem, kar izvaja tudi Sova, MZ za nalezljive bolezni, USRZR za naravne in druge nesreče itn.). Prav tako deluje medresorska skupina za nadnacionalne grožnje, v kateri sodelujejo organi kot so MZZ, Sova, OVS, Policija, Carinska uprava, Urad za preprečevanje pranja denarja ipd. Ugotavljamo, da na vladni ravni (oziroma ravni predsednika vlade) manjka operativni mehanizem za integralno ocenjevanje in prikazovanje ogroženosti RS.

Ugotavljamo, da je bil pred leti na FDV izveden projekt na temo integralnega ocenjevanja ogrožanja nacionalne varnosti, v katerem je bila predlagana uvedba mehanizmov celovitega ocenjevanja ogrožanja nacionalne varnosti na ravni vlade. V ta namen je bil tudi razvit poskusni računalniški program Integro. Do uresničitve tega predloga v RS ni prišlo zaradi finančnih vzrokov. Zato v prvem podpoglavju na kratko povzemamo omenjeni projekt.

Znotraj sedanjih mehanizmov kriznega upravljanja v RS obstaja možnost aktiviranja analitične skupine v Nacionalnem centru za krizno upravljanje, ki bi spremljala, vrednotila in ocenjevala varnostne razmere na podlagi pridobljenih podatkov. Opisu tega procesa je namenjeno drugo podpoglavje. Analitična skupina se v praksi ni aktivirala od leta 2006.

Poleg tega ugotavljamo, da Slovenija uveljavlja ISO-standard na področju ocenjevanja tveganj, povezanih z naravnimi in drugimi nesrečami (po smernicah EU). Menimo, da utegne biti ta standard uporaben tudi na drugih varnostnih področjih, zato v tretjem podpoglavju navajamo kratek opis tega ocenjevanja tveganj.

Ocenjevanje tveganja za področje nesreč pomeni analitično delo, ki je temelj za oblikovanje prihodnje politike in sistema na tem področju. Integralno ocenjevanje ogrožanja varnosti pa pomeni operativno refleksijo dnevnega varnostnega stanja v državi. Torej govorimo o dveh različnih zadevah, ki pa sta med seboj povezani.

V zadnjem poglavju je predstavljen predlog za ureditev področja integralnega ocenjevanja ogrožanja nacionalne varnosti v RS.

1. Projekt *Model ocenjevanja ogrožanja nacionalne varnosti*

Težnje na področju nacionalne varnosti so oblikovanje celovitih in natančnih ocen ogrožanja nacionalne varnosti. S tega vidika je bil izveden ciljni raziskovalni projekt z naslovom Model ocenjevanja ogrožanja nacionalne varnosti, ki sta ga financirali ministrstvi za obrambo in za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo. Splošni namen projekta, ki je tajal od leta 2004 do leta 2006, je bil znanstvenoanalitično prispevati k oblikovanju modela celovitega obdobjnega in sprotnega ocenjevanja ogrožanja nacionalne varnosti v Republiki Sloveniji.

Projektna skupina je ob koncu ugotovila, da je v **Republiki Sloveniji mogoče v povezavi z ocenjevanjem ogrožanja v posameznih resorjih in organih identificirati številne pristope, rešitve in postopke. Svoje postopke in metode ocenjevanja ogrožanja imajo Policija, Sova, OVS, Slovenska vojska, URSZR, Ministrstvo za zdravje, URSJV itn.** Znotraj Sveta za nacionalno varnost RS in njegovega sekretariata so se izvajali procesi celovitejšega (medsektorskega) ocenjevanja ogrožanja nacionalne varnosti, v katerem prihaja do izmenjave podatkov in ocen ogrožanja med različnimi akterji, vendar pa ne moremo govoriti o poglobljeno zasnovanih sistematiziranih postopkih za celovito in stalno ocenjevanje ogrožanja nacionalne varnosti. V nekaterih državnih dokumentih, ki postavljajo cilj zagotoviti redno in celovito spremljanje ogroženosti nacionalne varnosti Republike Slovenije, je bil implicitno izražen strateški interes Slovenije za oblikovanje modela ocenjevanja. V novem tisočletju je vse bolj zrelo spoznanje, da medsebojno povezane grožnje, tveganja in izzivi zahtevajo celovito obravnavanje, analiziranje in vrednotenje. Potreba po učinkovitem odzivanju sodobnih držav na širok spekter groženj nacionalni varnosti vključuje tudi razvoj metodologije za celovito ocenjevanje ogrožanja nacionalne varnosti. Temu se ne more izogniti nobena država. V preteklosti se je že prevečkrat zgodilo, da so delne nacionalne ocene ogrožanja vodile k delnim odgovorom na kompleksne pojave ogrožanja (Prezelj, 2007: 4).

Znotraj raziskovalnega projekta je bil oblikovan model za celovito in stalno ocenjevanje ogrožanja nacionalne varnosti. Večdisciplinarno sestavljena raziskovalna skupina je v prvi fazi opredelila proces ocenjevanja ogrožanja nacionalne varnosti in **ključne dimenzije ogrožanja**, kot so **kriminalitetna, teroristična, informacijska, vojaška, zdravstvena, migracijska, ekonomska in okoljska**. Za vsako dimenzijo so bile opredeljene glavne oblike. V nadaljevanju so bili **skupaj z okrog 30 službami in organi posameznih ministrstev RS opredeljeni bistveni kvalitativni in kvantitativni indikatorji ogrožanja**, kar je predstavljalo podlago za oblikovanje matematično-statističnega modela za ocenjevanje in obdelavo podatkov, ki odražajo ogrožanje nacionalne varnosti RS. Indikatorji so bili oblikovani na podlagi načela SMART (Specific, Measurable, Agreed and Timely). Oblikovan je bil model, ki je v bistvu koncept računalniškega programa Integro. Ta omogoča vnos podatkov (indikatorjev) velikega števila državnih organov, obdelavo podatkov s pomočjo različnih matematičnih in statističnih metod ter grafično prikazovanje podatkov v zvezi z ogrožanjem nacionalne varnosti.

Program Integro omogoča, da vsaka ustanova v centralni podatkovni bazi vnese podatke v svoj sklop indikatorjev, kadar to želi (24/7/365). Operater lahko po metodi trojnega ključa pri vsakem indikatorju vnese tri vrste podatkov:

– vrednost indikatorja, ki je skladna z vrsto indikatorja (numerični, ordinalni ali nominalni),

-
- stopnjo ogrožanja nacionalne varnosti RS, ki jo implicira vrednost indikatorja,
 - kvalitativno (tekstovno) interpretacijo podatka ali pripadajoče stopnje ogrožanja.

Glavna funkcija obdelave podatkov je omogočiti združevanje vnesenih indikatorjev po njihovih vrednostih in stopnjah ogrožanja. Vmesna analiza je pokazala, da je najbolj smiselno, da računalniška aplikacija omogoča:

- a) združevanje po standardiziranih vrednostih indikatorjev,
- b) združevanje glede na največjo stopnjo ogroženosti pri indikatorjih znotraj dimenzij.

Računalniška aplikacija omogoča poleg navedenega tudi oblikovanje korelacij med indikatorji znotraj dimenzij, med dimenzijami in tudi med poljubnimi indikatorji.

Računalniška aplikacija omogoča prikazovanje vrednosti indikatorjev predvsem v grafih, korelacij pa v tabelah. Ključni pomen aplikacije je v prikazovanju kompleksne varnostne situacije državnemu vodstvu ali vladnim medresorskim skupinam. V tem smislu predstavlja model in program enega najbolj inovativnih pristopov h kompleksnemu ocenjevanju ogrožanja varnosti v sodobnem svetu.

Analitična skupina spremlja, vrednoti in ocenjuje varnostne razmere na podlagi pridobljenih podatkov in informacij pristojnih državnih organov, služb ter drugih virov, pripravlja zbirne ocene, analitične, strokovne in druge podlage za obravnavo ter odločanje vlade in, ko je treba, usklajuje uresničevanje sprejetih odločitev in ukrepov.

Koristnost morebitne uporabe programa Integro na vladni oziroma medresorski ravni v RS se kaže v tem, da program:

- **zagotavlja širok pregled vnaprej predvidenih indikatorjev ogrožanja nacionalne varnosti,**
- **omogoča prilagodljivo oblikovanje novih indikatorjev,**
- **omogoča integracijo indikatorjev,**
- **omogoča analizo razmerij med gibanji posameznih indikatorjev,**
- **pomeni mehanizem vpogleda v varnostno-ocenjevalni izhodni podatek vseh relevantnih akterjev v sistemu nacionalne varnosti,**
- **pomeni pripomoček za izdelavo celovitih ocen ogrožanja nacionalne varnosti v realnem času itn. (Prezelj, 2007).**

Do leta 2015 ni prišlo do uvedbe programa v sistem nacionalne varnosti RS, o takšni možnosti so sicer razmišljali še leta 2009, vendar je bilo ugotovljeno, da bi bilo treba najeti zunanjega izvajalca, ki bi napisal primeren program, ki bi deloval znotraj sedanjega informacijskega omrežja v RS. Lahko bi rekli, da takrat država še ni bila zrela za uvedbo take informacijske podpore pri ocenjevanju ogrožanja, poleg tega pa bi uvedba Integra zahtevala denarni vložek prav na začetku gospodarske krize.

2. Celovito ocenjevanje ogrožanja nacionalne varnosti znotraj Nacionalnega centra za krizno upravljanje

V Sloveniji deluje Nacionalni center za krizno upravljanje (NCKU), ki zagotavlja informacijske in komunikacijske povezave za izmenjavo podatkov in informacij med Uradom predsednika Republike Slovenije, Generalnim sekretariatom Državnega zbora, Generalnim sekretariatom Vlade, Svetom za nacionalno varnost, ministrstvi, vladnimi službami, Operativno-komunikacijskim centrom Generalne policijske uprave, Centrom za obveščanje, Združenim operativnim centrom Slovenske vojske, operativnimi centri in dežurnimi službami drugih državnih organov ter z gospodarskimi družbami, zavodi in drugimi organizacijami, ki so po sklepu vlade posebnega pomena za obrambo (Uredba o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje, 2006: člen 7). **Znotraj NCKU se lahko sestane analitična skupina, ki je pomembna z vidika celovitega ocenjevanja ogrožanja nacionalne varnosti RS. Analitična skupina ob aktiviranju spremlja, vrednoti in presoja varnostne razmere na podlagi pridobljenih podatkov in informacij pristojnih državnih organov, služb ter drugih virov, pripravlja zbirne ocene, analitične, strokovne ter druge podlage za obravnavo in odločanje vlade, ko je treba, pa tudi usklajuje izvajanje sprejetih odločitev in ukrepov.** Analitična skupina posreduje Svetu za nacionalno varnost oziroma njegovemu sekretariatu zbirne ocene, analitične, strokovne in druge podlage ter predloge odločitev in ukrepov, za katere je predvidena obravnava na svetu, če tako odloči predsednik vlade (člen 8). Analitična skupina to aktivnost lahko opravlja, ker ji morajo državni organi posredovati podatke, informacije in ocene o dogodkih ali pojavih po posameznih dejavnostih, ki bi lahko pomembno ogrozile temeljne interese nacionalne varnosti, takoj, ko zanje zvedo (to velja za podatke iz Slovenije kot tudi iz mednarodnega varnostnega okolja). Uredba o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje (2006) določa stalno in razširjeno sestavo analitične skupine. V stalni sestavi delujejo predstavniki ministrstev za obrambo, zunanje zadeve, notranje zadeve, gospodarstvo, zdravje, promet, okolje in prostor ter za finance in Slovenske obveščevalno-varnostne agencije. V razširjeni sestavi pa lahko sodelujejo tudi predstavniki drugih ministrstev in vladnih služb, civilni strokovnjaki, druge medresorske delovne skupine, specializirane za posamezne vrste ogrožanja.

Analitična skupina naj bi delovala neprekinjeno, ko so pri vojaškem, političnem, gospodarskem ali drugem pojavu ali dogodku v regionalnem ali širšem mednarodnem okolju zaznani pokazatelji, ki zahtevajo povečano, sprotno in celovito spremljanje ogrožanja nacionalne varnosti; ko nastale razmere v državi presegajo zmožnosti in pristojnosti državnih organov, rednih služb in drugih sil za obvladovanje pojava ali dogodka, ki pomembno ogroža temeljne interese nacionalne varnosti ter je zato treba neposredno na vladi usklajevati delovanje več državnih organov ter dejavnosti, in v izrednem ali vojnem stanju. Vendar pa leta 2015 ugotavljamo, da se analitična skupina ni sestala od leta 2006, ko je bila večja vaja. V tem času so resorji zamenjali kadrovske sestavo v analitični skupini, ki se je sestajala zgolj na informativnih sestankih. V tem obdobju v Sloveniji ni bilo večje krize, ki bi presejala zmožnosti resorjev, poleg tega pa se skupina ni sestajala niti na vajah.

Treba je še poudariti vlogo informacijskega omrežja NCKU oziroma informacijskega sistema podpore odločanju (ISPO). Ta sistem je informacijska povezava do stopnje *interno* med

NCKU in vsemi varnostno relevantnimi resorji, službami in podjetji (npr. Aerodrom, Luka Koper ipd.). V tem smislu omrežje pomeni informacijsko medorganizacijsko hrbtenico za prenos informacij v krizi.

3. Primer celovitega ocenjevanja tveganja na področju nesreč

- V sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je Slovenija začela uvajati mehanizem EU na področju civilne zaščite. Namen mehanizma sta standardizacija ocenjevanja tveganja za nesreče in priprava skupne državne ocene tveganja. V Sloveniji je bila tako sprejeta uredba o izvajanju sklepa o mehanizmu EU na področju civilne zaščite (2014), ki določa vrste ocen tveganja za nesreče, pristojne organe za pripravo teh ocen in njihove naloge, vsebino ocen in njihovo pripravo ter vsebino državne ocene, način sprejetja in javnost ocen ter način njihovega dopolnjevanja in spreminjanja. Leta 2015 bo (je) pripravljenih 18 ocen tveganja za posamezne nesreče na državni ravni, nato se bo naredila tudi skupna državna ocena. Državni usklajevalni organ za ocene je URSZR, vlada pa je ustanovila tudi medresorsko delovno skupino, ki pod vodstvom MO spremlja ocenjevanje in usklajuje delo med nosilci in sodelujočimi organi. Ocene tveganja se bodo dopolnjevale vsakih pet let oziroma tri leta. Pri pripravi ocen sodelujejo različni državni organi glede na njihove kompetence (večdisciplinarni in večorganizacijski pristop).

Podrobnejša vsebina ocen tveganja za posamezne nesreče (2014) poudarja, da gre v bistvu za uveljavitev metodologije po mednarodnem standardu SIST ISO 31000. Gre za metodologijo, ki se lahko uporablja za ocenjevanje tveganja na katerem koli področju. Slovenski pristop predvideva, da se za vsako nesrečo ocenijo tveganja po različnih scenarijih. Ocenjevanje tveganja v bistvu obsega določanje stopnje verjetnosti dogodka na petstopenjski lestvici in različne oblike vpliva nesreče, na primer na ljudi, gospodarstvo in okolje, politične in družbene razmere, kot so vplivi na delovanje državnih organov in pomembnih infrastrukturnih sistemov, sem spadajo tudi psihosocialni vplivi, vplivi na notranje- in zunanjepolitično ter finančno stabilnost države itn. Za vsako nesrečo so oblikovane matrike tveganja, poleg tega je vrednotena tudi zanesljivost ocene. Zanesljivost ocen je pogojena s hipotetičnimi scenariji, ki predstavljajo podlago za ocenjevanje tveganja. Torej na področju nesreč ne gre za pripravo univerzalnih ocen tveganja, temveč za ocene za nekaj posebnih scenarijev. Takšne ocene naj bi bile dovolj informativne za razumevanje tudi drugih scenarijev, bolj ali manj podobnih. Metodologija ocenjevanja tveganja je precej podobna metodologiji za določanje objektov nacionalne in evropske kritične infrastrukture v Sloveniji. Težava metodologije pa bosta gotovo oblikovanje skupne državne ocene tveganja in njena zanesljivost, saj bo narejena z združitvijo različnih scenarijev (ki se med seboj razlikujejo po vsebini, intenzivnosti, obsegu itn.).

4. Predlog nadgradnje sedanjih mehanizmov celovitega ocenjevanja virov ogrožanja nacionalne varnosti

V Sloveniji je več nosilcev ocenjevanja ogrožanja varnosti po posebnih področjih, pa tudi nekaj mehanizmov za oblikovanje integralnih ocen ogrožanja:

-
- sistem SNAV s svojimi medresorskimi skupinami (npr. skupina za nadnacionalne grožnje),
 - vladne medresorske skupine, ki lahko dajejo ocene ogroženosti ali mnenja o ogroženosti neposredno vladi (torej mimo SNAV),
 - NCKU z analitično skupino,
 - podsistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami s svojim integralnim ocenjevanjem ter širokim razumevanjem pojava nesreč.

Vsi ti integralni mehanizmi imajo svojo zgodovino, prednosti in tudi omejitve, poleg tega pa je mogoče ugotoviti, da bi jih bilo mogoče bolj povezati. Bistvenega pomena za ureditev celovitega sistema ocenjevanja ogroženosti RS je v tem, da se celovite in tudi delne ocene ogrožanja stekajo k predsedniku vlade oziroma vladi (torej na eno točko). S tem bi zagotovili možnost celovitega pregleda ocen ogrožanja varnosti RS, kar je nujno za odzivanje odločevalcev v kompleksnih kriznih in varnostnih situacijah. Postavlja se vprašanje, čemu je namenjen SNAV, če ocene ogrožanja lahko pridejo do vlade tudi mimo te institucije. SNAV je v Sloveniji zgolj posvetovalno telo in zato je operativna vloga vseh njegovih delovnih teles zelo omejena. Postavlja se vprašanje, čemu je namenjena medresorska analitična skupina, če se lahko aktivira le v krizah, ki se v Sloveniji po osamosvojitveni vojni še niso zgodile. Dovolj kompleksne krize, ki presegajo zmožnosti enega resorja, pa se lahko v Sloveniji hitro zgodijo. Npr. večji teroristični napad ali večji potres v prestolnici Slovenije. Uvedba Integra oziroma računalniškega programa za integracijo indikatorjev ogrožanja nacionalne varnosti bi sistemsko povezala vse procese ocenjevanja ogrožanja v državi in ustvarila univerzalni pregled nad aktualnim in preteklim ogrožanjem. Integro bi lahko začel delovati le na podlagi primerne programa, ki bi ga pripravila zunanja programska hiša, in bi lahko deloval znotraj sedanjega informacijskega sistema v sistemu nacionalne varnosti. Hkrati bi morali dobiti zakonsko določbo (znotraj zakona o vladi ali morebitnega zakona o kriznem upravljanju ipd.), ki bi zavezovala vse nosilce varnostno relevantnih informacij, da vnašajo varnostne indikatorje v sistem. Uredba o NCKU zavezuje nekatere ustanove, da poročajo o ogrožanju, vendar se to v praksi dogaja le v omejenem obsegu. Po drugi strani pa je NCKU izjemno draga naložba slovenske države, ki bi jo bilo treba bolj povezati oziroma vključiti v druge medresorske procese (tudi v ocenjevanje ogroženosti).

Na podlagi zapsanega torej predlagamo oblikovanje enotnega sistema ocenjevanja ogrožanja nacionalne varnosti, ki združuje celovite in delne ocene na enem mestu, pri predsedniku vlade ali pri vladi. Ta predlog vključuje razmislek o razmerju med delom organov in delovnih skupin SNAV na tem področju in drugih vladnih medresorskih skupin. Predlog vključuje tudi razmislek o enotnejši metodologiji celovitega ocenjevanja groženj nacionalne varnosti. Menimo, da bi bilo treba v okvir sedanjih medresorskih informacijskih povezav uvesti računalniški program, ki (po vzoru Integra ali kako drugače) omogoča vnašanje, združevanje in prikazovanje kvalitativnih in kvantitativnih podatkov o kazalnikih ogrožanja varnosti RS. Za doseganje tega cilja pa bi bilo treba zagotoviti primerno pravno podlago (zelo verjetno v vsakokratnem zakonu o vladi). Poleg tega bi bilo treba zagotoviti, da je preoblikovano ocenjevanje ogrožanja povezano s sedaj veljavnimi ocenami tveganja za nesreče (če je to smiselno). Spremembe ocen ogrožanja morajo vplivati tudi na naslednje različice ocen tveganja (če gre za vsebinsko povezane zadeve).

Integro oziroma podobna aplikacija za integralno ocenjevanje varnostne situacije bi lahko delovala znotraj sedanjega informacijskega sistema oziroma omrežja v NCKU. Predpogoj za takšno pridobivanje informacij in ocen situacije je normativnopravna podlaga (v zakonu o vladi ali morebitnem zakonu o kriznem upravljanju), ki bi zavezovala vse nosilce varnostno relevantnih informacij, da vnašajo ocene varnostnih indikatorjev v sistem. **Uredba o NCKU že zavezuje nekatere ustanove, da vsak dan poročajo o ogrožanju, vendar se to v praksi dogaja le v omejenem obsegu.** Zaradi tega bi bil ob morebitni uvedbi integralnega ocenjevanja varnostne situacije potreben razmislek tudi o umestitvi NCKU k vladi. Tehnična izvedba takšnega ocenjevanja varnosti s pomočjo Integra ali podobne aplikacije je mogoča, saj je večina resorjev državnih organov ter družb državnega pomena že povezana v omrežju NCKU in aplikaciji ISPO, treba pa je razviti oziroma izpopolniti sedanjo aplikacijo za integralno ocenjevanje varnostne situacije Integro ter jo namestiti na omrežje NCKU.

Priloga 3: ANALIZA TEMELJNIH UGOTOVITEV IN PRETEKLIH PRIPOROČIL

V RS sta bila od leta 2005 do 2015 pripravljena dva predloga za organizacijo KUV v primeru kriz večjih razsežnosti (2005 in 2010). V letu 2007 je bilo na Fakulteti za družbene vede (Obramboslovni raziskovalni center) po naročilu MO RS pripravljeno poročilo z rezultati projekta *Analiza kriznega upravljanja in vodenja v RS*. Povzetek in skupni ključni predlogi vseh treh dokumentov so predstavljeni v nadaljevanju.

1. Povzetek ugotovitev in predlogov iz *Izhodišč za oblikovanje sistema KU v RS*, iz leta 2005

Predlog (2005) predvideva okrepitev in preoblikovanje SNAV ter SSNAV, pri čemer bi SNAV poleg posvetovalne vloge pridobil tudi usklajevalno oziroma koordinacijsko funkcijo ter operativno pristojnost odločanja.

Operativni organ SNAV ostane SSNAV v sedANJI sestavi in njegova dodatna naloga (poleg posvetovalno-usklajevalne funkcije) bi bilo ugotavljanje in ocenjevanje varnostnih tveganj, ogrožanj države in priprava ukrepov ter usmeritev za zagotavljanje nacionalne varnosti.

Predlog koncepta 2005 je bil, da se aktivira operativna skupina v primeru notranjih ali zunanjih groženj, pri čemer v primeru notranjih groženj skupina ukrepa le v primeru, da posamezni resor ne zmore obvladovati razmer. O tej situaciji odloča predsednik Vlade ali njegov namestnik.

Predlog NCKU umešča v neposredno pristojnost predsednika Vlade, medtem ko organizacijsko zanj skrbi MORS.

2. Povzetek *Predloga koncepta KU v RS*, iz leta 2010

Koncept iz leta 2010 opozarja na potrebo po razvoju celovitega sistema KUV, s katerim bodo nadgrajene trenutne rešitve, ki zagotavljajo delovanje le do nivoja posameznih podsistemov. Kot ključne cilje prepozna pripravo normativnih aktov, uskladitev sistemskih ukrepov za KUV in zagotovitev potrebne podpore za delovanje in odločanje v krizi. Koncept navaja normativne akte, ki bi jih bilo potrebno spremeniti (spremembe področnih zakonov in podzakonskih predpisov-uredba o kriznem načrtovanju, uredba o obrambnih načrtih ..., ocene delovanja v krizah, razvojne usmeritve in načrti).

V razmerah, ko bodo uveljavljeni določeni elementi kriznega upravljanja na medresorskem nivoju se aktivirajo zmogljivosti NCKU, ki morajo zagotavljati potrebne pogoje za pripravo in sprejemanje odločitev na najvišjem nivoju in omogočiti neposredno podporo delovanja tudi drugim ključnim subjektom kriznega upravljanja na nacionalni ravni in sodelovanja na mednarodnem področju.

Področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ohrani obstoječi način delovanja in se vključuje v celovit sistem kriznega upravljanja z ukrepanjem na področju VPNDN. Sistem zaščite in reševanja je do sedaj razvil vrsto rešitev za učinkovito ukrepanje na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami in deluje relativno samostojno ob podpori vseh ravni v RS in po potrebi tudi SV.

Opredelitev pred kriznega stanja in v po kriznem obdobju: delovanje KUV.

SNAV oz. predvsem SSNAV (podobno kot DOŠO) dobi v novi zakonodaji možnost za dodelitev operativnih pristojnosti za razreševanje predkriznih stanj in kriz v RS in mednarodnem okolju ter vajah.

Ministrstva so odgovorna za stanje na področju lastne pristojnosti tudi ob pojavu kriz in pripravljajo rešitve za delovanje v krizah. Posamezne ukrepe suvereno sprejema pristojno ministrstvo v okviru obstoječih nalog, preko sistema kriznega upravljanja pa zagotavlja usklajenost z drugimi nosilci kriznega upravljanja z uveljavitvijo predkriznih in kriznih ukrepov. Prav tako se določijo dolžnosti obveščanja in zagotavljanja dostopa do podatkov in informacij v kriznem upravljanju.

Koncept predlaga preoblikovanje Urada za civilno obrambo v urad za krizno upravljanje z nazivom nacionalni center za krizno upravljanje, ki bi prevzel funkcijo systemskega usmerjanja KU v RS.

3. Kaj je skupno obema predlogoma?

- Zavedanje, da je trenuten sistem urejen do ravni posameznega resorja, manjka pa nad-resorska raven. Potreba po krepitvi med-resorske povezanosti.
- Potrebno je oblikovati poenotene smernice za razvoj KUV v RS in nadgrajen sistem implementirati v praksi (oba prepoznata potencial preoblikovanja SNAV in SSNAV).
- Organizacijska umestitev NCKU pod Vlado.
- Potrebno je zagotoviti organizacijsko rešitev KUV ('koordinacijsko telo' pri vladi oz. pri SNAV).
- KUV je potrebno normativno-pravno urediti.
- Potreben je priročnik za KUV (tudi standardizacija postopkov kriznega komuniciranja).

4. Projekt *Analiza KUV v RS*

Zadnje **znanstveno raziskovalno poročilo**, ki temelji na analizi dejanskega stanja in simulaciji t.i. kriznih dogodkov, je bilo pripravljeno **leta 2007** (Obramboslovni raziskovalni center, FDV, UL).

Poročilo opozarja na potrebo po poenotenju terminologije in razumevanja kriz, kar bomo pri projektu *Celovit sistem KUV v RS* razrešili. Nadalje opozarja na potrebo po zagotovitvi višje stopnje medresorske povezanosti in **oblikovanje strukture (*top down*)**, ki bo **zagotavljala koordinacijo vseh odgovornih akterjev pri upravljanju s kompleksnimi krizami**.

Poročilo predlaga sprejetje zakonodaje na področju upravljanja s krizami. Predlaga se enoten informacijsko-komunikacijski sistem, ki bo povezal vse akterje kriznega upravljanja in vodenja na nacionalni ravni in omogočal nadv nacionalne povezave. Pobudo na tem področju mora prevzeti vlada RS in uveljaviti pristop k spremembam od zgoraj navzdol (t.i. ***top down approach***).

Poročilo izpostavlja naslednja vprašanja: Kdo koordinira koordinatorje na ravni posameznih podsistemov sistema nacionalne varnosti? Kdo bi dejansko imel integralni pregled nad situacijo v potencialnih krizah? Zaključni, da potrebujemo v RS koordinacijski medresorski organ, ki bi deloval pri vladi in bi imel pristojnosti povezovanja in nadresorskega usklajevanja.

5. Ugotovitve

Sinteza obeh poročil MORS in raziskave FDV:

- Potrebno je poenotiti terminologijo in razumevanje kriz.
- Trenuten sistem je urejen do ravni posameznega resorja, manjka pa koordinacijski oziroma usklajevalni medresorski organ (pristop *top down*), ki bi deloval pri vladi in bi imel operativne pristojnosti povezovanja, usklajevanja, vodenja akterjev v kompleksni krizni situaciji ter sodeloval pri pripravi ocen ogroženosti in razvijal ter izvajal postopke v pred-kriznem času.
- Predloga iz 2005 in 2010 prepoznata potencial preoblikovanja SNAV in SSNAV.
- Organizacijska umestitev NCKU pod Vlado.
- Področje upravljanja s krizami je potrebno normativno-pravno urediti.
- Potreben je priročnik za KUV in krizno komuniciranje.

Na osnovi sestanka pod-skupine A1 nadalje razvijamo idejo o vzpostavitvi 'koordinacijskega telesa' pri Vladi RS, v katerega bi bili imenovani strokovnjaki iz nacionalno varnostnega sistema (in drugih relevantnih resorjev) (npr. poveljnik/ca CZ, predstavnik/ca MO RS-DOZ, predstavnik/ca MNZ, predstavnik/ca MZZ).

Zagotoviti je potrebno kompetentne posameznike z strokovnim znanjem in izkušnjami ter vodstvenimi kompetencami vezanimi na vodenje v kriznih razmerah (predlog kriterijev: npr. vsaj 15 let delovnih izkušenj na področju katerega strokovnjak zastopa; izkušnje z vodenjem,

izkušnje z vodenjem v kriznih situacijah, ki pa so lahko pridobljene tudi z vajami in simulacijami).

Stalna sestava je ozka, se pa razširi s strokovnjaki specifičnih resorjev ob nastopu konkretne krize.

Poleg določitve ostrih kriterijev za zasedbo mest (vrhunski nacionalni strokovnjaki z analitičnimi in voditeljskimi sposobnostmi), so izjemno pomembne pristojnosti koordinacije in vodenja 'teles' v času krize.

Potrebno bo tudi določiti redno periodično izvajanje nacionalnih vaj KUV, v katerih bo sodeloval državni vrh. S čimer se bo zagotavljala usposobljenost relevantnih akterjev in političnih odločevalcev za ukrepanje v primeru krize.

Oba pretekla koncepta (2005 in 2010) sta preigravala idejo o redefiniranju SNAV ali SSNAV. Seveda bi v tem primeru izrazito posegli v trenutno obliko in pristojnosti.

Celovit sistem kriznega upravljanja predstavlja nadgradnjo obstoječega sistema nacionalne varnosti iz vidika upravljanja, in sicer na ravni vlade. Upravljanje prehaja na višje ravni s krepitvijo intenzitete dogodka, ko slednji doseže raven krize se prenese na najvišjo državno raven, torej raven vlade. Glede na to, da govorimo o krizi, ki po svojih značilnostih in vplivih prizadene državo, je smiselno, da je struktura kriznega upravljanja in vodenja umeščena k vladi, ki je tudi nosilka odzivanja na krizo (glej zgornjo definicijo – o krizi govorimo le takrat, ko dogodki presežejo odzivne zmožnosti posameznega resorja ali podsistema SNV).

Predsednik vlade je nujno vključen v reševanje dogodka, ki eskalira v krizo. Pristojnosti odločanja so lahko pri vladi ali se prenesejo na organ, ki upravlja s krizo. V vsakem primeru pa je v primeru krize potrebno pri vladi zagotoviti odločanje, vodenje, medresorsko koordinacijo, komuniciranje, informacijsko podporo idr.

Predlagamo strukturo v treh stebrih (glej naslednje poglavje): 1) SNAV kot politično-posvetovalni ali politično-odločevalski organ; 2) SSNAV, ki se v krizi preoblikuje v Štab za KU s pristojnostjo medresorske koordinacije, usklajevanja, komuniciranja in do določene mere tudi sprejemanja odločitev; 3) NCKU kot operativni center, ki nudi podporo Štabu za KU (varne komunikacijske povezave, infrastruktura) in v krizi v svojih prostorih aktivira predstavnike različnih operativnih centrov v RS ter medresorsko analitično skupino. V mirnem času pa zagotavlja ocenjevanje varnostne situacije po metodologiji INTEGRO.

Priloga 4: PREGLED DOBRIH PRAKS V IZBRANIH DRŽAVAH (Nizozemska, Češka, Švedska, Avstrija, Hrvaška, Italija, Madžarska)

I. PREGLED SISTEMOV KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA V IZBRANIH DRŽAVAH

1. Kraljevina Nizozemska

Nizozemska je ustavna monarhija s parlamentarnim sistemom, v katerem imata izvršilno oblast vlada in svet ministrov. Ima stalno telo, nacionalni usklajevalni organ za varnost in protiterorizem (NCTV) na ministrstvu za varnost in pravosodje. Znotraj NCTV deluje nacionalni krizni center, ki usklajuje KUV, če kriza preseže lokalno ali regionalno raven, in 11 ministrstev. Ministri so odgovorni za uresničevanje politike, zakonodajna oblast pa je v rokah dvodomnega parlamenta. Regionalno oblast predstavlja 12 provinc, v katerih je pristojnost na področju kriznega upravljanja od njih po ustanovitvi prevzelo 25 varnostnih regij (leta 2010), ki prevzamejo usklajevanje KUV, če dogodek preseže lokalno raven. Na lokalni ravni pa se ukrepi KUV izvajajo na ravni 418 občin, v katerih je odgovornost za vzdrževanje varnosti in javnega reda v rokah županov. Glede na letno poročilo obveščevalno-varnostne službe (2014) so največje grožnje varnosti države dogodki v njenem varnostnem okolju (predvsem konflikti na Bližnjem vzhodu, v severni Afriki, nasprotja med šiiti in suniti, stopnjevanje napetosti z Rusijo), dogodki, povezani z oskrbo z energijo, naraščanje islamskega ekstremizma (radikalizacija prebivalstva, vračanje borcev s kriznih žarišč, teroristični napadi na njenem ozemlju), gospodarske špijonaže, kibernetški napadi in krize ter dejavnosti, povezane z orožjem za množično uničenje (BVD 2015), industrijske nesreče, terorizem, pandemije, težave s pretokom ljudi in blaga ter mobilnostjo (National Coordinator for Security and Counterterrorism, 2013; Van Oudheusden, 2015).

Akterji in organi KUV:

- **ministrski usklajevalni centri (DCC)** delujejo na ravni resorjev, skrbijo za usklajevanje v resorni krizi; če kriza posega na dva resorja, se lahko centra povežeta (Prezelj, 2007d);
- **nacionalni usklajevalni organ za varnost in protiterorizem (NCTV)** je organiziran kot generalni direktorat na ministrstvu za varnost in pravosodje, pod njegovim vodstvom deluje tudi nacionalni krizni center, poleg tega pa še oddelki za analize in strategije, protiterorizem, kibernetško varnost, za nadzor, zaščito in varnost v letalskem prometu ter nacionalni operativni usklajevalni center (LOCC). Analizira in zmanjšuje grožnje, omogoča nadzor in zaščito oseb, lastnine, dogodkov, vitalnih resorjev, kibernetško varnost, učinkovite ukrepe kriznega upravljanja in vodenja ter krizne komunikacije. V krizi usklajuje akterje, na pobudo direktorja NCTV pa se v nacionalnem kriznem centru skliče svetovalna skupina. Vodi ga direktor, ki je lahko tudi član svetovalne skupine (njena sestava je prilagodljiva) in hkrati vodja medresorskega odbora za krizno upravljanje ICCb (National Coordinator for Security and Counterterrorism, 2013);
- **nacionalni krizni center (NCC)** je stalni organ pri NCTV na ministrstvu za varnost in pravosodje ter predstavlja center za izmenjavo informacij med resorji v krizi. Je podporni enota, ki med krizo opravlja pripravljalo delo za medresorsko odločanje na ravni ICCb in MCCb. Zbira informacije, ocenjuje tveganja, ukrepe in komunikacijo ter razvija mogoče

scenarije. Pripravlja nacionalni krizni načrt usposabljanja in organizira medresorske vaje. Pri teh nalogah lahko sodelujejo tudi uradniki iz zadevnih resorjev ter zunanji strokovnjaki. Prek centra se aktivirata ICCb in MCCb, ki se v njegovih prostorih tudi sestajata. NCC je tudi stična točka med vlado in varnostnimi regijami, ki lahko od njega zahtevajo podporo, ta pa aktivira druge organe, ki varnostne regije strokovno in svetovalno podpirajo. Znotraj centra delujeta krzna koordinacijska in krzna komunikacijska enota (National Coordinator for Security and Counterterrorism, 2013);

- **svetovalna ekipa (AT)** se v nacionalnem kriznem centru skliče v krizi na pobudo direktorja NCTV. Sestava je prilagodljiva (npr. direktor NCTV, krizni svetovalci iz relevantnih ministrstev, informacijske vodje iz centra ali NCTV, svetovalci za komuniciranje, operativni svetovalci, pravni strokovnjaki itn). Njene naloge so izmenjava informacij, prispevek k razumevanju situacije in njenih ocen, usklajevanje ukrepov, proučitev potrebe po aktiviranju ICCb ali MCCb, odločitev o organizaciji in pripravi njunih kriznih odločitev ter svetovanje ICCb o ukrepih v vseh fazah krize (National Coordinator for Security and Counterterrorism, 2013);
- **medresorski odbor za KUV (ICCb)** se sestane v nacionalnem kriznem centru, ko kriza preseže resor. Sestavljajo ga generalni direktor z ministrstva za notranje zadeve in predstavniki resorjev »v krizi« na ravni generalnih direktorjev/sekretarjev, razširjena sestava pa vključuje vsa ministrstva. ICCb oceni situacijo ter svetuje MCCb in drugim vladnim telesom. Poleg tega svetuje vodji MCCb in predsedniku vlade o sklicu, o pripravah in odzivu na krizo ter spremlja odločanje in usklajen pristop k medresorski krizi. Vodi ga direktor NCTV, aktivira pa se po predhodni odločitvi svetovalne ekipe o potrebi po aktiviranju, na pobudo vsaj enega izmed stalnih članov ali generalnega direktorja/sekretarja na relevantnem ministrstvu (National Coordinator for Security and Counterterrorism, 2013);
- **ministrski odbor za KUV (MCCb)** usklajuje medresorsko krizno upravljanje in vodenje ter odloča o usklajenem pristopu k vodenju. Sprejema odločitve glede na priporočila ICCb, postavi strateške okvire, izda navodila civilnim službam ter določi politični okvir za javno obveščanje. Njegova stalna člana sta predsednik vlade, ki je hkrati tudi minister za splošne zadeve, ter minister za varnost in pravosodje, ki ga tudi vodi. Zahteva za aktiviranje je naslovljena na vodjo MCCb, ki po posvetu s članom (predsednikom vlade) in po oceni situacije določi, kateri ministri (ki jih situacija zadeva) bodo še vključeni v odbor. MCCb se srečuje v NCC, na začetku pa odloči o ravni spopadanja s krizo (ali KUV predati na nižjo raven). Državni sekretarji se lahko kot posvetovalno telo udeležijo srečanj, povezanih z njihovim delovnim področjem (National Coordinator for Security and Counterterrorism, 2013). Odbor se sestane v situacijah, ki zahtevajo usklajevanje medresorskega KUV in odločanje o usklajenem pristopu na državni ravni. MCCb odloča o skladnem pristopu k številnim ukrepom in zmogljivostim, ki jih vlada skupaj s številnimi organizacijami zagotavlja v medresorski krizi, ki ogroža nacionalno varnost (v fazi pred krizo, med njo in po njej). Organizacija in postopki delovanja MCCb so zapisani v Nacionalnem priročniku o odločanju v kriznih situacijah iz leta 2013 (National Coordinator for Security and Counterterrorism, 2013);
- **nacionalni operativni koordinacijski center (LOCC)** sestavlja osebje iz sektorja varnosti in javnega reda (policija, gasilci, zdravstvene službe, ministrstvo za obrambo in občine). Deluje neprekinjeno, pod pristojnostjo NCTV. Ob slabšanju razmer pripravi nacionalni operativni pregled, oceni izvedljivost ukrepov in aktivnosti ter oblikuje mogoče operativne

ukrepe. V krizi svetuje organizacijam na regionalni in nacionalni ravni, prispeva k operativnemu načrtovanju, ažurira pregled načrtovanih aktivnosti in zmogljivosti, ki so na voljo, ter usklajuje nacionalne in mednarodne prošnje za pomoč (National Coordinator for Security and Counterterrorism, 2013);

- **državni operativni štab (LOS)** lahko uvede vodja MCCb na zahtevo drugega ministra. Sestavljajo ga predstavniki policije, gasilcev, zdravstvenih služb, ministrstva za obrambo in občin, vendar na višji ravni kot LOCC. S pomočjo svetovalne ekipe in ICCb svetuje MCCb o operativnih odločitvah, razporeditvi ter razpoložljivosti osebja in virov za spopadanje s krizo ali naravno nesrečo. Štab je odgovoren za komunikacijo z operativnimi službami in usklajevanje odločitev, ki jih sprejmeta ICCb in MCCb (National Coordinator for Security and Counterterrorism, 2013);
- **osrednja nacionalna ekipa za krizno komuniciranje (NKC)** je z vključenostjo več resorjev pristojna za krizno komuniciranje ob veliki nacionalni krizi. Služi kot stičišče vladnih informacij v obliki tiskovnih konferenc in javnih informacij ter je stična točka za organe na vseh ravneh. Ob veliki krizi se lahko njene zmogljivosti povečajo, odloča tudi o nacionalni informacijski strategiji in omogoči, da odgovorna oseba javnosti pojasni situacijo. Poleg tega določi komunikacijske okvire in ključna sporočila nacionalnih organov, ki jih usklajuje z regionalnimi. Spremlja medije, internet in javno mnenje, svetuje svetovalni skupini, ICCb in MCCb o komunikacijskih strategijah, razvija, usklajuje in posreduje vladne novice medijem in javnosti ter obvešča druge vladne organe o vladnih komunikacijskih aktivnostih. Aktivirana je po navodilih NCTV ali informacijskega direktorja na ministrstvu za varnost in pravosodje, ki vodi ekipo za krizno komuniciranje in ga predstavlja v ICCb in MCCb. Poleg vodje so v njem še vodja krizne komunikacijske enote iz NCC in koordinator ekipe za odnose z mediji in javnostjo. Ekipo za odnose z mediji in javnostjo sestavljajo strokovnjaki za komunikacije iz krizne komunikacijske enote iz NCC ter govorniki in oblikovalci izjav za javnost iz ministrstva za varnost in pravosodje (National Coordinator for Security and Counterterrorism, 2013);
- **varnostni svet** deluje kot nacionalna platforma varnostnih regij; je svetovalno telo varnostnim regijam in stična točka za ministra za varnost in pravosodje na področju KUV in VNDN. Njegovi člani so vodje varnostnih regij.

