

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Mateja Berglez

EVALVACIJA PODROČJA CIVILNE ZAŠČITE V EVROPSKI UNIJI

Magistrsko delo

**Ljubljana, 2006
UNIVERZA V LJUBLJANI**

FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Mateja Berglez

EVALVACIJA PODROČJA CIVILNE ZAŠČITE V EVROPSKI UNIJI

Magistrsko delo

Mentor: zaslužni redni profesor dr. Lojze Sočan

Somentor: redni profesor dr. Marjan Malešič

Ljubljana, 2006

*Največja nagrada za vloženi napor ni tisto,
kar za opravljeno delo dobimo,
pač pa tisto, kar ob njem postanemo.*

/J. Ruskin/

Za vso strokovno pomoč in podporo pri nastajanju magistrskega dela se iskreno zahvaljujem mentorju zasl. red. prof. dr. Lojzetu Sočanu in somentorju red. prof. dr. Marjanu Malešiču ter koordinatorici podiplomskega študija policy analiza – evropski aspekti red. prof. dr. Danici Fink-Hafner.

Starši, Grega, Marko – brez vašega razumevanja in spodbud mi ne bi uspelo.

KAZALO

VSEBINA	STRAN
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC	8
UVOD.....	10
1 METODOLOŠKI OKVIR	13
1.1 Namen in struktura magistrskega dela	13
1.2 Predmet in cilj analize.....	14
1.3 Hipoteze.....	15
1.4 Pristop in uporabljene metode.....	16
1.5 Omejitve naloge.....	17
1.6 Relevantnost teme.....	18
1.7 Opredelitev temeljnih pojmov.....	20
2 TEORETIČNI VIDIKI VREDNOTENJA JAVNIH POLITIK.....	24
2.1 Modeli za analizo javnih politik.....	24
2.2 Pomen in značilnosti vrednotenja v javni politiki.....	27
2.3 Metodološki pristopi izvajanja evalvacijskega raziskovanja v javnih politikah.....	32
3 OBLIKOVANJE POLITIK NA RAVNI EU.....	35
4 PODROČJE CIVILNE ZAŠČITE NA RAVNI UNIJE.....	39
4.1 Zgodovinski razvoj področja civilne zaščite na ravni Unije.....	42
4.1.1 Akcijski program Skupnosti na področju civilne zaščite.....	45

VSEBINA	STRAN
4. 1. 2 Mehanizem Skupnosti za krepitev sodelovanja na področju civilne zaščite	46
4. 1. 3 Okvir za zaščito morja.....	53
4. 1. 4 Vrednotenje delovanja treh instrumentov na področju civilne zaščite na ravni EU.....	53
4. 1. 5 Področje civilne zaščite na ravni Unije v luči teorije vrednotenja javnih politik.....	57
5 TAKOJŠNJE UKREPANJE OB NESREČAH NA RAVNI UNIJE.....	60
5. 1 Faze ukrepanja ob nesrečah na ravni Unije.....	61
5. 1. 1 Faza pripravljenosti.....	61
5. 1. 2 Faza aktiviranja.....	62
5. 1. 3 Faza potovanja.....	66
5. 1. 4 Faza prihoda v prizadeto državo.....	66
5. 1. 5 Faza nudenja pomoči oziroma reševanja.....	66
5. 1. 6 Faza prenehanja nudenja pomoči oziroma reševanja.....	69
5. 1. 7 Faza evalvacije.....	69
6 AKTIVNOSTI SKUPNOSTI NA PODROČJU CIVILNE ZAŠČITEV PRIMERU CUNAMIJA V JUGOVZHODNI AZIJI DECEMBRA 2004.....	70
6. 1 Upoštevanje faz EU CZ mehanizma	73
6. 2 Hitrost odziva	76
6. 3 Število držav, ki je nudilo pomoč preko EU CZ mehanizma	77
6. 4 Izkušnje, pridobljene od strokovnjakov, ki so bili napoteni na prizadeta območja.....	78

VSEBINA	STRAN
7 SMERNICE ZA KREPITEV SODELOVANJA NA PODROČJU CIVILNE ZAŠČITE S PoudARKOM NA INTERVENCIJAH ZUNAJ OBMOČJA UNIJE.....	81
ZAKLJUČEK.....	85
SEZNAM SKIC, SLIK IN TABEL.....	91
LITERATURA.....	92
PRILOGI	

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

KRATICA	RAZLAGA V ANGLEŠKEM JEZIKU	SLOVENSKA RAZLAGA
CECIS	<i>Common Emergency Communication and Information System</i>	Skupni komunikacijski in informacijski sistem
ECHO	<i>European Community Humanitarian Office</i>	Urad Skupnosti za humanitarno pomoč
EEA	<i>Europeana Economic Area</i>	Evropska gospodarska skupnost
EU	<i>European Union</i>	Evropska Unija
EU CZ mehanizem	<i>Community Mechanism to Facilitate Reinforced Cooperation in Civil Protection Assistance Interventions</i>	Mehanizem Skupnosti za krepitev sodelovanja na področju civilne zaščite
HDI	<i>Human Development Indeks</i>	Indeks človekovega razvoja
IFRC	<i>International Fedaration of Red Cross and Red Cresent Societis</i>	Mednarodna Federacija Rdečega križa in Rdečega polmeseca
JRC	<i>Joint Research Centre</i>	Skupni raziskovalni center
LEMA	<i>Local Emergency Management Agency</i>	Lokalne oblasti za ukrepanje ob nesrečah
MIC	<i>Monitoring and Information Centre</i>	Center za opazovanje in obveščanje
OSOCC	<i>On Site Operations Coordination Centre</i>	Center za usklajevanje dejavnosti na območju nesreče
TEEC	<i>The European Evaluation Consortium</i>	Evropski evalvacijski konzorcij
UN-OCHA	<i>United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i>	Urad Združenih narodov za usklajevanje humanitarne pomoči
UNICEF	<i>United Nations Childrens Fund</i>	Sklad Združenih narodov za pomoč otrokom
UTC	<i>Coordinated Universal Time</i>	Koordinirani čas

ZN	<i>United Nations</i>	Združeni narodi
WFP	<i>World Food Program</i>	Skupni program za hrano
WHO	<i>World Health Organization</i>	Svetovna zdravstvena organizacija

UVOD

Konec osemdesetih in v začetku devetdesetih let 20. stoletja se je kot alternativa klasičnemu razvoju, ki poudarja zgolj ekonomsko rast, začel uveljavljati termin trajnostni razvoj. Trajnostni razvoj naj bi vključeval ekonomsko rast ob hkratnem varovanju okolja in socialni pravičnosti. Doseganje omenjenega zahteva uvedbo koncepta trajnostnega razvoja v vse politike, tako na nacionalni, kakor tudi na regionalni in mednarodni ravni.

Področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je vsekakor eno izmed osrednjih področij, ki lahko ob uporabi primernih preventivnih metod dolgoročno zelo prispeva k trajnostnemu razvoju. Nesreče v prvi fazi vplivajo na okolje, seveda pa imajo negativen vpliv tudi na ekonomski razvoj in socialno blaginjo. Pomena varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami se na žalost največkrat zavemo šele, ko je to že prepozno in nesreče že terjajo življenja ljudi, živali ter uničijo gospodarsko in kulturno dediščino.

Države članice Evropske unije (EU) ogrožajo različne naravne in druge nesreče. Države na jugu praviloma ogrožajo predvsem požari in potresi, države srednje Evrope se srečujejo s poplavami, medtem ko države na severu bolj pogosto prizadenejo tehnološke nesreče. Glede na ogroženost so države razvile različne sisteme varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Vsaka država skuša s preventivnimi aktivnostmi kar najbolj zmanjšati posledice nesreč; ker pa preventivna dejavnost zahteva veliko finančnih sredstev, je smiselno, da države izmenjujejo informacije, nova znanja in sredstva za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami. Zaradi vse večjega števila nesreč, ki imajo tudi čezmejne učinke, pa je pomembno, da si države izmenjujejo informacije o svoji organiziranosti, o silah in sredstvih za zaščito in reševanje, ki bi jih lahko ponudili tudi drugim državam in pa seveda izkušnje z namenom izboljšanja preventivnih aktivnosti in še boljšega odziva na nesreče. Prav zaradi tega se je področje civilne zaščite na ravni Unije pričelo razvijati že leta 1985. Civilna zaščita na ravni Unije deluje na načelu subsidiarnosti. To pomeni, da se morajo odločitve sprejemati na ravneh, ki so čim bližje državljanom. Evropska unija na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, lahko ukrepa le takrat, kadar je njen ukrep lažje dosegljiv kot ukrep, ki se sprejme na

nacionalni, regionalni ali lokalni ravni. Na področju civilne zaščite so države zadolžene za ureditev področja na nacionalni ravni in ni predvideno poenotenje politik na ravni Unije. Namen razvoja politike na ravni Unije torej ni v nadomeščanju nacionalnih politik, temveč v dodani vrednosti, kjer prevzema usklajevalno vlogo.

Področje civilne zaščite pokriva ukrepanje takoj po nesreči, saj je le v zelo kratkem časovnem obdobju še mogoče reševati življenja. Pomembna je takojšnja intervencija, zato sem se v magistrskem delu osredotočila na dogajanja takoj po nesreči - lahko bi dejali na takojšnjo humanitarno pomoč, ki jo je potrebno ločevati od ostale humanitarne pomoči, ki jo praviloma nudijo nevladne organizacije. Humanitarna pomoč prizadeti državi je razdeljena na kratkoročno, takoj po nesreči, srednjeročno in dolgoročno, ki bi jo lahko imenovali že razvojna pomoč. Seveda pa je tako kot pri humanitarni pomoči tudi pri delovanju civilne zaščite osnovni namen reševanje življenj in zmanjšanje posledic nesreč.