Dokumenti:

- Nacionalni priročnik za odločanje v kriznih situacijah 2013: izvajanje Odloka o ustanovitvi MCCb predstavlja bistvo politike in upravljalne strukture v sistemu KUV ter podlago za številne druge nacionalne in ministrske dokumente. Uporablja se za kompleksne krize, ki zahtevajo usklajen medresorski pristop vlade. Zagotavlja usmeritve za načrtovanje in priprave na krizo na nacionalni ravni (National Coordinator for Security and Counterterrorism, 2013);
- Zakon o varnostnih regijah (2010, dopolnjen 2013);
- Zakon o kriznih stanjih;
- Odlok o ustanovitvi Ministrskega odbora za KUV 2013: ureja organizacijo in delovanje MCCb;
- Zakon o (koordinaciji v) izrednih razmerah;
- Zakon o posebnih pooblastilih civilnih oblasti.

Definicije

Kriza je bila v Nacionalnem priročniku za odločanje v krizah (1998, v Prezelj, 2007d) opredeljena kot resen zlom temeljnih družbenih infrastruktur ter spodkopavanje temeljnih norm in vrednot družbe; opredeljeni so bili tudi kritični oziroma vitalni interesi. Po načrtu politike kriznega upravljanja 2004–2007 je bila kriza opredeljena kot situacija ogroženosti nacionalne varnosti zaradi prizadetosti enega ali več kritičnih interesov, pri čemer uporaba običajnih struktur oziroma metod ne zadostuje za zagotavljanje stabilnosti (Prezelj, 2007d).

Po veljavnem nacionalnem priročniku za odločanje v kriznih situacijah je medresorska kriza dogodek, »/.../ ki ogrozi nacionalno varnost, ker vpliva na vitalni interes, in v katerem običajne strukture in viri niso sposobni vzdrževati stabilnosti. Takrat se uporabijo strukture, opredeljene s priročnikom« (National Coordinator for Security and Counterterrorism, 2013). Vitalni interesi, katerih ogrožanje lahko privede do motenj v delovanju družbe, so teritorialna, gospodarska, okoljska in fizična varnost ter družbena in politična stabilnost.

Mehanizmi za razglasitev kriznega stanja oziroma kriznih razmer

Skladno z zakonom o kriznih stanjih (v Prezelj, 2007d) je lahko razglašeno omejeno ali neomejeno krizno stanje. Izredno stanje in uresničevanje izrednih pooblastil se lahko razglasita s kraljevim ukazom po priporočilu predsednika vlade (enako velja za aktiviranje posameznih kriznih regulativ ob manjših krizah). Krizna pooblastila, ki posegajo na področje človekovih pravic, so mogoča le v neomejenem kriznem stanju. Krizno zakonodajo je mogoče sprejemati, ko običajna pooblastila ne zadoščajo več za obvladovanje kriznih razmer, čim dlje je treba vztrajati pri upravljanju po veljavni zakonodaji.

Krizne mehanizme na resorni ravni aktivira minister, ki tudi zaprosi za aktiviranje ministrskega usklajevalnega centra ali drugih ministrstev. Če kriza posega na več področij, se na pobudo direktorja NCTV v nacionalnem kriznem centru sestane svetovalna skupina. Ta odloči, ali je treba aktivirati medresorski ali ministrski odbor za KUV. Oba se lahko aktivirata tudi na pobudo vsaj enega izmed stalnih članov ali predstavnika na pristojnem ministrstvu (za MCCb pa ministra prizadetega resorja) (National Coordinator for Security and Counterterrorism, 2013).

Mehanizmi za ocenjevanje ogrožanja nacionalne varnosti in krizno opozarjanje

Varnostne razmere v državi opazuje in ocenjuje NCTV, ki pri pripravi ocene sodeluje z nacionalnim kriznim centrom ter z drugimi organi deli pomembne informacije. Ne analizira in ocenjuje le znanih groženj varnosti, pač pa poskuša identificirati tudi nove vire ogrožanja (National Coordinator for Security and Counterterrorism, 2015).

Leta 2013 so na Nizozemskem prvi na svetu uvedli sistem SMS-opozarjanja, imenovan NL-Alarm, ki omogoča obveščanje prebivalstva ob neposredni nevarnosti. Vse osebe, ki se nahajajo na kriznem območju, prejmejo opozorilni SMS z opisom situacije in navodili za ravnanje. NL-Alarm tako dopolnjuje sistem opozarjanja s sirenami, kriznimi radijskimi in televizijskimi oddajami ter spletno stranjo crisis.nl (The Government of Netherlands, 2012).

Mehanizmi za načrtovanje kriznega upravljanja ter izvajanje vaj in simulacij

Načrti se v večini pripravljajo na ravni ministrstev, pri čemer ta poskrbijo za pripravljenost vseh služb in organizacij s področja odgovornosti. Ni univerzalnega koncepta načrtovanja, vsako ministrstvo ima svoje načrte, priročnik za KUV ter vertikalno in horizontalno koordinacijsko strukturo. Nacionalni krizni načrt pa pripravlja nacionalni krizni center.

Center razvija medministrsko politiko usposabljanja, organizira vaje, resorne vaje pa organizirajo ministrstva. Medresorske vaje običajno kot minister, ki usklajuje KUV, spodbudi minister za varnost in pravosodje. Državni organi sodelujejo tudi na mednarodnih vajah (National Coordinator for Security and Counterterrorism, 2013).

Mehanizmi za operativno krizno odločanje, usklajevanje in vodenje kriznega odzivanja

Na resorni ravni o ukrepih KUV odloča minister (o krizi mora obvestiti vodjo MCCb), ukrepi na ravni ministrstva pa se izvajajo in usklajujejo pod okriljem ministrskega odbora za KUV.

V krizi se na pobudo direktorja nacionalnega usklajevalnega organa za varnost in protiterorizem (NCTV), v nacionalnem kriznem centru skliče svetovalna skupina, ki presodi le o potrebi po aktiviranju ICCb in MCCb.

MCCb sprejema odločitve v krizi na državni ravni, ICCb je njegovo posvetovalno telo, ministrstva, ki jih kriza zadeva, pa uresničujejo svoja pooblastila skladno s temi odločitvami. Odbor ne odvzame pooblastil nobenemu ministrstvu in ne sprejema odločitev s področja ministra, ki ga ni na srečanju. MCCb se aktivira tudi v situacijah, ki so lahko manjšega obsega, vendar po definiciji spadajo v njegovo pristojnost (jedrska nesreča, teroristični napad, obsežne poplave, nalezljive bolezni, obsežen kibernetski napad in dolgotrajno pomanjkanje) (National Coordinator for Security and Counterterrorism, 2013).

Osrednja vlada v krizi ne sprejema odločitev, pač pa lajša in usmerja delovanje drugih organov (National Coordinator for Security and Counterterrorism, 2013).

Krizni informacijsko-komunikacijski podporni mehanizem

Nacionalni krizni center omogoča prostorsko in informacijsko podporo organom odločanja v krizah. Ena izmed splošnih nalog centra je tudi vertikalna in horizontalna izmenjava informacij oziroma usklajevanje izmenjave informacij; ima tudi vlogo medresorskega komunikacijskega centra oziroma centra za izmenjavo informacij med resorji v krizi. Je podporna enota, ki opravlja pripravljalno delo za medresorsko odločanje na ravni ICCb in MCCb med krizo. Znotraj pripravljalnega dela zbira informacije, ocenjuje ukrepe in komunikacije (kako so informacije podane javnosti) ter razvija mogoče scenarije. Pri omenjenih nalogah lahko sodelujejo tudi uradniki iz zadevnih resorjev ter zunanji strokovnjak (National Coordinator for Security and Counterterrorism, 2013).

Mehanizmi za pokrizno analiziranje in vrednotenje

Že med krizo ICCb in MCCb ustanovita ekipe za spremljanje krize na ravni predstavnikov ministrstev »v krizi«, ki ocenjujejo posledice in škodo ter tako pomagajo ICCb in MCCb pri

sprejemanju ustreznih nadaljnjih ukrepov, s katerimi bi se čim hitreje vzpostavile normalne razmere.

Oceno in analizo ukrepov po krizi opravi minister, ki je bil zanje odgovoren. Če je bilo vpletenih več ministrstev, ocenjevanje začne minister za varnost in pravosodje (National Coordinator for Security and Counterterrorism, 2013).

Mehanizmi za komuniciranje z javnostmi

Komunikacija je v krizi na ravni resorja odgovornost oddelkov za komuniciranje na ministrstvih. Če je treba jih nacionalni krizni center podpira v obliki svetovanja ali virov. Cilji krizne komunikacije so omejitev škode, pojasnitev situacije in odgovor na javno potrebo po informacijah.

Ob veliki nacionalni krizi z vključenostjo več resorjev je za krizno komuniciranje pristojna osrednja nacionalna ekipa za krizno komuniciranje nacionalnega kriznega centra, ki služi kot stičišče vladnih informacij v obliki tiskovnih konferenc in javnih informacij ter kot stična točka za organe na vseh ravneh. Ta omogoči, da odgovorna oseba javnosti pojasni situacijo. Poleg tega določi komunikacijske okvire in ključna sporočila nacionalnih organov, ki jih usklajuje z regionalnimi. Spremlja medije, internet in javno mnenje, svetuje svetovalni skupini, ICCb in MCCb o komunikacijskih strategijah, razvija, usklajuje in posreduje vladne novice medijem in javnosti ter obvešča druge vladne organe o vladnih komunikacijskih aktivnostih (National Coordinator for Security and Counterterrorism, 2013).

Na podlagi analize javnega mnenja in zanimanja medijev ekipa za krizno komuniciranje oblikuje celostno svetovalno poročilo o vsebini in organizaciji kriznega komuniciranja (National Coordinator for Security and Counterterrorism, 2013).

2. Češka republika

Češki sistem nacionalne varnosti, kot ga poznamo, je bil oblikovan v začetku tisočletja, in sicer po velikih poplavah leta 1997, od takrat pa ni doživel kakšnih večjih sprememb, saj velja za enotnega in dobro deluje. Največjo grožnjo državi pomenijo velike naravne nesreče, še posebno poplave, ki so Češko v zadnjih dveh desetletjih prizadele večkrat in spodbudile oblikovanje celovitega sistema kriznega upravljanja ter njegovo normativnopravno regulacijo. V tem obdobju se je zgodilo tudi nekaj industrijskih in transportnih nesreč.

Sistem kriznega upravljanja deluje na treh administrativnih ravneh, osrednji, regionalni in lokalni, najpomembnejšo vlogo pa imajo v sistemu regionalne oblasti, ki imajo izvršilno pristojnost. Na vseh ravneh se oblikujeta svet za varnost in krizni štab (Kopač, 2007; Koutkova, 2016).

Akterji in organi KUV:

- **vlada** sprejema odločitve, resorji pa tudi v krizah izvajajo svoje aktivnosti;
- **svet za nacionalno varnost (SVN in sveti za varnost na drugih upravnih ravneh)** ocenjuje ogroženost, poroča vladi, predlaga in izvaja ukrepe za izločitev groženj. Znotraj

njega delujejo še štirje stalni delovni odbori, in sicer za usklajevanje zunanje in varnostne politike (pod vodstvom MZZ), za obrambno načrtovanje (MO), načrtovanje zaščite in reševanja (MNZ) ter za obveščevalno dejavnost (predsednik vlade). Sestavljajo ga predsednik in podpredsednik vlade, ministri za notranje in zunanje zadeve, obrambo, finance, industrijo in trgovino, promet, zdravje in za evropske zadeve. Sestankov se lahko udeleži tudi predsednik republike, ki lahko zahteva poročila sveta.

Svet za nacionalno varnost ima pet delovnih teles, ki na ravni državnih sekretarjev delujejo predvsem na področju preventive (v miru), poleg tega pa lahko oblikuje strokovne delovne skupine. Deluje po načelu vnaprej pripravljenih dokumentov, ki jih predhodno pregledajo delovna telesa oziroma skupine (Government of Czech Republic, 2009; National Security Council, 2003);

- **odbor sveta za nacionalno varnost** sestavljajo predsednik vlade, podpredsednik, ministri za zunanje in notranje zadeve, obrambo in finance. Ko je treba, srečanje skliče predsednik vlade, ki odbor vodi, udeleži pa se ga tudi vodja sekretariata sveta (Government of Czech Republic, 2009);
- **sekretariat SNV** (deluje na oddelku za obrambo in varnost pri uradu vlade) daje strokovno in analitično podporo akterjem kriznega upravljanja in vodenja, odgovoren je za organizacijo in administriranje aktivnosti sveta, ocenjuje in beleži njegova srečanja, pripravlja letni načrt, dokumentacijo za srečanja in javne informacije o svetu na spletu (Koutkova, 2016);
- **osrednji krizni štab (OKŠ in krizni štabi na drugih upravnih ravneh)** je delovno telo vlade, formalno eno izmed teles sveta za nacionalno varnost, ocenjuje razmere in razvoj dogodkov, primernost ukrepov na vseh ravneh in o tem obvešča svet ter zanj pripravi predloge za obvladovanje situacije, ki jih nato svet odobri, vlada pa potrdi. Odgovoren je za operativno usklajevanje sprejetih ukrepov. Sestavljajo ga namestniki vseh ministrov, vodja urada vlade, direktor urada za jedrsko varnost, namestnik direktorja uprave za državne rezerve, direktor nacionalnovarnostnega urada, direktor urada za javni informacijski sistem, viceguverner banke itn. (ima kar 36 članov). Ob vojaških operacijah ga vodi obrambni minister, drugače pa minister za notranje zadeve. Znotraj štaba lahko delujejo tudi strokovne delovne skupine, ki jih sestavljajo člani štaba ter zunanji strokovnjaki;
- **operativno-informacijski center** (v nadaljevanju operativni center FRS), ki deluje pri ministrstvu za notranje zadeve, aktivira vodja štaba (minister za notranje zadeve ali obrambo). Zbira, obdeluje, razvršča, prenaša in analizira informacije, daje prostor za srečanja kriznega štaba in strokovnih delovnih skupin. Za njegove organizacijske priprave in opremljenost pa skrbi sekretariat OKŠ (njegovo vlogo izvaja oddelek na MNZ ali MO, odvisno, kdo vodi štab) (Koutkova, 2016).

Dokumenti:

- Ustava Češke republike, Act no. 1/1993 Coll. (pri vladi),
- Zakon o varnosti (ustavni zakon), Act no. 110/1998 Coll. (pri vladi),
- Zakon o KUV (2000) – Crisis Management Act N. 240/2000 Coll. (pri GD FRS na MNZ),
- Zakon o zagotavljanju obrambe Češke republike, Act no. 222/1999 Coll. (pri MO),
- Zakon o ekonomskih ukrepih za reševanje kriz, Act no. 241/2000 Coll. (pri GD FRS na MNZ),

-
- Zakon o združenem reševalnem sistemu, Act no. 239/2000 Coll. (pri GD FRS na MNZ) (Koutkova, 2016),
 - Statut Sveta za nacionalno varnost (Statutes of the National Security Council, 2009),
 - Poslovnik Sveta za nacionalno varnost (Rules of Procedure of the National Security Council, 2003),
 - Statut Osrednjega kriznega štaba (Statutes of the Central Crisis Staff, 2004).

Sedanja zakonodaja, nastala po velikih poplavah leta 1997, je medsebojno povezana ter temelji na izkušnjah. Posamezna področja in posebne naloge dodatno urejajo podzakonski predpisi, kot so zakon o gasilsko-reševalni službi, policiji, nujnih medicinskih storitvah, preprečevanju resnih nesreč (predvsem področje kemičnih nesreč, vendar vsebuje splošna navodila za pripravo načrtov zaščite za vse vrste nesreč), zaščiti pred požari (pravila o delovanju gasilcev, požarni varnosti, požarno varnih gradnjah in izdelkih, preiskavah požarov, preventivi itn.), atomski energiji (člen o obveznih načrtih zaščite za vse elektrarne), regulaciji vode (pomemben za poplave, regulacijo jezov, pitno vodo itn.), občinah in regijah (KUV na ravni občin in regij, organi, naloge državne uprave, itn.), javnem zdravju in o veterini (Koutkova, 2016).

Definicije

Zakonodaja opredeljuje krizne razmere (kot izreden dogodek, med katerim je razglašeno stanje nevarnosti ali izredno stanje ali stanje ogroženosti), nesreče, stanje nevarnosti, izredno stanje, stanje ogroženosti in vojno stanje. Loči krize, povezane z obrambo države (nastanejo ob zunanjem vojaškem ogrožanju, ob izpolnjevanju obveznosti v MOM), in druge krize (ob večjih nesrečah, humanitarni pomoči v tujini itn.).

Zakon o kriznem upravljanju (Crisis Management Act N. 240/2000) krizno stanje opredeljuje kot izreden dogodek, motnjo kritične infrastrukture ali drugo grožnjo, ob kateri je razglašeno stanje nevarnosti, izredno stanje ali stanje državne ogroženosti. Gre za razmere, v katerih so ogroženi življenja, lastnina in okolje, za njihovo zaščito pa je treba aktivirati zaščitno-reševalne službe. Ne uporablja termina kriza, pač pa krizna situacija, kot izredni dogodek, ob katerem je razglašeno stanje nevarnosti. Ta zakon opredeljuje tudi krizno upravljanje (upravljaljske aktivnosti kriznih organov, povezanih s pripravami na krizo in ter zaščito kritične infrastrukture), krizne ukrepe (organizacijske in tehnične, za spopadanje s krizo in izločitev njenih posledic) ter stanje nevarnosti (je nujni ukrep, ki se razglasi, ko je intenzivnost grožnje prevelika in je ni mogoče odpraviti z normalnimi ukrepi oblasti). Večina definicij s področja KUV je vključenih v zakon o združenem reševalnem sistemu (Crisis Management Act N. 240/2000, Koutkova, 2016).

Izredni dogodek je po zakonu o združenem reševalnem sistemu definiran kot škodljiv pojav, »/.../ ki ga povzroči človeška sila, naravna in druga nesreča, ter ogroža življenje, zdravje, premoženje ali okolje in zahteva uporabo ukrepov zaščite in reševanja« (Act on IRS Nr. 239/2000 Coll).

Mehanizmi za razglasitev kriznega stanja oziroma kriznih razmer

Stanja krize oziroma izrednih razmer ni obvezno razglasiti. Vrsta razglašene stanja je odvisna od tega, ali je dogodek povezan z obrambo države ali ne, kriza kot taka pa se ne razglašajo. Razglasitev določenega stanja omogoča obsežnejše vire in izvajanje izrednih ukrepov, ni pa nujno.

Ločimo štiri stanja, ki jih lahko razglasijo različne upravne ravni:

- stanje nevarnosti (podlaga v zakonu o kriznem upravljanju) lahko razglasi regionalni guverner ob nevojaških grožnjah, sčasoma (v nekaj dneh) lahko to preide v izredno stanje;
- izredno stanje (podlaga v zakonu o varnosti) lahko razglasi vlada ali predsednik vlade ob nevojaških grožnjah za del države ali vso državo. O možnosti razglasitve razpravlja osrednji krizni štab;
- stanje ogroženosti (podlaga v zakonu o varnosti) razglasi parlament, ko so ogroženi vitalni interesi ali suverenost. Ni še bilo razglašeno;
- vojno stanje (podlaga v ustavi) razglasi parlament ob neposredni vojaški ogroženosti. Ni še bilo razglašeno.

Razglasitev stanja nevarnosti in izrednega stanja ne povzroča panike med prebivalstvom, saj ljudje vedo, kaj pomeni in kateri so tisti samozaščitni ukrepi, ki jih morajo izvesti.

Češka republika nima jasnih meja za prenos upravljanja krize na višjo raven, odločitev o prenosu sprejme poveljnik na terenu (oziroma oseba, ki vodi in usklajuje akterje na nižji ravni). Na najnižji ravni poveljnik na terenu, ki je v stiku z operativnim centrom FRS, zaprosi za pomoč in prenos upravljanja dogodka na višji ravni. Če gre za velik dogodek na regionalni ravni, ki presega zmogljivosti regionalnega guvernerja, ta skliče začetni krizni štab na ravni regije, ki prevzame usklajevanje (člani so vnaprej imenovani kot v OKŠ).

Najpomembnejši politični organ v češkem sistemu nacionalne varnosti je svet za nacionalno varnost, ki se sestaja vsake tri mesece oziroma glede na letni delovni načrt ali navodila oziroma na zahtevo predsednika vlade. Tudi srečanja odbora sveta za nacionalno varnost (le za ocenjevanje varnostne situacije) skliče predsednik vlade, ki odbor tudi vodi. Osrednji krizni štab, ki je operativno telo vlade in eno izmed teles sveta za nacionalno varnost, se aktivira ob tveganju ali neposredni krizni situaciji. Odločitev o tem sprejme predsednik vlade, v njegovi odsotnosti pa podpredsednik. Predlog o aktiviranju osrednjega kriznega štaba lahko predsedniku vlade poda kateri koli član vlade, če pa gre za vpletenost v mednarodno reševalno akcijo, pa aktiviranje predlaga minister za zunanje zadeve (Kopač, 2007; Koutkova, 2016).

Mehanizmi za ocenjevanje ogrožanja nacionalne varnosti in krizno opozarjanje

SNV pregleduje varnostne razmere, ocenjuje grožnje in v povezavi s tem vladi z rednimi varnostnimi poročili predlaga ustrezne ukrepe. Strokovne delovne skupine in operativno-informacijski centri (organizacijsko navezani na urad vlade – sekretariat SNV, krizne štabe na ministrstvih ter na regionalni in okrožni ravni) pa obdelujejo informacije, nujne za spremljanje razmer in sprejemanje odločitev, analitično presojuje informacije in predlagajo rešitve. Ministrstva si tudi sama pripravljajo ocene ogroženosti.

Opozarjanje prebivalstva poteka najprej prek sistema siren, ki je trenutno predmet modernizacije (nadomeščanje rotacijskih z elektronskimi sireni). V prihodnosti je načrtovano tudi SMS-obveščanje prebivalstva, prav tako pa proučujejo vse možnosti za boljše opozarjanje in obveščanje prebivalstva (raziskave o uporabi satelitov in družbenih medijev pri obveščanju). Nekatera opozorila, predvsem pa nadaljnje informacije o razvoju dogodkov, objavijo tudi vsi mediji (Votipka, 2016).

Mehanizmi za načrtovanje kriznega upravljanja ter izvajanje vaj in simulacij

Na ministrstvih imajo posebne strokovnjake za krizno upravljanje na ravni resorjev, ki pripravljajo tudi načrte za ukrepanje ob dogodkih, ki bi ogrozili njihovo delovanje, pripravljajo pa tudi načrte na regionalni in lokalni ravni. MNZ oziroma operativni center FRS kot nosilec kriznega upravljanja usklajuje in nadzoruje te krizne načrte, usklajuje priprave na krize ter skrbi za izobraževanje in usposabljanje.

Na Češkem nimajo enotnega državnega kriznega načrta, saj so vsi postopki, strukture in naloge za takšne dogodke opredeljeni že v zakonu o kriznem upravljanju, imajo pa krizne načrte v 14 regijah, s katerimi je pokrito celotno ozemlje. Načrtovanje je zelo zapleteno in zahtevno, saj imajo načrte na vseh ravneh in za vse mogoče dogodke (naravne nesreče in krize). Ločijo krizne načrte na ravni ministrstev, državnih organov, regij in občin (vsaka geografska in organizacijska enota pripravi načrt, ki pokriva vse mogoče grožnje na tem področju), načrte ob nepredvidljivih dogodkih (načrti fizične zaščite za točno določene objekte) ter druge načrte (načrte za zaščito kritične infrastrukture, »Model Action Plans« – 24 načrtov in operativnih usmeritev za različne naravne in antropološke nesreče ter krize), »Model Action Operations of FRS« (15 načrtov ukrepanja akterjev IRS – gasilcev, policije in reševalcev ob različnih nesrečah, pa tudi drugih dogodkih, kot so strelski napadi in napadi s kemičnimi sredstvi, FRS Response Plan o delovanju združenega reševalnega sistema, načrt za delovanje gasilcev ter obrambni načrt).

Generalni direktorat FRS na ministrstvu za notranje zadeve je odgovoren za organizacijo operativnih vaj in usklajevanje državnih vaj, usposabljanj in izobraževanj na področju kriznega upravljanja. Organizirajo številne vaje za akterje na operativni ravni, enkrat na leto pa znotraj medresorske skupine (resorji in regije) pripravijo tudi vajo za akterje na strateški ravni. Ta vaja poteka do ravni osrednjega kriznega štaba (raven državnih sekretarjev), vključno z operativnimi akterji na nižjih ravneh. Predsednik vlade, vlada in svet za nacionalno varnost niso vključeni v vajo, so pa zanje približno štirikrat na leto organizirani seminarji s področja KUV. Velik poudarek ostaja na vajah in usposabljanjih za operativno raven. Z vajami se izpopolnjujejo načrti, trenirajo ukrepi ter preverja pretok informacij in komunikacij.

Veliko pozornosti je namenjene zaščiti prebivalstva. Zakonsko je določeno, da je treba v osnovnih in srednjih šolah v določenem obsegu posredovati vsebine, povezane s kriznim upravljanjem in varstvom pred naravnimi in drugimi nesrečami, od učiteljev pa je odvisno kako, v obliki vaj, delavnic ali predavanj. Načrtujejo tudi uvedbo obveznega predmeta s področja državljanske varnosti v osnovne in srednje šole, izvajajo pa tudi številne aktivnosti za vrtce, univerze ter druge skupine, predvsem starostne in ranljive. V zadnjem desetletju so uvedli dva programa izobraževanja otrok, ki sta namenjena predšolskim in osnovnošolskim

otrokom v prvih razredih šolanja, prek katerih so na generalnem direktoratu FRS, ki izvaja vse aktivnosti, povezane z izobraževanjem prebivalstva, pripravili številne pripomočke z vsebino o samozaščitnih ukrepih prebivalstva ob različnih krizah in nesrečah (Koutkova, 2016).

Mehanizmi za operativno krizno odločanje, usklajevanje in vodenje kriznega odzivanja

Odločanje in vodenje se izvajata na upravnih ravneh (na tisti, na kateri je do krize prišlo). Ministrstva na splošno odločajo za krize v resorjih, v ta namen ustanovijo ministrska krizna poveljstva. Odločitve v krizah in ob nesrečah na nacionalni ravni sprejema vlada. Svet za nacionalno varnost ocenjuje razmere ter odobri ukrepe, ki jih predlaga osrednji krizni štab, predlaga rešitve vladi, vendar ne odloča, sprejema le neobvezujoče resolucije. Štab je delovno telo vlade za reševanje kriz, ki predlaga ukrepe za obvladovanje situacije ter usklajuje sprejete ukrepe in delo akterjev. V praksi se odločitve sprejemajo na relaciji štab–vlada, štab predlaga ukrep vladi, ki ga potrdi brez predhodne odobritve sveta (Rules of Procedure of the National Security Council, 2003; Koutkova, 2016).

Krizni informacijsko-komunikacijski podporni mehanizem

V kriznih in izrednih razmerah ter v obdobju načrtovanja ukrepov, oblasti in organizacije uporabljajo informacijsko-komunikacijske sisteme za krizno upravljanje (Crisis Management Act N. 240/2000).

Samostojni operativno-informacijski centri gasilsko-reševalne službe, policije, oboroženih sil in obveščevalnih služb dajejo informacijsko-komunikacijsko podporo na nacionalni ravni. Ti centri imajo različne naloge v različnih krizah, niso pa povezani med seboj.

Vsa ministrstva morajo zagotavljati razmere za izredno krizno komunikacijo med drugimi organi ter regionalnimi in lokalnimi oblastmi. Na ministrstvu za notranje zadeve je tudi situacijski center, v katerega se nenehno stekajo informacije iz teh centrov, svet za nacionalno varnost pa v krizah dobiva dnevna poročila. Ob nacionalnih krizah informacijsko podporo svetu in štabu daje organ, pri katerem štab zaseda (običajno ministrstvo za notranje zadeve oziroma FRS). Organi kriznega upravljanja uporabljajo različna tehnična komunikacijska sredstva, najpogostejše so digitalne radijske povezave PEGAS, poleg tega pa uporabljajo še različne tehnično-informacijske sisteme: EMOFF, ARGIS, MONIS in PREMIS (Crisis Management Act N. 240/2000; Francl, 2016).

Mehanizmi za pokrizno analiziranje in vrednotenje

Po krizi morajo lokalni strokovnjaki oceniti posledice, na podlagi njihovih ocen se nato pripravi državni načrt za obnovo. Varnostni sveti morajo na ravni, na kateri delujejo, pripraviti poročilo o posledicah. Na nacionalni ravni analizo po krizi pripravi skupina za ocenjevanje znotraj osrednjega kriznega štaba, ki je oblikovana glede na vrsto dogodka, sestavljajo pa jo člani štaba, ki delujejo na področjih, na katera je kriza posegla.

Enotne metodologije za ocenjevanje posledic kriz in centralne statistike ni, vendar posamezni organi kriznega upravljanja vodijo ločene statistike posameznih kriz (Koutkova, 2016).

Mehanizmi za komuniciranje z javnostmi

Oblasti morajo na vseh ravneh zagotavljati opozarjanje na krizo in obveščanje o njej, vsi mediji pa morajo brez nadomestila in popravkov nemudoma objaviti informacije o razglasitvi izrednega stanja in sprejetih kriznih ukrepih (Crisis Management Act N. 240/2000). Prav tako ni enotne strategije kriznega komuniciranja, nekateri organi imajo svoje, najpomembnejša je strategija osrednjega kriznega štaba. Z javnostmi praviloma komunicirajo tiskovni predstavniki in vodstva organov KUV, lahko pa tudi pooblaščen vodje operativnih dejavnosti na terenu. Izjave za vodilne v krizah in velikih nesrečah pripravlja skupina za medije, ki je začasno oblikovana iz članov OKŠ, vključeni pa so tudi strokovnjaki za komuniciranje. Ob razglasitvi izrednega stanja oziroma njegovem prenehanju, vlada objavi javno obvestilo o tem na spletnih straneh, tiskovnih konferencah, javnih oglasnih mestih regionalnih in občinskih svetov, v množičnih medijih in celo v zbirki zakonov (Koutkova, 2016).

3. Kraljevina Švedska

Švedski sistem nacionalne varnosti je doživel prenovu po cunamiju v jugovzhodni Aziji leta 2004, katerega žrtve so bili tudi številni švedski državljani, vlada pa se je nanj domnevno neustrezno odzvala. Temu sta sledila dva institucionalna premika, ustanovitev sekretariata za krizno usklajevanje pri uradu predsednika vlade ter združitve treh agencij za krizno upravljanje leta 2009, in sicer pod skupnim imenom Švedska agencija za civilne krize in nesreče (MSB). Decentraliziran sistem nacionalne varnosti, znotraj katerega se država povezuje tudi z drugimi regionalnimi silami, pa je ponovno v procesu prenove (2015–2018). V obdobju 2016–2020 je načrtovana tudi prenova obrambnega sistema (Bakken in Rhinard, 2013).

Švedsko se v preteklih desetletjih prizadeli manjši teroristični napadi (atentati) ter nesreče doma in v tujini, v katerih so življenje izgubili njeni državljani (požar v švedski diskoteki, cunami v JV Aziji in nesreča estonske ladje). Dokončno je terorizem pristal na švedskem kriznem zemljevidu po bombnem napadu v Stockholmu leta 2010, še vedno pa največje tveganje za varnost na Švedskem pomenijo ekstremni vremenski pojavi ter naravne nesreče (nevihte) (Bakken in Rhinard, 2013).

Akterji in organi KUV:

- **vlada:** sprejema politične odločitve in daje naloge drugim organom ter institucijam, odgovorna za KUV na nacionalni ravni (strateška raven KUV);
- ministrstva, zadolžena za krizno delovanje znotraj resorja, dajejo podporo vladi. Osrednjo vlogo v sistemu KUV in civilne zaščite ima ministrstvo za obrambo;
- vladne službe in organi sprejemajo nekatere operativne odločitve na svojem področju, podpirajo regionalne in lokalne oblasti;
- **vodja za KUV na ministrstvu za pravosodje:** na vladni ravni je to uradnik z ministrstva za pravosodje, ki je odgovoren za razvoj, usklajevanje in spremljanje ukrepov kriznega upravljanja in vodenja v vladnih uradih/organih. Izda jim navodila, po katerih sami pripravijo resorne načrte KUV, enako velja za vaje in usposabljanja. V krizi usklajuje KUV med vladnimi organi in ga podpira, pomaga pa mu sekretariat za krizno usklajevanje (Government Offices of Sweden, 2015);

-
- **sekretariat za usklajevanje KUV**: vladno telo znotraj urada predsednika vlade (dejansko nameščen na ministrstvu za pravosodje, čeprav organizacijsko v urad predsednika vlade), ki neprekinjeno opazuje, ocenjuje in analizira razmere in dogodke, skrbi za krizno opozarjanje, izdaja situacijska poročila in poročila o vplivu krize na družbo, razvija ukrepe KUV, organizira vaje in usposabljanja ter pokrizne analize in ocene ukrepov. Služi tudi kot stična točka za ministrstva, med krizo podpira njihovo delo, še posebej pa delo vodje za krizno upravljanje na ministrstvu za pravosodje (Government Offices of Sweden 2015);
 - **skupina za strateško usklajevanje**: svetovalno telo na ravni vladnih uradnikov, ki v krizi vladnim organom zagotavlja strateške usmeritve. Sestavljajo jo državni sekretarji ministrstev, katerih resorje je kriza prizadela, vodi pa jo državni sekretar na ministrstvu za notranje zadeve oziroma državni sekretar ministrstva, ki ga on določi (Government Offices of Sweden, 2015);
 - **svet za KUV** je forum za izmenjavo informacij med ministrstvi, vladnimi organi in agencijami, sestane se dvakrat na leto (če je treba, večkrat). Gre za poročanje o delu na področju kriznega upravljanja in načrtovanja. Sestavljajo ga državni sekretar na ministrstvu za notranje zadeve, ki ga tudi vodi, državni policijski komisar, vodja švedske varnostne službe, vrhovni poveljnik oboroženih sil, generalni direktor švedske nacionalne »mreže« (grid), generalni direktor agencije za civilne krize in nesreče, generalni direktor nacionalnega odbora za zdravje in direktor organa za jedrsko varnost. V svetu so tudi guvernerji okrožij, lahko pa še predstavniki ministrstev, ki so že zastopani, če je treba, pa lahko vodja vključi še druge (Government Offices of Sweden, 2015);
 - **švedska agencija za civilne krize in nesreče (MSB)**: njeno delo usmerja vlada, ki ji dodeli naloge, obveznosti ter jo financira. Agencija je pristojna na področju civilne zaščite, javne varnosti, obvladovanja izrednih razmer in civilne obrambe, če ni drugega pristojnega organa. Deluje pred in med krizo ter po njej. Deluje na področju izobraževanja, usposabljanja, vaj, regulacije in nadzora ter izvaja svoje operacije. Sodeluje z regionalnimi in lokalnimi oblastmi, različnimi organizacijami in zasebnim sektorjem (MSB 2015).

Dokumenti:

- Zakon o ukrepih občinskih in okrožnih svetov pred in med izrednimi dogodki in v času povečanega opozarjanja (2006),
- Odlok o KUV in povečanem opozarjanju (2006),
- Zakon o CZ (2003),
- Zakon o lokalni samoupravi (1991),
- Ustava: temelj za ukrepe KUV,
- področni zakoni;
- ni veliko predpisov, ki bi oblastem omogočali posebne, izjemne ukrepe v mirnodobnih krizah, spopadanje s krizo poteka znotraj sedanjih pravil in struktur (Deschamps-Berger, 2011: 22; v Bakken in Rhinard, 2013).

Definicija

Kriza je v zakonih in vladnih dokumentih opredeljena kot »/.../ dogodek, ki vpliva na veliko ljudi in na velik del družbe ter grozi temeljnim družbenim vrednotam in funkcijam. Kriza je stanje, ki se ga ne da obvladovati z običajnimi viri in organizacijo. Kriza je nepričakovan, nenavaden, nevsakdanji dogodek, za njegovo razrešitev pa je potrebno usklajeno delovanje več akterjev« (Bakken in Rhinard, 2013). Kot »/.../ dogodek, ki odstopa od normalnega, predstavlja resno motnjo ali neposredno tveganje resne motnje pomembnih družbenih funkcij in zahteva hitro ter nujno ukrepanje občinskega ali okrožnega sveta«, pa je opredeljen izredni dogodek (Bakken in Rhinard, 2013).

Mehanizmi za razglasitev kriznega stanja oziroma kriznih razmer

Nima posebnih določb za razglasitev kriznega stanja. Zakonodaja niti ne dopušča veliko manevrskega prostora akterjem za sprejemanje izrednih odločitev. Krizne situacije se poskušajo rešiti znotraj sedanjih struktur in postopkov, ustava pa daje podlago za pravočasno ukrepanje (Bakken in Rhinard, 2013).

Organi kriznega upravljanja se ne aktivirajo le ob krizah, saj sta sekretariat za usklajevanje KUV in vodja KUV stalni telesi oziroma funkciji, ki nepretrgoma delujeta pri ministrstvu za pravosodje oziroma vladi. Svet za KUV pa je le forum za izmenjavo informacij med ministrstvi, vladnimi organi in agencijami, sestane se dvakrat na leto, v krizi lahko tudi večkrat (Government Offices of Sweden, 2015).

Mehanizmi za ocenjevanje ogrožanja nacionalne varnosti in krizno opozarjanje

Skoraj vsak resor ima svoj mehanizem za zgodnje opozarjanje, združeni pa so v ARGUS (sečišče vseh resornih mehanizmov za zgodnje opozarjanje). Najpomembnejša mehanizma za zgodnje opozarjanje pa sta IPA (Important Public Announcements) in SOS-Alarm, ki je bil uveden leta 2013 (SMS-obveščanje prebivalstva o nevarnosti in izrednih dogodkih).

Vsak resor in vsaka raven zase pripravljata tudi ocene ogroženosti (vsa ministrstva, agencije, organizacije, okrožja in občine), agencija za civilne krize in nesreče pa jih lahko pri tem usmerja (predvsem občinske organe kriznega upravljanja), hkrati pa ob nacionalni krizi ocenjuje razmere in izdaja poročila lokalnim, regionalnim in centralnim oblastem. Nadnacionalne dogodke ocenjuje sekretariat za usklajevanje kriznega upravljanja, ki pa poroča neposredno vladi (Bakken in Rhinard, 2013; UMS, 2015).