V državah članicah EU so se zgodile že mnoge naravne in druge nesreče, ki pa niso imele tako katastrofalnih posledic kot nekatere naravne nesreče, ki so se zgodile zunaj Unije. EU je skupnost razvitih držav, ki pri razvoju pomaga tudi manj razvitim državam, predvsem državam t.i. tretjega sveta. V slednjih se je na žalost pripetilo že mnogo naravnih nesreč s katastrofalnimi posledicami, ki so imele vzroke tudi v slabše razvitih nacionalnih sistemih zaščite in reševanja in posledično v premajhnih vložkih v preventivno dejavnost. V primeru večjih nesreč v tretjih državah se s silami in sredstvi za reševanje ljudi, živali, okolja in kulturne dediščine odzovejo tudi druge države. V empiričnem delu magistrskega dela bom tako proučila urejenost področja civilne zaščite na ravni Unije in preverila, kako uspešne so države članice Unije pri nudenju takojšnje pomoči ob nesrečah, ki se pripetijo zunaj območja Unije. EU se namreč kot pomemben politični akter v mednarodnih odnosih pogosto sooča z nudenjem pomoči v primeru nesreč v tretjih državah. Zakonodajna ureditev za nudenje pomoči na območju Unije in zunaj njega je urejena, vendar pa je v praksi mogoče zaznati več težav in nejasnosti v primeru intervencij civilne zaščite zunaj območja Unije. Smatram, da predvsem zato, ker imajo posamezne države članice EU relativno dobro razvite nacionalne sisteme zaščite in

reševanja in se lahko soočajo in uspešno odpravljajo vsakodnevne nesreče. V primeru večjih nesreč znotraj Unije so normativna ureditev, splošna praksa in poznavanje drug drugega dobro razviti, zato si države uspešno pomagajo med seboj. V večini primerov gre zgolj za zagotavljanje dodatne opreme za reševanje (npr. dodatna letala in helikopterji za gašenje požarov v Španiji leta 2004). Na drugi strani pa se pri nujenju pomoči tretjim državam pogosto srečujemo z različnimi tehničnimi, verskimi, političnimi, družbenimi, normativnimi in ostalimi nepredvidenimi dejavniki, ki otežujejo uspešno reševanje. Življenja je moč rešiti samo takoj po nesreči, zato je pomembna hitrost odziva in prihoda v prizadeto državo.

Kot pravi eden izmed avtorjev (Sočan, 2004: uvod), sedanji družbeni sistem vse bolj ogroža tehnološko, okoljsko, družbeno in ekonomsko ravnovesje sodobnega sveta in nima vgrajenega vzvoda, ki bi samodejno omogočal manj razvitim gospodarstvom in družbam razvojno dohitevanje. Nesreče ne izbirajo držav, in ker zahtevajo življenja, uničujejo ekonomsko in socialno okolje; manj razvite države nanje niso pripravljene in jih pahnejo v še večjo revščino, zato pri reševanju nastale situacije potrebujejo pomoč razvitejših držav. Tako kot pri gospodarskih dejavnostih je za doseganje uspehov tudi na področjih, ki so bolj socialne narave, potrebno zgraditi celovito materialno, intelektualno in informacijsko strukturo ter jih tehnološko, kadrovsko in inovacijsko prenoviti. Pomen razvoja civilne zaščite v luči doseganja trajnostnega razvoja je poudarjen tudi v nekaterih temeljnih dokumentih s področja civilne zaščite na ravni Unije, na primer v Akcijskem programu Skupnosti na področju civilne zaščite iz leta 1997, ki mu je bila podaljšana veljavnost do konca leta 2006.

Področje civilne zaščite v Uniji ni eno izmed osrednjih področij, vendar v zadnjih letih zaradi številnih naravnih in drugih nesreč, ki so se pripetile na območju EU in izven njega, postaja vse bolj prepoznavno. Menim, da poglobljeno sodelovanje na področju civilne zaščite na ravni Unije prispeva h graditvi evropske identitete in vzpodbujanju solidarnosti ter s tem prispeva k izboljšanju kvalitete življenja in pomaga pri zaščiti okolja.

1 METODOLOŠKI OKVIR

1.1 Namen in struktura magistrskega dela

Namen teoretičnega dela magistrskega dela je prikazati različne teoretične in metodološke vidike analize politik, s poudarkom na vrednotenju javnih politik kot ene izmed faz v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik. Žurga (2005: 321) meni, da se v trenutnih razmerah vse več zadev obravnava na mednarodni oziroma evropski ravni in je vse manj zadev izključno domačih. Proces oblikovanja politik in načini vladanja na ravni EU so praviloma bolj kompleksni. Nanje vpliva več političnih igralcev kot pri oblikovanju politik na nacionalni ravni, zato je poseben del namenjen tudi predstavitvi teoretičnih pristopov o oblikovanju in izvajanju politik na ravni EU.

Namen empiričnega dela pa je z različnimi evalvacijskimi pristopi in metodami preveriti takojšnje ukrepanje EU v primeru naravnih in drugih nesreč zunaj območja Unije. Takojšnje ukrepanje spada v področje civilne zaščite, zato je bilo potrebno pred samim proučevanjem izbranega primera izvesti analizo delovanja celotnega področja civilne zaščite na ravni EU.

Vsebino magistrskega dela sem razdelila na osem tematskih sklopov. Prvo poglavje je namenjeno predstavitvi namena in strukture magistrskega dela, opisu predmeta in cilja proučevanja, postavitvi hipotez, opredelitvi temeljnih pristopov in uporabljenih metod, opisu omejitev naloge in relevantnosti področja proučevanja ter razlagi ključnih pojmov. V drugem poglavju bom podrobneje opisala teoretične pristope in metodološke vidike analize politik s poudarkom na vrednotenju javnih politik. V tretjem sklopu bom zopet s teoretičnega stališča opisala načine oblikovanja politik na ravni EU. V četrtem sklopu bom podrobneje opisala zakonodajno ureditev področja civilne zaščite na ravni Unije in glavne instrumente, ki obstajajo na področju civilne zaščite na ravni EU ter ocenila njihovo smotrnost in učinkovitost, hkrati pa pojasnila uporabo teoretičnih izhodišč za potrebe empiričnega dela magistrskega dela. V petem poglavju se bom osredotočila na postopke ukrepanja ob nesrečah na ravni Unije, tako v primeru nesreč znotraj kakor tudi zunaj območja EU. Opisovanje obeh postopkov sem mi zdi smiselno, saj je le tako

mogoče primerjati, kateri dodatni ukrepi so potrebni ob intervencijah zunaj območja EU. V šestem poglavju pa bom analizirala ukrepanje na ravni Unije ob nesreči, ki se je zgodila zunaj območja EU. Izbrala sem si največjo intervencijo zunaj območja EU, to je ukrepanje ob cunamiju, ki je decembra 2004 prizadel države jugovzhodne Azije. V sedmem delu bom na podlagi proučevanega primera skušala izoblikovati smernice za krepitev sodelovanja na področju civilne zaščite na ravni Unije s poudarkom na intervencijah zunaj območja EU. V zadnjem, osmem, delu magistrskega dela pa bom na podlagi predhodne analize podala sklepne ugotovitve in preverila zastavljene hipoteze.

1.2 Predmet in cilj analize

Predmet analize je proučevanje takojšnjega ukrepanja EU v primeru večjih naravnih in drugih nesreč na območju EU in zunaj njega. Takojšnje ukrepanje ob nesrečah v Uniji spada v področje civilne zaščite, ki je del Generalnega direktorata za okolje.

Za lažje razumevanje procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik so se v literaturi izoblikovali različni teoretski modeli. Za proučevanje sem izbrala procesualni model, ki razume proces oblikovanja in izvajanja javnih politik kot zaporedje petih časovno ločenih in vsebinsko različnih faz. Pri proučevanju sem na kratko omenila vse faze, osredotočila pa sem se na zadnjo, to je fazo evalvacije¹. Zakonodajna ureditev na omenjenem področju na ravni Unije je namreč že vzpostavljena in se politika na tem področju že izvaja. Faza vrednotenja je lahko ključnega pomena v procesu izvajanja javne politike, saj lahko izsledki proučevanja vplivajo na nadaljnje (ne)izvajanje proučevane politike.

Za doseganje ciljev na področju civilne zaščite so na ravni Unije trenutno vzpostavljeni trije instrumenti (Akcijski program Skupnosti na področju civilne zaščite, Mehanizem Skupnosti za krepitev sodelovanja na področju civilne zaščite in Okvir Skupnosti za sodelovanje ob naključnem ali namernem onesnaženju morja). Omenjeni instrumenti zajemajo področje preventive in pripravljenosti in pa seveda ukrepanje, če do nesreč pride. Ukrepanje ob nesrečah je lahko učinkovito samo ob primerni pripravljenosti, zato

¹ V magistrskem delu ekvivalentno uporabljam izraza evalvacija in vrednotenje, ki je poslovenjen izraz.

so v magistrskem delu vsi trije instrumenti civilne zaščite podrobneje opredeljeni, posebna pozornost pa je namenjena področju ukrepanja ob nesrečah.

Cilj analize je na podlagi študije primera preveriti takojšnje ukrepanje Unije v primeru nesreč zunaj območja EU. S študijo omenjenega primera želim preveriti tudi delovanje po mojem mnenju najpomembnejšega izmed vzpostavljenih instrumentov na področju civilne zaščite, to je Mehanizma Skupnosti za krepitev sodelovanja na področju civilne zaščite (v nadaljevanju EU CZ mehanizem), ki je namenjen predvsem krepitvi sodelovanja v primeru intervencij civilne zaščite.