Mehanizmi za načrtovanje kriznega upravljanja ter izvajanje vaj in simulacij

Načrtovanje se izvaja na ministrski ravni, natančneje je za pripravo splošnega načrta kriznega upravljanja odgovorno ministrstvo za obrambo. Podporo pri pripravi načrtov (tudi drugim ministrstvom za resorne načrte) daje sekretariat za usklajevanje kriznega upravljanja, poleg tega pa organizira in izvaja še vaje in usposabljanja. Vsako ministrstvo pa je odgovorno za načrtovanje ukrepov znotraj sektorja, prav tako regionalne in lokalne oblasti.

Sistem vaj in usposabljanj ni formaliziran, večino usposabljanj in vaj na področju zaščite pred nesrečami pa izvede agencija za civilne krize in nesreče (Bakken in Rhinard, 2013).

Mehanizmi za operativno krizno odločanje, usklajevanje in vodenje kriznega odzivanja

Za usklajeno odzivanje na medresorske dogodke je bil določen vodja za KUV na ministrstvu za pravosodje ter ustanovljen sekretariat za usklajevanje KUV pri uradu predsednika vlade. Na različnih stopnjah usklajevanja se pojavljajo še drugi organi. Dokler kriza ne doseže nadresorske/nacionalne ravni, so za soočanje z njo zadolžene ravni oziroma resorji, v katerih je do krize prišlo (na občinski ali okrožni ravni, znotraj resorja itn.), prav tako organi na ravni izbruha krize sprejemajo odločitve za KUV. V krizi na nacionalni ravni vodja za KUV s podporo sekretariata prevzame usklajevanje, vlada pa odloča o KUV ob kompleksni krizi, ki preide resorni ali regionalni okvir, ali ob razlitju nevarnih tekočin v morju, pri uhajanju radioaktivnih snovi iz jedrskih elektrarn, pri gorskem, pomorskem in zračnem reševanju ter iskalno-reševalnih akcijah. Politične odločitve sprejema vlada, ki razporeja tudi zadolžitve organom, nekatere operativne odločitve pa sprejemajo tudi vladne službe in uradi (Bakken in Rhinard, 2013; Government Offices of Sweden, 2015; MSB, 2015).

Švedski sistem KUV je zelo decentraliziran, številni akterji na različnih ravneh imajo pomembno vlogo, kar sistem naredi zelo zapleten. Vodilne osebe za KUV ni na vseh ravneh, niti ni splošnega pravila o pristojnosti za določeno krizo in o določanju prehoda krize na višjo raven, so pa naloge med akterji dokaj dobro razdeljene.

Krizni informacijsko-komunikacijski podporni mehanizem

Švedski »svet za medijsko pripravljenost« vzdržuje neprekinjen dialog med različnimi akterji, kar omogoča hiter, ustrezen in učinkovit odgovor. Javne organizacije v sistemu KUV uporabljajo informacijski sistem RAKEL (temelji na tehnologiji Tetra) ter sistem WIS (spletni informacijski sistem), njun skrbnik pa je agencija za civilne krize in nesreče. Poleg tega so vir informacij akterjem kriznega upravljanja na lokalni in regionalni ravni tudi »koordinacijske konference«, ki jim omogočajo osebno sodelovanje (Bakken in Rhinard, 2013).

Mehanizmi za pokrizno analiziranje in vrednotenje

Po krizah so narejene politične in strokovne analize pripravljenosti, dogodkov, ukrepov in upravljanja.

Poleg njih agencija za javno upravo ter nacionalni revizijski urad in podobni državni organi pripravljajo ocene, v katerih vrednotijo delovanje organov KUV (Bakken in Rhinard, 2013).

Mehanizmi za komuniciranje z javnostmi

O pripravljenosti na krizo daje informacije organ, ki upravlja neko geografsko območje, z informacijsko-komunikacijsko podporo pa mu to omogoča agencija za civilne krize in nesreče. Ta ponuja tudi informacije na številnih spletnih straneh in družbenih omrežjih. O sprejetih ukrepih in razvoju dogodkov med krizo pa na zahtevo določenega organa javnost obvešča opozorilni in informacijski sistem. Organ, ki je zahteval obvestilo, pripravi njegovo vsebino, ga nato posreduje SOS-Alarmu, ki o tem obvesti švedski radio, ta pa zagotovi, da informacijo objavijo vse TV in radijske postaje (Bakken in Rhinard, 2013).

4. Republika Avstrija

Izziv avstrijski nacionalni varnosti predstavljajo predvsem zunanji, mednarodni varnostni izzivi. Možnost konvencionalnega vojaškega spopada na njenem ozemlju je majhna, ogrožena pa je zaradi novih kompleksnih varnostnih groženj (na nacionalni in nadnacionalni ravni) ter naravnih nesreč (Ministry of Interior of Austrian Republic, 2013).

Avstrijo ogrožajo poplave, snežni in zemeljski plazovi ter industrijske in prometne nesreče, ki so zaznamovale zadnja leta prejšnjega tisočletja in sprožile potrebo po sodelovanju in usklajevanju na področju civilne varnosti. V zadnjih letih so jo najpogosteje prizadele naravne nesreče, z njihovimi posledicami pa so se ukvarjale lokalne in regionalne oblasti, zato nacionalni sistem KUV ni bil na preizkušnji.

Avstrijski sistem KUV in civilne zaščite je izjemno decentraliziran, zato je spopadanje s krizami in nesrečami predvsem naloga dežel, okrožij in občin, oblasti na zvezni ravni pa akterjem na nižji ravni lahko ponudijo pomoč.

Akterji in organi KUV:

- **zveza vlada** sprejema odločitve v krizah na nacionalni ravni (vse situacije se prej poskušajo rešiti na ravni dežel);
- **svet za nacionalno varnost (SNV)**: je politično-svetovalno telo vlade, sestavljajo ga politični člani z glasovalno pravico ter civilni člani, ki predstavljajo posvetovalno telo. Člani z glasovalno pravico so kancler (vodja), njegov namestnik, ministri za zunanje in notranje zadeve, obrambo ter pravosodje; posvetovalni člani pa so predstavnik kanclerja, predstavnik provincialnih guvernerjev, sekretar za zunanje zadeve, načelnik generalštaba, generalni direktor za javno varnost, drugi predstavniki, ki jih določijo člani z glasovalno pravico, ter po dva predstavnika vsake stranke, zastopane v parlamentu, in še dodatnih osem strankarskih članov, ki jih določi parlament;
- **sekretariat SNV**: pripravlja srečanja sveta za nacionalno varnost in mu svetuje;
- **zvezni mehanizem za zaščito pred krizami in nesrečami (SKKM)**: za usklajevanje delovanja med zvezno in deželno ravno, deluje pri ministrstvu za notranje zadeve. Pod njegovim vodstvom deluje center za krizno usklajevanje;
- **center za krizno usklajevanje**: daje koordinacijsko in informacijsko podporo organom kriznega upravljanja;
- **oddelek II/4 za civilno zaščito, krizno upravljanje in varstvo pred nesrečami**: (na zvezni, regionalni in lokalni ravni za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami): vodi ga generalni direktor za javno varnost, v njem pa so predstavniki ministrstev, organizacij in medijev (Bossong in Hegemann, 2013).

Dokumenti:

- Zvezna ustava - pojavljajo se pozivi k spremembi ustave, ki bi omogočala večjo vlogo zveznih oblasti v odzivanju na krize, ki presežejo regionalno raven;
- Zvezni zakon o ustanovitvi SNV (2001);

-
- Nacionalna strategija za krizno upravljanje in zaščito pred nesrečami 2020 (Avstrijska varnostna strategija; Varnost v novem desetletju – oblikovanje varnosti 2013): celovit vladni dokument na področju nacionalne varnosti;
 - *Resolucija* (3. julij 2013) avstrijskega Državnega sveta o novi varnostni strategiji – kot eden najpomembnejših dokumentov na področju nacionalne varnosti predvideva uveljavitev koncepta zagotavljanja celovite varnosti, zaščito kritične infrastrukture ter implementacijo in konstantno nadgradnjo varnostnih dokumentov. Predvideva še nadgradnjo sedanjih koordinacijskih struktur, izvedbo rednih medresorskih in medagencijskih vaj, povečanje sodelovanja med ministrstvi (na področju načrtovanja, implementacije, ocenjevanja in usklajevanja ukrepov), ustanovitev integriranega in usklajenega programa usposabljanja, usklajevanje vseh akterjev in organov v državi, tudi centrov civilne zaščite in drugih organov zaščite in reševanja, ob krizi ali naravni nesreči, predvideva pa tudi nadgradnjo sistema zgodnjega kriznega opozarjanja (Ministry of Interior of Austrian Republic, 2013);
 - Resolucija o reorganizaciji Nacionalnega sistema kriznega upravljanja ob krizah in nesrečah;
 - Strategija za državno zaščito.

Definicije

Skupne definicije krize ni, osrednji termin je *katastrofa*. Vsak izmed deželnih zakonov za krizno upravljanje ponuja svojo definicijo, pogosto se uporablja izraz *velika nesreča* ali *bistveni, ključni dogodek*. Obstaja pa širše sprejeta neuradna definicija zveznega ministrstva za notranje zadeve in predstavnikov dežel. Krizo naj bi definiral »/.../ nenavaden obseg groženj in škode, ki zahteva usklajen regionalni odgovor« (Bossong in Hegemann, 2013).

Mehanizmi za razglasitev kriznega stanja oziroma kriznih razmer

Avstrija nima posebnih določb za razglasitev kriznega stanja. Če pa se lokalne, regionalne ali državne oblasti odločijo, lahko razglasijo »stanje katastrofe« za določeno območje (npr. med poplavami 2002).

Ob krizah se aktivira svet za nacionalno varnost, ki ga skliče zvezni kancler, prav tako mora kancler sklicati sejo sveta, če tako zahtevata dva njegova člana z glasovalno pravico. Zvezni mehanizem za zaščito pred krizami in nesrečami (SKKM) pa se ne aktivira le ob krizah, saj pod vodstvom ministrstva za notranje zadeve deluje že v obdobju pred krizo.

Mehanizmi za ocenjevanje ogrožanja nacionalne varnosti in krizno opozarjanje

Prevladujejo resorne ocene ogrožanja varnosti, ni pa celovite ocene. Celovita ocena bi bila po mnenju ministrstva za notranje zadeve zaradi razpršenosti pristojnosti in odgovornosti le delno uporabna, zato priporoča več širokih ocen ogroženosti.

O bližajoči se krizi ali nevarnosti prebivalce neposredno opozarja celovit alarmni sistem, ki je nameščen po vseh deželah (več kot 8000 siren), nekatere pa same vzdržujejo še svoje, dodatne sisteme za opozarjanje pred poplavami. Sirene lahko aktivira zvezni, deželni ali okrajni alarmni center. Zvezni alarmni center, ki aktivira sirene ob krizi na zvezni ravni, je novo organizacijsko telo centra za krizno usklajevanje in služi kot instrument za usklajevanje

ter vez med različnimi deželami, sosednjimi državami in EU (BMI, 2015; Bossong in Hegemann, 2013).

Mehanizmi za načrtovanje KUV ter izvajanje vaj in simulacij

Načrtovanje poteka predvsem na ravni posameznih dežel, regij in občin ter predstavlja odgovornost oblasti na posamezni ravni. Na zvezni ravni je splošno načrtovanje in oblikovanje politik za zaščito naloga ministrstva za notranje zadeve, nekatere agencije pa so oblikovale zvezne načrte za spopadanje s krizo na svojem področju.

Na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami pa je načrtovanje v pristojnosti mehanizma za zaščito pred krizami in nesrečami (na zvezni in deželni ravni).

Usposabljanja in vaje se običajno izvajajo na deželni ravni, znotraj prostovoljnih organizacij, ali na ravni zveznih agencij, ki usposabljanje izvajajo na specializiranih zveznih in deželnih akademijah.

Pri usposabljanju in vajah imajo osrednjo vlogo prostovoljne organizacije. Celoten sistem nacionalne varnosti temelji na usposabljanju širše javnosti, kar bi pomenilo večjo stopnjo samopomoči prebivalstva ob krizi ali nesreči (BMI, 2015; Bossong in Hegemann, 2013).

Mehanizmi za operativno krizno odločanje, usklajevanje in vodenje kriznega odzivanja

Dežele imajo svojo zakonodajo in lahko usklajujejo krizno upravljanje tudi med večjimi krizami, ki presegajo regionalni okvir. Na ravni dežel usklajevanje prevzame upravni urad deželne vlade, odloča deželni glavar, zvezna vlada pa daje le podporo.

Če pa kriza ali nesreča preseže zmogljivosti dežel, se krizno upravljanje prenese na zvezno raven. V ta namen je bil vzpostavljen SKKM, ki na zvezni ravni usklajuje delovanje akterjev med večjo krizo. Ob večji krizi (gozdni požari, rudniške nesreče in epidemije) se tudi odločanje prenese na zvezno vlado.

Ob nesrečah in krizah, ki presegajo lokalno raven, usklajevanje prevzame zvezni mehanizem za zaščito pred krizami in nesrečami, drugače pa ukrepe usklajujejo lokalni ali regionalni odbori (Bossong in Hegemann, 2013).

Krizni informacijsko-komunikacijski podporni mehanizem

Center za krizno komuniciranje (znotraj SKKM) je osrednja informacijsko-komunikacijska platforma, ki skrbi za usklajeno komunikacijo akterjev. Za medsebojno komunikacijo pa center, zvezne in lokalne oblasti ter drugi organi v sistemu kriznega upravljanja uporabljajo *Ringleitung*, osrednjo komunikacijsko linijo ali sistem elektronske pošte ali skupinska besedilna sporočila.

Nekatere dežele imajo ločen komunikacijski sistem za organe zaščite pred nesrečami (npr. Tirolska ima svojo spletno platformo ESIS) (Tirol, 2015).

Mehanizmi za pokrizno analiziranje in vrednotenje

Po krizi ali nesreči pristojno ministrstvo (običajno za notranje zadeve, če usklajevanje prevzame SKKM) izda poročilo (vključno z oceno škode), ki ga lahko pripravi tudi v sodelovanju z drugimi organizacijami (državnimi in zasebnimi).

Dosedanja pokrizna poročila in analize so prinesli nekaj znanja na področju opozarjanja in predvidevanja dogodkov, niso pa vodili v večje politične reforme (Bossong in Hegemann, 2013).

Mehanizmi za komuniciranje z javnostmi

Za obveščanje o krizah in neposredno krizno opozarjanje avstrijski organi radijskih in televizijskih postaj, spleta in družbenih omrežij ne uporabljajo toliko, kot druge države.

Vseeno pa lahko avstrijsko radijsko-televizijsko združenje na svojih postajah objavi opozorila. Prebivalce na neposredno nevarnost opozarja tudi sistem siren, ki ga oblasti in prebivalci označujejo kot učinkovitega in ga ne mislijo nadomestiti z obveščanjem prek spleta in družbenih medijev. Vseeno pa znotraj nekaterih ministrstev in agencij delujejo spletne aplikacije in strani z informacijami za javnost (Bossong in Hegemann, 2013).

5. Republika Hrvaška

Republiko Hrvaško najbolj ogrožajo naravne nesreče, povezane z vremenskimi pojavi, kot so poplave, požari, suše in vročinski valovi, pogosti so tudi potresi, ponekod pa še vedno tudi zemeljske mine. Sistem kriznega upravljanja izvira iz tradicije nekdanje Jugoslavije, po spremembi struktur leta 2005 pa temelji na civilni sferi. Odgovornost za priprave in odzivanje na krizo je v rokah lokalnih oblasti, ob večjem dogodku pa se pristojnost lahko prenese na višjo raven. V ta namen je bilo na nacionalni ravni vzpostavljeno krizno upravljanje in vodenje, ki pa ni natančno opredeljeno, kar se kaže v težavah pri izvajanju. Razmeroma dobro pa delujejo podsystem nacionalne varnosti in akterji, še posebno civilna zaščita (Samardžija in drugi, 2014).

Akterji in organi v sistemu nacionalne varnosti so odgovorni za učinkovito delovanje sistema kriznega upravljanja ter zaščite in reševanja na ravni svojih pristojnosti, ko pa krize na ravni delovanja in s svojimi sredstvi ne morejo več obvladati, lahko zaprosijo za pomoč višjo raven (Samardžija in drugi, 2014).

Akterji in organi KUV:

- **predsednik republike:** nadzira delo organov KUV ter varnostnih in obveščevalnih agencij, skliče sejo sveta za domovinsko varnost;
- **vlada:** sprejema odločitve o odzivu na kompleksno krizo, nadzira delo varnostnih in obveščevalnih agencij;
- **svet za nacionalno varnost:** osrednje usklajevalno telo, ki proučuje in ocenjuje varnostne grožnje, sprejema smernice ter oblikuje doktrine o zaščitnih ukrepih (na letni ravni), s čimer omogoči predsedniku republike in vladi, da usmerjata delo agencij in drugih teles. Sestavljajo ga predsednik republike, predsednik vlade, ministri za obrambo, notranje in zunanje zadeve, pravosodje, svetovalec predsednika republike za nacionalno varnost,

načelnik generalštaba, direktor SOA, direktor VSOA in vodja urada SVN (lahko tudi še predsednik parlamenta in drugi, če treba). Sejo skličeta predsednik republike in predsednik vlade. Svetu predseduje predsednik republike, sklepe pa podpisujeta skupaj s predsednikom vlade;

- **urad sveta za nacionalno varnost:** daje strokovno in administrativno podporo svetu za nacionalno varnost in svetu za usklajevanje varnostnih in obveščevalnih služb. Je analitično in nadzorno telo, saj zbira informacije varnostnih in obveščevalnih služb, jih analizira, vrednoti in interpretira, pripravlja poročila, na zahtevo predsednika republike in predsednika vlade lahko sodeluje (z varnostnimi in obveščevalnimi agencijami) pri pripravi strateških ocen varnostnih dogodkov, hkrati pa še nadzira delo drugih organov. Skrbi za celovito informacijsko podporo in zaščito sistema (primerjajo ga z ameriškim NSA);
- **svet za usklajevanje varnostnih in obveščevalnih služb:** za operativno usklajevanje dela agencij in organov v nacionalnem varnostnem in obveščevalnem sistemu (izvršuje odločitve SNV, predsednika republike in vlade). Daje predloge SNV, uveljavlja njegove odločitve ter izvaja ukrepe za izboljšanje sistema oziroma dela organov. Sestavljajo ga vladni in predsedniški svetovalci za nacionalno varnost, direktorji obveščevalno-varnostnih služb ter vodja urada SNV, če je treba, pa še drugi. Sejo vsaj enkrat na mesec skličeta predsednik in podpredsednik sveta;
- **svet za domovinsko varnost** je bil ustanovljen maja 2015, njegove člane imenuje predsednik, trenutno pa ima 23 članov, med katerimi je večina upokojenih vojaških častnikov, preostali pa so civilni strokovnjaki na področju varnosti in politiki. Svet vodi strokovne razprave o vprašanih nacionalne in domovinske varnosti, pripravlja strokovne analize ter svetuje predsedniku. Seje skliče predsednik na pobudo svetovalca za obrambo in nacionalno varnost;
- **zavod za varnost informacijskih sistemov (ZSIS):** ustanovljen z zakonom o varnostnem in obveščevalnem sistemu in je osrednje telo, odgovorno za tehnično področje informacijske varnosti državnih organov;
- **varnostna in obveščevalna agencija (SOA):** je osrednje telo za zbiranje, analizo, obdelavo in vrednotenje podatkov, pomembnih za nacionalno varnost (Urad SNV, 2015; Zakon o varnostnem in obveščevalnem sistemu, 2006);
- **nacionalni direktorat za zaščito in reševanje (DUZS):** pripravlja načrte in usklajuje delo vseh udeležencev v sistemu zaščite in reševanja. V miru pripravlja ocene tveganja, spremlja in analizira varnostne razmere, zbira in posreduje podatke o nevarnosti večjih nesreč, skrbi za usposabljanje ter izvaja vaje. Ob večjih nesrečah pa izdaja navodila za ravnanje, aktivira, usklajuje in vodi operativne sile ter obvešča prebivalstvo (DUZS, 2015).

Dokumenti:

- Strategija nacionalne varnosti (2002) in Strategija obrambe za medministrsko, medresorsko usklajevanje,
- Ustava (2010) in Zakon o lokalni in regionalni samoupravi (regionalna in lokalna raven KUV),
- več zakonov, ki se nanašajo na delovanje zasebnega sektorja, prostovoljcev in nevladnih organizacij med krizo,

-
- Zakon o zaščiti in reševanju 2004 (definicije nesreče, velike nesreče in katastrofe), Zakon o gasilstvu, Zakon o zaščiti pred naravnimi nesrečami, pravila o metodologiji za ocenjevanje groženj ter načrtov KU v drugih zakonih,
 - Zakon o varnostnem in obveščevalnem sistemu: ureja delovanje SNV, Sveta za usklajevanje varnostnih in obveščevalnih agencij, Urada SNV, ZSIS, OTC,
 - številni pravilniki o delovanju Urada SNV in varnostnih ter obveščevalnih agencij,
 - Odlok o ustanovitvi Sveta za domovinsko varnost predsednice Republike Hrvaške (Narodne novine, 2004; Samardžija in drugi, 2014; Zakon HR, 2015).

Definicije

Ustava, zakon o varnostnem in obveščevalnem sistemu ter strategija nacionalne varnosti ne vsebujejo definicije krize, vseeno pa so v strategiji omenjena krizna žarišča kot grožnja varnosti, omenjena je tudi podpora oboroženih sil civilnim organom v kriznih razmerah, krizno načrtovanje in upravljanje pa sta omenjena v kontekstu reorganizacije sistema zaščite in reševanja, v vseh treh so omenjene še naravne, tehnološke, ekološke in druge nesreče (Narodne novine, 2006).

V Zakonu o zaščiti in reševanju iz leta 2004 je opredeljena katastrofa, za katero velja, da je to vsak dogodek, naravni ali če ga povzroči človek, ki zaradi intenzivnosti in obsega ogroža življenja, zdravje, lastnino in okolje ter ga ni mogoče preprečiti ali odpraviti z običajnimi sredstvi. Nesreča pa je »/.../ dogodek, ki ga povzročijo naravne sile, človek ali drugi dejavniki« (Narodne novine, 2004), v večjem obsegu ali ob nezmožnosti ublažitve posledic pa se lahko razvije v katastrofo.

Mehanizmi za razglasitev kriznega stanja oziroma kriznih razmer

Hrvaška vlada ima pooblastilo, da na priporočilo direktorja DUZS razglasi izredne razmere brez privolitve parlamenta (Narodne novine, 2004).

V krizi na nacionalni ravni se aktivira svet za nacionalno varnost, njegove seje skličeta predsednik republike in predsednik vlade skupaj. Seje sveta za usklajevanje obveščevalnih in varnostnih služb skličeta predsednik sveta in podpredsednik vsaj enkrat na mesec, med krizo večkrat. Vsi preostali organi v nacionalnovarnostnem sistemu so stalni in se ne aktivirajo le med krizo.

Mehanizmi za ocenjevanje ogrožanja nacionalne varnosti in krizno opozarjanje

Svet za nacionalno varnost pregleduje in ocenjuje grožnje varnosti in tveganja ter na podlagi ocen sprejema smernice in odločitve o zaščitnih ukrepih. Zadnja ocena ogrožanja varnosti na nacionalni ravni je bila sprejeta leta 2009. Resorne ocene tveganja in ogrožanja varnosti pa pripravljajo posamezna ministrstva (Samardžija in drugi, 2014).

Na področju varstva pred nesrečami ocene pripravlja DUZS, na podlagi njih pa pripravi tudi načrte za odzivanje na nesreče. Poleg tega skrbi tudi za zgodnje opozarjanje na možnosti nesreč, pri tem pa so mu v pomoč vse vladne službe (DUZS, 2015).

Mehanizmi za načrtovanje KUV ter izvajanje vaj in simulacij

Načrtovanje kriznega upravljanja poteka na ravni ministrstev, prav tako usposabljanja in vaje, v katerih so udeležene vse državne in civilne varnostne organizacije, ni pa podatka, ali načrtovanje in izvajanje vaj potekata tudi na ravni nacionalnovarnostnih organov (Samardžija in drugi, 2014).

Na ravni DUZS se usposabljanje izvaja znotraj rednega sistema usposabljanj za pripadnike civilne zaščite ter s tečaji (DUZS, 2015).

Mehanizmi za operativno krizno odločanje, usklajevanje in vodenje kriznega odzivanja

Svet za nacionalno varnost je osrednje usklajevalno telo na nacionalni ravni. Sprejema smernice o ukrepih, odobri mednarodno sodelovanje. Odločitve o odzivu na kompleksno krizo sprejema vlada.

Na področju zaščite in reševanja je operativno usklajevalno in v nekaterih primerih tudi odločevalsko telo DUZS (Samardžija in drugi, 2014).

Krizni informacijsko-komunikacijski podporni mehanizem

Nacionalni center za zaščito in reševanje, ki deluje kot del informacijsko-komunikacijskega sistema, v normalnih okoliščinah znotraj operativno-komunikacijskega centra zbira informacije, ki so pomembne za izvajanje ukrepov zaščite in reševanja. Ob velikih nesrečah operativno-komunikacijski center deluje na strateški ravni (zagotavlja usklajeno komuniciranje na nacionalni ravni ter opozarja prebivalstvo in oblasti). Hkrati pa služi tudi kot povezava z mednarodnim sistemom zaščite in reševanja (Samardžija in drugi, 2014). Drugih informacijsko-komunikacijskih centrov za komuniciranje ob kompleksni krizi ni.

Mehanizmi za pokrizno analiziranje in vrednotenje

Hrvaška nima nadzornega organa, ki bi spremljal delo akterjev in organov v sistemu nacionalne varnosti (Samardžija in drugi, 2014).

Mehanizmi za komuniciranje z javnostmi

Med krizo ali nesrečo imajo pomembno vlogo mediji, prek katerih predstavniki oblasti javnosti podajajo informacije. Med poplavami leta 2014 je bila na vladni spletni strani oblikovana posebna podstran, na kateri so bile zbrane vse sveže informacije pristojnih ministrstev, civilnih in humanitarnih organizacij. Prenos informacij po klasičnih medijih ni tako hiter kot prek družbenih omrežij, česar se zaveda tudi Vlada Republike Hrvaške, ki je znotraj EU med najbolj aktivnimi na družbenih omrežjih. Tudi ob poplavah 2014 je na družbenih omrežjih odprla posebne strani oziroma račune, ki so bili namenjeni le obveščanju javnosti o nesreči (Samardžija in drugi, 2014).

6. Italijanska republika

Sistem nacionalne varnosti v Italiji temelji na interakciji med številnimi institucionalnimi in operativnimi akterji. Na lokalni ravni so za pripravljenost ter krizno upravljanje odgovorni župani, na nacionalni ravni pa odgovornost prevzame predsednik vlade; vlada je najvišji

usklajevalni organ. Pristop h kriznemu upravljanju in vodenju v Italiji je večdimenzionalen in večinstitucionalen, saj so vanj lahko vključeni tudi vojska in karabinjerji, pogosto pa lokalni ali nacionalni organi v procesu kriznega odzivanja tesno sodelujejo z zasebnimi in prostovoljnimi organizacijami.

Italiji grozijo predvsem naravne in druge nesreče, kot so potresi, gozdni požari, poplave, zemeljski plazovi ter tehnološke in industrijske nesreče. Poleg tega državo ogroža še terorizem ter grožnje, usmerjene proti finančnim organizacijam.

Italijanski sistem nacionalne varnosti se deli na dve področji: civilno zaščito in civilno obrambo. Oddelek za civilno zaščito je vzpostavljen pri predsedniku vlade, pri ministrstvu za notranje zadeve pa deluje oddelek za civilno obrambo. Oddelek za civilno obrambo je bil aktiviran le nekajkrat, saj pokriva področje terorizma ter kemijskega in biološkega orožja, v večini kriznih primerov pa je bil aktiviran oddelek za civilno zaščito, saj je šlo za naravne in druge nesreče. Prevladujoč pristop za spopadanje s krizami temelji na civilnih dejavnostih, vključene pa so tudi številne prostovoljne organizacije (Di Camillo in drugi, 2014).

Akterji in organi KUV:

- **predsednik vlade:** usmerja in usklajuje aktivnosti ministrstev;
- **ministrski svet:** predsednik vlade, ministri in podsekretar predsednika vlade;
- **strateško-politični odbor:** politični in odločevalski organ, ki se sestane izključno v krizah, deluje pa na podlagi predkriznega delovanja, za izvedbo je odgovorno tehnično osebje. Odbor presoja situacijo, opredeli ukrepe, ki jih je treba sprejeti, in začasno odloča o kriznih ukrepih (skladno z nacionalnimi zakoni in mednarodnimi pogodbami). Odbor sestavljajo predsednik vlade ter ministri za notranje in zunanje zadeve ter obrambo. Srečanjem lahko prisostvujejo še podsekretar predsednika vlade, generalni sekretar vlade, poveljnik oboroženih sil in generalni sekretar ministrstva za zunanje zadeve. Sekretar sveta ministrov je hkrati tudi sekretar strateško-političnega odbora (DPCM 5 maggio 2010 Organizzazione nazionale per la gestione di crisi, 2010);
- **nacionalni odločitveni center:** podporni organ odbora, ki pretvarja njegove odločitve v konkretna dejanja, podpira strateško-politični odbor, odgovoren je za pretok informacij med odločevalci;
- **politična in vojaška enota:** je politični organ, ki ga sestavljajo predstavniki predsednika vlade, ministrstev za notranje in zunanje zadeve ter obrambo, ko je treba, drugih ministrstev in civilni strokovnjaki. Je stalni posvetovalni organ strateško-političnega odbora;
- **medresorska enota za načrtovanje (NISP):** podpora strateško-političnemu odboru in predsedniku vlade. Deluje na področju preventive, priprave in načrtovanja ter med krizo (DPCM 5 maggio 2010 Organizzazione nazionale per la gestione di crisi, 2010);
- **tehnična medresorska komisija za civilno obrambo (CITDS):** je podporni organ za delovanje NISP ter podporni in svetovalni organ za tehnično usklajevanje. Vodita ga poveljnik gasilcev in civilne zaščite, v njem pa so še predstavniki predsednika vlade, vladne administracije, vojaškega inšpektorata, italijanskega Rdečega križa, agencije za okoljsko zaščito in tehnično podporo itn.;

-
- **oddelek za civilno zaščito** pri predsedniku vlade za odzivanje ob nesrečah, aktiviran v vseh vrstah dogodkov, v katerih prevzame usklajevanje akterjev;
 - **oddelek za civilno obrambo**: pri ministrstvu za notranje zadeve za odzivanje ob terorističnih napadih, napadih s kemijskim, biološkim in jedrskim orožjem, aktiviran le dvakrat (grožnja milenijskega hrošča in 9/11).

Dokumenti:

- Odlok predsednika vlade, sprejet 5. maja 2010 (DPCM 5 maggio 2010 Organizzazione nazionale per la gestione di crisi): pomeni temelj sistema kriznega upravljanja v Italiji, saj je uredil zgradbo sedanjih teles in ustanovil nova,
- področje kriznega upravljanja in vodenja ter civilne zaščite je centralizirano, saj ga ureja le nekaj zakonov.

Definicije

Čeprav Italija nima enotne nacionalnovarnostne strategije, so državni organi ob oblikovanju pravne podlage za krizno upravljanje uspeli oblikovati skupne medministrske definicije.

Krizna situacija je tako »/.../ vsaka situacija, ki lahko vključuje ali ogroža nacionalni interes ter izvira iz percepcije morebitne nevarnosti/.../«.

Izredna situacija pa je »/.../ nevarna situacija, ki zahteva posebne, nujne, potrebne in izredne ukrepe in aktivnosti« (Di Camillo in drugi, 2013; Di Camillo in drugi, 2014).

Nesreče se delijo na tri tipe glede na obseg, intenzivnost in morebitne odzive: tip A – občinska raven, tip B – regionalna in deželna raven ter tip C – nacionalna raven (Di Camillo in drugi, 2014).

Mehanizmi za razglasitev kriznega stanja oziroma kriznih razmer

V Italiji vlada po priporočilu njenega predsednika razglasi izredne razmere ob naravni nesreči ali drugem dogodku, ki zahteva uporabo izrednih sil in ukrepov, vlada ali parlament pa lahko nadalje z uredbo uvede izredne ukrepe ob izrednih oziroma kriznih razmerah. Strateško-politični odbor in nacionalni odločitveni center sta aktivirana le v krizi. Strateško-politični odbor se sestane na pobudo oziroma zahtevo vsaj enega ministra iz odbora, politična vojaška enota pa je stalno telo (DPCM 5 maggio 2010 Organizzazione nazionale per la gestione di crisi, 2010).

Mehanizmi za ocenjevanje ogrožanja nacionalne varnosti in krizno opozarjanje

Politična in vojaška enota stalno spremlja razmere in ocenjuje varnostno situacijo. Grožnje ocenjuje tudi tehnična medresorska komisija za civilno obrambo (kot podporni organ politične in vojaške enote).

Ob krizi se lahko v nacionalnem odločitvenem centru (CDN) oblikuje odbor za opazovanje in ocenjevanje situacije ter potencialni razvoj krize (kot je bil oblikovan ob milenijskem hrošču). Takšen odbor je potem v stalnem stiku z upravljavci kritične infrastrukture in civilno zaščito, po krizi pa pripravi oceno škode. Ob milenijskem hrošču je bil po oceni škode razpuščen.

Italija nima sistema siren ali televizijskega oziroma radijskega sistema za neposredno opozarjanje prebivalstva ob krizi ali nesreči (Di Camillo in drugi, 2013).

Mehanizmi za načrtovanje KUV ter izvajanje vaj in simulacij

Tehnična medresorska komisija za civilno obrambo načrtuje ukrepe na politični ravni. V strateško in operativno načrtovanje so vključene tudi oborožene sile oziroma ministrstvo za obrambo, pa tudi za notranje zadeve in zdravje, gasilci ter oddelek za civilno zaščito (Di Camillo in drugi, 2013).

Načrtovanje na operativni ravni izhaja iz direktive in odloka predsednika vlade iz leta 2008 in temelji na »metodi Augustus«. Na podlagi te metode se oblikovani različni načrti za odzivanje, ki se v krizi zaradi prilagodljivosti lahko kombinirajo.

Usposabljanja in vaje se izvajajo predvsem na ravni oddelka za civilno zaščito, namenjena pa so širjenju kulture civilne zaščite, poenotenju postopkov in metod ter usmerjena k mlajšemu civilnemu prebivalstvu, prostovoljcem in lokalnim akterjem kriznega upravljanja. Prav tako organizira številne vaje in urjenje za akterje na vseh ravneh, s katerimi preverja krizne načrte. Leta 2005 je bila izvedena obsežna simulacija terorističnega napada v Milanu, na kateri je sodelovalo okrog 2000 ljudi iz sistema civilne zaščite (Di Camillo, 2014).

Mehanizmi za operativno krizno odločanje, usklajevanje in vodenje kriznega odzivanja

Odločevalski organ politične in institucionalne ravni je strateško-politični odbor, ki zagotavlja strateške usmeritve v krizi ter začasno sprejema odločitve v povezavi z ukrepi in operacijami.

Nacionalna usklajevalna telesa so:

- predsednik vlade: usmerja in usklajuje aktivnosti ministrstev (v praksi pa usklajevanje običajno prevzame oddelek civilne zaščite);
- oddelek za civilno zaščito: pri predsedniku vlade, v praksi običajno prevzame usklajevanje akterjev na operativni ravni.

Izvršilna oblast je v rokah predsednika vlade, ki ob nacionalni krizi ali nesreči deluje prek oddelka za civilno zaščito (ker je v večini primerov aktiviran slednji in ne oddelek za civilno obrambo) ter usklajuje aktivnosti operativnih organov. V zadnjih letih pa se vloga predsednika vlade v korist oddelka za civilno zaščito zmanjšuje.

Strateško-politični odbor je odgovoren za sprejemanje odločitev o intervenciji in njeno usklajevanje. Tehnična medresorska komisija za civilno obrambo je odgovorna za tehnično usklajevanje civilne obrambe na osrednji ravni, podpira pa politično vojaško enoto. Vsi trije organi kriznega upravljanja, strateško-politični odbor, politična vojaška enota in tehnična medresorska komisija za civilno obrambo, so lahko delno odgovorni za usklajevanje med akterji, vendar ga v praksi običajno prevzame oddelek za civilno zaščito (Di Camillo in drugi, 2013; Di Camillo in drugi, 2014).

Krizni informacijsko-komunikacijski podporni mehanizem

Znotraj oddelka za civilno zaščito deluje italijanska situacijska soba (SSI), ki je nenehno operativna prek nacionalnega koordinacijskega sistema (SISTEMA). Njena stalna sestava vključuje predstavnike oddelka za civilno zaščito, gasilcev, oboroženih sil, policije, karabinerjev, organa za finančni nadzor, enote za državne gozdove, obalne straže in Rdečega križa. V miru SSI prejema, zbira, obdeluje in preverja informacije o načrtovanih ukrepih za trenutne krize na vseh ravneh v državi in zunaj njenih meja. V krizi pa postane ključni element za podporo komunikacijam akterjev KUV oziroma civilno zaščito (Di Camillo in drugi, 2013).

Mehanizmi za pokrizno analiziranje in vrednotenje

V nacionalnem odločitvenem centru (CDN) se lahko v krizi oblikuje odbor za opazovanje in ocenjevanje situacije ter potencialni razvoj krize (kot je bil oblikovan ob milenijskem hrošču), ki med drugim po krizi pripravi oceno škode. Ob milenijskem hrošču je bil po oceni škode razpuščen (Di Camillo in drugi, 2013).

Mehanizmi za komuniciranje z javnostmi

Italijanska javnost v kriznem obdobju najbolj zaupa informacijam strokovnjakov, vlade, evropskih institucij, nato novinarjev in nevladnih organizacij.

Oddelek za civilno zaščito ima center za stike, v katerem lahko prebivalci ter javne in zasebne organizacije dobijo informacije ali poročajo o nekem dogodku. Tu so dostopne informacije o ocenah tveganja, ocenah situacije, predpisih ter aktivnostih oddelka.

Na lokalni ravni za obveščanje javnosti v krizi skrbi župan, oddelek za civilno zaščito pa pomaga pri širjenju informacij.

Italija nima alarmnega sistema za opozarjanje neposredno ob nesrečah ali televizijskega oziroma radijskega sistema za opozarjanje. Čeprav so na začetku oblasti zavračale uporabo družbenih omrežij za obveščanje v krizi, so ob potresu v Toskani leta 2013 začele uporabljati Facebook in Twitter (Di Camillo in drugi, 2013).

7. Madžarska

Madžarska sistema kriznega upravljanja in vodenja ter varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami sta bila temeljito prenovljena v letih 2011 in 2012, k čemur sta prispevala nova ustava in novi zakon o upravljanju ob nesrečah. Sistema sta postala bolj centralizirana, jasnejše so tudi meje med akterji na vseh ravneh.

Madžarsko najbolj ogrožajo naravne nesreče, zaradi nagnjenosti površja so še posebno pogoste poplave, ki ogrožajo kar 50 odstotkov ozemlja. Čedalje pogostejši pa so tudi drugi pojavi, povezani z vremenom, kot so nevihte in ekstremne temperature. Nevarnost pomenijo tudi tehnološke nesreče, povezane z nevarnimi odpadki in jedrsko industrijo. Vseeno pa v zadnjih petnajstih letih Madžarske ni pretresala nobena kriza državnih razsežnosti, le tri naravne nesreče z razglašenimi izrednimi razmerami na regionalni ravni (Takacs in Matczak, 2013).

Akterji in organi:

- **vlada**: sprejema odločitve ob večini večjih nesreč in drugih dogodkov, ki ogrožajo nacionalno varnost;
- **svet za nacionalno obrambo**: prevzame pristojnosti predsednika države, parlamenta in vlade ob nacionalni krizi (grožnje z neposrednim napadom tujih sil);
- **nacionalni generalni direktorat za upravljanje ob nesrečah** (NDGDM) pri ministrstvu za notranje zadeve, ki ima 14 tematskih delovnih skupin. S pomočjo svetovalnih odborov pripravlja zakonske predloge, sestavljajo pa ga predsednik vlade, vsi ministri, drugi strokovnjaki in akademiki;
- **vladni koordinacijski odbor za upravljanje ob nesrečah** (DMGCC) je najvišja raven kriznega upravljanja, sestavljajo ga predsednik vlade in relevantni ministri, sestankov pa se lahko udeležujejo tudi drugi;
- **center za krizno upravljanje in vodenje**: daje operativno podporo NDGDM (The New Fundamental Law of Hungary, 2011; Takacs in Matczak, 2013).