Učinkovitost ukrepanja EU v primeru večjih nesreč sem merila s pomočjo naslednjih indikatorjev:

- upoštevanje faz aktiviranja EU CZ mehanizma
- hitrost odziva
- število držav, ki je nudilo pomoč preko EU CZ mehanizma.

Poleg omenjenih indikatorjev pa sem učinkovitost ukrepanja ocenila tudi na podlagi izkušenj, ki so jih pridobili strokovnjaki, ki jih je EU takoj po nesreči poslala na prizadeta območja v jugovzhodno Azijo.

1.3 Hipoteze

Za potrebe proučevanja sem si zastavila tri delovne hipoteze, ki jih bom v magistrskem delu skušala potrditi ali zavreči.

Hipoteza št. 1: Evalvacijske študije o izvajanju politike civilne zaščite prispevajo h krepitvi sodelovanja na omenjenem področju na ravni Evropske unije.

Hipoteza št. 2: Odziv Evropske unije na prošnje za zagotavljanje takojšnje pomoči ob katastrofi, ki se je v državah jugovzhodne Azije zgodila decembra 2004, je bil glede na trenutno sprejeto zakonodajno na ravni Unije hiter in učinkovit.

Hipoteza št. 3: Da bi bilo odzivanje na nesreče še učinkovitejše, je treba zakonodajno ureditev na ravni Unije na področju intervencij civilne zaščite zunaj območja EU smiselno dopolniti na podlagi izkušenj, pridobljenih pri intervenciji v jugovzhodni Aziji, ter na podlagi izvedenih evalvacijskih študij.

1.4 Pristop in uporabljene metode

Za predstavitev problema in verifikacijo hipotez sem uporabila dva temeljna pristopa: teoretičnega in empiričnega. S pomočjo prvega podrobneje opredelim teoretične vidike proučevanja analize politik, s poudarkom na vrednotenju, in podam tudi deskriptivno analizo oblikovanja politik in načine vladanja na ravni EU. V teoretičnem delu uporabim:

- deskriptivno analizo za opis in razlago pojmov
- metodo analize vsebine relevantnih pisnih virov, predvsem sekundarnih (strokovne publikacije, članki) za predstavitev teoretičnih izhodišč.

V empiričnem delu najprej predstavim zakonodajno ureditev področja na ravni Unije, ki vključuje tudi pregled zgodovinskega razvoja civilne zaščite na ravni Unije. Kot osnovo za analizo učinkovitosti delovanja tega področja uporabim zaključke obsežne raziskave, ki jo je izvedel Evropski evalvacijski konzorcij (*The European Evaluation Consortium – TEEC*) in je bila objavljena v letu 2005. Analiza je imela zastavljene jasne cilje. V fazi raziskovanja so bile uporabljene različne raziskovalne metode in tehnike, med drugim:

- analiza sekundarne literature (za pridobivanje teoretičnih izhodišč in spremljanje delovanja Akcijskega programa CZ in EU CZ mehanizma)
- izvedba kvalitativnih intervjujev (z uslužbenci Evropske komisije, predstavniki držav članic v Odboru za civilno zaščito, sodelujočimi pri izvedbi projektov v okviru Akcijskega programa CZ, udeleženci vaj v okviru EU CZ mehanizma, udeleženci izobraževalnih tečajev v okviru EU CZ mehanizma)
- izvedba treh študij primera (o Centru za opazovanje in obveščanje, o dveh projektih v okviru Akcijskega programa CZ in enega v izvedbi Okvira za zaščito morja ter o vaji, izvedeni v okviru EU CZ mehanizma).

Opravila bom torej sekundarno analizo zbranega gradiva, saj je v skladu s teoretskimi izhodišči za uspešno izvedeno evalvacijo potrebno izvesti tudi spremljanje (*monitoring*) delovanja celotnega proučevanega področja (Hogwood in Gunn, 1984: 220 - 221) in ne zgolj analize posamičnih primerov.

V nadaljevanju magistrskega dela pa s študijo primera, s pomočjo vnaprej določenih indikatorjev, analiziram učinkovitost takojšnjega ukrepanja EU v primeru nesreče zunaj območja Unije. Enota raziskovanja je torej takojšnje ukrepanje oziroma intervencija civilne zaščite EU v primeru nesreče zunaj območja Unije.

Predmet in cilj analize zahtevata uporabo različnih metod proučevanja, zato sem v empiričnem delu magistrskega dela uporabila:

- deskriptivno analizo za opis področja civilne zaščite na ravni EU
- zgodovinsko analizo za proučevanje razvoja področja civilne zaščite na ravni EU
- analizo vsebine relevantnih pisnih virov: primarnih (dokumenti, pogodbe, pravilniki, resolucije ...) in sekundarnih (samostojne publikacije, revije, internet) za pridobitev informacij o področju civilne zaščite ter ukrepanju držav EU v primeru nesreč
- strukturiran družboslovni intervju za pridobivanje izkušenj o intervenciji civilne zaščite zunaj območja Unije
- študijo primera (*case study*) za pridobivanje informacij o ukrepanju držav EU v primeru nesreče, ki se je zgodila zunaj območja EU; odzivanje zunaj območja EU sem preverjala na primeru cunamija v jugovzhodni Aziji; pri proučevanju sem uporabila kvantitativno in kvalitativno analizo.