Dokumenti:

- Ustava (The New Fundamental Law of Hungary 2011): v kateri so opredeljena vsa pravila, pristojnosti in odgovornosti,
- Zakon o upravljanju ob nesrečah (Act on disaster management, 2011) (Ministry of Interior, 2015),
- Zakon o obrambi (2011),
- Odlok o ustanovitvi, organizaciji in delovanju odbora za upravljanje ob nesrečah,
- Strategija nacionalne varnosti,
- Strategija nacionalnega upravljanja nesreč.

Definicije

Zakonodaja (The New Fundamental Law of Hungary, 2011, 48.–53. člen) loči nacionalno krizo, izredno stanje, stanje preventivne obrambe, nepričakovanega napada in nevarnosti. Stanje nevarnosti razglasi vlada, stanje nepričakovanega napada pa se ne razglša, temveč preprosto obvelja od nepričakovanega vdora tujih sil do odločitve o razglasitvi drugačnega stanja. V tem času odloča vlada. Druga stanja oziroma krize, ki so določena z zakonodajo, pa razglša parlament.

Nacionalna kriza se razglasi ob vojaški grožnji ali razglasitvi vojnega stanja tuje sile. Parlament razglasi tudi izredno stanje ob oboroženih akcijah, katerih namen je omajati zakonito oblast ali pridobiti moč, pa tudi ob nasilnih dejanjih, povzročenih s konvencionalnim orožjem ali predmeti, uporabljenimi namesto orožja, in ki v velikem obsegu ogrožajo življenje in lastnino. Stanje preventivne obrambe se lahko razglasi za določeno obdobje ob »nevarnosti zunanjega oboroženega napada ali za izpolnjevanje obveznosti iz zavezništva« (The New Fundamental Law of Hungary, 2011, 51. člen). Od nepričakovanega napada tujih oboroženih sil do odločitve o razglasitvi drugačnega stanja obvelja stanje nepričakovanega napada. Stanje nevarnosti vlada lahko razglasi ob naravni ali drugi nesreči, ki ogroža življenje in lastnino (The New Fundamental Law of Hungary 2011, 48.–53. člen).

V Zakonu o upravljanju ob nesrečah (2011) je opredeljena tudi nesreča oziroma katastrofa. Predstavlja dogodek, ki tako ogroža ljudi, premoženje in infrastrukturo, da spopadanje z njo ni mogoče znotraj običajnih pristojnosti in sodelovanja med organi.

Mehanizmi za razglasitev kriznega stanja oziroma kriznih razmer

Parlament razglasi stanje nacionalne krize (ob vojaški grožnji), izredno stanje ali stanje preventivne obrambe. Z razglasitvijo nacionalne krize aktivira svet za nacionalno obrambo, ki upravlja (usklajuje, odloča) krizo. Če parlament ni operativen, lahko krizno stanje razglasi predsednik države. Prav tako parlament ali predsednik razglasita izredno stanje, v katerem odločitve v večini sprejema predsednik. V stanju preventivne obrambe, ki ga za določeno obdobje razglasi parlament, odločanje prevzame vlada. Ta lahko sama razglasi stanje nevarnosti, v katerem tudi sprejema odločitve, medtem ko prevzame tudi usklajevanje in odločanje ob nepričakovanem napadu na državo, vse do odločitve o razglasitvi drugega stanja (The New Fundamental Law of Hungary, 2011; Takacs in Matczak, 2013).

Mehanizmi za ocenjevanje ogrožanja nacionalne varnosti in krizno opozarjanje

Situacijo in ogrožanje ocenjujejo državni organi. Večino ocen tveganja na državni ravni pripravi ministrstvo za notranje zadeve, na lokalni ravni pa ocene pripravljajo županovi svetovalci za delovanje v krizah (v vseh večjih mestih je zaposlen strokovnjak za varnost, ki ob krizi, nesreči ali drugem dogodku svetuje županu ali regionalnim oblastem). Za nekatera področja se pripravljajo posebne ocene glede na vrsto dogodka ali nesreče (zaščita pred poplavami in gozdnimi požari, zaščita kritične infrastrukture ter plazovi), ki jih pripravijo pristojne oblasti.

Od leta 2012 imajo na Madžarskem nov informacijski sistem s poenotenim alarmnim sistemom. Obstajajo tudi posebni sistemi za opozarjanje na neposredno nevarnost, kot so meteorološki opozorilni sistemi ob jezerih, na neposredno nevarnost prebivalce opozarjajo tudi s sistemom siren, uporabo zvočnikov, celo cerkvenih zvonov. Za primer grožnje jedrske nesreče pa se uporablja kombinacija siren in javnih zvočnikov. V teku je več projektov za zgodnje opozarjanje, med njimi »MoLaRi«, s katerim se ocenjuje ogroženost zaradi kemikalij in strupenih plinov, ter sistem za preprečevanje jedrskih nesreč, obstajajo pa še številni sistemi za zaznavanje neviht (Takacs in Matczak, 2013).

Mehanizmi za načrtovanje KUV ter izvajanje vaj in simulacij

Načrtovanje kriznega upravljanja oziroma vodenja poteka na vseh ravneh in temelji na ocenah tveganja. Na lokalni ravni načrte za preprečevanje kriz pripravljajo županovi svetovalci za delovanje v krizah. Na ravni države se načrti pripravljajo na ravni vlade, pomembno vlogo pa imajo tu ministrstvo za notranje zadeve kot nosilec varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter pristojni iz nacionalnega generalnega direktorata za upravljanje ob nesrečah.

NDGDM pripravlja osrednji načrt za upravljanje nesreč, potrdi ga ministrstvo za notranje zadeve.

Mehanizmi za operativno krizno odločanje, usklajevanje in vodenje kriznega odzivanja

Na državni ravni odločitve v večini primerov sprejema vlada (razen ob vojaškem napadu svet za nacionalno obrambo in v izrednem stanju predsednik države). Svet za nacionalno obrambo pa lahko ob tujem vojaškem napadu ali grožnji z njim, torej ob razglašeni nacionalni krizi, izvaja vse naloge, ki mu jih podeli parlament, ter vse naloge predsednika republike in vlade, sprejema odločitve o napotitvi madžarskih sil v tujino ali sprejemu tujih sil na svojem ozemlju, lahko pa sprejme tudi odloke, ki odložijo izvajanje nekaterih zakonov. V izrednih razmerah posebne ukrepe s posebnimi odloki uvede predsednik države, ki prav tako lahko prekine izvajanje nekaterih drugih zakonov in poseže po drugih izrednih ukrepih. V stanju preventivne obrambe, nevarnosti in nepričakovanega napada pa odločitve o izrednih ukrepih in prenehanju nekaterih zakonov sprejema vlada.

Najpomembnejši organ na tem področju pa je DMGCC, ki je medresorsko koordinacijsko telo, ki zagotavlja doslednost med resorji. Vodi ga predsednik vlade, v njem pa so še relevantni ministri, sestankov se lahko udeležijo tudi direktorji vladnih agencij, poveljnik oboroženih sil in vodje drugih organizacij. Je organizacija, ki podpira vlade odločitve. Operativne naloge usklajuje center za krizno upravljanje, ki presoja ukrepe in zbira informacije. Center upravlja DMGCC (The New Fundamental Law of Hungary, 2011; Takacs in Matczak, 2013).

Krizni informacijsko-komunikacijski podporni mehanizem

Nacionalno združenje za radijske signale in informacijsko-komunikacijsko tehnologijo omogoča nemoteno delovanje medijev in elektronskih komunikacijskih naprav, poštnih ter informacijskih storitev. Organ ima pomembno vlogo pri zagotavljanju nemotene komunikacije med akterji kriznega upravljanja in varstva pred naravnim in drugimi nesrečami (National Media and Infocommunications Authority, 2015).

Večina organov uporablja informacijsko tehnologijo, ki temelji na tehnologiji Tetra.

Mehanizmi za pokrizno analiziranje in vrednotenje

Na ravni nesreč se po odpravi njenih posledic znotraj DMGCC opravi analiza, v kateri se ocenijo sprejeti ukrepi (Takacs in Matczak, 2013).

Mehanizmi za komuniciranje z javnostmi

Najpomembnejši element pri obveščanju javnosti so mediji, ki v krizah obveščajo javnost in izdajajo javna obvestila. Pri obveščanju javnosti sodelujejo predvsem tiskovni predstavniki različnih organizacij. Informacije o preventivnih ukrepih, pripravah na krizo in ocene ogroženosti na nacionalni ravni so dostopne na straneh različnih organizacij. Tako so na voljo na lokalni oziroma regionalni in nacionalni ravni spletne strani z informacijami o krizi ter sistem obveščanja prek radia oziroma televizije. Oblasti na vseh ravneh uporabljajo tudi družbena omrežja, prek katerih prebivalstvu posredujejo kratke informacije o krizi (Takacs in Matczak, 2013).

II. SINTEZA MEHANIZMOV

Mehanizmi za ocenjevanje ogrožanja nacionalne varnosti in krizno opozarjanje

V večini analiziranih držav se pripravljajo ocene tveganja varnosti na resorni ravni, te prevladujejo v Avstriji, kjer nadresornih ocen načeloma ni, pripravlja jih le SKKM, ki deluje pri ministrstvu za notranje zadeve, a te ocene niso dovolj celovite. Znotraj ministrstva ocene nacionalne varnosti pripravljajo tudi na Madžarskem, kjer drugih ocen ni. Na Švedskem in Nizozemskem ocene tveganja nacionalne varnosti pripravljajo vladni organi, ki delujejo pod vodstvom ministrstva (sekretariat za usklajevanje in NCTV). Hkrati na Nizozemskem ocenjujejo varnostno situacijo na najvišji ravni, na ravni MCC. Na ravni predsednikov vlad in ministrov pa se ocenjevanje varnostne situacije in krizno opozarjanje izvajata še na Češkem, Hrvaškem in v Italiji.

Pomembno k ocenjevanju prispevajo tudi nacionalni organi za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami ter za civilno zaščito, še posebno na Švedskem, v Avstriji in na Hrvaškem.

V večini analiziranih držav ocenjevanje varnostne situacije poteka na dveh ravneh, na ravni ministrstev in organa oziroma vladne službe, ki pripravlja celovito oceno tveganja nacionalne varnosti.

Mehanizmi za načrtovanje kriznega upravljanja ter izvajanje vaj in simulacij

Načrtovanje se v večini proučevanih držav izvaja že na ravni ministrstev, le v Avstriji ga na nižji ravni izvajajo deželne oblasti. Pomembno vlogo pri oblikovanju nacionalnih načrtov za krizno upravljanje imajo tudi posamezna ministrstva, za notranje zadeve na Češkem, v Avstriji, Italiji in na Madžarskem, za obrambo na Švedskem in v Italiji ter za varnost in pravosodje na Nizozemskem, kjer znotraj omenjenega ministrstva nacionalni krizni center pripravlja nacionalni krizni načrt. Pri pripravi načrtov v Italiji poleg ministrstev za obrambo in notranje zadeve sodelujeta tudi ministrstvo za zdravje ter oddelek za civilno zaščito pri predsedniku vlade, po nekaterih državah pa so v načrtovanje vključene tudi nacionalne organizacije za zaščito in reševanje (npr. Italija in Madžarska). Edini politični organ, ki sodeluje pri načrtovanju, pa še to zgolj pri usmerjanju, usklajevanju in ocenjevanju načrtov, je češki svet za nacionalno varnost.

V večini proučevanih držav se izvajajo resorna usposabljanja, vaje in simulacije. Kot načrtovanje se tudi nekatera usposabljanja in vaje v Avstriji izvajajo na ravni dežel. Na Nizozemskem vaje na nacionalni ravni organizira NCC pri ministrstvu za varnost in pravosodje, ki pripravlja že načrte za krizno upravljanje, na Hrvaškem pri izvedbi vaj in simulacij sodeluje več ministrstev, na Češkem pa nacionalne vaje in simulacije v večini izvaja ministrstvo za notranje zadeve oziroma generalni direktorat gasilsko-reševalne službe FRS. V drugih državah nekatere vaje organizirajo tudi vladne službe, npr. oddelek za civilno zaščito pri predsedniku vlade v Italiji, sekretariat za usklajevanje kriznega upravljanja na Švedskem ter specializirane zvezne agencije in akademije v Avstriji. Najpomembnejšo vlogo pri organizaciji in izvedbi izobraževanja, usposabljanja, vaj in simulacij pa imajo v večini držav nacionalne organizacije za zaščito in reševanje (švedska agencija za civilne krize in nesreče, hrvaški nacionalni direktorat zaščite in reševanja ter nacionalni generalni direktorat za

upravljanje ob nesrečah na Madžarskem) ter prostovoljne organizacije (v Avstriji, na Hrvaškem in Madžarskem).

V Sloveniji tako kot v proučevanih državah načrtovanje kriznega upravljanja poteka na ravni ministrstev, nadresorsko načrtovanje pa le na ravni ministrstva za obrambo, kjer ima tako kot v Italiji in na Madžarskem pomembno vlogo pri načrtovanju na nacionalni ravni tudi uprava za zaščito in reševanje. Praksa v primerljivih in sosednjih državah kaže, da različna ministrstva pripravljajo resorne načrte za krizno upravljanje, hkrati pa eno izmed ministrstev prevzame oblikovanje načrtov na nacionalni ravni. V Sloveniji imamo nadresorske načrte na obrambnem področju ter na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Druga področja razmere rešujejo znotraj zmogljivosti resorja. V Sloveniji ni skupne ureditve načrtovanja kriznega upravljanja, v krizi, katere razsežnosti bi presegle zmogljivosti resorjev, pa se lahko uporabijo zmogljivosti in izvedejo aktivnosti iz obrambnih načrtov ter načrtov varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Krizni informacijsko-komunikacijski podporni mehanizem

Večina proučevanih držav, razen Hrvaške in Madžarske, nima samostojnega centra oziroma službe, ki bi organom kriznega upravljanja zagotavljala informacijsko-komunikacijsko podporo. Večina omenjenih centrov oziroma služb deluje znotraj ministrstva (češki operativno-informacijski center in avstrijski zvezni mehanizem za zaščito pred krizami in nesrečami s centrom za krizno komuniciranje delujeta pri ministrstvu za notranje zadeve, nizozemski nacionalni krizni center s krizno komunikacijsko enoto deluje pri ministrstvu za varnost in pravosodje). Podobno tudi v Italiji deluje situacijska soba znotraj oddelka za civilno zaščito pri predsedniku vlade. Na Hrvaškem podporo akterjem kriznega upravljanja daje samostojen zavod za varnost informacijskih sistemov. Na Madžarskem nemoteno komunikacijo med akterji kriznega upravljanja omogoča samostojni nacionalni organ za medije in informacijsko-komunikacijsko tehnologijo. Poseben organ oziroma platformo pa imajo na Švedskem, kjer deluje skupina za informacijsko varnost, ki je nekakšna mreža organov in agencij, ki so vsaka na svojem področju odgovorne za informacijsko-komunikacijsko podporo akterjem kriznega upravljanja in se sestajajo vsaka dva meseca, odgovornost nad delovanjem skupine pa ima švedska agencija za civilne krize in nesreče, ki je hkrati tudi skrbnik informacijskih sistemov, ki jih uporabljajo javne organizacije v sistemu kriznega upravljanja.

Na Češkem in v Italiji se v centra, ki dajeta informacijsko-komunikacijsko podporo akterjem kriznega upravljanja (operativni center in situacijska soba – SSI), vsak dan stekajo informacije operativno-informacijskih centrov gasilskih služb na Češkem ter drugih reševalnih služb, policije, oboroženih sil in obveščevalnih služb v italijanski SSI. V stalno sestavo te so vključeni predstavniki omenjenih organizacij in še nekaterih drugih. Informacijsko-komunikacijsko podporo pa na dnevni ravni političnemu kriznemu organu (torej svetu za nacionalno varnost) daje le češki operativno-informacijski center pri ministrstvu za notranje zadeve, ki pa mu lahko posreduje le informacije o aktivnosti gasilskih služb. Informacijsko-komunikacijska podpora strateške ravni v večini držav je omejena le na krizno oziroma izredno stanje, v miru pa informacijsko-komunikacijski centri oziroma službe le zbirajo, obdelujejo in preverjajo informacije.

Informacijsko-komunikacijski podporni centri in organi KUV v proučevanih državah uporabljajo različno tehnologijo; različna tehnična komunikacijska sredstva (npr. digitalne radijske povezave PEGAS na Češkem, komunikacijsko linijo Ringleitung v Avstriji), različne tehnično-informacijske sisteme (npr. EMOFF, ARGIS, MONIS in PREMIS na Češkem, WIS in RAKEL, ki temelji na tehnologiji Tetra na Švedskem, pa tudi na Madžarskem so v uporabi sistemi, ki temeljijo na tehnologiji Tetra), ki so ponekod povezani med seboj, drugod niso.

Mehanizmi za pokrizno analiziranje in vrednotenje

Pokrizno analiziranje in vrednotenje poteka v proučevanih državah na različnih ravneh. Na Nizozemskem in v Avstriji pristojno ministrstvo (tisto, ki je vodilo krizno upravljanje) po krizi izvede oceno ukrepov ter izda poročilo. Na Nizozemskem je vodilni običajno minister za varnost in pravosodje, zato on samostojno ali v sodelovanju z drugimi ministrstvi izvede pokrizno analizo in oceno, v Avstriji pa pri analiziranju in vrednotenju lahko sodelujejo tudi druge državne in zasebne organizacije ter različni strokovnjaki. Na Hrvaškem in v Italiji po krizi na državni ravni različni državni organi (tudi inšpekcijski) ter strokovne institucije opravijo politične in strokovne analize predkriznih in kriznih ukrepov, pripravijo poročila in priporočila. Poleg tega se v Italiji znotraj nacionalnega odločitvenega centra v krizi oblikuje odbor za opazovanje in ocenjevanje situacije ter razvoj krize, ki po krizi pripravi tudi oceno škode. Podobno je na Nizozemskem na ravni vpletenih ministrstev že med krizo oblikovana ekipa za spremljanje krize, ki ocenjuje posledice in škodo, sestavita jo medministrski ali ministrski odbor za krizno upravljanje, nima pa pomembne vloge pri pokriznem analiziranju in vrednotenju. Edini državi, v katerih vlada za celovito pokrizno analizo in oceno imenuje vladnega komisarja oziroma nevladno komisijo, sta Madžarska in Švedska, kjer medagencijske ocene in analize ukrepov opravi nacionalni center za raziskave kriznega upravljanja in usposabljanja CRISMART, ki v pokrizno analizo vključi vse pomembne krizne akterje.

Na Češkem analizo pripravi organ, ki v krizi na nacionalni ravni usklajuje vse vpletene akterje, torej osrednji krizni štab.

V vseh proučevanih državah po nesrečah in krizah, ki zahtevajo aktiviranje posebnih kriznih struktur, pripravijo analize, evalvacije ali poročila, v večini primerov se to opravi na ravni organov, ki so v krizi prevzeli usklajevanje, ali na ravni resorjev, ki so v krizi vodili organ za usklajevanje.

Mehanizmi za komuniciranje z javnostmi

V večini proučevanih držav (Češka, Avstrija, Hrvaška in Madžarska) z javnostmi v krizi komunicirajo tiskovni predstavniki organov ali organizacij, ki sodelujejo pri KUV. Na Češkem poleg tiskovnih predstavnikov z javnostmi komunicirata tudi vodstvo organov KUV in vodstvo operativnih organov na terenu. Podobno na Švedskem z javnostmi komunicirajo predstavniki in vodje organov, na ravni katerih je do krize prišlo. V Italiji je praksa nekoliko drugačna, saj komuniciranje z javnostmi izvaja oddelek za civilno zaščito pri predsedniku vlade, ki je aktiviran tudi za odzivanje na večino kriz v državi. Edina država, ki ima za komuniciranje z javnostmi samostojen organ, to je osrednjo nacionalno ekipo za krizno komuniciranje, je Nizozemska.

III. RAZMERJE NESREČA – KRIZA

Na *Nizozemskem* krizno upravljanje obsega ukrepe in ureditve, ki jih je uvedla vlada v sodelovanju z drugimi organizacijami za vzdrževanje (nacionalne) varnosti pred in med krizo ter po njej (Crisis Management Policy Plan, 2004–2007, 2004). Zaradi dobre razvitosti sistema pomoči ob nesrečah je bilo to temeljno izhodišče za organiziranje kriznega upravljanja (The Netherlands' National Manual on Decision-Making in Crises, 1998). Intervjuji s strokovnjaki so pokazali, da jim je delitev med kriznim upravljanjem in upravljanjem ob nesrečah jasna. Upravljanje ob nesrečah se namreč nanaša na operativno in fizično odzivanje na nesreče, s poudarkom na odpravljanju posledic. Krizno upravljanje pa je bolj politično in se nanaša na odločanje. V tem smislu je upravljanje ob nesrečah sestavni del kriznega upravljanja (Intervju z Rosmuller, Nils, 2005; Intervju z Lettinga, Gerard, 2005). Nesreče lahko spadajo v fazo predkriznega obdobja, a se, če so večjega obsega, nadaljujejo v začetek krize. Nesreče večjih razsežnosti, ki že prehajajo v krizo, pa se obvladujejo znotraj kriznega upravljanja. Krizno upravljanje je združeno v ministrstvu za varnost in pravosodje.

Na *Madžarskem* je ločen sistem upravljanja kriz in nesreč. Nesreče upravlja vladni odbor za upravljanje ob nesrečah, ki usklajuje delovanje resorjev, vodi pa ga predsednik vlade. Po razglasu stanja krize v parlamentu (ob vojaški ogroženosti), prevzame krizno upravljanje svet za nacionalno obrambo (pri vladi), katerega član je prav tako predsednik vlade. V drugih primerih (izredno stanje, stanje »preventivne obrambe« in nevarnosti ter ob nepričakovanem napadu) pa odločanje preide na predsednika države ali vlado (The New Fundamental Law of Hungary, 2011).

Češka ima ločen sistem upravljanja kriz in varstva pred nesrečami. Najpomembnejša organa na področju kriznega upravljanja sta svet za nacionalno varnost in osrednji krizni štab, ki sta posvetovalno in operativno telo vlade in se aktivirata ob tveganju ali neposredni krizni situaciji. Za upravljanje nesreč pa so pristojne združene reševalne službe (FRS) pri ministrstvu za notranje zadeve. V FRS spadajo gasilska reševalna služba, reševalne službe in policija (Koutkova, 2016).

Na *Hrvaškem* sta sistema kriznega upravljanja in varstvo pred nesrečami ločena. Ob krizi delujejo svet za nacionalno varnost ter druga posvetovalna, administrativna in operativna telesa pri uradu za nacionalno varnost, ki poroča in deluje skladno z usmeritvami predsednika vlade in države. Na področju varstva pred nesrečami in civilne zaščite je na nacionalni ravni najpomembnejši nacionalni direktorat za zaščito in reševanje (DUZS). Pod DUZS delujejo sektorji za civilno zaščito, gasilstvo in izobraževanje ter drugi.

V *Italiji* sta sistema kriznega upravljanja in varstva pred nesrečami ločena na administrativni ravni. Na operativni ravni pa se ukrepi večkrat prepletajo, saj je v krizah največkrat aktivirana le civilna zaščita. Oddelek zanjo je pri predsedniku vlade, in sicer kot operativno telo na področju zaščite in reševanja, medtem ko so oddelek za civilno obrambo, gasilci in reševalne službe pri ministrstvu za notranje zadeve. Ob večjih nesrečah oddelek za civilno zaščito prevzame usklajevanje, medtem ko vsi državni in drugi organi na vseh ravneh opravljajo svoje naloge. V krizi strateški politični odbor (predsednik vlade, ministri za obrambo, zunanje

zadeve in notranje zadeve, lahko tudi za gospodarstvo in finance) pri vladi sprejema nekatere odločitve (DPCM 5 maggio 2010 Organizzazione nazionale per la gestione di crisi, 2010; Di Camillo in drugi, 2013).

Na Švedskem sta krizno upravljanje in civilna zaščita (varstvo pred nesrečami) tesno prepletena znotraj agencije za civilne krize in nesreče (MSB) pri vladi, ki je pristojna na področju civilne zaščite, javne varnosti, obvladovanja izrednih razmer in civilne obrambe. Varstvo pred nesrečami je tako le ena izmed aktivnosti kriznega upravljanja (Government Office of Sweden, 2015). Ob krizi ali veliki nesreči se aktivirajo sekretariat za usklajevanje KUV in politično-svetovalna telesa, katerih primarne naloge so povezane s kriznim upravljanjem (svet za KUV, skupina za strateško usklajevanje idr.).

V Avstriji se krizno upravljanje in vodenje ter civilna zaščita prepletajo. Za civilno zaščito ter varstvo pred nesrečami je odgovorno predvsem ministrstvo za notranje zadeve (oddelek II/4 za civilno zaščito, krizno upravljanje in varstvo pred nesrečami). Ob veliki nesreči (npr. jedrski) bi usklajevanje prevzel ta oddelek, sestavljen iz predstavnikov različnih ministrstev in deželnih provinc, ki so zadolženi za varstvo pred nesrečami. Znotraj ministrstva za notranje zadeve, ki je od leta 2003 osrednji organ civilne zaščite in hkrati kriznega upravljanja, delujeta tudi zvezni mehanizem za zaščito pred krizami in nesrečami (SKKM) ter center za krizno usklajevanje, ki delujeta tako na področju kriznega upravljanja kot civilne zaščite. Posvetovalno telo vlade je svet za nacionalno varnost (Bossong in Hegemann, 2013; Ministry of Interior of Austrian Republic, 2013).

Ugotovitve

1. Na Češkem, Švedskem, Hrvaškem, Madžarskem in v Italiji je osrednje telo kriznega upravljanja nacionalna vlada. Na Nizozemskem in v Avstriji struktura KUV ni umeščena k vladi, ampak k resorju. V obeh skupinah držav je osrednja funkcija odločanja vlada in predsednik vlade.
2. Na Hrvaškem, Češkem, Madžarskem, Nizozemskem in v Italiji obstaja konceptualna razlika med krizo in nesrečo. Načeloma so v teh državah vzpostavljeni ločene strukture in organi upravljanja kriz in nesreč (usklajevanje, odločanje, vodenje) na ravni države. Pri tem pa se na operativni ravni strukture vendarle povezujejo oziroma so tako za odpravljanje posledic krize kot nesreče aktivirane iste službe.
3. V Avstriji in na Švedskem so strukture za upravljanje kriz in nesreč povezane, pri čemer so odzivne strukture za krizo in nesrečo urejene znotraj skupnega organa (na Švedskem pri vladi, v Avstriji pri ministstvu za notranje zadeve).
4. Na Nizozemskem je kriza razumljena kot izbruh nesreče (torej tudi nesreča lahko preide v krizo) ali kot samostojen pojav, drugačen od nesreče. Na Švedskem je upravljanje krize ali nesreče pod vodstvom skupne agencije za civilne krize in nesreče, vendar pa je podobno kot na Nizozemskem upravljanje nesreče razumljeno kot ena izmed aktivnosti kriznega upravljanja. Opazimo tudi interpretacijo upravljanja naravnih in drugih nesreč kot

dejavnosti, ki se izvaja na operativni ravni, medtem ko je upravljanje krize političen proces na državni oziroma vladni ravni.

Medresorska projektna skupina *Sistem KUV v RS* krizo razume kot pojav, drugačen od naravne ali druge nesreče (npr. energetska, okoljska, migrantska, kibernetična, zdravstvena – boleznijo ljudi in živali, kriza in terorizem), pri čemer pa tudi naravna ali druga nesreča lahko preseže odzivne zmožnosti podsistema zaščite in reševanja in postane kriza.

IV. USKLAJEVANJE IN VODENJE V KRIZI

Na *Švedskem* so, dokler kriza ne doseže nadresorske ali nacionalne ravni, za izvajanje ukrepov zadolžene ravni oziroma resorji, na katerih je do krize prišlo, prav tako organizacije na ravni izbruha krize sprejemajo odločitve za KUV. Ko kriza preseže zmožnosti posameznega resorja, se aktivira sekretariat za usklajevanje KUV, ki je vladno telo pri uradu predsednika vlade, namenjeno usklajenemu odzivu na medresorske dogodke. To telo med krizo opazuje, vrednoti in analizira dogodke, izdaja situacijska poročila, poročila o vplivu krize na družbo, razvija ukrepe, izvaja vaje, usposabljanja ter pokrizne analize in ocene ukrepov. Služi tudi kot stična točka za ministrstva, med krizo podpira njihovo delo, še posebej pa pomaga pri usklajevanju, ki ga vodi vodja kriznega upravljanja (ministrstvo za pravosodje), vendar ne sprejema odločitev. Vlada sprejema politične odločitve in odreja naloge drugim organom, ko kompleksna kriza preide resorni ali regionalni okvir (nekatero operativne odločitve pa sprejemajo tudi vladne službe in uradi) ali ob razlitju nevarnih tekočin v morju in uhajanju radioaktivnih snovi iz jedrskih elektrarn (Government Offices of Sweden, 2015).

V *Avstriji* ob nesrečah usklajevanje vedno prevzame zvezni mehanizem za zaščito pred krizami in nesrečami (SKKM, umeščen k MNZ), ki ga vodi generalni direktor za javno varnost, v njem pa so predstavniki ministrstev, organizacij in medijev. Odločitve o ukrepih v določenih krizah sprejema zvezna vlada (gozdni požari, rudniške nesreče in epidemije), če pa gre za dogodke, ki jih upravlja deželna vlada, zvezna vlada daje usklajevalno in politično podporo, deželni glavar pa odloča o odzivu in upravlja krizo (Bossong in Hegemann, 2013).

Na *Češkem* je osrednji krizni štab delovno telo vlade za usklajevanje v krizah (sestavljajo ga namestniki vseh ministrov, vodja urada vlade, direktor urada za jedrsko varnost, namestnik direktorja uprave za državne rezerve, direktor nacionalnovarnostnega urada, direktor urada za javni informacijski sistem ter viceguverner banke). Ob vojaških operacijah ga vodi minister za obrambo, drugače pa minister za notranje zadeve. Odločitve v krizah državnih razsežnosti sprejema vlada, svet za nacionalno varnost (predsednik vlade, ministri za zunanje in notranje zadeve, za obrambo in finance ter industrijo, trgovino, promet, zdravje in informatiko) pa ocenjuje razmere in ukrepe, ki jih predlaga osrednji krizni štab ter predlaga rešitve vladi, vendar ne odloča – je le svetovalno telo. Ob dogodkih manjših razsežnosti se odločanje in usklajevanje pomakneta na nižje ravni (Koutkova, 2016).

Na *Nizozemskem* se krizne ministrske ekipe oblikujejo znotraj ministrstev, usmerjajo odziv na ravni resorjev, če pa kriza preseže to raven, se v nacionalnem kriznem centru na pobudo

direktorja nacionalnega usklajevalnega organa za varnost in protiterorizem NCTV (ministrstvo za varnost in pravosodje) aktivira najprej svetovalna ekipa, ki oceni situacijo, predlaga rešitve in presodi o potrebi po aktivaciji medresorskega odbora ICCb (generalni direktorji/sekretarji iz ministrstev) ali ministrskega odbora MCCb (ministri). Medresorski odbor za KUV (generalni sekretar MNZ, generalni direktorji ali/in sekretarji ministrstev, na katera vpliva kriza; razširjena sestava vključuje vsa ministrstva) prevzame usklajevanje in je pristojen za sprejemanje obvezujočih odločitev, če kriza ne preseže zmožnosti posameznega resorja. Če medresorski odbor ne more krize upravljati sam, se aktivira ministrski odbor za KUV (predsednik vlade, minister za usklajevanje = minister za notranje zadeve, minister prizadetega resorja; v razširjeni sestavi so vsi ministri), ki se sestane na pobudo svetovalne ekipe ali ministra, ki usklajuje KUV. Ministrski odbor prevzame usklajevanje ter sprejema obvezujoče odločitve. Medresorski in ministrski odbor delujeta v nacionalnem kriznem centru (podpira delovanje vpletenih v KUV). To je politično-administrativni organ, ki politične sklepe prevaja v operativne usmeritve, daje informacijsko podporo organom odločanja v krizah in usklajuje izmenjavo informacij. V nacionalnem kriznem centru delujeta krizna koordinacijska in krizna komunikacijska enota (National Coordinator for Security and Counterterrorism, 2013).

Na *Hrvaškem* sta na nacionalni ravni osrednji odločevalski in usklajevalni telesi v krizah vlada in svet za nacionalno varnost. Sestavljajo ga predsednik republike, predsednik vlade, ministri za obrambo, notranje in zunanje zadeve ter pravosodje, svetovalac predsednika republike za nacionalno varnost, načelnik generalštaba, direktor varnostne in obveščevalne agencije, direktor vojaške varnostne in obveščevalne agencije ter vodja urada sveta za nacionalno varnost, večkrat tudi predsednik parlamenta, lahko pa še drugi, če je treba. Svet sprejema smernice o ukrepih, odobri tudi mednarodno sodelovanje. Odločitve o kriznem odzivanju pa sprejema vlada (Samardžija in drugi, 2014; Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost, 2015).

Na *Madžarskem* se v nacionalni krizi (ob oboroženem napadu) aktivira svet za nacionalno obrambo, ki sprejema odločitve in vodi ter usklajuje odziv na krizo. Sestavljajo ga predsednik države, ki svetu predseduje, predsednik parlamenta, vodje parlamentarnih skupin, predsednik vlade in ministri ter poveljnik oboroženih sil kot posvetovalni član. Pooblastila za odločanje mu določi parlament, ko razglasi stanje krize. Z aktiviranjem mu pooblastila za usklajevanje in odločanje v krizi poverita tudi predsednik vlade in države. Svet za nacionalno obrambo odloča tudi o aktiviranju oboroženih sil, prisotnosti tujih oboroženih sil, izrednih ukrepih, lahko sprejema tudi uredbe, ki začasno odložijo izvajanje nekaterih zakonov. V izrednih razmerah ima takšna pooblastila predsednik republike, za preventivno obrambo pa vlada. Ta odloča in ukrepa tudi ob nepričakovanem napadu, vse do odločitve parlamenta, da razglasi drugo stanje (npr. izredno ali državno krizo). V večini primerov tako odloča vlada (The New Fundamental Law of Hungary, 2011; Takacs in Matczak, 2013).

V *Italiji* je strateško politični odbor najpomembnejši odločevalski organ, ki ima pristojnost sprejemanja nekaterih odločitev. Sestavljajo ga predsednik vlade, ministri za obrambo, zunanje in notranje zadeve, lahko tudi za gospodarstvo in finance. Deluje v tesni povezavi z vlado. Na srečanjih tega odbora lahko sodelujejo še podsekretar predsednika vlade, generalni sekretar vlade, poveljnik oboroženih sil in generalni sekretar ministrstva za zunanje zadeve.

Večina organov kriznega upravljanja je lahko odgovorna za usklajevanje med akterji na ravni, na kateri deluje (DPCM 5 maggio 2010 Organizzazione nazionale per la gestione di crisi, 2010; Di Camillo in drugi, 2013), na državni ravni pa je usklajevanje v rokah predsednika vlade oz. to funkcijo običajno od njega prevzame kar Oddelek za civilno zaščito.

Ugotovitve

1. Vse države imajo osrednji usklajevalni organ, ki upravlja krizo (politično in operativno usklajuje delovanje resorjev, civilnih organizacij, gospodarskih subjektov idr.), pri čemer govorimo o krizi državnih razsežnosti, ki preseže odziv enega samega resorja.
2. Na Nizozemskem in v Italiji (določene odločitve) odločitve o ukrepih med krizo sprejemajo za to ustanovljeni organi, ki skrbijo tudi za medresorsko in širše usklajevanje ter vodenje.
3. Na Švedskem, Češkem, na Hrvaškem in Madžarskem ter v Avstriji (tri vrste nesreč) odločitve o ukrepih med krizo sprejema vlada. Ta ima podrejene organe, ki zagotavljajo politično in operativno podporo (medresorsko in širše usklajevanje).
4. V državah s sistemsko urejeno organizacijsko strukturo, ki med krizo prevzame določeno funkcijo kriznega upravljanja (usklajevanje, vodenje ali svetovanje), je njen del tudi predsednik vlade (na Hrvaškem in Madžarskem tudi predsednik države). V preostalih analiziranih državah pa najpomembnejše funkcije ob krizah zagotavlja vlada. Obakrat je torej predsednik vlade temeljna institucija pri kriznem upravljanju in sodeluje pri sprejemanju odločitev.

Celovit sistem kriznega upravljanja pomeni nadgradnjo sedanjega sistema nacionalne varnosti, in sicer z vidika upravljanja na ravni vlade. Upravljanje prehaja na višje ravni z večanjem intenzitete dogodka. Ko ta doseže raven krize, se prenese na najvišjo državno raven, torej na raven vlade. Glede na to, da govorimo o krizi, ki po svojih značilnostih in vplivih prizadene državo, je smiselno, da je struktura kriznega upravljanja in vodenja umeščena k vladi, ki je tudi nosilka odzivanja na krizo (glej zgornjo definicijo – o krizi govorimo le takrat, ko dogodki presežejo odzivne zmožnosti posameznega resorja ali podsistema sistema nacionalne varnosti).

Možnost: dogodke, ki ne spadajo med naravne in druge nesreče in so obvladljivi znotraj posameznega resorja oziroma podsistema nacionalne varnosti ali so obvladljivi s sodelovanjem dveh in več resorjev ali podsistemov, smo opredelili kot področne krize, dogodke, ki jih upravlja vlada, pa kot kompleksne krize.

Predsednik vlade je nujno vključen v reševanje dogodka, ki preraste v krizo. Pristojnosti odločanja so pri vladi, v vsakem primeru pa je ob krizi treba pri vladi zagotoviti odločanje, vodenje, medresorsko usklajevanje, komuniciranje, informacijsko podporo itn.

V. RAZGLASITEV KRIZE IN AKTIVIRANJE KRIZNEGA UPRAVLJANJA

Razlogi za razglasitev

Po razglasitvi bi veljal spremenjen oziroma drugačen režim. Na primer: postopki naročanja bi bili hitrejši, pristojnost usklajevanja, usmerjanja in vodenja pa bi prevzel vodja sekretariata SNAV, s čimer bi se povečale njegove pristojnosti.

Na *Nizozemskem* čim dlje vztrajajo pri upravljanju po veljavni zakonodaji. Po zakonu o kriznih stanjih pa lahko krizno oziroma izredno stanje razglasi kralj na priporočilo ministrskega predsednika. Delovanje organov za KUV ni povezano z razglasitvijo krize (nekateri delujejo že pred razglasitvijo). Krizno zakonodajo je mogoče sprejemati, ko običajna pooblastila ne zadoščajo več za obvladovanje kriznih razmer. Ločijo dve kategoriji, omejeno in neomejeno krizno stanje.

Krizne mehanizme na resorni ravni aktivira minister, ki tudi zaprosi za aktiviranje ministrskega koordinacijskega centra (DCC), ki deluje znotraj resorja. Če kriza posega na več področij, se na pobudo direktorja NCTV, v nacionalnem kriznem centru (NCC) sestane svetovalna skupina. Ta nadalje odloči, ali je treba aktivirati medresorski (ICCb) ali ministrski odbor za KUV (MCCb), ki se lahko aktivirata tudi na pobudo vsaj enega izmed stalnih članov ali generalnega direktorja oziroma sekretarja na pristojnem ministrstvu (za MCCb pa ministra prizadetega resorja) (National Coordinator for Security and Counterterrorism, 2013).

Na *Češkem* parlament na predlog vlade razglasi stanje ogroženosti in vojno, izredno stanje pa razglasi vlada ob nesrečah. Najpomembnejši politični organ v češkem sistemu nacionalne varnosti je svet za nacionalno varnost, ki se sestaja redno, vsake tri mesece, glede na letni delovni načrt ali navodila oziroma zahtevo predsednika vlade. Tudi srečanja odbora sveta za nacionalno varnost (le za ocenjevanje varnostne situacije) skliče predsednik vlade, ki odbor tudi vodi. Osrednji krizni štab, ki je operativno telo vlade in eno izmed teles sveta za nacionalno varnost, se aktivira ob tveganju ali neposredni krizni situaciji, o čemer odloči predsednik vlade, v njegovi odsotnosti pa podpredsednik. Srečanja kriznega štaba naprej sklicuje njegov vodja (ob vojaških grožnjah minister za obrambo, drugače pa minister za notranje zadeve). Predlog o aktiviranju osrednjega kriznega štaba lahko predsedniku vlade poda član vlade (Koutkova, 2016).

Na *Madžarskem* parlament razglasi stanje krize, izredno stanje ali stanje preventivne obrambe. Z razglasitvijo nacionalne krize se aktivira svet za nacionalno obrambo, ki upravlja (usklajuje, odloča) krizo (ob vojaški ogroženosti). Če parlament ni operativen, lahko krizno stanje razglasi predsednik države. Prav tako parlament ali predsednik razglasi izredno stanje, v katerem odločitve v večini sprejema predsednik države, pri tem pa ga nadzoruje parlament, če je operativen (drugače pa parlamentarni odbor za obrambo). V stanju preventivne obrambe, ki ga za določeno obdobje razglasi parlament, odločanje prevzame vlada. Ta lahko sama razglasi stanje nevarnosti, v katerem tudi sprejema odločitve, medtem ko prevzame tudi usklajevanje in odločanje ob nepričakovanem napadu na državo, vse do odločitve o razglasitvi drugega stanja (The New Fundamental Law of Hungary, 2011; Takacs in Matczak, 2013).

Švedska nima posebnih določb za razglasitev kriznega stanja. Organi kriznega upravljanja se ne aktivirajo le ob krizah, saj sta sekretariat za usklajevanje KUV in vodja KUV stalni vladni telesi, za kateri infrastrukturo zagotavlja ministrstvo za pravosodje. Svet za KUV pa je le forum za izmenjavo informacij med ministrstvi, vladnimi organi in agencijami, sestane pa se dvakrat na leto, ob krizi lahko tudi večkrat, ni pa podatkov, kdo skliče sejo ob rednih in izrednih srečanjih (Bakken in Rhinard, 2013).

Avstrija nima posebnih določb za razglasitev kriznega stanja. Ob krizah se aktivira svet za nacionalno varnost, ki ga skliče zvezni kancler, prav tako mora kancler sklicati sejo sveta, če tako zahtevata dva njegova člana z glasovalno pravico. Zvezni mehanizem za zaščito pred krizami in nesrečami (SKKM) pa se ne aktivira le ob krizah, saj znotraj ministrstva za notranje zadeve deluje v obdobju pred krizo (Bossong in Hegemann, 2013).

Na *Hrvaškem* nimajo definiranega kriznega stanja, poznajo pa izredno stanje, ki se razglasi po privolitvi parlamenta ali predsednika države. V krizi na nacionalni ravni (ali izrednem stanju) se aktivira svet za nacionalno varnost, katerega seje skličeta predsednik republike in predsednik vlade skupaj. Seje sveta za usklajevanje obveščevalnih in varnostnih služb skličeta predsednik sveta in podpredsednik vsaj enkrat na mesec, med krizo večkrat. Vsi preostali organi v nacionalnovarnostnem sistemu so stalni in se ne aktivirajo le med krizo (Narodne novine, 2004).

V *Italiji* lahko vlada ali parlament z uredbo uvede izredne ukrepe ob izrednih oziroma kriznih razmerah, vojno stanje pa razglasi parlament. Strateški politični odbor (svet ministrov) in nacionalni odločitveni center sta aktivirana le v krizi. Strateški politični odbor se sestane na pobudo oziroma zahtevo vsaj enega ministra iz odbora (DPCM 5 maggio 2010 Organizzazione nazionale per la gestione di crisi, 2010).

Ugotovitve

1. Kriza se razglasi na Nizozemskem (kralj), Madžarskem (parlament) in v Italiji (vlada ali parlament), pri čemer na Nizozemskem mehanizem KUV aktivira pristojni minister, na Madžarskem se z razglasom aktivira svet za nacionalno obrambo in v Italiji strateški politični odbor, in sicer na pobudo vsaj enega ministra iz odbora.
2. Na Češkem, Švedskem, Hrvaškem in v Avstriji nimajo uradnega kriznega stanja in ga tako tudi ne razglašajo. Na Češkem osrednji krizni štab aktivira predsednik vlade, na Švedskem so organi KUV stalna telesa, ki se ne aktivirajo le ob krizi, v Avstriji svet za nacionalno varnost aktivira zvezni kancler, na Hrvaškem pa svet za nacionalno varnost skličeta predsednika vlade in države.

Definiranje neke situacije kot krize ima lahko odločilen vpliv na nadaljnji razvoj dogodkov, lahko povzroči pretiran odziv, kolektivni stres in neustrezne odločitve, po drugi strani pa lahko mobilizira krizne norme, postopke in pravila. V Sloveniji razglasitev kriznega stanja ni nujna (posebno, ker ni ustavna kategorija), bi se pa z aktiviranjem strukture KUV uveljavila drugačna pravila delovanja in pristojnosti kot v običajnih razmerah. Struktura bi se aktivirala,

ko bi predsednik vlade ali pristojni organ s področja, na katerem pride do stopnjevanja ogrožanja, skupaj s predsednikom vlade ocenil, da situacija presega njegove zmožnosti in potrebuje celovit odziv vlade. Odzivanje na krizo bi se takrat preneslo na medresorsko raven.

VI. NORMATIVNOPRAVNA UREDITEV V IZBRANIH PRAVNIH SISTEMIH

Pri pripravi predloga smo proučili tudi nekatere primerljive države. Države, vse članice EU, so bile izbrane zaradi primerljive velikosti, izjemno razvitega sistema kriznega upravljanja in vodenja ter razvitosti proučevanja sistema in dobrih praks, ali pa so bile izbrane zaradi svojega položaja in praktičnega vpliva na RS (sosednje države).

Na Švedskem se, ko kriza preseže zmožnosti upravljanja posameznega resorja, aktivira sekretariat za usklajevanje KUV, ki je vladno telo pri uradu predsednika vlade. Sekretariat je namenjen usklajenemu odzivu na medresorske dogodke. To telo med krizo opazuje, presoja in analizira dogodke, izdaja situacijska poročila, poročila o vplivu krize na družbo, razvija ukrepe, izvaja vaje in usposabljanja ter pripravlja pokrizne analize in ocene ukrepov, vendar ne sprejema odločitev. Vlada sprejema politične odločitve, o kriznem upravljanju in vodenju odloča predsednik vlade, njemu pa so odgovorni ministri, ki izvajajo ukrepe znotraj resorjev (Government Offices of Sweden, 2015). Kriza je v zakonih in vladnih dokumentih opredeljena kot »/.../dogodek, ki vpliva na veliko ljudi in na velik del družbe ter grozi temeljnim družbenim vrednotam in funkcijam. Kriza je stanje, ki se ga ne da obvladovati z običajnimi viri in organizacijo. Kriza je nepričakovan, nenavaden, nevsakdanji dogodek, za njegovo rešitev pa je nujno usklajeno delovanje več akterjev« (Bakken in Rhinard 2013). Kot »/.../dogodek, ki odstopa od normalnega, predstavlja resno motnjo ali neposredno tveganje resne motnje pomembnih družbenih funkcij in zahteva hitro ter nujno ukrepanje občinskega ali okrožnega sveta,« pa je opredeljen izredni dogodek (Bakken in Rhinard 2013). Švedska nima veliko posebnih predpisov, ki bi oblastem omogočali posebne, izjemne ukrepe v mirnodobnih krizah, soočanje s krizo poteka znotraj veljavnih pravil in struktur (Deschamps-Berger 2011, 22 v Bakken in Rhinard 2013), ki jih urejajo zakoni z upravnega področja, področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter notranje varnosti. Podlago za ukrepe kriznega upravljanja in vodenja daje ustava, opredeljeni pa so tudi v odloku o kriznem upravljanju in vodenju ter povečanem opozarjanju (2006).

V Avstriji ob nesrečah in krizah usklajevanje vedno prevzame zvezni mehanizem za zaščito pred krizami in nesrečami (SKKM). Odločitve v nekaterih krizah sprejema zvezna vlada (gozdni požari, rudniške nesreče in epidemije), običajno pa se razmere obvladujejo na ravni dežel. Če gre za dogodke, ki jih upravlja deželna vlada, ji zvezna vlada daje usklajevalno in politično podporo, o krizi pa odloča in jo upravlja deželni glavar (Bossong in Hegemann, 2013). Avstrija nima enotne definicije krize, osrednji termin je izraz »katastrofa«. Vsak izmed deželnih zakonov za krizno upravljanje in vodenje ponuja svojo definicijo, pogosto se uporablja izraz »velika nesreča« ali »bistveni, ključni dogodek«. Obstaja pa širše sprejeta, neuradna definicija zveznega ministrstva za notranje zadeve in predstavnikov dežel. Krizo naj bi definiral »nenavaden obseg groženj in škode, ki zahteva usklajen regionalni odgovor« (Bossong in Hegemann 2013). Področje kriznega upravljanja ureja več dokumentov s področja nacionalne varnosti, pojavljajo pa se tudi pozivi k spremembi Ustave, ki bi omogočala večjo vlogo zveznih

oblasti pri odzivanju na krize, ki presežejo regionalno raven. Resolucija, sprejeta 3. julija 2013, avstrijskega državnega sveta o novi varnostni strategiji kot eden najpomembnejših dokumentov na področju nacionalne varnosti predvideva uveljavitev koncepta zagotavljanja celovite varnosti, zaščito kritične infrastrukture ter implementacijo in nenehno izpopolnjevanje varnostnih dokumentov. Predvideva še nadgradnjo sedanjih koordinacijskih struktur, izvedbo rednih medresorskih in medagencijskih vaj, povečanje sodelovanja med ministrstvi (na področju načrtovanja, implementacije, ocenjevanja in usklajevanja ukrepov kriznega upravljanja), ustanovitev združenega in usklajenega programa usposabljanja, uskladitev vseh akterjev in organov v državi, tudi centrov civilne zaščite in drugih organov zaščite in reševanja, ob krizi ali naravni nesreči, predvideva pa tudi nadgradnjo sistema zgodnjega kriznega opozarjanja (Ministry of Interior of Austrian Republic 2013). Na področje kriznega upravljanja in vodenja posegajo tudi zvezni zakon o ustanovitvi sveta za nacionalno varnost (2001), strategija za državno zaščito, resolucija o reorganizaciji nacionalnega sistema kriznega upravljanja ob krizah in nesrečah ter nacionalna strategija za krizno upravljanje in zaščito pred nesrečami 2020 (Avstrijska varnostna strategija; Varnost v novem desetletju – oblikovanje varnosti 2013), ki je celovit vladni dokument na področju nacionalne varnosti.

Na Češkem je osrednji krizni štab delovno telo vlade za usklajevanje v krizah (ob vojaških operacijah ga vodi minister za obrambo, drugače pa minister za notranje zadeve). Odločitve ob krizi državnih razsežnosti sprejema vlada, svet za nacionalno varnost pa zgolj ocenjuje razmere in vladi posreduje rešitve oziroma ukrepe, ki jih predlaga osrednji krizni štab, vendar ne odloča – je le svetovalno telo (Koutkova, 2016). Zakonodaja opredeljuje krizne razmere (kot izreden dogodek, med katerim je razglašeno stanje nevarnosti ali izredno stanje ali stanje ogroženosti), nesreče, stanje nevarnosti, izredno stanje, stanje ogroženosti in vojno stanje. Loči krize, povezane z obrambo države (nastanejo ob zunanjem vojaškem ogrožanju, ob izpolnjevanju obveznosti ali v MOM) ter druge krize (ob večjih nesrečah, humanitarni pomoči v tujini itn.). Krizo najbolj natančno opredeljuje zakon o kriznem upravljanju in vodenju, ki pravi, da je krizno stanje izreden dogodek, motnja kritične infrastrukture ali druga grožnja, ob kateri je razglašeno stanje nevarnosti, izredno stanje ali stanje državne ogroženosti. Gre za situacije, v katerih so ogrožena življenja, lastnina in okolje ter je za njihovo zaščito treba aktivirati zaščitno-reševalne službe. Ne uporablja termina kriza, pač pa termin krizna situacija kot izredni dogodek, ob katerem je razglašeno stanje nevarnosti. Zakon opredeljuje tudi krizno upravljanje (upravljalvske aktivnosti kriznih organov, povezanih s pripravami na krizo in za njeno odpravo ter zaščito kritične infrastrukture), krizne ukrepe (organizacijske in tehnične, za spopadanje s krizo in izločitev njenih posledic) ter stanje nevarnosti (je nujni ukrep, ki se razglasi, če je intenzivnost grožnje prevelika in je ni mogoče odpraviti z normalnimi ukrepi oblasti). Večina definicij s področja kriznega upravljanja in vodenja je vključenih tudi v zakon o združenem reševalnem sistemu, po katerem je izredni dogodek definiran kot škodljiv pojav, »/.../ ki ga povzroči človeška sila ali naravna in druga nesreča ter ogroža življenje, zdravje, premoženje ali okolje in zahteva uporabo ukrepov zaščite in reševanja« (Act on IRS Nr. 239/2000 Coll). Sedanja zakonodaja s področja kriznega upravljanja in vodenja na Češkem, nastala po velikih poplavah leta 1997, je medsebojno povezana in temelji na izkušnjah. Posamezna področja in posebne naloge dodatno urejajo podzakonski predpisi: zakoni o gasilsko-reševalni službi, policiji, nujnih medicinskih storitvah, preprečevanju resnih nesreč (pokriva predvsem področje kemičnih

nesreč, vendar vsebuje splošna navodila za pripravo načrtov zaščite za vse vrste nesreč), zaščiti pred požari (pravila o delovanju gasilcev, požarni varnosti, požarno varnih gradnjah in izdelkih, preiskavah požarov, preventivi itn.), o atomski energiji (člen o obveznih načrtih zaščite za vse elektrarne), regulaciji vode (pomemben za poplave, regulacijo jezov, pitno vodo itn.), o občinah in regijah (KUV na ravni občin in regij, organi, naloge občin in regij itn.) ter o javnem zdravju in veterini (Koutkova 2016). Podlago kriznemu upravljanju in vodenju v Češki republiki dajejo Ustava, Zakon o varnosti, Zakon o kriznem upravljanju in vodenju Zakon o zagotavljanju obrambe Češke republike, Zakon o ekonomskih ukrepih za reševanje kriz ter Zakon o združenem reševalnem sistemu. Delovanje organov kriznega upravljanja in vodenja pa urejajo Statut Sveta za nacionalno varnost, Poslovnik Sveta za nacionalno varnost ter Statut Osrednjega kriznega štaba.

Na Nizozemskem krizne ministrske ekipe, ki delujejo znotraj ministrstev, usmerjajo odziv na ravni resorjev, če pa kriza preseže to raven, se aktivira nacionalni krizni center. V njem se lahko na pobudo direktorja nacionalnega usklajevalnega organa za varnost in protiterorizem aktivira najprej svetovalna ekipa, ki pregleda položaj, predlaga rešitve in presodi o potrebi po aktiviranju medresorskega odbora (generalni direktorji/generalni sekretarji z različnih ministrstev) ali ministrskega odbora (ministri) (Prezelj, 2007, 75). Ministrski odbor prevzame usklajevanje ter sprejema obvezujoče odločitve v kompleksnih krizah. Medresorski in ministrski odbor delujeta v nacionalnem kriznem centru, ki je politično-administrativni organ, ki skrbi za informacijsko podporo organom odločanja v krizah (National Coordinator for Security and Counterterrorism, 2013). Najpomembnejši dokument na področju kriznega upravljanja in vodenja je *Nacionalni priročnik za odločanje v kriznih situacijah 2013: izvajanje Odloka o ustanovitvi ministrskega odbora o kriznem upravljanju in vodenju*, ki predstavlja bistvo politike in upravljalne strukture sistema kriznega upravljanja in vodenja ter podlago za številne druge nacionalne in resorne dokumente. Uporablja se za kompleksne krize, ki zahtevajo usklajen medresorski pristop vlade. Na nacionalni ravni zagotavlja usmeritve za načrtovanje in priprave na krizo (National Coordinator for Security and Counterterrorism 2013). V starem nacionalnem priročniku za odločanje v krizah (1998, v Prezelj 2007) je bila kriza opredeljena kot resen zlom temeljnih družbenih infrastruktur in spodkopavanje temeljnih norm in vrednot družbe; opredeljeni so bili tudi kritični oziroma vitalni interesi. Po načrtu politike kriznega upravljanja 2004–2007 je bila kriza opredeljena kot situacija ogroženosti nacionalne varnosti zaradi prizadetosti enega ali več kritičnih interesov, pri čemer uporaba običajnih struktur oziroma metod ne zadostuje za zagotavljanje stabilnosti (Prezelj 2007). Po veljavnem nacionalnem priročniku pa je medresorska kriza dogodek, »/.../ ki ogrozi nacionalno varnost, ker vpliva na vitalni interes in v katerem običajne strukture in viri niso sposobni vzdrževati stabilnosti. Takrat se uporabijo strukture, opredeljene s priročnikom« (National Coordinator for Security and Counterterrorism 2013). Vitalni interesi, katerih ogrožanje lahko privede do motenj v delovanju družbe, so teritorialna, gospodarska, okoljska in fizična varnost ter družbena in politična stabilnost. Poleg nacionalnega priročnika iz leta 2013 področje kriznega upravljanja in vodenja urejajo še odlok o ustanovitvi ministrskega odbora za krizno upravljanje in vodenje iz leta 2013, ki ureja njegovo organizacijo in delovanje, zakon o varnostnih regijah, zakon o kriznih stanjih ter zakon o (koordinaciji v) izrednih razmerah.

Na Hrvaškem je svet za nacionalno varnost osrednje usklajevalno telo v krizah na nacionalni ravni. Sklepe podpišeta predsednik vlade in predsednik republike, ki sta člana sveta. Vlada sprejema smernice ter odločitve o ukrepih (Samardžija in drugi, 2014; Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost, 2015). Ustava, zakon o varnostnem in obveščevalnem sistemu ter strategija nacionalne varnosti ne vsebujejo definicije krize, vseeno pa so v strategiji omenjena krizna žarišča kot grožnja varnosti, omenjena je tudi podpora oboroženih sil civilnim organom v kriznih razmerah, krizno načrtovanje in upravljanje pa sta omenjena v kontekstu reorganizacije sistema zaščite in reševanja, v vseh treh normativnopравnih dokumentih pa so omenjene še naravne, tehnološke, ekološke in druge nesreče. V zakonu o zaščiti in reševanju iz leta 2004 je opredeljena katastrofa, za katero velja, da je to vsak naravni dogodek ali dogodek, ki ga povzroči človek, da zaradi intenzivnosti in obsega ogroža življenje, zdravje, lastnino in okolje ter ga ni mogoče preprečiti ali odpraviti z običajnimi sredstvi. Nesreča pa je »dogodek, ki ga povzročijo naravne sile, človek ali drugi dejavniki« (Narodne novine 2004), v večjem obsegu ali ob nezmožnosti ublažitve posledic pa se lahko razvije v katastrofo. Podlago sistemu kriznega upravljanja in vodenja dajejo številni normativnopравni dokumenti, med katerimi je najpomembnejši zakon o varnostnem in obveščevalnem sistemu, ki ureja delovanje sveta za nacionalno varnost, sveta za koordinacijo varnostnih in obveščevalnih agencij, urada sveta za nacionalno varnost ter še nekaterih drugih organov s področja kriznega upravljanja in vodenja oziroma nacionalne varnosti. Poleg teh urejajo delovanje organov kriznega upravljanja in vodenja še različni pravilniki, več zakonov, ki se nanašajo na delovanje zasebnega sektorja, prostovoljcev in nevladnih organizacij med krizo, podlago sistemu kriznega upravljanja in vodenja pa dajejo ustava (2010), zakon o lokalni in regionalni samoupravi, strategija nacionalne varnosti in strategija obrambe ter zakon o zaščiti in reševanju.

Na Madžarskem se ob nacionalni krizi (oboroženem napadu) aktivira svet za nacionalno obrambo, ki sprejema odločitve in vodi ter usklajuje odziv na krizo. Pooblastila za to mu določi parlament, ko razglasi stanje krize. Ob izrednem stanju ima takšna pooblastila predsednik republike, ob preventivni obrambi pa jih ima vlada. Ta tudi odloča in ukrepa ob nepričakovanem napadu, vse do odločitve parlamenta, da razglasi drugačno stanje. V večini primerov tako odloča vlada (The New Fundamental Law of Hungary, 2011; Takacs in Matczak, 2013). Zakonodaja (The New Fundamental Law of Hungary 2011, 48.–53. člen) loči nacionalno krizo, izredno stanje, stanje preventivne obrambe, nepričakovanega napada in nevarnosti. Stanje nevarnosti razglasi vlada, stanje nepričakovanega napada pa se ne razglaša, temveč preprosto obvelja ob nepričakovanem vdoru tujih sil in do odločitve o razglasitvi drugačnega stanja. Ob nepričakovanem napadu vlada odloča do razglasitve drugačnega stanja. Druga stanja oziroma krize, ki so določene z zakonodajo, pa razglaša parlament. Nacionalna kriza se razglasi ob vojaški grožnji ali razglasitvi vojnega stanja, če to stori tuja sila. Parlament razglasi izredno stanje tudi ob oboroženih akcijah, katerih namen je omajati zakonito oblast ali pridobiti moč, pa tudi ob nasilnih dejanjih, povzročenih s konvencionalnim orožjem ali predmeti, uporabljenimi namesto orožja, ki v velikem obsegu ogrožajo življenje in lastnino. Stanje preventivne obrambe se lahko razglasi za določeno obdobje ob »nevarnosti zunanjega oboroženega napada ali za izpolnjevanje obveznosti iz zavezništva« (The New Fundamental Law of Hungary 2011, 51. člen). Ob nepričakovanem napadu tujih oboroženih sil obvelja do odločitve o razglasitvi drugačnega stanja stanje nepričakovanega napada, v

katerem mora vlada sprejeti ukrepe, skladne s silo napadalcev, da odbije napad in ohrani red in varnost. Stanje nevarnosti lahko vlada razglasi ob naravni ali drugi nesreči, ki ogroža življenja in lastnino (The New Fundamental Law of Hungary 2011, 48.–53. člen). Opredelitev krize se nanaša predvsem na oborožen napad tujih sil, je pa bolj ustrezno v zakonu o upravljanju ob nesrečah (2011) opredeljena nesreča oziroma katastrofa. Ta pomeni dogodek, ki ogroža ljudi, premoženje in infrastrukturo tako, da spoprijemanje z njo ni mogoče znotraj običajnih pristojnosti in sodelovanja med organi. Najpomembnejši normativnopravni dokumenti so nova ustava (The New Fundamental Law of Hungary 2011), v kateri so opredeljena vsa pravila, pristojnosti in odgovornosti organov kriznega upravljanja in vodenja, zakon o upravljanju ob nesrečah (2011), zakon o obrambi (2011), odlok o ustanovitvi, organizaciji in delovanju odbora za upravljanje ob nesrečah, strategija nacionalne varnosti ter strategija upravljanja nesreč.

V Italiji ima predsednik vlade izvršilno oblast in je najpomembnejši odločevalski organ. Tudi strateško-politični odbor ima pristojnost sprejemanja nekaterih odločitev, odloči o intervencijah in jih tudi usklajuje. Deluje v tesni povezavi z vlado. Organ, ki v krizah prav tako lahko sprejema nekatere odločitve, pa je nacionalni odločitveni center. Večina organov kriznega upravljanja je odgovorna za usklajevanje med akterji na ravni, na kateri deluje (DPCM 5 maggio 2010 Organizzazione nazionale per la gestione di crisi, 2010; Di Camillo in drugi, 2013). Čeprav Italija nima enotne nacionalnovarnostne strategije, so državni organi ob oblikovanju pravne podlage za krizno upravljanje uspeli oblikovati skupne medministrske definicije. Krizna situacija je tako »vsaka situacija, ki lahko vključuje ali ogroža nacionalni interes ter izvira iz percepcije morebitne nevarnosti ali po naključju s pomembnimi dogodki«. Nadalje je izredna situacija »nevarna situacija, ki zahteva posebne, nujne, potrebne in izredne ukrepe in aktivnosti« (Di Camillo in drugi 2013, Di Camillo in drugi 2014). Nesreče pa se delijo na tri tipe, glede na obseg, intenzivnost, možne odzive: tip A (občinska raven), tip B (regionalna in deželna raven) in tip C (nacionalna raven) (Di Camillo in drugi 2014). Področji kriznega upravljanja in vodenja ter varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami sta centralizirani, saj ju ureja le nekaj zakonov. Najpomembnejši normativnopravni dokument na področju kriznega upravljanja in vodenja pa je odlok predsednika vlade za delovanje v krizi, sprejet 5. maja 2010 (DPCM 5 maggio 2010 Organizzazione nazionale per la gestione di crisi), ki je temelj sistema kriznega upravljanja v Italiji, saj ureja sestavo sedanjih teles in uvaja nova.

Vse države imajo usklajevalni organ, ki upravlja kompleksne krize. Na Nizozemskem, Hrvaškem in v Italiji (le nekatere odločitve o intervencijah) odločitve o ukrepih med krizo sprejemajo organi, ki so za to ustanovljeni in skrbijo tudi za medresorsko in širše usklajevanje ter vodenje. Na Švedskem, Češkem, v Italiji (večina odločitev), na Madžarskem in v Avstriji (ob treh vrstah nesreč) odločitve o ukrepih med krizo sprejema vlada, politično in operativno podporo (medresorsko in širše usklajevanje) pa zagotavljajo njeni podrejeni organi. V državah s sistemsko urejeno organizacijsko strukturo, ki med krizo prevzame usklajevanje, vodenje in odločanje, je v tej strukturi nujno prisoten tudi predsednik vlade (na Hrvaškem in na Madžarskem tudi predsednik države).

V vseh primerih predsednik vlade sodeluje pri sprejemanju odločitev in pri kriznem upravljanju kompleksnih kriz, vlade pa zanje postavijo koordinacijske strukture. Večina proučenih držav je postavila enotni definiciji krize in kriznega upravljanja, ki sta vključeni tudi v normativnopravne dokumente s tega področja. Večina ima tudi temeljni normativnopravni dokument o kriznem upravljanju in vodenju, ki je povezan in usklajen z drugimi zakoni ter podzakonskimi predpisi, ki urejajo posamezna področja in posebne naloge.

Priloga 5: ŠTUDIJE PRIMERA NARAVNE NESREČE TER VAJ NA NACIONALNI IN NADNACIONALNI RAVNI

Pripravljena sta pregled delovanja sistemskega odzivanja na nesreče in pregled vaj v RS, s poudarkom na pomanjkljivostih in dobrih praksah na področju vodenja, načrtovanja, vaj, komuniciranja, informacijske podpore, priprave poročil, analiz in evalvacij. Izhajajoč iz analize poročil po ujmi 2014 in vaji Potres 2012, ki ju je v sodelovanju z zadevnimi akterji pripravila URSZR, poročil po vajah Nato CMX 09 in CMX 15 ter EU ML 14, ki jih je pripravilo Ministrstvo za obrambo in v katerih so zapisani bistvene ugotovitve in priporočila, so bili pripravljene tudi predlogi za nadgradnjo mehanizmov načrtovanja, usposabljanja, komuniciranja ter priprave poročil v situacijah, ki bi zahtevale prenos upravljanja in vodenja na vladni ravni ter sočasno aktiviranje sil za zaščito in reševanje, različnih resorjev in vladnih služb.

1. NARAVNA NESREČA: ŽLED 2014

Opis dogodka in akterji:

- vremenska ujma v obliki snegoloma, žledoloma in poplav med 30. januarjem in 27. februarjem 2014 na območju severne Primorske, Gorenjske, Koroške, Notranjske, Ljubljane, zahodne in vzhodne Štajerske, Podravja, Pomurja, Dolenjske, Posavja in Zasavja;
- posledice: snegolom, žledolom, izpad električne energije, neprevoznost cest, motnje prometa in oskrbe z vodo, odrezanost območij, poškodbe gozdov ter gospodarska in druga škoda;
- akterji: poveljnik Civilne zaščite RS, Štab Civilne zaščite RS, Uprava RS za zaščito in reševanje (tudi Državna enota za hitre reševalne intervencije), Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za notranje zadeve in Policija, Ministrstvo za zdravje, Slovenska vojska, Vlada, Državni zbor, štabi CZ na ravni občin, občine, Center za obveščanje, regijski centri za obveščanje, izpostave URSZR (13), Gasilska zveza Slovenije, Ministrstvo za infrastrukturo, Ministrstvo za kmetijstvo, Zavod RS za blagovne rezerve, Agencija RS za okolje, elektropodjetja, ELES, d. o. o., cestna in komunalna podjetja, Telekom, d. d., Družba za avtoceste RS, Slovenske železnice, Zavod za gozdove, reševalne službe, prostovoljne in humanitarne organizacije (Rdeči križ, Karitas) itn.

Ocenjevanje varnostne situacije in opozarjanje:

- opozarjanje je potekalo prek Centra za obveščanje RS, ki je izvajal krizno opozarjanje prebivalstva.

Preventiva, načrtovanje, vaje in usposabljanje:

- občine so delovale na podlagi operativnih dokumentov, ki jih imajo pripravljene za primer žledoloma, ter odredb poveljnika CZ RS in njegovih lokalnih namestnikov;
- aktiviran je bil državni načrt zaščite in reševanja ob poplavah;
- po ujmi so bili podani predlogi za večji poudarek na usposabljanju in samozaščiti prebivalstva ter preventivi, predlogi za usposabljanje operativnih akterjev na različnih ravneh za različne namene ter za usposabljanja za sprejem tuje pomoči;

-
- predlagano je bilo tudi sodelovanje različnih akterjev na vajah ali usposabljanjih, ki jih organizirajo drugi akterji (predvsem za vodenje);
 - posredovani so bili predlogi za nadaljnje delovanje resorjev ter ugotovitve o nujnosti natančne operacionalizacije prednostnih nalog, načina komuniciranja, obveščanja in poročanja znotraj različnih resorjev in organov. Postopke resorjev in organov pa bi bilo treba preveriti in jih uskladiti z državnimi načrti zaščite in reševanja.

Operativno odločanje, usklajevanje in vodenje odzivanja:

- odločitve na operativni ravni je sprejemal poveljnik CZ RS, ki je akterje tudi učinkovito usklajeval in vodil;
- nekaj strateških odločitev je sprejela vlada;
- poudarjena je bila potreba po usposabljanju odgovornih oseb na lokalni in občinski ravni ob nastopu mandata;
- situacija je zahtevala nenehna usklajevanje organov na vseh ravneh upravljanja in sodelovanje državnih ter lokalnih organov z gospodarstvom in prostovoljci.

Informacijsko-komunikacijska podpora in zveze:

- težave pri širjenju informacij od nekaterih državnih organov do lokalne ravni;
- oteženo komuniciranje zaradi izpada stacionarnih in mobilnih telefonov ter elektronskega poslovanja ob izpadu električne energije;
- ponekod je zaradi izpada elektrike začasno odpovedal sistem Tetra, ki ga uporablja policija, začasno je bil na nekaterih območjih prekinjen tudi sistem radijskih zvez Zare, ki ga uporablja URSZR (nujna bi bila nadgradnja radijskega sistema Zare in dokončanje radijskega sistema Tetra);
- komuniciranje med nekaterimi akterji na operativni ravni oziroma izvajalci nalog odzivanja na nesrečo je bilo pomanjkljivo (npr. med elektrodistribucijskimi enotami);
- podvajanje dela zaradi nepovezljivosti aplikacij Vulkan (GZS) in Spin (URSZR). Predlagana je bila nadgradnja aplikacije Spin za neposreden vnos podatkov občin že med intervencijo;
- predlagana je bila uvedba enotne programske podpore za vodenje intervencij (podlaga tudi za poročanje);
- dan je bil predlog za nadgradnjo sistema komuniciranja na državni ravni ter vključitev več akterjev v sistem sporočanja informacij s terena (npr. z razširjeno uporabo portala Geopedia);
- predlagani so bili nekateri ukrepi, ki bi izboljšali komunikacijo predvsem na operativni ravni.

Poročanje, analiziranje in vrednotenje po naravni nesreči:

- po intervencijah so bile pripravljene delne analize sodelujočih, ki so bile skupaj s predlogi nato združene v zaključno analizo, ki jo je pripravila URSZR in predstavila v Izobraževalnem centru zaščite in reševanja na Igu;
- predlog URSZR je uveljavitev enotnega poročevalskega sistema ob nesrečah;
- podan je bil predlog za poenotenje priprave poročil na vseh ravneh (MNZ priporoča obrazec);

-
- podan je bil predlog, da se pripravi celovita študija o žledu (tudi za širšo javnost), ta bi lahko bila tudi podlaga za usposabljanje akterjev. Študijo je po koncu ujme pripravila URSZR in jo predstavila strokovni javnosti.

Komuniciranje z javnostmi:

- različni akterji so bili dostopni za izjave medijem (ekspertna mnenja in napovedi resorjev), organizirali so novinarske konference z opozorili in napovedmi;
- pokazala se je potreba po sodelovanju med akterji pri posredovanju opozoril javnosti;
- MNZ je predlagal obveščanje javnosti o samozaščitnih ukrepih, tudi z letaki, kadar so dlje časa onemogočene komunikacije;
- MNZ je predlagal usposabljanje s področja kriznega komuniciranja za vodstveni kader in operativne akterje.

Predlogi za operativno delovanje:

- treba je premisliti o kadrovske podhranjenosti in posledični preobremenjenosti, ki lahko v prihodnje negativno vpliva na nemoteno delovanje sistema zaščite in reševanja, zgodnje opozarjanje, sodelovanje ter komuniciranje z javnostmi;
- treba je razmisliti o predolgih postopkih ter pomanjkanju zmogljivosti za nemoteno delo (priporočila URSZR o zagotovitvi materialno-tehničnih sredstev);
- posodobiti je treba postopke aktiviranja in napotitve operativnih sil, reorganizirati nekatere enote ter jih popolniti s pogodbenimi pripadniki.

2. VAJA: POTRES 2012

Opis dogodka in akterji:

- napovedana vaja za 25. in 26. september 2012 med 8. in 16. uro na lokaciji vadbencev. Vaja je bila del projekta Potrog, s katerim je bila v sodelovanju več ustanov razvita spletna aplikacija za oceno potresne ranljivosti objektov;
- scenarij: potres 8. stopnje EMS, ki je prizadel osrednjo Slovenijo;
- akterji: vadbenci, ocenjevalci, opazovalci in izvajalci → poveljniki CZ in njihovi namestniki, štabi CZ na lokalni, regijski in nacionalni ravni, ministrstva in vladne službe, ki so vključene v sistem zaščite in reševanja ob potresu (MO, GŠ SV, MNZ, GPU, MZZ, MF, MDDSZ, MZI – takrat je vanj spadal še MOP), MZ, MIZS, Urad Vlade RS za komuniciranje in Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami (ocenjevali vajo) ter predstavniki občin (23 opazovalcev);
- vaja je potekala po elektronski pošti, udeleženci so skladno z matrikami aktivnosti reševali predvidene naloge, pripravili so ocene ranljivosti in poškodovanosti, analizirali sile, ocenili potrebne sile, pripravili sporočila za medije, prošnje za pomoč ter situacijska poročila;
- cilj je bil preveriti učinkovitost in usklajenost rešitev, usposobljenosti akterjev, izvajanje postopkov, usklajevanje vodilnih akterjev, ugotavljanje pomanjkljivosti ter posodobitev ocene ranljivosti objektov.

Ocenjevanje varnostne situacije in opozarjanje:

- dosežen je bil eden glavnih ciljev – posodobiti oceno ranljivosti objektov in sil ter pregled sredstev in opreme;
- splošno ocenjevanje ogroženosti ob potresu ni bilo cilj projekta.

Načrtovanje in izvajanje vaj in simulacij:

- izvedba vaje po načelu letne tematike je rešitev za angažiranje vseh ravni upravljanja in priložnost za preverjanje pripravljenosti na točno določen dogodek;
- operativna skupina (imenoval jo vodja vaje) je bila zadolžena za pripravo in izvedbo vaje (priprava gradiva, načrtovalnih konferenc itn.);
- na ločenih pripravljalnih konferencah (ločene za vse ravni) so bila predstavljena izhodišča ter predviden potek. Vadbenci so gradivo dobili teden dni prej (možnost priprave svoje strategije dela), z vsemi matrikami aktivnosti, obrazci, navodili, fotografijami, dokumenti, kartami in tabelami s podatki o objektih na območju;
- pripravljeno gradivo je koristno za nadaljnje delo, novi obrazci so uporabni in predstavljajo enotno obliko sporočil vseh sodelujočih (hitrejša obdelava podatkov);
- pripravljalne konference so bile ocenjene kot ustrezne, dobro pripravljene, kot primeren uvod v vajo, na njih so vadbenci dobili konkretne informacije;
- rezultat vaje so bili tudi predlogi za načrtovanje;
- vaja je pokazala, da bi bilo treba posodobiti državni načrt zaščite in reševanja ob potresu;
- teoretične vaje so dobre za preverjanje pripravljenosti in usposobljenosti, a ne smejo biti prepogoste, na primer vsaka tri leta in ne pogosteje.

Operativno odločanje, usklajevanje in vodenje odzivanja:

- teoretične vaje so dobre za preizkušanje procesov odločanja, organizacije in podpore ter za usposabljanje organov vodenja, kar zmanjšuje improvizacijo;
- vajo je vodilo vodstvo;
- na vaji se je pokazalo, da je za uspešno vodenje sil na terenu nujen učinkovit tim operativcev, ki imajo vodstvene izkušnje;
- vaja je bila koristna z vidika sprejemanja odločitev ter sodelovanja z nadrejenim štabom CZ (vodenje in usklajevanje);
- opazovalci so pohvalili usklajevalno vlogo in učinkovitost poveljnikov CZ.

Informacijsko-komunikacijska podpora:

- operativna skupina, ki jo je imenoval vodja vaje, je neposredno pred vajo (dan prej) preverila delovanje elektronskih povezav med udeleženci;
- vaja je potekala izključno po elektronski pošti;
- vadbenci so predlagali izdelavo informatiziranega skupnega poročevalskega sistema oziroma sistema za vodenje velikih intervencij;
- predlagana je bila nadgradnja aplikacije Spin oziroma razvoj nove aplikacije za povezovanje akterjev ob večjih dogodkih, spremljanje stanja ter vzpostavitev enotnega sistema poročanja;
- vadbenci so opozorili na neustrezen prenos informacij na nižje ravni upravljanja;
- pokazala sta se tudi pomanjkanje računalniškega znanja in neprimernost tehnične podpore.

Poročanje, analiza in vrednotenje po vaji:

- po vaji je bila opravljena celovita analiza, in sicer na podlagi 27 delnih analiz vadbencev (38 % vadbencev ni posredovalo delne analize) ter zaključne analize vaje, ki je bila opravljena mesec dni po vaji, na njej pa so bili prisotni predstavniki vadbencev, ocenjevalcev in izvajalcev vaje;
- za analizo vaje je bilo zadolženo vodstvo vaje;
- vadbenci so predlagali situacijska poročila (obrazec) za operativno uporabo, kar bi olajšalo tudi analiziranje po vaji.

Komuniciranje z javnostmi:

- komuniciranje z javnostmi ni bilo med cilji vaje, vendar so vadbenci znotraj predvidenih aktivnosti vseeno pripravili tudi sporočila in izjave za medije;
- za obveščanje javnosti je bilo zadolženo vodstvo vaje.

3. VAJA: CMX 2009 (izvedena 2010)

Opis dogodka in akterji:

- vadbenci: Vlada RS, naknadno še Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Stalna misija RS pri Natu (URSJV ni bila med vadbenci, vključena na povabilo MO znotraj nacionalnega dogodka; vključeni akterji, skladno z načrti zaščite in reševanja – štab CZ v operativni sestavi, ELME, Uprava RS za jedrsko varnost, MZ in bolnišnice, policija, Sova itn.). Medresorska analitična skupina in Svet za nacionalno varnost nista bila aktivirana;
- vodstvo vaje: predstavniki MO, MZZ, MNZ, Sove;
- namen vaje: preveriti rešitve in postopke KUV v Natovih članicah in partnericah znotraj 5. faze Natovega procesa KUV, poleg tega preveriti tudi operativne izkušnje in sposobnost načrtovanja članic za odzivanje na krize; proučitev in pregled Natovih ukrepov odziva. Slovenija je v globalnem scenariju sodelovala le s stalno misijo pri Natu;
- cilj vaje za RS: preverjanje in uskladitev sprejemanja kolektivnih odločitev članic in partneric, preverjanje postopkov Natovega KUV in uporabe Natovega priročnika. S sklepom vlade so bili določeni cilji znotraj nacionalnega dogodka: preverjanje postopkov odzivanja na krizo, ki predstavlja grožnjo nacionalni varnosti, postopki usklajevanja akterjev in učinkovitosti izvajanja zaščitnih ukrepov ter delovanja sistema opazovanja in obveščanja. Cilj so bili v glavnem doseženi;
- scenarij (nadaljevanje vaje CMX 08; dogodki na Poljskem, v Litvi, Italiji in Sloveniji): potres na namišljenem otoku Roke, povečana možnost kibernetkega napada, eksplozija naftnih terminalov v Litvi, radiološka nesreča v tržaškem pristanišču s čezmejnimi vplivom na Slovenijo.