1.5 Omejitve naloge

Ukrepanje ob nesrečah je potrebno obravnavati na vseh ravneh: lokalni, nacionalni, regionalni in globalni. Vse ravni so pomembne, in ker je država v prvi vrsti sama dolžna zagotavljati varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami ter ukrepati v primeru nesreč, bi bilo smotno opisati ureditev področja civilne zaščite v državah članicah Unije. Različne ravni razvitosti področja v državah bi verjetno pomagale še bolj podrobno

pojasniti trenutno situacijo razvoja področja civilne zaščite na ravni Unije, vendar bi podrobna analiza vseh držav članic zahtevala prekoračitev okvirov za magistrsko delo.

Področje civilne zaščite je izrazito medsektorsko področje, zato magistrsko delo v prvem delu empiričnega dela predstavlja pregled zakonodajne ureditve na področju civilne zaščite in se, kolikor je potrebno, vključuje tudi na druga področja v okviru Unije. Področje civilne zaščite se je na ravni Unije sicer pričelo razvijati že leta 1985, vendar pa šele v zadnjem času zaradi vse večjega števila nesreč in posledično tudi zahtev po intervencijah civilne zaščite, pridobiva na pomenu. Kljub temu na omenjenem področju ni obsežnih znanstvenih raziskav. Zato sem v empiričnem delu magistrskega dela kot temeljne uporabljala primarne vire, saj samostojnih znanstvenih publikacij, ki bi proučevale omenjeno področje na ravni Unije, skoraj ni. S podobnim problemom, pomanjkanjem znanstvene literature, sem se srečevala tudi pri študiji primera. Proučevala sem primer, ki se je zgodil šele pred kratkim, zato literaturo predstavljajo predvsem primarni viri, kot so poročila akterjev ter pristojnih institucij in organov. Primer je vsekakor smotrno izbran, saj lahko izkušnje, pridobljene pri tej pomembni in obsežni intervenciji civilne zaščite, bistveno pripomorejo h krepitvi nadaljnjega sodelovanja na področju civilne zaščite na ravni Unije.

1.6 Relevantnost teme

Republika Slovenija je po večletnih pripravah na vključitev v EU maja 2004 izpolnila to osrednjo nacionalno prednostno nalogo in postala članica EU. V prvih mesecih članstva si je Slovenija prizadevala predvsem za učinkovito vključitev v EU. V tem okviru je nadaljevala s prilagajanjem slovenskega pravnega reda evropski zakonodaji, usmerila se je v učinkovito vključitev v odločanje o zakonodajnih in drugih aktih EU ter se pripravljala na vstop v Evropsko monetarno unijo in na vzpostavitev zunanje meje. Že v začetku članstva v EU pa je Slovenija prevzela tudi pomembno in zahtevno nalogo, to je kot prva novo sprejeta država članica v letu 2004 predsedovati Svetu EU.

Slovenija bo Svetu EU predsedovala v prvi polovici leta 2008, kar bo zahtevalo ogromno kadrovske in finančne virov. Kot predsedujoča država bo Slovenija morala predsedovati sestankom Sveta EU in tudi mnogim delovnim skupinam in odborom. Ena izmed delovnih skupin, ki jim bo Slovenija predsedovala, je tudi delovna skupina E21, to je Delovna skupina za civilno zaščito (Seznam delovnih teles Sveta, OJ 11931/04). Delo omenjene delovne skupine v gradivih Vlade RS za predsedovanje Svetu EU ni opredeljeno kot eno izmed prednostnih področij; lahko pa to hitro postane, saj bi Slovenija v primeru večje nesreče zunaj območja EU kot predsedujoča država prevzela koordinacijo vseh reševalnih enot iz držav članic EU. Ker je v svetu vse več naravnih nesreč s katastrofalnimi posledicami, in ker se je v zadnjih nekaj letih skoraj vsaka predsedujoča država soočila z vsaj eno večjo naravno nesrečo v tretjih državah, smatram, da je poznavanje delovanja področja civilne zaščite na ravni EU nujno. Pričujoče magistrsko delo predstavlja kratek povzetek zgodovine razvoja področja civilne zaščite na ravni EU, podrobneje pa predstavlja osnovne mehanizme delovanja, ki jih morajo poznati vsi sodelujoči akterji. Slovenija si je že pred formalnim vstopom v EU pridobila neprecenljive izkušnje na področju civilne zaščite, saj s podpisom Memoranduma o soglasju že od leta 2003 sodeluje pri aktivnostih na področju civilne zaščite, vendar je poznavanje sodelovanja omejeno na ozek krog strokovne javnosti.