Ocenjevanje varnostne situacije in opozarjanje:

- pristojni organi so pripravili oceno razmer na območju krize, s predvidenimi potmi razvoja in oceno morebitnih groženj. Obveščevalno-varnostne aktivnosti so se začele že pred vajo;
- obvestilu italijanskih organov CORS je sledilo obveščanje poveljnika CZ in ministrstev;
- ARSO je aktiviral sistem za opazovanje in sporočanje meteoroloških podatkov.

Načrtovanje in izvajanje vaj in simulacij:

- priprave so potekale znotraj načrtovalnih konferenc (5). Udeleženci (MO, MZZ, UKOM) so bili člani operativne skupine za organizacijo vaje v državi, MO pa je bil odgovoren za organizacijo in izvedbo vaje;
- pripravo na vajo v državi so, hkrati s pripravami v Natu, obsegale pripravo dokumentacije za načrtovanje in izvedbo vaje, priprave na vsebinske ter postopkovne seznanitve sodelujočih. Pripravljen je bil elaborat z dokumenti za načrtovanje in izvedbo vaje. Imenovane so bile delovne skupine s predstavniki vadbencev. Posamezni vadbenci so pripravili svoje dokumente za sodelovanje zaposlenih na vaji in, če je bilo treba, organizirali interna usposabljanja za izvedbo vaje;
- znotraj načrtovanja vaje je MO organiziral pripravljalne sestanke za predstavnike vadbencev;
- sodelovanje pri pripravi vaje z odgovornimi iz Italije;
- postopki so bili skladni s področnimi načrti za primer naravne ali druge nesreče ter z državnim načrtom zaščite in reševanja ob jedrski in radiološki nesreči;
- načrtovanje vaje je bilo ustrezno, prav tako dokumenti, v prihodnje je scenarij mogoče še izpopolniti;
- dana sta bila predloga o državni vaji kriznega upravljanja in vodenja na ravni RS in vključitvi medresorsko analitično skupino v vaje (v smislu urjenja postopkov) ter o spremembi načina vodenja vaje na državni ravni z vzpostavitvijo operativne skupine vodstva vaje, ki bi bila sistemsko najvišji organ priprave in načrtovanja vaj ter normativna ureditev v pravnem aktu.

Operativno odločanje, usklajevanje in vodenje odzivanja:

- odziv na radiološko nesrečo je vodila URSZR, v odzivanje pa so bili vključeni akterji skladno z državnim načrtom zaščite in reševanja ob jedrski nesreči;
- URSJV je predlagala zaščitne ukrepe, poveljnik CZ odločal o njih, operativne naloge pa so izvajali vadbenci na sedežih med rednim delom;
- treba bi bilo opredeliti nosilca, ki bi prevzel vlogo koordinatorja pri dogodkih izven pristojnosti URSZR.

Informacijsko-komunikacijska podpora:

- informacijsko podpora vadbencem je omogočil NCKU (na omrežju vse informacije o vaji), zanjo pa so bile predvidene sedanje povezave med RS in Natom ter povezave med državnimi organi (omrežje NCKU, multimedijски sistem NCKU, Natovo omrežje, javno in deloma tudi zaščiteno telefonsko omrežje). Člani operativne sestave in vodstva so, ko je bilo treba, delovali v NCKU za neposredno spremljanje vaje in sprotno seznanjanje z dogodki. Komunikacija med Natom in članicami je potekala prek pisnih sporočil;
- pred vajo so bile preverjene povezave in usposobljeni nekateri akterji za delo z varno elektronsko pošto (VEP). Prek te in omrežja NCKU je bila prenesena večina informacij;
- težave so se pojavile pri delovanju Natove aplikacije AIMS;
- na URSZR so bili uporabljeni vsi informacijsko-komunikacijski kanali (VEP, internet, intranet MO in URSZR, telefonske zveze, telefaks, MKSID-aplikacija URSJV, ki se je izkazala za zelo uporabno);

-
- nastal je zamik pri prejemu tajnih dokumentov zaradi neustrezno akreditiranih prostorov nekaterih organov, drugače pa so bili postopki izmenjave informacij ustrezno preverjeni.

Analiziranje in vrednotenje:

- analiza in poročilo sta bila predvidena s sklepom vlade in Načrtom analize Natove vaje kriznega upravljanja CMX 09 (z dne 19. 2. 2010). Med pripravami na vaje je bila imenovana tudi skupina za presojo in analizo;
- vadbenci so v delnih in celovitih analizah opisali ter ocenili sodelovanje in izvedbo vaje. Splošna ocena je pokazala, da je bila vaja uspešno izvedena, cilji in namen pa doseženi. Tudi priprave na vajo so bile ocenjene pozitivno, podpora MO ustrezna, operativne naloge pa usklajeno opravljene (Vlada Republike Slovenije, 2010).

Komuniciranje z javnostmi:

- URSJV je pripravila prvo obvestilo za javnost do aktiviranja štaba za CZ (potem komuniciranje prevzame URSZR). URSZR je pripravljala odgovore na novinarska vprašanja in sodelovala na novinarskih konferencah. Službe za odnose z javnostmi pristojnih organov so se povezale – ad hoc usklajevanje pri obveščanju javnosti;
- že pred vajo so bila v povezavi z globalnim scenarijem posneta obvestila za javnost s simuliranimi odzivi uradnega govornika vlade. UKOM je vnaprej pripravljene posnetke posredoval Natu;
- prebivalstvo je bilo o dogodku na ravni Slovenije, o razmerah in zaščitnih ukrepih obveščeno s štirimi obvestili za javnost. Naknadno je bilo na podlagi meritev izdano obvestilo o preklicu zaščitnih ukrepov. Za državljane je bila uvedena stalna telefonska številka.

4. VAJA: CMX 15

V okviru projekta je bilo pregledano tudi poročilo o Nato vaji CMX 15. Poročilo o vaji ima oznako stopnje tajnosti interno, zato podatki o vaji niso vključeni v ta dokument.

5. VAJA: ML 14

Opis dogodka in akterji:

- scenarij je predvideval razvoj krize na severovzhodu Afrike (etnični konflikt, nestabilno, z nafto bogato območje, območje novih držav, poslabšanje humanitarnih razmer, pomanjkanje prostora v begunskih taboriščih, konflikt interesov in strategij lokalnih ter globalnih udeležencev);
- namen: izboljšanje sposobnosti EU za obvladovanje kriz, izvajanje celovitega kriznega upravljanja, zlasti na ravni načrtovanja in odločanja, izboljšanje operativnih zmogljivosti. Preverjeni sta bili operativna in strateška raven kriznega odzivanja;
- sodelovali so civilni in vojaški del SVOP, različne ravni evropske službe za zunanje zadeve ter druge strukture EU za krizno odzivanje;
- udeležence iz RS je določila vlada (MO, MZZ, MNZ, Ministrstvo za izobraževanje, Sova, UKOM, Generalni sekretariat Vlade RS in Stalno predstavništvo RS pri EU).

Ocenjevanje varnostne situacije in opozarjanje:

- državni organi, zlasti MO in MNZ, so dajali podporo Stalnemu predstavništvu RS pri EU, spremljali so razvoj dogodkov in pripravili oceno mogočega sodelovanja v vojaški in civilni misiji. Varnostna tveganja in njihov vpliv na varnost RS sta proučevala Sova in OVS;
- vaja je zahtevala redno spremljanje dogodkov in aktivnosti.

Načrtovanje in izvajanje vaj in simulacij:

- priprave na vajo so potekale z načrtovalnimi sestanki (na ravni predstavnikov). Na ravni RS pa je priprave in načrtovanje vodilo Ministrstvo za obrambo;
- načrtovanje in organizacija sta potekala nemoteno, priprave so bile pravočasne in vsebinsko zadostne;
- vaja je potekala hkrati z rednim delom, brez posebne organizacijske oblike dela;
- med vajo ni bilo nenadnih sprememb, kar kaže na ustrezno pripravo, vanjo so bili vključeni tudi stvarni dogodki;
- v izvedbo vaj se morajo vključevati organi, ki imajo bistveno vlogo pri oblikovanju politik in odločanju (ne le na ravni predstavnikov) ter se aktivno udeleževati tudi načrtovalnih konferenc;
- ML14 je bila premalo intenzivna, zato ni ponudila vseh možnosti preverjanja postopkov kriznega upravljanja, odzivanja in sprejemanja odločitev na državni ravni. Znotraj globalnega scenarija za preverjanje odzivanja nacionalnih struktur bi bilo treba razmisliti o načrtovanju dodatnih dogodkov v RS.

Operativno odločanje, usklajevanje in vodenje odzivanja:

- vodja vaje v RS je bil generalni direktor DOZ MO, imenovana je bila tudi operativna skupina, ki je predstavljala vadbence. MO je usklajeval organizacijo in izvedbo vaje;
- vadbenci so imenovali osebe za stike pri spremljanju, organizaciji in usklajevanju aktivnosti med vajo;
- na ravni EU je pri zasedanjih, pripravi dokumentov in sprejemanju odločitev sodelovalo Stalno predstavništvo RS pri EU;
- medsebojno usklajevanje je potekalo na podlagi posameznih dogodkov, ki so zahtevali odziv države in neposredno udeležencev;
- vaja je bila pomembna z vidika preverjanja sodelovanja in usklajevanja med subjekti;
- zaradi geografsko oddaljenega kriznega območja je bila vaja manj intenzivna (treba pripraviti dopolniti scenarij na ravni Slovenije).

Informacijsko-komunikacijska podpora:

- Ministrstvo za obrambo je zagotovilo prenos informacij oziroma poskrbelo za celotno informacijsko podporo. V uporabi so bili lokalno omrežje NCKU in aplikacija ISPO za izmenjavo informacij in podatkov med udeleženci, lokalno omrežje MO, multimedijski sistem NCKU ter javno telefonsko in internetno omrežje. Prav tako so se uporabljale povezave MZZ s Stalnim predstavništvom RS pri EU ter povezave registrskega sistema EU v RS. Informacijski sistem je bil preizkušen pred vajo, zato je deloval brezhibno;
- NCKU je vsak dan pripravljal grafične in tabelarne preglede dogodkov, ki so bili dostopni udeležencem, na podlagi dnevnih poročil NCKU pa so dobili celovite informacije.

Analiziranje in vrednotenje:

- že na začetku sta bila z dokumentacijo vaje predpisana priprava poročil za vadbence ter poročilo operativne skupine.

Komuniciranje z javnostmi:

- vodstvo vaje je pripravilo izjavo za javnost, ki je bila objavljena v medijih.

6. SINTEZA

Ocenjevanje varnostne situacije in opozarjanje

Za proučevano naravno nesrečo, žled, ni bila narejena ocena ogroženosti, prav tako tudi cilj analiziranih vaj ni bil priprava splošne ocene varnostne situacije in ogroženosti. Posamezni resorji in organi pripravljajo ocene ogroženosti na svojem področju. Za primer posamezne naravne nesreče ali drugega dogodka, ki bi vplival na varnost, se ogroženost zelo natančno ocenjuje, kot na primer ogroženost zaradi potresa, ki jo ugotavlja URSZR. Ocenjevanje ogroženosti je tudi sestavni del nekaterih vaj na ravni URSZR. Vendar tako celovitih ocen nimamo za vse dogodke, predvsem jih ni za kompleksne krize.

Opozarjanje ob žledolomu je teklo prek CORS, ki je poskrbel za krizno opozarjanje prebivalstva. Večjih odstopanj in pomanjkljivosti ni bilo opaziti niti ob vajah, drugi pretekli dogodki, ki v študijo niso vključeni, pa so pokazali, da so prebivalci običajno pravočasno in dovolj obveščeni o bližajoči se nevarnosti. Sedanji sistem opozarjanja prebivalstva ne bližajočo se nevarnost je učinkovit, nujen bi bil le razmislek o tehnološki oziroma informacijski nadgradnji sistema opozarjanja prebivalstva.

Načrtovanje in izvajanje vaj in simulacij

V proučevani naravni nesreči in vajah je bilo uporabljenih več državnih načrtov (državni načrt ob poplavah, potresu in jedrski ali radiološki nesreči), ki so se izkazali za ustrezne in dovolj obsežne. Sedanji državni načrti zaščite in reševanja ter obrambni načrt pa seveda ne pokrivajo vseh mogočih naravnih in drugih nesreč ter dogodkov, ki jih glede na njihovo naravo, obseg, razsežnosti in posledice ne moremo uvrstiti v isto kategorijo, zato bi jih bilo treba dopolniti in razširiti. Seveda vseh mogočih dogodkov in situacij ne moremo predvideti, izhajajoč iz ocen tveganja in ogroženosti, ki bi jih morali pripraviti na nacionalni ravni pa bi bilo treba na posameznih področjih identificirati tiste nesreče in druge dogodke, ki bi lahko dosegli razsežnosti kompleksne krize ter pripraviti tudi načrte za spopadanje z njimi.

Načrti, pripravljenost ter usposobljenost akterjev se preverjajo z različnimi vajami, ki poleg analiz in evalvacij v procesu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter kriznega upravljanja pomenijo podlago za načrtovanje, učenje in izboljšave sistemske ureditve. Tudi med akterji, ki so sodelovali pri obvladovanju in odpravljanju posledic žledoloma ter v vajah na ravni Slovenije, Nata in EU, velja prepričanje, da so vaje koristne, pripravljene pa morajo biti na podlagi stvarnega scenarija. Pri nadnacionalnih vajah to večkrat ni mogoče, zato bi bilo primerno, da pristojni ob vajah Nata in EU pripravijo svoj scenarij ali vsaj stvaren dogodek, ki se nanaša na globalnega, vendar je ustrežnejši za Slovenijo. Nekateri akterji poudarjajo tudi pomen vključevanja organov, ki imajo bistveno vlogo pri oblikovanju politik in odločanju o vaji (ne le na ravni predstavnikov, pač pa z občasno aktivno udeležbo akterjev na najvišji

ravni). Prav tako bi morali vsi akterji sodelovati na vajah ali usposabljanjih, ki jih organizirajo drugi akterji, predvsem za vodenje odziva na različne varnostne dogodke.

Posebno pozornost je treba nameniti tudi usposabljanju prebivalstva za samozaščito.

Operativno odločanje, usklajevanje in vodenje odzivanja

Ob ujmi leta 2014 je šlo za razmere, v katerih sta bila nujna nenehno usklajevanje organov na vseh ravneh upravljanja ter sodelovanje državnih in lokalnih organov z gospodarstvom in prostovoljci. Odločitve za izvajanje ukrepov zaščite, reševanja in pomoči je sprejemal poveljnik CZ v obliki odredb. Šlo je za operativne odločitve, politične sklepe pa je sprejemala vlada.

Zapletene varnostne situacije zahtevajo vključenost akterjev na najvišji strateški in operativni ravni. O najpomembnejših varnostnih dogodkih mora odločati primerna raven, odgovorni pa biti isti ljudje kot v obdobju pred dogodkom, torej bi morala ob naravnih in drugih nesrečah sprejemanje operativnih odločitev in usklajevanje akterjev ostati v pristojnosti poveljnika CZ, ob dogodkih, ki posegajo na več resorjev ali presegajo njihove zmogljivosti, pa bi odločitve še naprej moral sprejemati državni politični vrh. Usklajevanje akterjev je v večini preteklih naravnih nesreč in drugih manjših dogodkov, ki so vplivali na varnost ter delovanje nekaterih struktur, potekalo usklajeno, vseeno pa se je pri vajah in ob trenutni izkušnji z migranti pokazalo, da bi bilo treba vnaprej opredeliti nosilca, ki bi prevzel vlogo usklajevalca v krizah.

Informacijsko-komunikacijska podpora

Ob ujmi leta 2014 in tudi pri vajah so se pojavile težave pri komunikaciji med akterji na različnih ravneh ter pri prenosu informacij med ravnmi upravljanja. Seveda je šlo pri težavah v tej naravni nesreči za odpoved nekaterih radijskih sistemov in komunikacijskega omrežja zaradi izpada električne energije, težave pa so bile odpravljene z začasno vzpostavitvijo električnega omrežja. Takšnim težavam pri komuniciranju na operativni ravni bi se lahko v prihodnje izognili z nadgradnjo radijskega sistema Zare, dokončanjem radijskega sistema Tetra ter še z nekaterimi drugimi ukrepi na operativni ravni. Prišlo je tudi do podvajanja dela zaradi nepovezljivosti nekaterih aplikacij, ki jih uporabljajo akterji (Vulkan in Spin), zato bi bila nujna tudi nadgradnja teh aplikacij, predvsem za neposreden vnos podatkov in povezljivost. Komunikacija z Natom in EU, ki je med vajami potekala prek omrežja NCKU, pa je bila običajno nemotena.

Analiza ujme in vaj je pokazala, da akterji na operativni ravni v RS uporabljajo številne različne sisteme in aplikacije za komuniciranje ter prenos informacij. Največja pomanjkljivost teh sistemov in aplikacij pa je, da niso povezani med seboj in da so dostopni le omejenemu krogu.

Za nemoteno komunikacijo med akterji je treba poskrbeti tudi za ustrezno akreditacijo prostorov vseh organov.

Analiziranje in vrednotenje

Analiziranje je podlaga za učenje in nadaljnje delo, saj prinaša povratne informacije in je zato pomemben element znotraj sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter kriznega upravljanja. Ob analizirani ujmi in vajah so bila narejena poročila, ki so temeljila na sprotnih (dnevni) poročilih akterjev. Pokazalo se je, da resorna poročila pripravijo vsi vpleteni akterji (oziroma vadbenci), bolj celovito analizo pa organ, ki je med dogodkom oziroma nesrečo vodil in usklajeval akterje na operativni ravni (ob ujmi je bila to URSZR, na vajah pa vodstvo). Iz tega lahko sklepamo, da bi morali biti analiza in evalvacija po dogodku v pristojnosti organa, ki prevzame usklajevanje (lahko vnaprej imenuje skupino za pripravo analize).

Analize in evalvacije bi morale biti vključene tudi v vsako vajo, pri njihovi pripravi pa bi morali sodelovati vadbenci, ki bi tudi v stvarnosti pripravljali analize.

Komuniciranje z javnostmi

Ob ujmah in različnih vajah se je pokazala potreba po sodelovanju različnih akterjev pri posredovanju informacij javnosti. Velja splošno načelo, da z javnostmi in mediji komunicira oseba ali organ, ki vodi oziroma upravlja odziv na dogodek, na vajah pa vodstvo vaje. Različni strokovnjaki pa so z ekspertnimi mnenji in novinarskimi konferencami na voljo medijem. Podporo akterjem, ki komunicirajo z javnostmi, običajno dajejo njihove službe za stike z javnostmi, lahko pa tudi UKOM. Pomembno je, da so akterji večji komuniciranja ter usposobljeni za komuniciranje ob nesrečah in drugih varnostnih dogodkih.

Pomembno je, da je javnost pravočasno ter ustrezno obveščena o razvoju dogodkov, predvidenem poteku ter samozaščitnih ukrepov, če so potrebni. V ta namen se uporabljajo mediji ter spletne strani organov, ki vodijo odziv na nesrečo ali drug dogodek.

Psihosocialna pomoč

Ob žledolomu so bili državni organi pripravljani tudi na psihosocialno podporo prebivalcem (službe znotraj policije, SV in URSZR), vendar ni bila potrebna. So pa bile takšne službe uporabljene ob drugih nesrečah (npr. prometna nesreča na avtocesti pri Grosupljem). Takšna pomoč mora biti v prihodnosti zagotovljena vsem žrtvam, udeležencem, njihovem socialnemu okolju ter vsem akterjem na operativni in strateški ravni.

Priloga 6: PRAKTIČNE IZKUŠNJE IN POTREBE MINISTRSTEV, DRŽAVNIH ORGANOV IN HUMANITARNIH ORGANIZACIJ

Predlog nadgradnje mehanizmov in uvedbe celovitega sistema KUV na nacionalni ravni, ki bo namenjen upravljanju kriz večjih razsežnosti, temelji na medresorski povezanosti ter celovitem in prožnem odzivanju, podkrepjen pa je tudi s praktičnimi izkušnjami in potrebami akterjev iz sistema nacionalne varnosti. V ta namen so bili s predstavniki ministrstev, državnih organov ter nevladnih organizacij opravljeni pogovori o potencialnih grožnjah nacionalni varnosti in morebitnih načrtih odzivanja nanje. Pogovori so bili opravljeni s predstavniki ministrstev za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, za finance, za gospodarski razvoj in tehnologijo, za infrastrukturo, za izobraževanje, znanost in šport, za javno upravo, za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, za kulturo, za notranje zadeve, za okolje in prostor, za pravosodje in za zunanje zadeve, s svetovalcem predsednika Vlade za nacionalno varnost, z direktorjem Sove, s predstavnikom Generalnega sekretariata Vlade, z državnim sekretarjem MNZ, s predstavniki Uprave RS za jedrsko varnost, Slovenske filantropije, Zveze prijateljev mladine Slovenije, Nacionalnega inštituta za javno zdravje, Rdečega križa Slovenije, Karitasa, Uprave RS za zaščito in reševanje oziroma Enote za hitre reševalne intervencije, Inšpektorata RS za obrambo, Zavoda RS za blagovne rezerve ter Agencije RS za okolje.

Potencialni viri ogrožanja in dogodki, ki pomenijo grožnjo nacionalni varnosti (in bi lahko dosegli razsežnosti krize)

Po mnenju predstavnikov ministrstev, vladnih organov in humanitarnih organizacij, s katerimi je bil opravljen pogovor, pomenijo grožnjo varnosti na ravni države ti dogodki in situacije:

- naravne nesreče: poplave, potresi, žled, suše, vetrolom, snegolom, veliki požari v naravnem okolju, različni vremenski pojavi, kot je toča, itn.;
- druge nesreče: različne nesreče v prometu (cestne, v predorih, železniške, letalske, na vodah), jedrske nesreče, nesreča v jedrski elektrarni Krško, nesreča pri ravnanju z radioaktivnimi viri in odpadki, nesreča zaradi nenadzorovanih virov sevanja med prevozom radioaktivnih in jedrskih snovi, padec satelita z radioaktivnimi snovmi, jedrska nesreča v tujini;
- begunska kriza oziroma migracije;
- nasilje, socialne stiske, finančna kriza, ekonomska nestabilnost;
- terorizem;
- organiziran kriminal;
- epidemije, bolezni, prehranska kriza (zastupitev in prekinitev oskrbovalnih poti), živalske pandemije in epidemije;
- prekinitev komunikacij na državni ravni in na področju informacijsko-komunikacijske tehnologije ter ogroženost fizične infrastrukture;
- ovira prostega pretoka surovin (zaradi druge nesreče ali krize);
- politična nestabilnost, razpad EU, izstop katere izmed članic, gospodarske in druge blokade, večje zunanjepolitične in varnostne krize, ugrabitev ali poboj večjega števila slovenskih državljanov, napad na konzularno predstavništvo ali na slovenske predstavnike v MOM;
- vojna.

Po mnenju predstavnikov ministrstev, vladnih organov in humanitarnih organizacij, s katerimi je bil opravljen pogovor, je sedanji sistem kriznega upravljanja in odzivanja na različne dogodke odprt za nadgradnjo, ima pa tudi nekatere pomanjkljivosti: izključenost ključnih akterjev iz nekaterih aktivnosti (npr. vaj), podvajanje (veliko medresorskih delovnih skupin), togost sistema in predolgi postopki odločanja (še posebno pri aktiviranju blagovnih rezerv). Težava je lahko tudi terminologija, saj so kljub temu, da je kriza že opredeljena v nekaterih normativnopravnih aktih, razlage akterjev o ključnih pojmih različne.

Vodenje in usklajevanje v kriznih situacijah na najvišji ravni

Po mnenju predstavnikov ministrstev, vladnih organov in humanitarnih organizacij, s katerimi je bil opravljen pogovor, ni vedno jasno kdo v kakšni situaciji vodi, običajno tudi zaradi slabe komunikacije med akterji.

Pri krizah državnih razsežnosti bi vodenje in usklajevanje morala prevzeti vlada, predsednik vlade ali pa neko telo, ki bi ga vlada pooblastila za to.

To telo za usklajevanje bi lahko vzpostavili tudi znotraj SSNAV (z dinamično ožjo in širšo sestavo), težava je le v stalnosti političnih funkcionarjev v njem. Lahko se vzpostavi na ravni državnih sekretarjev oziroma na ravni SSNAV ali na ravni generalnih direktorjev (oseb s kontinuiteto, ki so strokovnjaki na svojem področju).

O sodelovanju in usklajevanju med akterji v kriznih situacijah na najvišji ravni predstavniki ministrstev, vladnih organov in humanitarnih organizacij, s katerimi je bil opravljen pogovor, menijo, da je razmeroma dobro, vendar pogojeno z njihovo vpetostjo v sistem, prisotno pa je tudi rivalstvo med nekaterimi akterji.

Razglašanje kriznih razmer

Po mnenju predstavnikov ministrstev, vladnih organov in humanitarnih organizacij, s katerimi je bil opravljen pogovor je krizo težko določiti, saj lahko nekateri dogodki že na lokalni ravni povzročijo popolno zmedo in odpoved sistema.

Formalno razglašanje kriznih razmer po mnenju večine sogovornikov ni nujno, saj ustvarja strah in paniko ter zmanjša manevrski prostor za normalno delovanje. Pomembnejša sta natančno in korektno obveščanje javnosti ter krizno opozarjanje (z jasnimi in odločnimi navodili za ravnanje na ogroženih območjih).

Razglašanje krize bi bilo mogoče le, če bi bila določena merila zanjo (določiti stopnjo, ko bi kriza dosegla državne razsežnosti, dosegla splošno nevarnost in bi bila življenja akutno ogrožena), pri čemer bi nekatere krize že de facto spadale v pristojnost na najvišji ravni (npr. jedrske nesreče, terorizem itn.). Nekateri menijo, da bi se ob formalni razglasitvi krize povečale možnosti ukrepanja in izvajanja kriznih aktivnosti (čeprav si vseeno ne želijo uradne razglasitve kriznih razmer).

Mehanizmi za ocenjevanje varnostne situacije in krizno opozarjanje v RS

Po mnenju predstavnikov ministrstev, vladnih organov in humanitarnih organizacij, s katerimi je bil opravljen pogovor, je ocenjevanje varnostne situacije na ravni resorjev oziroma posameznih organov ustrezno, bil pa je izpostavljen manko enotne ocene ogroženosti nacionalne varnosti, ki se vsem zdi nujna. Treba bi bilo poenotiti metodologijo za ocenjevanje ogroženosti na vseh ravneh (predpisati enotno metodologijo).

Krizno opozarjanje in alarmiranje bi po mnenju sogovornikov še naprej izvajal CORS, ki bi moral prebivalce opozarjati tudi na primerne zaščitne ukrepe glede na razvoj situacije.

Načrtovanje – sedanji državni načrti zaščite in reševanja ter obrambe

Po mnenju predstavnikov ministrstev, vladnih organov in humanitarnih organizacij, s katerimi je bil opravljen pogovor, včasih načrti ne zadoščajo oziroma niso dovolj celoviti.

Večina nalog je splošnih za vse primere nesreč in kriz, spreminjajo se le posamezni poudarki in nekateri ukrepi. Naloge in aktivirane sile so v večini primerov vnaprej jasne, saj so edine, ki so na voljo.

Sedanja modularna sestava načrtov je dokaj ustrezna, načrti morajo biti prilagodljivi, potrebovali pa bi nekakšen krovni dokument s splošnimi protokoli in ukrepi, ki se običajno uporabljajo vsaj v začetnih fazah krize. V načrtih bi morala biti vnaprej predvidena tudi psihološka podpora žrtvam, drugim udeležencem, odgovornim akterjem in okolju.

Vaje, ki se izvajajo na področju zaščite, reševanja in pomoči ter kriznega upravljanja

Po mnenju predstavnikov ministrstev, vladnih organov in humanitarnih organizacij, s katerimi je bil opravljen pogovor, je vaj na ravni resorjev dovolj, vaj na državni ravni pa je premalo, ne vključujejo akterjev na najvišjih ravneh in niso dovolj obsežne. Nujne so vaje na najvišjih ravneh, z realnimi scenariji (nerealnost vaj CMX in ML), vendar ne smejo biti prepogoste, lahko so tudi le simulacije. Pomembno pa je, da so postopne oziroma da vključujejo vse postopke in faze KUV, od akterjev zaščite in reševanja, ki se odzovejo najprej, do političnih akterjev ter različnih vladnih služb in inštitutov, ki se odzovejo v poznejši fazi krize, ter organov, ki se odzovejo nazadnje (npr. za sanacijo oziroma aktivnosti, ki niso bistvene za reševanje življenj).

Z vajami se preverijo in izpopolnijo načrti, postopki, delovanje sistema, delovanje informacijsko-komunikacijskih kanalov, odpravijo se pomanjkljivosti, strah in panika ter uigrajo postopki. Pomembne so za vzdrževanje stika med akterji na operativni in strateški ravni.

Po mnenju sogovornikov je za akterje treba pripraviti tudi priročnik, v katerem bodo opredeljeni vsi postopki, razmerja in njihove aktivnosti na strateški in operativni ravni. Ti postopki pa se nato preizkušajo in izpopolnjujejo z vajami.

V vaje KUV je treba vključiti tudi humanitarne organizacije in širše prebivalstvo ter gospodarske družbe oziroma vaje razširiti na vse ravni.

Poudarjen je bil pomen promocije samozaščitnih ukrepov ob nekaterih nesrečah in dogodkih.

Podporni krizni informacijsko-komunikacijski mehanizmi

Po mnenju predstavnikov ministrstev, vladnih organov in humanitarnih organizacij, s katerimi je bil opravljen pogovor, so komunikacijski kanali med akterji na horizontalni in vertikalni ravni zelo slabi, saj ni neposredne povezave med njimi. Potrebovali bi enotno informacijsko-komunikacijsko tehnologijo za vse akterje ali pa bi jih bilo treba z minimalnimi vlaganji vse povezati.

Težavo s komunikacijo in nepovezanostjo akterjev rešuje aplikacija ISPO v NCKU, ki povezuje vse akterje na strateški in najvišji operativni ravni (predsednik vlade, vlada, vladne službe, SNAV, SSNAV, NCKU, MAS, ministrstva, obrambni in notranjevarnostni sistem ter sistem VNDN).

Nekateri akterji imajo svoje informacijsko-komunikacijske aplikacije oziroma svoje povezave z drugimi akterji z njihovega področja (npr. URSJV).

Težavo v komunikaciji med akterji bi lahko rešili z uporabo sistema elektronske pošte gov.si ali z dosledno uporabo aplikacije ISPO na omrežju NCKU, komunikacijske sisteme pa bi bilo treba med seboj povezati tudi na operativni ravni.

Analize po dogodkih in vajah

Po mnenju predstavnikov ministrstev, vladnih organov in humanitarnih organizacij, s katerimi je bil opravljen pogovor, je eden izmed najpomembnejših elementov KUV analiza po nekem dogodku ali vaji, saj prispeva k odpravi pomanjkljivosti. Analize bi morali opraviti akterji, ki vodijo KUV, vključena pa bi morala biti tudi vlada, ki se tako motivira za sprejem novih ali drugačnih ukrepov. Lahko se vključijo tudi zunanji strokovnjaki.

Analize bi morale nastajati po vnaprej predpisanih obrazcih. Lahko se pripravi daljša zaupna analiza, javnosti pa se predstavi nekoliko krajša različica. Vsekakor pa bi morali analize enako celovito opraviti tudi po vajah.

Analize po različnih dogodkih se v splošnem pripravljajo na resorni in organizacijski ravni.

Komuniciranje z javnostmi

Po mnenju predstavnikov ministrstev, vladnih organov in humanitarnih organizacij, s katerimi je bil opravljen pogovor, bi moral komuniciranje ob krizi na državni ravni voditi in usklajevati UKOM.

O operativnih aktivnostih bi morala z javnostjo komunicirati oseba, ki bi usklajevala akterje in vodila krizno upravljanje, o strateških odločitvah in potezah pa predsednik vlade. Pomembna je ustrezna raven, s katere prihajajo informacije, komuniciranje mora biti enotno, dosledno, informacije morajo prihajati z enega mesta. Pomemben je tudi hiter prenos sporočil medijem in javnosti, da se izognemo delnemu in pristranskemu poročanju. Vsi mediji morajo dobiti hitre, enake in verodostojne informacije, s čimer onemogočimo, da sami ustvarijo

dogodek. Predsednik vlade mora dati celovita pojasnila na začetku, nato pa se občasno pojavljati v javnosti, da obvešča, pomirja javnost in zmanjšuje občutek negotovosti.

Komunikator mora biti pozitivno naravnan, biti mora iskren in stvaren, tako javnost lažje sprejme tudi slabe novice.

Bolj bi bilo treba vključiti UKOM oziroma mu dodeliti nalogo priprave splošne strategije ali splošnega protokola kriznega komuniciranja za resorne in nacionalno raven. Akterji, ki bi bili v načrtih predvideni za komuniciranje (predsednik vlade in vodja za usklajevanje), pa bi morali biti usposobljeni za krizno komuniciranje.

Vloga SNAV, SSNAV in medresorske analitične skupine pri zagotavljanju nacionalne varnosti

Po mnenju predstavnikov ministrstev, vladnih organov in humanitarnih organizacij, s katerimi je bil opravljen pogovor, bi moral SNAV ohrani sedanjo sestavo in pristojnosti. Vanj bi bilo treba vključiti tudi svetovalca predsednika vlade za nacionalno varnost, da se vzpostavi neposredna povezava med vlado, SNAV in SSNAV, če bi slednji postal telo za usklajevanje.

Organizacijo KUV, ki bi jo po mnenju sogovornikov morala sestavljati sedanja telesa, bi bilo treba umestiti k tistemu, ki odloča (k vladi).

Vloga predsednika vlade in vlade pri zagotavljanju nacionalne varnosti

Po mnenju predstavnikov ministrstev, vladnih organov in humanitarnih organizacij, s katerimi je bil opravljen pogovor, bi morala v krizah vlada sprejemati politične odločitve, ki pa morajo biti pravočasne.

Organ za usklajevanje bi moral imeti velika pooblastila, saj posamezno ministrstvo ne more odrejati nalog drugim resorjem in vladnim službam (to lahko stori le vlada ali nek organ, neposredno podrejen vladi).

Predsednik vlade bi moral pomirjati situacijo, pri tem bi lahko sodeloval tudi predsednik države.

Psihosocialna in celovita podpora žrtvam, prebivalcem in akterjem

Po mnenju predstavnikov ministrstev, vladnih organov in humanitarnih organizacij, s katerimi je bil opravljen pogovor, je psihološka podpora žrtvam, drugim udeležencem, odgovornim akterjem in okolju izrednega pomena.

V Sloveniji imamo veliko strokovnjakov, ki bi jih lahko uvrstili na seznam potencialnih akterjev in jih »vpoklicali« v situacijah, ki bi zahtevale njihovo vključitev.

Normativnopravna podlaga kriznega upravljanja in vodenja

Po mnenju predstavnikov ministrstev, vladnih organov in humanitarnih organizacij, s katerimi je bil opravljen pogovor, potrebujemo bolj zavezujoče akte.

Sogovorniki so izpostavili potrebo po večji povezanosti posameznih podsistemov KUV (npr. VNDN, kritična infrastruktura itn.) in poenotenju terminologije.

Področje bi lahko uredili v samostojnem zakonu ali z umestitvijo KUV v zakon o vladi in z ureditvijo razmerij ter procesov s podzakonskim aktom.

Izkušnje z begunsko krizo, žledolomom in drugimi preteklimi situacijami

Po mnenju predstavnikov ministrstev, vladnih organov in humanitarnih organizacij, s katerimi je bil opravljen pogovor, je sistem pripravljen za nadgradnje in izboljšave, več pozornosti pa je treba nameniti preventivi. Treba je regulirati obremenjenost akterjev, jih dobro usposobiti in opremiti ter v prihodnje varnostne sile še bolj izobraziti v tem, kako delati z množicami, kako navezati osebni stik itn.

Pozitivni vidik migrantske krize in drugih preteklih situacij so izkušnje, s katerimi se izboljšujejo organizacije in menedžerji, organizacijska kultura ter obstoj nekaterih organov in organizacij. Kot pozitivno so bili izpostavljeni tudi sodelovanje s tujino, angažiranost nekaterih resorjev in uradnikov (hitro postavljene prednosti v begunski krizi, žledu), večja enotnost vlade pri pospeševanju nekaterih postopkov (npr. Zakon o obrambi) ter aktivnosti prostovoljnih organizacij.

Sogovorniki so bili enotni, da morajo biti vsi postopki enaki kot pred krizo (odloča in vodi tisti, ki je za to pristojen tudi v miru). Po njihovem mnenju med intervencijo v splošnem stvari razmeroma dobro delujejo, zatakne pa se med obnovo (predvsem zaradi pomanjkanja sredstev). Sredstev pa primanjkuje tudi za preventivne akcije, financiranje prostovoljstva itn.

Treba je pripraviti tudi celovit organigram sistema nacionalne varnosti na več ravneh (vlada, posvetovalna telesa, koordinacijsko telo, podporni organi, podsistemi nacionalne varnosti, ministrstva, vladne službe in humanitarne organizacije do regionalne in lokalne ravni), da so odnosi, pristojnosti in proces vnaprej jasni.

Priloga 7: PREGLED NORMATIVNIH AKTOV, KI DELNO UREJAJO PODROČJE KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA

I. Predlogi za normativnopravno ureditev področja KUV

Nacionalnovarnostni sistem na normativni ravni določajo Ustava RS, zakoni z obrambnega področja, področja notranje varnosti, varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, zunanjih zadev ter zakoni drugih resorjev. Najbolj celovito so normativnopravno urejena področja obrambe ter notranje varnosti in varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, normativni okvir drugih področij pa je dokaj razpršen in nepovezan. Pregled nacionalne zakonodaje je omejen na tiste zakonske in podzakonske akte, strateške in doktrinarne dokumente, ki obravnavajo teoretično definicijo krize ali se nanašajo na mehanizme KUV.

Na podlagi pregleda normativnih aktov, ki delno urejajo področje kriznega upravljanja in vodenja, bi področje lahko uredili na dva načina.

Umestitev v zakon o vladi in podzakonski akt

Zakon o Vladi RS se s stališča predvidene organizacijske umestitve organov KUV (k vladi) zdi razumljiv normativnopravni okvir za področje KUV. To je področje, ki je zapleteno, zato ga je potrebno urediti tudi v omenjenem zakonu. SNAV, ki je zgolj eden izmed organov KUV, je v zakonu o vladi le omenjen, njegov namen, delovanje in strukturo pa ureja samostojen podzakonski akt. Podobno bi lahko uredili tudi KUV. Struktura KUV bi bila lahko opisana v členu ali več členih zakona o vladi, medtem ko bi pristojnosti, procese in razmerja določili v podzakonskem aktu.

Samostojen zakon o KUV

Sedanja zakonodaja ne omogoča povsem usklajenega delovanja akterjev v različnih fazah krize, podlago za takšno delovanje pa vseeno ponujajo nekateri strateški dokumenti. Samostojen zakon o KUV bi povezal vse podsisteme nacionalne varnosti, vse ravni in vse organe KUV, katerih delovanje je urejeno z različnimi zakoni in podzakonskimi akti. Posamezne podsisteme kriznega upravljanja in vodenja ter sistema nacionalne varnosti (npr. VNDN, kmalu tudi kritično infrastrukturo itn.) urejajo samostojni zakoni ali podzakonski predpisi. Nosilni organ zakona o KUV bi bila verjetno vlada.

II. Seznam veljavnih normativnopravnih aktov, ki delno urejajo področje kriznega upravljanja in vodenja:

Zakon o obrambi,

Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami,

Uredba o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja,

Odlok o Svetu za nacionalno varnosti,

Uredba o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje,

Resolucija o strategiji nacionalni varnosti,

Vojaška doktrina,

Uredba o obrambnem načrtovanju,

Pravilnik o izvajanju obrambnih priprav izvajalcev zdravstvene dejavnosti,

Pravilnik o vajah v obrambnem sistemu,
Doktrina zaščite, reševanja in pomoči,
Zakon o policiji,
Zakon o organiziranosti in delu policije,
Zakon o nalogah in pooblastilih policije,
Zakon o nalezljivih boleznih,
Zakon o varstvu pred ionizirajočimi sevanji in jedrski varnosti,
Zakon o vladi,
Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja SV do leta 2025,
Uredba o obveščevalno-varnostni službi v Ministrstvu za obrambo,
Uredba o metodologiji za ocenjevanje škode,
Uredba o sredstvih in opremi za osebno in skupinsko zaščito,
Uredba o kriterijih za razporejanje državljanov,
Uredba o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč,
Pravilnik o obveščanju in poročanju v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami,
Navodilo o pripravi ocen ogroženosti,
Zakon o telekomunikacijah,
Zakon o elektronskih komunikacijah,
Kazenski zakonik,
Zakon o gradnji objektov,
Zakon o varstvu okolja,
Zakon o prevozu nevarnega blaga,
Zakon o materialni dolžnosti,
Zakon o ohranjanju narave,
Ustava RS,
Zakon o državni upravi,
Zakon o službi v Slovenski vojski,
Pravila službe v Slovenski vojski,
Pravilnik o izvrševanju obveznosti do predsednika republike na obrambnem področju,
Odredba o merilih za opremljanje članov štaba CZ RS in štabov CZ regij z oborožitvijo za osebno zaščito,
Resolucija o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih 2009 do 2015,
Deklaracija o zunanji politiki RS,
Deklaracija o skupnem boju proti terorizmu,
Deklaracija o podpori resoluciji o terorizmu,
Pravilnik o prijavi nalezljivih boleznih in ukrepih za njihovo preprečevanje in obvladovanje,
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev,
Doktrina civilne obrambe,
Nacionalna strategija sodelovanja RS v mednarodnih operacijah,
Uredba o načinu izvajanja nadzora nad zračnim prometom,
Zakon o slovenski obveščevalno-varnostni agenciji,
Zakon o zunanjih zadevah,
Zakon o zasebnem varovanju,
Zakon o eksplozivnih in pirotehničnih izdelkih,

Uredba o upravnih zvezah,
Pravilnik o določitvi Elektro Slovenije za koordinatorja pri pripravi in izvajanju nalog v
kriznem in vojnem stanju na področju elektrogospodarstva in premogovništva ter opredelitvi
nalog podjetjem s področja elektrogospodarstva in premogovništva,
Uredba o organizaciji in delovanju sistema opazovanja, obveščanja in alarmiranja,
Uredba o službi v Civilni zaščiti,
Uredba o izvajanju Sklepa o mehanizmu Unije na področju CZ,
Pravilnik o izobraževanju in usposabljanju na področju varstva pred naravnimi in drugimi
nesrečami,
Pravilnik o vajah na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami,
Sklep o imenovanju državne in regijskih komisij za ocenjevanje škode ob naravnih in drugih
nesrečah,
Seznam pooblaščenih izobraževalnih organizacij za izvajanje usposabljanja za področje
VNDN,
Zakon o odpravi posledic naravnih in drugih nesreč.

Priloga 8: PREGLED DELOVNIH SKUPIN, KI SE PARCIALNO UKVARJAJO S KRIZNIM UPRAVLJANJEM IN VODENJEM

Vlada Republike Slovenije lahko skladno s 6. členom Poslovnika Vlade RS (Uradni list RS, št. 43/01, 23/02, 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12 in 10/14) za izpolnitev nalog, ki jih naloži več ministrstvom in vladnim službam, s sklepom o ustanovitvi imenuje delovno skupino vlade, s čimer določi njene naloge in rok za realizacijo ter vodjo in člane. Delovna skupina preneha delovati z izpolnitvijo naloge, ali pretekom roka za izpolnitev, pri tem pa njen vodja vladi predloži poročilo o izpolnitvi naloge. Vlada ima za izpolnjevanje različnih medresorskih nalog več deset delovnih skupin iz različnih področij.

Leta 2009 je bil pripravljen celovit pregled vseh obstoječih medresorskih delovnih teles vlade, ustanovljenih po določilih Poslovnika Vlade RS. Ugotavljamo, da je od takrat obstoječih medresorskih delovnih skupin njihov velik del prenehal z delovanjem. Delujoče delovne skupine, ki se parcialno ukvarjajo s področjem kriznega upravljanja naštevamo oziroma izpostavljamo v nadaljevanju.

S področjem kriznega upravljanja in vodenja se parcialno ukvarjajo (oziroma bi se njihovo delo potencialno lahko nanašalo na krizno upravljanje in vodenje) naslednje vladne delovne skupine:

- Delovna skupina za strokovno podporo prednostnih infrastrukturnih projektov nacionalnega pomena,
- Medresorska delovna skupina za boj proti trgovini z ljudmi,
- Medresorska delovna skupina za koordinacijo in nadzor nad izvajanjem Resolucije o nacionalnem programu varnosti cestnega prometa za obdobje 2013-2022,
- Koordinacija služb na morju,
- Medresorska koordinacijska skupina za usklajevanje priprav za zaščito kritične infrastrukture,
- Medresorska operativna skupina za izvajanje nalog, določenih z državnim načrtom zaščite in reševanja ob uporabi orožij in sredstev za množično uničevanje v teroristične namene oziroma terorističnem napadu s klasičnimi sredstvi,
- Medresorska delovna skupina za ocene tveganj za nesreče,
- Medresorska delovna skupina za izdelavo temeljnega dokumenta za načrtovanje, usposabljanje in izvajanje psihosocialne pomoči ob nesrečah,
- Medresorska delovna skupina za prilagajanje podnebnim spremembam,
- Medresorska delovna skupina za pripravo predloga Resolucije o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2018-2022,
- Medresorska delovna skupina za nadnacionalne grožnje.

Poleg tega ima vlada tudi določena delovna telesa, ki izhajajo iz področne zakonodaje. Delovna telesa ministrstev po zakonu, ki se parcialno ukvarjajo s področjem kriznega upravljanja in vodenja so:

- Komisija za popotresno obnovo,
- Komisija za plazove,
- Svet za varstvo okolja,

-
- Komisija za popravo posledic škode v gospodarstvu,
 - Komisija za preprečevanje un zatiranje kriminalitete,
 - Medresorska delovna skupina za pripravo možnih ukrepov za uveljavitev migracijske politike,
 - Komisija za odpravo posledic škode v kmetijstvu,
 - Svet za zdravje,
 - Medresorska komisija za kemijsko varnost,
 - Komisija Vlade RS za droge,
 - Komisija za informacijsko varnost.

Vlada ima na voljo tudi Svet za nacionalno varnost, Sekretariat sveta za nacionalno varnost ter medresorsko analitično skupino, pri čemer so omenjena telesa oziroma organizacijske oblike dela vlade pokazale potencial za nadgradnjo. Povezali smo jih celovito strukturo kriznega upravljanja in vodenja, pri čemer Svet za nacionalno varnost zagotavlja posvetovalno funkcijo vladi, Sekretariat sveta za nacionalno varnost zagotavlja usklajevanje in spremljanje situacije, medresorska analitična skupina, ki ni stalna in se aktivira le ob kompleksni krizi, vojnem in izrednem stanju pa zagotavlja ocenjevanje razmer in razvoja situacije ter pripravlja zbirne ocene, medresorsko usklajene načrte ter predloge ukrepov za delovanje vlade in drugih organov oziroma teles kriznega upravljanja in vodenja.

Poleg tega ima vlada na voljo tudi številne delovne skupine za področje EU, in sicer izpostavljam tiste, ki se delno ukvarjajo s področjem kriznega upravljanja in vodenja:

- Delovna skupina »Zunanji odnosi«,
- Delovna skupina »Varnost in obramba«,
- Delovna skupina »Priseljevanje in azil«,
- Delovna skupina »Policijsko sodelovanje in droge«,
- Delovna skupina »Civilna zaščita«,
- Delovna skupina »Javno zdravje«,
- Delovna skupina »Okolje«,
- Delovna skupina »Promet«.

Delovanje naštetih medresorskih delovnih skupin, ustanovljenih na podlagi poslovnika vlade, delovnih teles vlade, ki izhajajo iz področne zakonodaje ter delovnih skupin za področje EU se delno nanaša na področje kriznega upravljanja in vodenja. Naštete skupine in telesa delujejo na področjih v katerih bi po naši oceni lahko prišlo do pojava kompleksne krize. Predlagamo, da se vse naštete delujoče delovne skupine in telesa vključi v opredelitev mogočih področnih in kompleksnih kriz iz svojega delovnega področja. Pri tem so izvzeti Svet za nacionalno varnost in Sekretariat sveta za nacionalno varnost, ki sta v opredelitev mogočih področnih in kompleksnih kriz vključena posredno ter medresorska analitična skupina pa se aktivira le ob kompleksni krizi, vojnem in izrednem stanju.

Delovanje določenih medresorskih delovnih skupin in vladnih delovnih teles se bolj navezuje na krizno upravljanje in vodenje, zato predlagamo njihovo vključitev tudi v druge procese kriznega upravljanja in vodenja, npr. ocenjevanje ogroženosti, načrtovanje in vaje kriznega upravljanja in vodenja, zagotavljanje psihosocialne podpre na strateški ravni, informacijsko-

komunikacijska podpora itn. Najpomembnejše skupine in telesa, ki bi lahko sodelovale pri vzpostavitvi oziroma zagotavljanju določenih funkcij kriznega upravljanja in vodenja izpostavljam v nadaljevanju.

Medresorska koordinacijska skupina za usklajevanje priprav za zaščito kritične infrastrukture

Medresorsko koordinacijsko skupino za usklajevanje priprav za zaščito kritične infrastrukture je imenovala Vlada Republike Slovenije s sklepom, št. 01203-17/2012/3, z dne 27. 9. 2012 in spremembami št. 01203-6/2014/3, z dne 24. 7. 2014, 01203-10/2015/3, z dne 29. 4. 2015, št. 01203-10/2015/7, z dne 9. 7. 2016. Sestavljajo jo predstavniki ministrstev, pristojnih za obrambo, notranje zadeve, finance, gospodarski razvoj in tehnologijo, infrastrukturo, javno upravo, okolje in prostor, kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, pravosodje, izobraževanje, znanost in šport, zdravje in zunanje zadeve, predstavniki Slovenske obveščevalno-varnostne agencije in Banke Slovenije. Njene naloge so usklajevanje in koordinacija priprav in nalog za zaščito evropske kritične infrastrukture v RS, določitev kritične infrastrukture državnega pomena za RS, oblikovanje predlogov ukrepov in postopkov za zaščito kritične infrastrukture ter priprava predloga organov in organizacij, ki bi morale načrtovati ukrepe za zaščito kritične infrastrukture. Skupina pripravlja tudi Zakon o kritični infrastrukturi.

Medresorska operativna skupina za izvajanje nalog, določenih z državnim načrtom zaščite in reševanja ob uporabi orožij in sredstev za množično uničevanje v teroristične namene oziroma terorističnem napadu s klasičnimi sredstvi

Ustanovljena na podlagi Državnega načrta zaščite in reševanja ob uporabi orožij in sredstev za množično uničevanje v teroristične namene oziroma terorističnem napadu s klasičnimi sredstvi iz leta 2004. Zagotavlja usklajeno in načrtovano začetno ukrepanje ob konkretnih dogodkih. Sestavljajo jo predstavniki policije, Slovenske obveščevalne varnostne agencije, CZ, Ministrstva za obrambo, Uprave RS za zaščito in reševanje, Ministrstva za okolje in prostor, Uprave RS za jedrsko varnost, Ministrstva za zdravje, Zdravstvenega inšpektorata RS, Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Urada Vlade RS za informiranje in njihovi namestniki. Vodi jo predstavnik Ministrstva za obrambo, namestnik pa je predstavnik Policije, sedež in podporo pa ji zagotavlja URSZR. Skupina spremlja varnostne razmere z vidika zaščite in reševanja, obravnava prejeta poročila in ocene v zvezi z varnostnimi razmerami, predlaga ukrepe povečane pripravljenosti zaradi terorističnih napadov ter spremlja njihovo izvajanje.

Medresorska komisija za izvajanje državnega načrta zaščite in reševanja ob jedrski ali radiološki nesreči

Imenovala jo je vlada na predlog ministra za obrambo ter okolje in prostor. Namenjena je načrtovanju, usklajevanju, spremljanju izvajanja in vrednotenju izvajanja državnega načrta zaščite in reševanja ob jedrski ali radiološki nesreči. Vodi jo predstavnik Uprave RS za jedrsko varnost, v njej pa so še predstavniki Uprave RS za zaščito in reševanje, Uprave RS za jedrsko varnost, ministrstva za zdravje, notranje zadeve, itn. Njene naloge so usklajevanje

aktivnosti za izvajanja načrta, svetovanje pri izdelavi in usklajevanju načrtov za jedrsko ali radiološko nesrečo na vseh nivojih načrtovanja, usklajevanje sodelovanja z deležniki iz načrta, sodelovanju pri pripravi programov ter izvedbi usposabljanj in vaj, uvajanje mednarodne prakse ter usklajevanje sodelovanja RS v mednarodnih vajah in drugih aktivnostih.

Medresorska delovna skupina za ocene tveganj za nesreče

Skupina je bila imenovana leta 2014 na podlagi Uredbe o izvajanju Sklepa o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite. Vodi jo ministrstvo za obrambo (Uprava RS za zaščito in reševanje), kot državni koordinacijski organ za ocene tveganj za nesreče in ocene zmožnosti za obvladovanja tveganj za nesreče. Njene naloge so predvsem spremljanje izdelave ocen tveganj za nesreče, razvidov in ocen zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče, usklajevanje dela med nosilci in sodelujočimi organi, obravnava predlogov državne ocene tveganja za nesreče in posredovanje vladi ter predlaganje izdelave dodatnih ocen tveganja za posamezne nesreče.

Medresorska delovna skupina za izdelavo temeljnega dokumenta za načrtovanje, usposabljanje in izvajanje psihosocialne pomoči ob nesrečah

Ustanovljena je bila leta 2016, s sklepom vlade o ustanovitvi in imenovanju Medresorske delovne skupine za izdelavo temeljnega dokumenta za načrtovanje, usposabljanje in izvajanje psihosocialne pomoči ob nesrečah št. 02401-11/2016/4 z dne 26. 5. 2016. V skupino so imenovani strokovnjaki iz Uprave RS za zaščito in reševanje, Slovenske vojske, ministrstva za zdravje, notranje zadeve, delo družino in socialne zadeve, za izobraževanje, znanost in šport ter Policije. Njene naloge pa so pregled mednarodnih področnih dokumentov, preučitev smernic za zagotavljanje psihosocialne pomoči prebivalstvu in reševalcem v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter izdelava temeljnega dokumenta za načrtovanje, usposabljanje in izvajanje psihosocialne pomoči ob nesrečah.

Medresorska delovna skupina za nadnacionalne grožnje

Deluje v okviru Sveta za nacionalno varnost ter mu omogoča ustrezno prepoznavanje groženj, tveganj in ranljivosti, ki so osnova za načrtovanje, usmerjanje in izvajanje operativnih aktivnosti. Skupina omogoča tesno in vzajemno sodelovanje na dnevni ravni med Slovensko obveščevalno varnostno agencijo, Obveščevalno varnostno službo in Policijo. Pri tem si vsi trije deležniki izmenjujejo relevantne operativne podatke, ki so rezultat lastnih aktivnosti ali pridobljene z mednarodnim sodelovanjem.

Predlagamo, da se izpostavljene skupine poleg opredelitve kriz do določene mere vključi še v druge funkcije, ki jih mora zagotoviti celovit sistem kriznega upravljanja in vodenja. Medresorska koordinacijska skupina za usklajevanje priprav za zaščito kritične infrastrukture, medresorska operativna skupina za izvajanje nalog, določenih z državnim načrtom zaščite in reševanja ob uporabi orožij in sredstev za množično uničevanje v teroristične namene oziroma terorističnem napadu s klasičnimi sredstvi, medresorska komisija za izvajanje državnega

načrta zaščite in reševanja ob jedrski ali radiološki nesreči, medresorska delovna skupina za ocene tveganj za nesreče in medresorska delovna skupina za nadnacionalne grožnje bi lahko po naši oceni morale biti vključene v ocenjevanje ogroženosti, načrtovanje in vaje kriznega upravljanja, medresorska delovna skupina za izdelavo temeljnega dokumenta za načrtovanje, usposabljanje in izvajanje psihosocialne pomoči ob nesrečah pa v vzpostavitvi sistema zagotavljanja psihosocialne podpore akterjem na strateški ravni.

Priloga 9: NAČRTOVANJE ODZIVANJA NA KRIZE IN UPRAVLJANJE KRIZ

Pregled sedanjega sistema načrtovanja upravljanja kriz (državni načrti)

1. Uvod

Pregled sedanjega sistema načrtovanja upravljanja kriz je pripravljen na podlagi načrtovanja, ki se izvaja in usklajuje na obrambnem področju in področju VNDN s segmenti kriznega načrtovanja na drugih področjih nacionalne varnosti, ki se obvladujejo z elementi kriznega upravljanja.

2. Obrambno načrtovanje

Po vstopu Republike Slovenije v Nato in Evropsko unijo so se vzpostavile možnosti za vsebinsko in sistemsko preoblikovanje obrambnega načrtovanja. V začetnem obdobju predvsem z nekaterimi dodatnimi rešitvami za zagotavljanje sodelovanja ter odzivanja v Natu in Evropski uniji, pozneje pa s konkretnimi formalnopravno podprtimi aktivnostmi, s katerim so bile presežene dotedanje klasične rešitve obrambnega načrtovanja, povezane pretežno z nacionalno obrambo.

Obrambno načrtovanje je po sprejemu uredbe o obrambnem načrtovanju leta 2013 doživelo vsebinske in kakovostne spremembe, pri čemer sta se obseg načrtovanja in število načrtovalcev zmanjšala. Obrambno načrtovanje v sedanjih varnostnih razmerah ne obsega neposredno načrtovanja nalog za delovanje v vojni. Namenjeno je kriznemu odzivanju na različne vrste varnostnih in obrambnih kriz ter oblikovanju temeljnih sistemskih rešitev za zagotovitev povečanih obrambnih zmogljivosti.

Pri oblikovanju sprememb obrambnega načrtovanja so bili upoštevani spremembe v širšem mednarodnem okolju ter stanje obrambnega načrtovanja v Republiki Sloveniji. V miru obrambno načrtovanje obsega predvsem možnosti odziva na različne varnostne krize v mednarodnem prostoru in aktivnosti za pravočasno odzivanje ob neposrednih grožnjah nacionalni varnosti ter sistemske naloge za postopno povečanje obrambnih zmogljivosti. Ob izrazitem poslabšanju mednarodnega varnostnega okolja je predviden sprejem ocene ogroženosti države pred napadom. Oceno ogroženosti sprejema Vlada Republike Slovenije, z njo lahko glede na stanje ogroženosti opredeli povečanje mirnodobnih obrambnih zmogljivosti, ob neposredni ogroženosti pa tudi spremenjeno in dopolnjeno obrambno načrtovanje ter dopolnjeno obrambno planiranje, pa tudi predloge za uveljavitev obrambnih dolžnosti in začetek postavljanja povečanih obrambnih zmogljivosti za delovanje v vojni. Ocena ogroženosti države pred napadom ter za delovanje gospodarstva in drugih dejavnosti v vojni je predvidena kot podlaga za spremenjeno načrtovanje in pripravo obrambnih načrtov, njen sprejem pa je povezan s spremembami virov ogrožanja in tveganjem v mednarodnem okolju. Poseben poudarek je namenjen zagotavljanju povečanja zmogljivosti Slovenske vojske, skladno z doktrino vojaške strateške rezerve.

Obrambne načrte delajo le na ministrstvih in v nekaterih vladnih službah, v Banki Slovenije ter v gospodarskih družbah, zavodih in drugih organizacijah, katerih dejavnost je posebnega pomena za obrambo. Glede na pretekle rešitve so bili kot nosilci izdelave obrambnega načrta izvzeti upravne enote, organi lokalne samouprave in gospodarske družbe, zavodi ter druge organizacije, s katerimi je sklenjena pogodba za opravljanje nalog in storitev v vojnem stanju. Drugi subjekti niso zavezani k izdelavi obrambnih načrtov in v izrednem stanju ter vojni nadaljujejo opravljanje rednih nalog v obsegu, ki je mogoč. V izrednem stanju in vojni jim vlada ali drugi pristojni državni organi, ki so nosilci načrtovanja, lahko naložijo dodatne naloge za obrambo, pri čemer morajo pripraviti dokumente za realizacijo nalog.

Ukrepi kriznega odzivanja kot del ukrepov za pripravljenost države obsegajo nacionalne ukrepe in ukrepe kriznega odzivanja, ki se načrtujejo in izvajajo skladno z obveznostmi, prevzetimi v mednarodnih organizacijah.

Priprave za zagotovitev obrambnih zmogljivosti obsegajo poleg vojaških tudi priprave za zagotovitev civilnih zmogljivosti obrambnega sistema, vključno z razporejanjem na dolžnosti in vodenjem evidenc, načrtovanjem podpore države gostiteljice, kritične infrastrukture in upravnih zvez ter sodelovanjem v civilno-kriznem načrtovanju v Evropski uniji in Natu.

Ob izrazitem poslabšanju varnostnih razmer se načrtovanje intenzivira z aktivnostmi za vzpostavitev povečanih obrambnih zmogljivosti za delovanje, ki poleg ponovne uveljavitve vseh elementov vojaške dolžnosti vključujejo tudi dodatno razporejanje na delovno dolžnost in razporejanje sredstev znotraj materialne dolžnosti. Kot pomemben del zagotavljanja razmer za delovanje obrambnega sistema se v takšnih okoliščinah začnejo zagotavljati tudi aktivnosti materialne in zdravstvene oskrbe. Mobilizacija, ki se je doslej načrtovala tudi znotraj civilne obrambe, se v miru izvaja kot sklic odgovornih oseb za opravljanje nalog. Mobilizacija Slovenske vojske se ureja v posebnem navodilu, prav tako se mobilizacija na področju zaščite in reševanja ter policije ureja posebej. Prilagojeno razmeram se načrtujejo upravne zveze in zagotavljajo razmere za delo predsednika Republike Slovenije, vlade in državnega zbora v vojni.

Rezultat obrambnega načrtovanja so obrambni načrti kot celota rešitev in ukrepov za zagotovitev delovanja obrambnega sistema Republike Slovenije. Obrambni načrti ministrstev in vladnih služb so pravzaprav obrambni načrt vlade, ki ga vlada kot posebnega dokumenta nima. V sklop obrambnega načrta države skladno z zakonom spadata tudi načrt uporabe Slovenske vojske in načrt Štaba Civilne zaščite Republike Slovenije. Tako narejen obrambni načrt ni namenjen nekakšni neznani in nepredvidljivi nevarnosti, temveč je kot redna aktivnost del kriznega upravljanja na obrambnem področju in omogoča doseganje razmer za povečanje obrambnih zmogljivosti.

Ministrstvo za obrambo je skladno z zakonom o obrambi upravitelj obrambnega načrta države, s tem mu je določena naloga usmerjanja in usklajevanja nalog na področju načrtovanja, od nosilcev posameznih načrtov lahko zahteva poročila o njihovih načrtih.

Nosilci ob pripravi obrambnega načrta upoštevajo vire ogrožanja in tveganja za nacionalno varnost Republike Slovenije, opredeljene v strateških in drugih razvojno usmerjevalnih dokumentih ter ocenah s področja nacionalne varnosti.

Določene so ključne evidence, ki jih znotraj priprav in obrambnega načrtovanja za zagotovitev obrambnih zmogljivosti vodi Ministrstvo za obrambo. Gre za evidenco vojaških obveznikov, evidenco državljanov, razporejenih na delovno dolžnost, in evidenco sredstev iz popisa.

Priprave za zagotovitev povečanih vojaških zmogljivosti nalagajo Slovenski vojski, da za načrtovanje povečanih vojaških zmogljivosti pripravi okvirni organizacijsko-mobilizacijski razvoj in z njim opredeli obseg potrebnega povečanja števila pripadnikov. Rezervo oborožitve in opreme predstavlja strateška rezerva oborožitve in opreme, ki je izločena iz operativne uporabe Slovenske vojske in se hrani v namenskih skladiščih. Za povečanje vojaških zmogljivosti se upoštevajo tudi infrastrukturne možnosti. Posebna naloga obrambnega načrta, ki se prav tako izvaja v miru, se nanaša na zagotavljanje podpore države gostiteljice in izhaja iz mednarodnih obveznosti Republike Slovenije ter mednarodnih pogodb (SOFA in Memorandum o soglasju med Vlado RS in Natom). Načrt podpore države gostiteljice sprejme vlada, kot del obrambnega načrta države. Za načrtovanje te podpore Ministrstvo za obrambo vodi skupno bazo podatkov. Podpora se najprej zagotavlja z zmogljivostmi Slovenske vojske, če pa potrebe in zahteve presegajo te zmogljivosti, se v zagotavljanje podpore vključijo tudi civilne zmogljivosti.

Obrambno načrtovanje nalaga ministrstvom in vladnim službam, da v obrambnih načrtih glede na pristojnosti opredelijo tudi kritično infrastrukturo državnega pomena.

Ob izrazitem poslabšanju mednarodnih varnostnih razmer so po uveljavitvi vseh sestavin vojaške dolžnosti dosežene okoliščine, ki zahtevajo začetek načrtovanja materialne in zdravstvene oskrbe. Oskrba se načrtuje na podlagi izkazanih potreb Slovenske vojske, ocenjenih potreb prebivalstva, izkazanih potreb sil za zaščito, reševanje in pomoč ter Policije, izvaja pa se na regionalni in ob ustrezni odločitvi vlade tudi na lokalni ravni.

3. Načrtovanje na področju VNDN

Načrti za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami so narejeni na podlagi ocen ogroženosti zaradi naravnih ali drugih nesreč za vsako vrsto nesreče posebej ter za več skupaj, in sicer ob upoštevanju dejstev, pomembnih za zaščito, reševanje in pomoč, ter ocenjenih potreb po silah in sredstvih za zaščito, reševanje in pomoč. Nosilci načrtovanja so država, občine, gospodarske družbe zavodi in druge organizacije. Za posamezno nesrečo, za katero je narejen državni načrt, mora biti tudi načrt na regijski ravni.

Pri tem je pomemben pojem nesreče, ki je opredeljena kot praviloma nepredvidljiv dogodek, v katerem so ogroženi prebivalstvo in gospodarske ter druge dejavnosti, lahko so prizadeti interesi Republike Slovenije ali delovanje državnih organov in njihovih predstavnikov. Nesreče praviloma spadajo v fazo predkriznega obdobja, ki pa se lahko ob večjem obsegu

nadaljujejo v začetek krize. Ne glede na navedeno se nesreče večjih razsežnosti, ki se obvladujejo z ukrepi kriznega upravljanja, štejejo za začetek predkriznega stanja ali krize.

Državni načrti ukrepanja morajo biti narejeni za poplave, potres, letalsko nesrečo, jedrsko in radiološko nesrečo, velik požar v naravnem okolju, uporabo orožja ali sredstev za množično uničevanje v teroristične namene oziroma za teroristični napad s klasičnimi sredstvi, množični pojav nevarnih bolezni pri živalih ali nalezljivih boleznih velikega obsega pri ljudeh ter za druge nesreče, ki bi lahko prizadele večji del države oziroma povzročile obsežne posledice, ter za vojno.

Z načrtom se opredeli nesreča, za katero so določeni: obseg načrtovanja, zamisel izvajanja zaščite, reševanja in pomoči ob konkretni nesreči, potrebne sile in sredstva za zaščito, reševanje in pomoč ob nesreči, razpoložljivi viri, organizacija in izvedba opazovanja, obveščanja in alarmiranja, aktiviranje sil in sredstev za zaščito, reševanje in pomoč, upravljanje in vodenje, zaščitni ukrepi ter naloge zaščite, reševanja in pomoči, osebna in vzajemna zaščita ter razlaga pojmov in okrajšav. Dodatki in priloge k načrtu so načrti dejavnosti izvajalcev ter drugi dodatki in priloge.

Če načrt zaščite in reševanja pripravlja več nosilcev načrtovanja, se določi temeljni načrt. To je navadno državni načrt za tiste nesreče, za katere se delajo državni načrti zaščite in reševanja oziroma regijski načrt, če se dela načrt zaščite in reševanja na regijski ravni. V drugih primerih so temeljni načrti praviloma občinski načrti zaščite in reševanja. S temeljnim načrtom morajo biti usklajeni načrti vseh nosilcev načrtovanja.

Pri pripravi načrtov zaščite in reševanja za večje nesreče z nevarnimi snovmi v organizacijah in občinskih načrtov zaščite in reševanja za večje nesreče z nevarnimi snovmi se ne določa temeljni načrt, temveč občine in gospodarske družbe, zavodi ter druge organizacije sodelujejo in uskladijo svoje rešitve v načrtih zaščite in reševanja. Enako velja tudi za regijske načrte zaščite in reševanja, če se ti pripravljajo za večje nesreče z nevarnimi snovmi.

Načrti zaščite in reševanja se pripravijo za vsako vrsto nesreče posebej ali za več nesreč skupaj. Nosilci načrtovanja lahko, če je tako določeno z zakonom, uredbo, drugim predpisom ali temeljnim načrtom oziroma če tako odloči pristojna institucija, naredijo za posamezno nesrečo ali več različnih nesreč skupaj le dele načrta zaščite in reševanja oziroma dokumente za izvajanje točno določenih zaščitnih ukrepov ter nalog zaščite, reševanja in pomoči. Tudi v tem primeru morajo biti deli načrta, zaščitni ukrepi in naloge usklajeni s temeljnim načrtom oziroma temeljnimi načrti. Nosilci načrtovanja za vsak načrt določijo skrbnika.

Načrte zaščite in reševanja naredijo nosilci načrtovanja tako, da državne načrte zaščite in reševanja pripravi Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje v sodelovanju z ministrstvi in drugimi državnimi organi ter ustreznimi strokovnimi organizacijami, regijske načrte zaščite in reševanja pripravijo njene izpostave, občinske načrte zaščite in reševanja pa občine. Načrte zaščite in reševanja v podjetjih in drugih organizacijah pripravijo gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije.

Vsebina in način priprave ocen ogroženosti ljudi, živali, premoženja, kulturne dediščine ter okolja ob naravnih in drugih nesrečah se urejata skladno z Navodilom o pripravi ocen ogroženosti. Ocena ogroženosti, ki jo pripravijo nosilci načrtovanja, se pripravi za vsako posamezno nevarnost naravne in druge nesreče. Ocene ogroženosti, ki jih pripravijo nosilci načrtovanja za posamezno nesrečo, morajo biti med seboj usklajene. Na ravni države morajo biti pripravljene za: potres, velike požare v naravnem okolju, jedrsko ali radiološko nesrečo, nalezljive bolezni pri ljudeh, posebno nevarne bolezni živali, železniško nesrečo, nesrečo zrakoplova in uporabo orožja ali sredstev za množično uničevanje v teroristične namene oziroma v terorističnem napadu s klasičnimi sredstvi.

Ocene tveganja za nesreče, ki urejajo ocenjevanje in prikazovanje tveganja na področju obvladovanja nesreč, so podlaga za številne aktivnosti na različnih področjih, predvsem pa pri načrtovanju preventivnih ukrepov za zmanjšanje možnosti nastanka nesreč, pri načrtovanju obvladovanja tveganja za nesreče ter pri izdelavi načrtov zaščite in reševanja ob nesreči, pri pripravi ocen zmožnosti za obvladovanje tveganj, razvoju finančnih strategij za preventivne ukrepe pri preprečevanju ali zmanjšanju možnosti za nastanek nesreč ter za ukrepanje, pomoč in odpravo posledic ob nesrečah (finančna podlaga za obvladovanje tveganja za nesreče), določitvi prednostnih naložb za zmanjšanje možnosti za nastanek nesreč ali njihovih posledic, pri prostorskem načrtovanju, načrtovanju javnih naložb, načrtovanju socialne zaščite, ugotavljanju vrzeli v silah in sredstvih za zaščito, reševanje in pomoč ter pri načrtovanju popolnitve in dopolnjevanja sil in sredstev za zaščito, reševanje in pomoč.

Novi mehanizem EU na področju civilne zaščite iz leta 2013 podpira in dopolnjuje ukrepanje držav članic na področju civilne zaščite za izboljšanje učinkovitosti sistemov za obvladovanje naravnih nesreč in nesreč, ki jih povzroči človek (Sklep o mehanizmu EU na področju civilne zaščite).

4. Pregled načrtovanja za zagotovitev notranje varnosti

Zagotavljanje notranje varnosti se pretežno načrtuje in uresničuje na resorni ravni. Delo MNZ je z načrti na medresorski ravni usklajeno na področju obrambnega načrtovanja in načrtov ob naravnih in drugih nesrečah. Poleg tega področja vključujejo načrti zagotavljanja notranje varnosti predvsem organiziran kriminal, nezakonite migracije, terorizem, ogrožanje javne varnosti, nedovoljene dejavnosti na področju oboroževanja in delno orožja za množično uničevanje. Načrti MNZ se poleg drugih področij dela policije in organov notranje varnosti nanašajo na izdelavo operativnih načrtov za posamezen vidik varnostnega ogrožanja, obrambnega načrta MNZ in načrtovanje aktivnosti MNZ znotraj VNDN.

Vsebinsko, organizacijsko in pravno vprašanje pomenijo stanja, ko aktivnosti, ki zahtevajo odziv MNZ in Policije, presegajo njihove zmogljivosti. V nekaterih nalogah se skladno z zakonom, sicer zelo omejeno, lahko uporabijo tudi SV (npr. za globinsko varovanje meje) ali infrastrukturne in druge zmogljivosti državnih organov (npr. kontingentni načrt). Druge naloge so vključene v operativne načrte in naloge. Pomembna vloga s področja notranje varnosti obsega tudi preventivno delovanje, ki pa je vključeno v redne naloge Policije in MNZ.

5. Pregled načrtovanja na področju zdravstveno-epidemioloških groženj

Ministrstvo za zdravje pripravljeno na izredno ali vojno stanje, naravne in druge nesreče oziroma krize načrtuje z obrambnim načrtom, načrtom zaščite in reševanja ter načrtovanjem drugih dejavnosti. Načrti so podlaga za učinkovito ukrepanje v kriznih razmerah. V razmerah varnostnih kriz in nesreč praviloma prihaja do velikega števila poškodovanih oziroma obolelih, kar presega sedanje kadrovske in materialne zmogljivosti zdravstvenih zavodov. Zato je uspešnost zdravstvene dejavnosti v kriznih razmerah odvisna od učinkovitosti priprav, ki v bistvu obsegajo pripravo ustreznih pravnih podlag, načrtovanje ukrepov in organizacijo dela, ustrezno opremljenost in usposobljenost osebja za ukrepanje ter ne nazadnje primerno komunikacijo z javnostjo in drugimi deležniki.

Izvedbena raven obsega pripravljenost in delovanje zdravstvenega sistema ter izvajalcev zdravstvene dejavnosti. Za posamezne vrste groženj so pripravljene načrti, na primer načrt za ukrepanje ob množičnih nesrečah, ki je podlaga za delovanje služb nujne medicinske pomoči (na predbolnišnični in bolnišnični ravni) za oskrbo oziroma sprejem večjega števila pacientov v kratkem času ali načrt pripravljenosti na pandemijo gripe. Hkrati pa je pripravljen tudi krovni načrt ukrepanja pri obravnavi oseb s sumom na ebolo ali druge virusne bolezni, ki v posebnih okoliščinah lahko presegajo možnosti zdravstva, s tem pa tudi vključujejo aktivnosti iz načrta zaščite in reševanja.

Načrtovanje odzivanja na področju zdravstveno-epidemioloških groženj se izvaja znotraj zavodov in drugih organizacij iz pristojnosti zdravstva. Opredeljeno je skladno s posameznimi vrstami groženj na zdravstveno-epidemiološkem področju, z delovanjem na podlagi načrtov dejavnosti za naravne in druge nesreče ter na podlagi obrambnega načrta, tj. ukrepov kriznega odzivanja, in sodelovanja zdravstva ter zagotavljanja razmer za povečanje obrambnih zmogljivosti.

6. Pregled načrtovanja na področju zunanjih zadev

Zunanje zadeve imajo posebno pomembno vlogo predvsem pri ukrepih kriznega odzivanja Nata, pri čemer je posebno pomembno pravočasno predhodno opredeljevanje države do sprejetja posameznih ukrepov zaveznitva, ki prek Natovega sistema kriznega odzivanja in delno ukrepov EU določajo način in postopke odzivanja na krizo v mednarodnem prostoru. Poleg obrambnega načrtovanja in načrtovanja na področju VNDN na področju zunanjih zadev ni drugih načrtov za obvladovanje kriz.

Ministrstvo za zunanje zadeve zagotavlja redno delovanje skladno z mednarodnimi protokoli, obveznostmi in strategijami ter zagotavlja izboljšanje varnega in stabilnega položaja RS, vsebinsko pa nima načrtov za obvladovanje kriz zunaj obrambnega načrtovanja in načrtovanja VNDN.

7. Načrtovanje na področju kritične infrastrukture

Načrtovanje na področju delovanja kritične infrastrukture je šele v povojih. Nekatera podjetja ali organi, ki so opredeljeni kot kritična infrastruktura, imajo znotraj sedanjih zakonskih določil delno že določen nujen obseg in način delovanja. Zagotavljanje delovanja kritične infrastrukture se bo v prihodnje zagotavljalo z enotnim pristopom za celoten obseg kritične infrastrukture Republike Slovenije. Namen določitve kritične infrastrukture in načrtovanja delovanja je s predhodnimi ukrepi za njeno zaščito preprečiti izpad njenega delovanja, saj bi to povzročilo negativne posledice pri zagotavljanju tistih zmogljivosti, ki so ključnega pomena za državo. Prekinitev njihovega delovanja ali njihovo uničenje bi pomembno vplivalo na nacionalno varnost oziroma imelo resne posledice zanjo, za gospodarstvo, temeljne družbene funkcije, zdravje, varnost in zaščito ter za družbeno blaginjo. V sedanji fazi so bistveni elementi podatkov o kritični infrastrukturi predstavljeni v obrambnih načrtih.

Aktivnosti na področju kritične infrastrukture se izvajajo skladno s sklepi Vlade Republike Slovenije, usklajevanje nalog pa izvaja Medresorska delovna skupina za zaščito kritične infrastrukture. Naloge obsegajo tudi usklajevanje in pripravo predlogov za področje evropske kritične infrastrukture, skladno z Direktivo Sveta (ES) št. 114/2008, z dne 8. decembra 2008. Ukrepi za zagotovitev delovanja kritične infrastrukture, ki jih določijo njeni nosilci in upravljavci, zagotavljajo povečane možnosti za njeno delovanje tudi v spremenjenih okoliščinah, in sicer z aktivnostmi omejenega delovanja, delovanja na rezervni lokaciji ali z dopolnilnimi možnostmi, kadar je to mogoče. Z zakonom o kritični infrastrukturi, ki je v pripravi, se bo ustrezno formalnoppravno umestilo načrtovanje njenega delovanja, predvsem v odnosu med njenimi upravljavci in nosilci ter se opredelile odgovornosti in pristojnosti posameznih organov.

8. Ocena stanja

Eden glavnih izzivov sedanjega stanja načrtovanja kriznega upravljanja so nepopolne in delno tudi neenotne definicije nekaterih temeljnih pojmov, kot so krize, predkrizno stanje in nekateri drugi. Načrtovanje za ravnanje ob posameznih krizah in odzivanje nanje je sicer opredeljeno z zakonom o obrambi in zakonom o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami ter njunimi podzakonskimi predpisi. Druga področja v izhodišču nimajo sistemsko celovitih rešitev za delovanje in odzivanje na krize nad resorsko ravnijo oziroma ravnijo podsistemov, temveč temeljijo na reševanju razmer z zmogljivostmi, ki jih imajo znotraj resorja, in z družbami, zavodi in drugimi organizacijami, ki tudi sicer zagotavljajo izvajanje dejavnosti.

Ko pride do krize, v kateri aktivnosti posameznih resorjev ali podsistemov nacionalne varnosti presegajo njihove zmogljivosti, se prek sklepov vlade zagotavlja vključevanje drugih možnosti, ki pa se v praksi praviloma izkažejo kot aktivnosti iz obrambnega načrtovanja ali načrtovanja VNDN. V krizah večjih razsežnosti obstaja možnost zaprosila za mednarodno pomoč.