Kot ugotavljajo mnogi avtorji, lahko v prihodnje zaradi človeškega načina življenja pričakujemo še več okoljskih katastrof. Wiberg (1996: 25) v svojem delu ugotavlja, da človeške skupnosti že stoletja spodbujajo lastno trajnost z izčrpavanjem neobnovljivih naravnih virov, povzročanjem nesreč in onesnaževanjem lastnega okolja. Razlika je le v tem, da so do nedavnega učinki takšnega vedenja imeli predvsem lokalne posledice, danes pa imajo globalne. V prihodnje se bomo po Smithovem (2000) mnenju srečevali s transnacionalnimi grožnjami, ki bodo predvsem nevojaške narave, kot so kriminal, migracije, širjenje nalezljivih bolezni in negativnih okoljskih pojavov ter terorizem. Torej s področji, ki posredno ali neposredno spadajo na področje civilne zaščite. Tudi Keys (1999) je pri svojem proučevanju posledic globalnega ogrevanja ozračja označil pojav povezanosti med različnimi grožnjami varnosti (suše, orkani, tajfuni, poplave ...) za

»domino učinek«, ki je po svetu povzročil smrt že mnogih ljudi ter prispeval k množičnemu preseljevanju prebivalstva in veliki gospodarski škodi.

1.7 Opredelitev temeljnih pojmov

Nesreča

»Naravna nesreča je dogodek ali vrsta med sabo povezanih dogodkov, ki so jih povzročile naravne sile, prizadenejo pa kulturno pokrajino oziroma njene posamezne družbene sestavine (prebivalce, naselja, gospodarstvo). Naravne nesreče delimo po vzrokih njihovega nastanka na geofizikalne (meteorološke, hidrološke, geološke) in biološke (epidemije, epizootije, epifitije, infestacije). Skrajni naravni pojav in spremljajoče delovanje naravnih sil še ni nesreča. Nesreča se zgodi šele, ko naravni pojav oziroma naravne sile učinkujejo na človeka ter na njegovo življenjsko in družbeno okolje« (Doktrina zaščite, reševanja in pomoči, 2000: 54). Naravne nesreče so potres, poplava, zemeljski plaz, snežni plaz, visok sneg, močan veter, toča, žled, pozeba, suša, množični pojav nalezljive človeške, živalske ali rastlinske bolezni in druge nesreče, ki jih povzročijo naravne sile (Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami).

»Druge nesreče so dogodki, ki jih je povzročil človek, in ki prizadenejo ali ogrozijo življenje ali zdravje ljudi ali živali ter povzročijo škodo na premoženju, kulturni dediščini in okolju. Druge nesreče delimo na tehnične in tehnološke nesreče ter na družbeno pogojene nesreče« (Doktrina zaščite, reševanja in pomoči, 2000: 52). Ena najnovejših definicij nesreče s strani ZN pravi, da je »nesreča potencialno uničujoč psihološki pojav, fenomen ali aktivnost človeka, ki lahko povzroči izgubo življenj ali poškodbe oseb, poškodbo imetja, ekonomsko škodo ter okoljsko degradacijo. Nesreče lahko povzročijo dolgoročne negativne posledice in predstavljajo grožnjo tudi v fazi po nesreči« (Building the resilience on nations and communities to disasters, 2005: 4). Po Zakonu o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami so druge nesreče velike nesreče v cestnem, železniškem in zračnem prometu, požar, rudniška nesreča, porušitev jezua, 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 in druge oblike množičnega nasilja.

Nesreče ne povzročajo samo okoljske škode, temveč povzročijo negativne posledice na socialnem, kulturnem, ekonomskem, političnem in psihološkem področju. Nesreče torej ogrožajo fizično, socialno in ekonomsko varnost prebivalcev ter splošno varnost in blaginjo (Ušeničnik, 2002: 462).

V zadnjem času se v številnih evropskih državah strokovnjaki, znanstveniki in praktiki intenzivno ukvarjajo s krizami in kriznim upravljanjem tako na teoretičnih kot tudi praktičnih osnovah. Na manj abstraktni in bolj operacionalizirani ravni bi lahko pojem krize zajel tudi naravne in druge nesreče (Malešič, 2002: 401-402).

Civilna zaščita

Po slovenski zakonodaji je »civilna zaščita namensko organiziran del sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Civilna zaščita obsega organe vodenja, enote in službe za zaščito, reševanje in pomoč, zaščitno in reševalno opremo ter objekte in naprave za zaščito, reševanje in pomoč« (Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami).

Za potrebe magistrska dela pa bom uporabljala opredelitev termina civilna zaščita, kot ga pojmujejo na ravni Unije, kjer civilna zaščita pokriva širše področje kot je to opredeljeno v slovenski zakonodaji. Na ravni Unije civilna zaščita predstavlja vse aktivnosti na področju zmanjševanja naravnih, tehnoloških, radioloških nesreč in nesreč na morju ter pokriva tudi področje ukrepanja ob nesrečah. Glede na aktualne grožnje se področje civilne zaščite smiselno vključuje tudi na področje terorizma. Civilna zaščita na ravni Unije torej obsega programiranje, načrtovanje, organiziranje, izvajanje, nadzor in financiranje ukrepov in dejavnosti za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Namen sodelovanja na področju civilne zaščite na ravni Unije je boljša zaščita ljudi, okolja, lastnine in kulturne dediščine v primeru večjih nesreč, ki se zgodijo znotraj oziroma zunaj območja EU.