Glede na zapisano lahko ugotovimo, da ni skupne ureditve načrtovanja za ravnanje in odzivanje na krize, ki bi jo upoštevali vsi resorji in podsistemi v RS. Sedanji sistem

načrtovanja upravljanja kriz je, razen na področju obrambe in VNDN, izrazito resorsko oblikovan in nima jasnih skupnih ter celovitih elementov in načrtovalnih ciljev.

9. Predlog izboljšav oziroma nadgradnje celovitega načrtovanja upravljanja kriz državnih razsežnosti s poudarkom na medresorski povezanosti in usklajenosti

Predloga izboljšav ali nadgradnje celovitega načrtovanja upravljanja kriz le na podlagi sedanjega stanja načrtovanja ni mogoče konsistentno oblikovati, saj je odvisen od vrste dejavnikov in nalog, do katerih bo delovna skupina prišla ob celoviti analizi kriznega upravljanja v Republiki Sloveniji.

Stanje in možnosti izboljšav, ki izhajajo iz sedanjih oblik načrtovanja:

- Načrtovanje za različne vrste predkriznih stanj in kriz je normativno in organizacijsko urejeno na področjih, ki so v pristojnosti Ministrstva za obrambo in se nanašajo na obrambno načrtovanje in načrtovanje VNDN. Obrambno načrtovanje se še posebej na področju sistema kriznega odzivanja Nata vključuje v spremljanje in priprave na različne varnostne krize v mednarodnem prostoru. Na krize, ki se nanašajo tudi na neposredno nacionalno ogroženost na obrambnem področju, se odzivamo tako z vključevanjem Natovega sistema kriznega odzivanja kot tudi z nacionalnimi ukrepi kriznega odzivanja. Nacionalni ukrepi kriznega odzivanja so, posebno po vstopu Republike Slovenije v Nato, izgubili del preventivnih nalog, saj se z Natovim sistemom kriznega odzivanja, razmeroma zgodaj začnejo aktivnosti v zavezništvu, ki jih izvaja tudi Republika Slovenija. Ob spremenjenih mednarodnih varnostnih okoliščinah se spremeni in dopolni obrambno načrtovanje in vzpostavijo možnosti za povečanje obrambnih zmogljivosti države ter zagotavljanje odzivnosti na neposredne vojaške grožnje. Pri načrtovanju upravljanja kriz na obrambnem področju oziroma pri načrtovanju sodelovanja vojske pri upravljanju kriz na splošno je treba upoštevati nujnost pravočasnega obrambnega načrtovanja zmogljivosti in tako zagotoviti ustrezen razvoj ter pripravljenost obrambnih zmogljivosti za odziv na krize. Načrtovanje na področju VNDN je usmerjeno k preventivnim aktivnostim pred nesrečami, ocenjevanju mogočih nesreč in nevarnosti ter predvsem k pripravam in načrtovanju neposrednega ukrepanja ob njih. Preventivno ravnanje in pravočasno ukrepanje ob nesrečah lahko v precejšnjem delu nesreč prepreči njihovo preraščanje v nastanek kriz, v celoti pa jih ne more preprečiti.
- Druga področja nacionalne varnosti v dosedanjih rešitvah le izjemoma opredeljujejo sistemsko obvladovanje kriz zunaj svojih resornih pristojnosti ali posameznega podsistema.
- Prepoznavnost in zavedanje možnosti za nastanek kriz v slovenskem prostoru sta razmeroma majhna in se prepoznavata z dogodki in spopadi med osamosvojitveno vojno ter posameznimi naravnimi nesrečami, v zadnjem času izstopa predvsem velik obseg žledoloma leta 2014. V primerjavi z VNDN posamezne oblike kriznega odzivanja, ki se izvajajo na področju obrambnega načrtovanja RS, zaradi tajnosti podatkov niso predstavljene javnosti in zato ostajajo nezaznavne v javnem mnenju, posledično pa so

pogosto zaradi enakih vzrokov marginalizirane tudi pri politiki. Z neposredno uvrstitvijo dela vlade v vaje kriznega odzivanja bi to marginaliziranje lahko nekoliko zmanjšali.

- Posamezna stanja, ki bi na področju nacionalne varnosti, lahko prerasla v krizo, se obvladujejo iz neposredne pristojnosti resorjev ali posameznih podsistemov. Ko je odzivanje na krizo zahtevalo dodatno usklajevanje in sodelovanje, so se v praksi oblikovale delovne skupine (nekaj rešitev na ravni državnih sekretarjev), ki jih je večinoma vodilo oziroma usklajevalo nosilno ministrstvo. Takšna praksa kaže na necelovit pristop, ki bi ga lahko s sistemskimi rešitvami presegli.
- Za sistemsko bolj poenoteno načrtovanje na področju kriz bi se lahko v enotnem načrtu kriznega načrtovanja RS perspektivno oblikovala možnost enotnega in celovitega načrtovanja odzivov na različne krize, tako za področje obrambnega načrtovanja kot tudi VNDN, ki bi vključeval tudi druga področja potencialnih kriz. Predvsem bi se tako oblikoval enoten načrt s skupnim delom, v katerem bi bil načrt celovitega odziva na krize, in posebne dele za področje obrambe in VNDN in druga, na primer MNZ (kontingentni načrt ...), MZZ (evakuacije ...) ter področja kritične infrastrukture in druga. V tej zvezi so se pretežno neformalno pojavljale posamezne pobude ali pobude z ministrstev, da bi se obe ključni področji načrtovanja medresorsko bolj povezali, predvsem v smislu enotnega in ne več ločenega vladnega predpisa (uredbe), ki bi področje celovito urejal.
- V takšnem primeru bi lahko z uredbo, ki bi imela različno zakonodajno podlago, enotno uredili celovito načrtovanje odzivanja na različne krize v enotnem načrtu kriznega načrtovanja RS, ki ne bi imel resornega ali podsistemskega »lastnika«, temveč odgovornega nosilca iz resorja ali podsistema za posamezno vrsto krize. Pri nadgradnji dosedanje ureditve je treba upoštevati predvsem potrebo po odzivih na značilnosti sodobnih kriz, kot sta kompleksnost in hitrost pojavljanja. Zato mora biti vsaj del predloga odziva oziroma načrta pripravljen vnaprej, da bi ga v lahko prilagodili razmeram in zagotovili pravočasnost ter celovitost odzivanja.

Priloga 10: OSNUTEK UREDBE O KRIZNEM UPRAVLJANJU IN VODENJU

Na podlagi 20. člena in prvega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in X/17) ter za izvrševanje 84. člena Zakona o obrambi (Uradni list RS, št. 103/04 – uradno prečiščeno besedilo in 95/15) izdaja Vlada Republike Slovenije

UREDBO O KRIZNEM UPRAVLJANJU IN VODENJU V REPUBLIKI SLOVENIJI

I. SPLOŠNE DOLOČBE

1. člen

(Vsebina uredbe)

- (1) Ta uredba ureja sestavo, delovanje, organizacijo, pristojnosti in določena vprašanja, povezana z organi kriznega upravljanja in vodenja (v nadaljevanju KUV) v kompleksni krizi ter določena vprašanja v izrednem in vojnem stanju ter ob drugih dogodkih, ki bi lahko pomembno ogrozili nacionalno varnost.

2. člen

(Namen KUV)

- (1) Za podporo pri odločanju na strateški ravni pri odzivanju na kompleksne krize, pri določenih vprašanjih v izrednem in vojnem stanju ter za usklajevanje med različnimi ministrstvi, organi v sestavi ter drugimi organi vlada organizira KUV.
- (2) KUV ne posega v pristojnosti in delovanje ministrstev ter podsistemov nacionalne varnosti.
- (3) Cilj KUV je čim prejšnje zaznavanje groženj in dogodkov, ki bi lahko povzročili kompleksno krizo, izredno in vojno stanje, učinkovit odziv nanje ter preprečitev oziroma zmanjšanje njihovih posledic.

3. člen

(Pomen pojmov)

V tej uredbi uporabljeni pojmi imajo naslednji pomen:

1. **Krize** se delijo na področne in kompleksne.
2. **Kompleksna kriza** je dogodek ali situacija ogrožanja temeljnih družbenih vrednot in interesov, velike negotovosti in relativno kratkega časa za ukrepanje, ki presega odzivne zmožnosti posameznih ministrstev in podsistemov nacionalne varnosti. Pri tem temeljne družbene vrednote predstavljajo spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, parlamentarno demokracijo, učinkovito delovanje pravne in socialne države, učinkovito delovanje gospodarstva, zaščito zdravja in življenja ter visoko stopnjo varnosti, odsotnost kriminala, učinkovito varovanje okolja ter ohranjanje naravnih in zagotavljanje strateških

virov, ohranjanje neodvisnosti, suverenosti in ozemeljske celovitosti države ter ohranjanje javnega reda in miru.

3. **Področna kriza** je dogodek ali situacija, ki jo upravlja pristojno ministrstvo ali podsistem nacionalne varnosti ter usklajuje odzive nanjo. Pristojen organ samostojno obvladuje reševanje krize, pri čemer lahko zaprosi za sodelovanje in pomoč drugih ministrstev ali podsistemov nacionalne varnosti.
4. **Krizno upravljanje in vodenje** opredelimo kot organizacijo, ureditve in ukrepe, katerih cilj je učinkovito odzivanje in obvladovanje kompleksne krize, pri čemer so odločevalcem na voljo funkcije kriznega upravljanja in vodenja.
5. **Funkcije kriznega upravljanja in vodenja** so spremljanje situacije, analiziranje in predvidevanje, posvetovanje, odločanje, koordinacija in vodenje, krizno komuniciranje, pokrizna analiza in podporne funkcije.

II. ORGANIZIRANJE KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA

4. člen (Organiziranje KUV)

Krizno upravljanje in vodenje, ki združuje vse nacionalno-varnostne organe na nadresorski ravni ter vse funkcije KUV sestavljajo:

- svet za nacionalno varnost (v nadaljevanju SNAV), kot posvetovalni in usklajevalni organ vlade za področje obrambe, varnostnega sistema, sistema zaščite in reševanja ter za druga vprašanja nacionalne varnosti;
- sekretariat sveta za nacionalno varnost (v nadaljevanju sekretariat SNAV), ki deluje za potrebe vlade in sveta za nacionalno varnost kot organ za operativno usklajevanje aktivnosti za delovanje sveta za nacionalno varnost, usklajeno izvedbo njegovih stališč, usklajevanje medresorskega in medorganizacijskega kriznega odziva, spremljanje situacije in izvajanje drugih nalog za vlado in svet za nacionalno varnost.
- operativna skupina sekretariata sveta za nacionalno varnost (v nadaljevanju operativna skupina sekretariata SNAV) deluje v podporo za odločanje vlade, delovanja sveta za nacionalno varnost in sekretariata sveta za nacionalno varnost pri urejanju odziva, spremljanju situacije in odzivanju na kompleksne krize ter zagotavlja analitično in strokovno podporo ter predvidevanje in načrtovanje ob kompleksnih krizah.
- nacionalni center za krizno upravljanje (v nadaljevanju nacionalni center), ki deluje neprekinjeno za potrebe vlade, sveta za nacionalno varnost, sekretariata sveta za nacionalno varnost, Ministrstva za obrambo in drugih organov, za katere zagotavlja prostorske, tehnične, informacijske in telekomunikacijske pogoje v skladu z zakonom v izrednem in vojnem stanju ter ob pojavih ali dogodkih oziroma kompleksnih krizah v državi oziroma v regionalnem ali strateškem okolju, ki lahko pomembno ogrozijo nacionalno varnost;
- medresorska analitična skupina (v nadaljevanju analitična skupina) se aktivira deluje v podporo za odločanje vlade v izrednem ali vojnem stanju ter pri odzivanju na kompleksne krize in druge dogodke v okviru nacionalnega centra ter spremlja, vrednoti in ocenjuje varnostne razmere in razvoj situacije v RS ali mednarodnem okolju, in sicer na podlagi pridobljenih podatkov in informacij pristojnih državnih organov, služb in drugih virov,

pripravlja zbirne ocene, analizo razvoja situacije, oceno prihodnjega razvoja situacije, potrebne analitične, strokovne in druge podlage za obravnavo in odločanje vlade, pripravlja strokovne medresorsko usklajene načrte, predloge odločitev in ukrepov za usklajeno delovanje vlade, vodje sekretariata SNAV ter državnih organov, služb ter drugih sil nacionalnovarnostnega sistema in njegovih podsistemov.

5. člen
(Delovanje organov KUV)

- (1) Delovanje vseh organov KUV se delno ali v celoti vzpostavi po odločitvi vlade, s sklepom.
- (2) Vzpostavitev delovanja vseh organov KUV vladi po lastni oceni predlaga predsednik vlade, ministrstvo, podsistem nacionalne varnosti, sekretariat SNAV, ali drug pristojni organ s področja, na katerem pride do eskalacije ogroženosti, skupaj s predsednikom vlade.

6. člen
(Delovanje organov KUV ob področni krizi)

Vlada lahko na predlog ministrstva, organa v sestavi, sekretariata SNAV, ali drugega pristojnega organa s področja, na katerem pride do eskalacije ogroženosti, v primeru področne krize, aktivira posamezne organe KUV.

III. VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

7. člen
(Naloge vlade)

- (1) Vlada sprejema odločitve, povezane s kompleksno krizo, ter ukrepe za njeno obvladovanje.
- (2) Vlada ob pojavu kompleksne krize imenuje namestnika vodje sekretariata SNAV, in sicer iz ministrstva ali organa v sestavi, na čigar področje kompleksna kriza najbolj posega.
- (4) Vlada na predlog ministrstva in predstojnikov organov potrdi poimenski nabor strokovnjakov za analitično skupino. Sekretariat SNAV v ta nabor predlaga zunanje strokovnjake.
- (5) Vlada na predlog ministrstev imenuje sestavo stalne operativne skupine pri sekretariatu SNAV.
- (6) Vlada imenuje koordinatorje za psihosocialno podporo izmed strokovnjakov Policije, Slovenske vojske, Uprave za zaščito in reševanje ter iz zdravstvenega sistema.

-
- (7) Vlada potrdi letno poročilo o stanju na področju KUV, ki ga pripravlja operativna skupina sekretariata SNAV ter določi rok za izvedbo sprememb in dopolnitev KUV.

IV. MINISTRSTVA

8. člen (Naloge ministrstev)

- (1) Ministrstva lahko vladi predlagajo uvedbo KUV.
- (2) Ob področnih krizah, ki so v njihovi pristojnosti, izvajajo naloge vodilnega ministrstva.
- (3) Ob kompleksni krizi izvajajo naloge iz svoje pristojnosti.

V. SNAV

9. člen (Naloge SNAV)

SNAV:

- svetuje vladi pri sprejemanju njenih ukrepov in aktov, ki se nanašajo na nacionalno varnost države;
- pred obravnavo na vladi svetuje ministrstvom pri ukrepih in aktih ministrstev, ki se nanašajo na uresničevanje interesov in ciljev nacionalne varnosti;
- usklajuje mnenja in ukrepe ministrstev in drugih državnih organov ter drugih organizacij pri izvajanju dejavnosti nacionalne varnosti;
- pred obravnavo na vladi usklajuje mnenja ministrstev in drugih državnih organov o aktih državnega zbora, ki se nanašajo na nacionalno varnost;
- ugotavlja in ocenjuje varnostna tveganja, ogrožanje države ter ukrepe in usmeritve za zagotavljanje nacionalne varnosti;
- daje mnenja k vprašanjem, pobudam in predlogom, ki jih poslanci pošiljajo vladi v zvezi z uresničevanjem politik na področju nacionalne varnosti;
- ocenjuje in dopolnjuje ukrepe, predloge ter možne scenarije za odziv na kompleksno krizo, ki jih za vlado pripravlja sekretariat SNAV;
- daje mnenje vladi o zagotavljanju zmogljivosti ob kompleksnih krizah ter o določenih vprašanjih glede zmogljivosti v izrednem in vojnem stanju.

10. člen (Sestava SNAV)

- (1) Vlada v SNAV imenuje:
- predsednika vlade, ki je predsednik SNAV,
 - ministra za obrambo,
 - ministra za notranje zadeve,
 - ministra za zunanje zadeve,

-
- ministra za finance,
 - ministra za pravosodje,
 - ministra za zdravje,
 - ministra za okolje in prostor,
 - direktorja Slovenske obveščevalno-varnostne agencije.

(2) Svetovalec predsednika vlade za nacionalno varnost opravlja nalogo svetovalca SNAV in je prisoten na vseh sejah SNAV, vendar brez glasovalne pravice.

11. člen **(Delovanje SNAV)**

- (1) Sejo SNAV skliče predsednik SNAV po svoji presoji ali na pobudo člana oziroma ministra iz področja, na katerega kompleksna kriza najbolj posega.
- (2) Predsednik SNAV povabi na sejo SNAV, kadar ta obravnava vprašanja nacionalne varnosti, ki zahtevajo usklajeno delo, predsednika Republike Slovenije, predsednika Državnega zbora Republike Slovenije, predstavnika največje opozicijske stranke v Državnem zboru Republike Slovenije, predstojnike drugih državnih organov, vladnih služb ter predstavnike drugih organizacij.
- (3) Predsednik SNAV lahko povabi k sodelovanju pri delu SNAV druge ministre ter strokovnjake s področja nacionalne varnosti.
- (4) Način dela SNAV se določi s poslovníkom SNAV, ki ga ta sprejme na svoji prvi seji.
- (5) Sredstva za delo SNAV se zagotovijo iz sredstev službe, ki opravlja strokovna in administrativno-tehnična dela za sekretariat SNAV.

VI. SEKRETARIAT SNAV

12. člen **(Pristojnosti in naloge sekretariata SNAV)**

- (1) Sekretariat SNAV je odgovoren za spremljanje situacije in usklajevanje odziva.
- (2) Sekretariat SNAV:
 - spremlja situacije ter nacionalne in globalne dogodke, ki bi lahko povzročili kompleksno krizo v RS, kar zagotavlja neprekinjen in celovit pregled nad dogajanjem v državi in mednarodnem prostoru;
 - spremlja upravljanje s področnimi krizami v RS, ki se obvladujejo na lokalnih, ministrskih in drugih ravneh;
 - na osnovi svoje ocene vplivov omenjenih nacionalnih ali drugih dogodkov pripravlja možne scenarije za odziv na kompleksno krizo ter predlaga ukrepe vladi, uvedbo KUV ter prevzem upravljanja z dogodkom na medresorski ravni;

-
- pripravlja ocene situacije v RS in mednarodnem okolju ter ocene vpliva dogodkov v RS in v mednarodnem okolju na RS;
 - zagotavlja usklajevanje kriznega odziva;
 - spremlja delo analitične skupine, se seznanja z njenimi poročili in predlogi ter daje pobude za njeno nadaljnje delo;
 - neposredno spremlja izvrševanje ukrepov, odločitev in aktivnosti vlade glede uresničevanja nacionalnih interesov in ciljev na področju nacionalne varnosti;
 - se usposablja za delovanje v primeru kompleksnih kriz oziroma sodeluje v rednih državnih vajah KUV;
 - operativno usklajuje aktivnosti za delovanje SNAV ter opravlja druge naloge zanj.

13. člen **(Sestava sekretariata SNAV)**

- (1) Vlada v sekretariat SNAV imenuje:
- svetovalca predsednika vlade za nacionalno varnost, ki vodi sekretariat,
 - direktorja Slovenske obveščevalno-varnostne agencije,
 - generalnega sekretarja vlade,
 - generalnega direktorja Policije,
 - načelnika Generalštaba Slovenske vojske,
 - generalnega direktorja Obveščevalno-varnostne službe Ministrstva za obrambo,
 - državnega sekretarja na Ministrstvu za zunanje zadeve,
 - državnega sekretarja na Ministrstvu za obrambo,
 - državnega sekretarja na Ministrstvu za notranje zadeve,
 - državnega sekretarja na Ministrstvu za finance,
 - državnega sekretarja na Ministrstvu za pravosodje,
 - državnega sekretarja na Ministrstvu za zdravje,
 - državnega sekretarja na Ministrstvu za okolje in prostor,
 - poveljnika Civilne zaščite Republike Slovenije,
 - direktorja Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo.
- (2) Vodja sekretariata SNAV lahko k sodelovanju pri delu sekretariata SNAV povabi tudi predstavnike drugih ministrstev, vladnih služb in organov ter druge strokovnjake.

14. člen **(Delovanje sekretariata SNAV)**

- (1) Sekretariat SNAV se sestaja, ko je treba, vendar najmanj enkrat mesečno.
- (2) Sekretariat SNAV lahko samoiniciativno, na pobudo predsednika vlade, ministrstva ali podsistema nacionalne varnosti ponudi svojo pomoč v obliki spremljanja situacije, analitične podpore, izvedbenih predlogov ter predlogov o uvedbi dodatnih aktivnosti oziroma vseh organov KUV tudi pri odzivanju na področno krizo na katerikoli ravni.

-
- (3) Strokovna in administrativno-tehnična dela za sekretariat SNAV opravlja služba, ki jo s sklepom imenuje vlada.

15. člen
(Vodja sekretariata SNAV)

- (1) Vodja sekretariata SNAV sklicuje sestanke sekretariata SNAV in ob pojavu kompleksne krize usklajuje krizni odziv.
- (2) Poleg usklajevalne funkcije, vodja sekretariata SNAV skrbi za informiranost predsednika vlade ter SNAV, ki jima zagotavlja celovito situacijsko sliko, oceno razvoja krize z mogočimi scenariji ter predlaga rešitve in ukrepe, ki so rezultat dela različnih organov KUV.
- (3) Spremlja izvrševanje ukrepov, odločitev in konkretnih aktivnosti vlade pri uresničevanju nacionalnih interesov in ciljev na področju nacionalne varnosti, pri čemer lahko vpogleda v ustrezno dokumentacijo in druge zapise, ki jih pripravljajo ali hranijo ministrstva in vladne službe ter opravi pogovor z osebo, ki je ali je bila odgovorna za izvajanje odločitev vlade ter za pripravo ali hrambo ustrezne dokumentacije in drugih zapisov. O svojih ugotovitvah vodja sekretariata SNAV obvesti predsednika vlade.
- (4) Ob vzpostavitvi KUV oziroma ob pojavu kompleksne krize vodja sekretariata SNAV glede na vrsto krize iz nabora vnaprej določenih strokovnjakov imenuje vodjo in namestnika vodje analitične skupine. Vodja analitične skupine iz nabora potencialnih članov analitične skupine aktivira strokovnjake iz tistih področij dela, ki so potrebna za učinkovit odziv na konkretni dogodek.
- (5) Vodja sekretariata SNAV se za usklajevanje ob kompleksni krizi primerno pripravlja in usposablja.
- (6) Vodja sekretariata SNAV lahko po svoji presoji za pomoč pri usklajevanju in za izvajanje nalog oblikuje ožjo svetovalno skupino izmed članov sekretariata SNAV, operativne skupine sekretariata SNAV ali drugih.
- (7) Vodi operativno skupino sekretariata SNAV.
- (8) Za naloge KUV ga podpirata vodji nacionalnega centra in analitične skupine. Strokovno podporo mu dajejo tudi Urad Vlade RS za komuniciranje (v nadaljevanju UKOM) ter službe za odnose z javnostmi ministrstev in drugih organov, ki v kompleksni krizi usklajujejo komuniciranje z javnostmi in pripravljajo vsebino sporočil za javnost.

16. člen
(Operativna skupina sekretariata SNAV)

- (1) Operativna skupina sekretariata SNAV je stalna skupina strokovnjakov z različnih ministrstev in iz vladnih služb, ki sekretariatu SNAV in vodji sekretariata SNAV zagotavlja optimalno podporo pri delovanju.
- (2) Člane operativne skupine sekretariata SNAV na predlog ministrov in predstojnikov vladnih služb imenuje vlada.
- (3) Operativna skupina sekretariata SNAV deluje pri svetovalcu predsednika vlade za nacionalno varnost najmanj en dan na teden. Vodja sekretariata SNAV ima možnost predlagati zamenjavo posameznih članov skupine.
- (4) Operativna skupina sekretariata SNAV:
 - daje stalno podporo sekretariatu SNAV in vodji sekretariata SNAV;
 - spremlja situacije ter nacionalne, regionalne in globalne dogodke, ki bi lahko povzročili kompleksno krizo v RS;
 - pripravlja tedenske celovite skupne situacijske analize po posameznih področjih ter predvidevanje o razvoju dogodkov ter spremlja upravljanje z dogodki na lokalnih, ministrskih in drugih ravneh;
 - pripravi enotno metodologijo za pokrizno analizo ter usklajuje naloge, ki so potrebne za učinkovito delovanje organov KUV, in sicer opredelitev kompleksnih in področnih kriz, pokrizno analizo, pripravo načrtov za odzivanje na kompleksne krize ter pripravo periodične državne vaje za odziv na kompleksne krize;
 - pripravlja gradiva za SNAV in sekretariat SNAV;
 - za zagotavljanje podpore pri odzivanju na kompleksne krize, izredno in vojno stanje ter druge dogodke lahko od državnih organov, ministrstev, vladnih služb in gospodarskih družb, zavodov in organizacij, ki so po sklepu vlade posebnega pomena za obrambo, zahteva podatke, informacije in ocene o konkretnih dogodkih;
 - pripravlja letno poročilo za vlado o stanju na področju KUV, o izvajanju mehanizmov kriznega upravljanja, o potrebni nadgradnji KUV, potrebnih spremembah in dodatnih zmogljivostih;
 - izvaja druge naloge po navodilih vodje sekretariata SNAV.
- (5) Operativno skupino sekretariata SNAV sestavljajo strokovnjaki z izkušnjami s področja KUV:
 - z Ministrstva za obrambo,
 - z Ministrstva za notranje zadeve,
 - z Ministrstva za zunanje zadeve,
 - z Ministrstva za zdravje,
 - s Slovenske obveščevalno-varnostne agencije.

-
- (6) Ministrstva in organi iz petega odstavka 16. člena zagotavljajo kadrovske in administrativno podporo za izvajanje nalog operativne skupine sekretariata SNAV, predvidenih s to uredbo.

VII. NACIONALNI CENTER

17. člen

(Organiziranost nacionalnega centra)

- (1) Nacionalni center je organiziran kot notranja organizacijska enota Ministrstva za obrambo, pri čemer je vsebinsko odgovoren še vladi, predsedniku vlade in vodji sekretariata SNAV ter je povezan z drugimi organi KUV.
- (2) Ministrstvo za obrambo zagotavlja kadrovske, materialne, prostorske, finančne in druge pogoje za delo nacionalnega centra.

18. člen

(naloge nacionalnega centra)

- (1) Nacionalni center:
- zagotavlja informacijske in komunikacijske povezave za izmenjavo podatkov in informacij z Uradom Predsednika Republike Slovenije, Generalnim sekretariatom Vlade Republike Slovenije, vsemi ministrstvi, Slovensko obveščevalno-varnostno agencijo, Službo Vlade RS za zakonodajo, Uradom RS za komuniciranje, Uradom Vlade RS za varovanje tajnih podatkov, Generalštabom Slovenske vojske, Obveščevalno varnostno službo MO, Operativno komunikacijskim centrom Generalne policijske uprave MNZ, Poveljnikom CZ, Banko Slovenije, upravami za obrambo, Kabinetom predsednika Vlade RS, Centrom za obveščanje Republike Slovenije, Združenim operativnim centrom SV ter z vsemi gospodarskimi družbami, zavodi in drugimi organizacijami, ki so po sklepu vlade posebnega pomena za obrambo;
 - zagotavlja prenos odločitev za izvajanje ukrepov za pripravljenost, povelja za izvajanje mobilizacije in drugih ukrepov, načrtovanih za odzivanje na krizne pojave in dogodke;
 - zagotavlja informacijske in komunikacijske povezave za izmenjavo podatkov in informacij, skladno s sprejetimi mednarodnimi obveznostmi države;
 - tedensko posreduje vodji sekretariata SNAV in operativni skupini sekretariata SNAV krajši pregled stanja na področju nacionalne varnosti iz morebitnih poročil organov iz prvega odstavka 18. člena ter drugega odstavka 19. člena;
 - opravlja druge naloge v skladu z navodili vodje sekretariata SNAV, ki pa ne smejo omejevati izvajanja nalog iz prejšnjih alinej.
- (2) Informacijske in komunikacijske povezave iz prvega odstavka ne posegajo v informacijske in komunikacijske povezave, ki jih imajo v skladu z zakonom ali s sprejetimi mednarodnimi obveznostmi države posamezna ministrstva oziroma njihovi organi ter vladne službe z Nato, Evropsko unijo oziroma drugimi mednarodnimi organizacijami.

19. člen
(Zagotavljanje podatkov in informacij nacionalnemu centru)

- (1) Državni organi, ministrstva, vladne službe in družbe posebnega pomena iz 1. odstavka 18. člena nacionalnemu centru ob vojaškem, političnem, gospodarskem ali drugem pojavu in dogodku v regionalnem ali širšem mednarodnem okolju, ki zahteva povečano, sprotno in celovito spremljanje ogrožanja nacionalne varnosti, ob kompleksnih krizah, izrednem in vojenem stanju, posredujejo podatke, informacije in ocene o dogodkih ali pojavih po posameznih dejavnostih v državi, regiji in širšem mednarodnem okolju, ki bi lahko pomembno ogrozili temeljne interese nacionalne varnosti, vključno z napovedjo razvoja razmer, načrtovanih aktivnosti ter predlogov ukrepov, za katere pristojni organ ocenjuje, da mora o njih odločiti vlada oziroma jih je treba medresorsko uskladiti.
- (2) Informacije o najpomembnejših dogodkih z vidika nacionalne varnosti vsak dan v nacionalni center posredujejo Operativno komunikacijski center Generalne policijske uprave, Združeni operativni center Slovenske vojske in Center za obveščanje Republike Slovenije.
- (3) Podatki in informacije se nacionalnemu centru posredujejo v elektronski obliki po zaščitenem komunikacijskem in informacijskem sistemu nacionalnega centra (v nadaljevanju KIS NCKU) oziroma drugih razpoložljivih zaščitenih elektronskih komunikacij, tako da je zagotovljeno varstvo posredovanih podatkov skladno s predpisi, ki urejajo varstvo tajnih podatkov.

VIII. ANALITIČNA SKUPINA

20. člen
(Naloge analitične skupine)

- (1) Analitična skupina, ki deluje v prostorih nacionalnega centra, zagotavlja analitično in strokovno podporo za delovanje sekretariata SNAV in odločanje vlade v kompleksni krizi, izrednem in vojnem stanju ter pri odzivanju na druge dogodke.
- (2) Spremlja, vrednoti in ocenjuje varnostne razmere in razvoj situacije v RS ali mednarodnem okolju, in sicer na podlagi pridobljenih podatkov in informacij pristojnih državnih organov, služb ter drugih virov, pripravlja zbirne ocene, analizo razvoja situacije, oceno prihodnjega razvoja situacije, pripravlja strokovne medresorsko usklajene načrte, predloge odločitev in ukrepov, potrebne analitične, strokovne in druge podlage za vodjo sekretariata SNAV ter obravnavo in odločanje vlade.
- (3) Poleg nalog iz prejšnjega odstavka pripravlja analitična skupina tudi strokovne medresorsko usklajene predloge odločitev in ukrepov za usklajeno delovanje ministrstev, organov v sestavi, vladnih služb ter drugih organov.

-
- (4) Pripravlja poročilo o zmogljivostih za obvladovanje situacije na državni ravni ter v svojih poročilih opozarja odločevalce na pomanjkanje zmogljivosti in mogoče težave pri odzivanju na kompleksno krizo.

21. člen **(Sestava analitične skupine)**

- (1) V nabor strokovnjakov so vključeni različni strokovnjaki, in sicer po štirje iz vseh ministrstev, podsistemov nacionalne varnosti in vladnih služb ter zunanji strokovnjaki.
- (2) Po potrebi lahko vlada na predlog sekretariata SNAV v sestavo analitične skupine imenuje tudi strokovnjake, ki niso vnaprej poimensko opredeljeni v naboru strokovnjakov.
- (3) Sredstva za plačilo zunanjih strokovnjakov se zagotovijo iz sredstev službe, ki opravlja strokovna in administrativno-tehnična dela za sekretariat SNAV.
- (4) Člani operativne skupine sekretariata SNAV so hkrati tudi člani analitične skupine, ki se vključijo v njeno delovanje, skladno z odločitvijo vodje sekretariata SNAV.
- (5) Za vodenje analitične skupine vodja sekretariata SNAV ob pojavu kompleksne krize praviloma imenuje strokovnjaka iz področja, na katerega kompleksna kriza najbolj posega.

22. člen **(Delovanje analitične skupine)**

- (1) Stalno in neprekinjeno delovanje analitične skupine se vzpostavi ob vzpostavitvi KUV ter ob razglasitvi izrednega ali vojnega stanja.
- (2) Analitična skupina deluje po razporedu, ki ga določa njegov vodja. Analitična skupina lahko deluje tudi v podskupinah, ki jih določi vodja analitične skupine.
- (3) Če je treba, lahko vodja analitične skupine izmed njenih članov določi podskupino za spremljanje situacijske slike, interpretacijo podatkov in informacij, ki prihajajo v nacionalni center, oblikovanje usklajene situacijske slike, zagotavljanje potrebnih informacije za preostale člane analitične skupine, izdelovanje situacijskih presekov trenutnega stanja ter zagotavljanje usklajenega delovanja in povezave s pomembnejšimi operativnimi centri.
- (4) Ministrstvo za obrambo zagotavlja materialne, administrativne in druge pogoje za delo analitične skupine. Sredstva za plače in druge prejemke članov analitične skupine in njihove namestnike zagotavljajo ministrstva in vladne službe, katerih predstavniki so.
- (5) Način dela analitične skupina se določi z njenim poslovníkom.

23. člen
(Poročanje analitične skupine)

- (1) Analitična skupina zbirna poročila, ocene in analize iz 2. odstavka 20. člena te uredbe posreduje vodji sekretariata SNAV in vladi.

IX. KRIZNO KOMUNICIRANJE

24. člen
(Komuniciranje ob kompleksni krizi)

- (1) UKOM skrbi za vladni operativni načrt oziroma usmerjevalni dokument za krizno komuniciranje, za usposabljanje akterjev, ki komunicirajo z javnostmi, za usklajevanje kriznega komuniciranja, vključno s pripravo vsebine sporočil za javnost, strokovno podporo in informativno-servisne storitve, komunicira s tujo javnostjo, spremlja komuniciranje ter po krizi izvede analizo komuniciranja.
- (2) Vsebino sporočil za javnost, skladno z vladnim operativnim načrtom oziroma usmerjevalnim dokumentom za krizno komuniciranje ter načrtom kriznega komuniciranja ob posamezni kompleksni krizi, v sodelovanju z UKOM pripravlja služba za odnose z javnostmi organa, na čigar področje kriza najbolj posega.
- (3) Krizno komuniciranje se izvaja skladno z vladnim operativnim načrtom oziroma usmerjevalnim dokumentom za krizno komuniciranje ter načrtom kriznega komuniciranja ob posamezni kompleksni krizi.
- (4) Programe usposabljanj za komuniciranje z javnostmi pripravi UKOM.
- (5) Vodja sekretariata SNAV ali njegov namestnik komunicirata o aktivnostih organov KUV in o medresorskem sodelovanju.

X. POKRIZNA ANALIZA

25. člen
(Zagotavljanje pokrizne analize)

- (1) Izvedbo pokrizne analize usklajuje operativna skupina sekretariata SNAV.
- (2) Operativna skupina sekretariata SNAV k sodelovanju pri pokrizni analizi povabi tudi druge strokovnjake in operativne sodelavce, ki so bili odgovorni za odzivanje na kompleksno krizo, odvisno od področja, na katerem se je kriza pojavila.
- (3) Pokrizna analiza se opravi po enotni metodologiji, in sicer za vse kompleksne krize ter vaje KUV.

-
- (4) Akterji kriznega odzivanja na vseh ravneh zagotovijo potrebne oziroma zahtevane podatke in informacije operativni skupini sekretariata SNAV.
 - (5) Pokrizna analiza mora biti narejena najpozneje v šestih mesecih po kompleksni krizi oziroma vaji KUV.

XI. NAČRTOVANJE KUV

26. člen (Načrtovanje KUV)

- (1) Odziv na kompleksne krize se načrtuje z načrti KUV.
- (2) Načrtovanje odziva na kompleksne krize mora biti skladno s pravilnikom o načrtovanju KUV na državni ravni.
- (3) Z načrti KUV se zagotavlja organizirano in usklajeno delovanje za preprečitev kompleksnih kriz oziroma zmanjšanje njihovih posledic.
- (4) Pripravo načrtov KUV za kompleksne krize usklajuje operativna skupina sekretariata SNAV.

XII. IZVAJANJE VAJ IN SIMULACIJ

27. člen (Izvajanje vaj in simulacij KUV)

- (1) Državna vaja KUV, v kateri sodelujejo vsi akterji iz organov KUV, iz ministrstev in organov v sestavi ter drugi, se izvede vsaj enkrat v mandatu vsake vlade, praviloma prvo leto po nastopu mandata.
- (2) Načrtovanje, organizacijo in izvedbo vaje ureja pravilnik o organizaciji in izvedbi državne vaje KUV.

XIII. PODPORA

28. člen (Zagotavljanje podpore)

- (1) Ob uvedbi KUV vodja sekretariata SNAV mved vnaprej imenovanimi strokovnjaki imenuje koordinatorja za psihosocialno podporo.
- (2) Koordinator za psihosocialno podporo, ki deluje v nacionalnem centru, zagotavlja in, če je treba, usklajuje podporo za aktivirane posameznike na strateški in operativni ravni ter njihove družinske člane.

-
- (3) Zagotavljanje, usklajevanje in druga vprašanja, povezana s psihosocialno podporo na strateški ravni, ureja postopkovnik za zagotavljanje psihosocialne podpore na strateški ravni.

XIV. PREHODNE DOLOČBE

29. člen (Krizno komuniciranje z javnostmi)

UKOM v šestih mesecih od začetka veljavnosti te uredbe pripravi vladni operativni načrt oziroma usmerjalni dokument za krizno komuniciranje.

30. člen (Pokrizno analiziranje)

Operativna skupina sekretariata SNAV v enem letu od začetka veljavnosti te uredbe pripravi enotno metodologijo za pokrizno analizo za vse kompleksne krize ter vaje KUV.

31. člen (Informacijsko-komunikacijska podpora)

V dveh letih od začetka veljavnosti te uredbe morajo vsi organi, povezani v komunikacijsko-informacijski sistem nacionalnega centra zagotoviti varnostno območje II. stopnje.

32. člen (Načrtovanje KUV)

- (1) Organi iz prvega odstavka 18. člena te uredbe morajo v treh mesecih od začetka veljavnosti te uredbe opredeliti mogoče področne ter kompleksne krize s svojega področja.
- (2) V enem letu od opredelitve kompleksnih kriz se pripravijo ocene za nastanek posamezne kompleksne krize, kar usklajuje operativna skupina sekretariata SNAV, pri tem pa sodelujejo ministrstva, podsistemi nacionalne varnosti ter, če je treba, drugi javni in zasebni organi.
- (3) Pravilnik o načrtovanju na državni ravni iz drugega odstavka 26. člena pripravi operativna skupina sekretariata SNAV v enem letu od začetka veljavnosti te uredbe.
- (4) Državni načrti KUV za posamezne kompleksne krize se pripravijo na podlagi ocen tveganja in ocen za nastanek posamezne krize iz prejšnjega odstavka, in sicer v enem letu po pripravi ocen ogroženosti za posamezne kompleksne krize, predvsem za kompleksne krize, za katere odloči vlada.

33. člen
(Izvajanje vaj in simulacij KUV)

- (1) Prva državna vaja KUV iz prvega odstavka 27. člena se izvede v dveh letih po začetku veljavnosti te uredbe.
- (2) Usposabljanja za krizno koordinacijo in vodenje iz devetega odstavka 15. člena te uredbe, pripravo katerih koordinira operativna skupina sekretariata SNAV, se pričnejo izvajati eno leto po začetku veljavnosti te uredbe.
- (3) Pravilnik o organizaciji in izvedbi državne vaje KUV iz drugega odstavka 27. člena pripravi operativna skupina sekretarita SNAV v enem letu od začetka veljavnosti te uredbe.

XV. KONČNE DOLOČBE

34. člen
(Veljavnost uredbe)

Z dnem uveljavitve te uredbe preneha veljati Odlok o Svetu za nacionalno varnost (Uradni list RS, št. 76/14) in Uredba o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje (Uradni list RS, št. 9/06).

35. člen
(Začetek veljavnosti)

Ta uredba začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Številka:
Ljubljana,
EVA:

dr. Miroslav CERAR
PREDSEDNIK VLADE