Intervencija civilne zaščite

Na področju civilne zaščite je največji poudarek namenjen intervencijam civilne zaščite. Vsi ostali elementi (preventiva, pripravljenost, izobraževanje in usposabljanje, tehnološka podpora) so kot podporni elementi pomembni za uspešno izvedbo intervencij civilne zaščite. Intervencije civilne zaščite morajo biti predvsem hitre, saj je življenje poškodovanih mogoče rešiti le takoj po nesreči. Zaščita, reševanje in pomoč ob naravnih in drugih nesrečah obsega:

- prvo medicinsko pomoč
- pomoč ogroženim in prizadetim prebivalcem
- prvo veterinarsko pomoč
- gašenje in reševanje ob požarih
- reševanje iz ruševin, zemeljskih in snežnih plazov
- reševanje ob poplavih in drugih vremenskih ujmah ter ekoloških in drugih nesrečah na morju, rekah in jezerih
- reševanje v gorah
- reševanje v jamah
- reševanje ob velikih prometnih nesrečah
- reševanje ob rudniških nesrečah
- varstvo pred neeksplozivnimi ubojnimi sredstvi
- izvajanje radiološke, kemijske in biološke zaščite ob uporabi jedrskega, kemičnega ali biološkega orožja ter ob nesrečah z nevarnimi snovmi
- reševanje ob vojaških napadih in drugih oblikah množičnega nasilja
- zagotavljanje osnovnih pogojev za življenje (Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami).

Potrebno je ločevati med intervencijami civilne zaščite in humanitarno pomočjo. Obe področji se dopolnjujeta in morata delovati komplementarno, saj se zavzemata za isti cilj,

to je za reševanje ljudi, okolja, lastnine in kulturne dediščine. Razlika je v časovnem intervalu, saj se intervencije civilne zaščite odvijajo praviloma v zelo kratkem časovnem obdobju po nesreči, humanitarna pomoč pa praviloma pomeni srednjeročno in dolgoročno pomoč. Razlika je tudi v uporabi sredstev za doseg cilja. Klasična humanitarna pomoč je praviloma zagotovljena preko specializiranih agencij Združenih narodov in ostalih nevladnih organizacij, medtem ko temelji civilne zaščite ležijo v državnih strukturah. Te so praviloma prostovoljne narave njihova temeljna naloga pa je zaščita in reševanje v primeru nesreč v državi; vse bolj pa so aktivne tudi pri akcijah zunaj nacionalnih meja.²

Po Boinu (2005: 59) intervencije civilne zaščite pomenijo reševanje ob nesrečah (*disaster relief*), in sicer v prvih urah/dnevih po nesreči. Humanitarna pomoč pa pomaga pri okrevanju ob nesrečah (*disaster recovery*) in jo praviloma nudijo nevladne organizacije, ki jim s strani EU finančna sredstva zagotovi Urad Skupnosti za humanitarno pomoč (ECHO - *European Community Humanitarian Office*)³.

Vendar pa v praksi jasne meje med intervencijami civilne zaščite in nudenjem humanitarne pomoči ni. Večkrat prihaja do prekrivanja aktivnosti, oziroma ni mogoče jasno določiti natančne meje med omenjenima aktivnostma.

² Responding to Göteborg targets: civil protection capabilities in EU civilian crisis management, 03/05/2002.

³ Urad Skupnosti za humanitarno pomoč je bil ustanovljen leta 1992. V skladu z uredbo Sveta št. 1257/96 je naloga omenjenega urada zagotovitev nujno pomoči in reševanja za žrtve naravnih nesreč ali oboroženih spopadov zunaj Evropske unije. Pomoč je namenjena neposredno prizadetim neglede na raso, religijo ali politično prepričanje. Naloga Urada Skupnosti za humanitarno pomoč je zagotoviti, da materialna sredstva in storitve kar v najkrajšem času prispejo na krizna območja. Od ustanovitve je Urad Skupnosti za humanitarno pomoč doniral humanitarno pomoč več kot 85 državam. Vsako leto zagotovijo več kot 500 milijonov evrov za nujno reševalno pomoč, hrano in za pomoč beguncem in razseljenim osebam. Primer delovanja ECHO: na dan cunamija in potresa v jugovzhodni Aziji je ECHO Mednarodni federaciji Rdečega križa in Rdečega polmeseca zagotovil 3 milijone evrov, kasneje pa je finančna sredstva zagotavljal še preko drugih nevladnih organizacij (UNICEF, WHO, WFP).

2 TEORETIČNI VIDIKI VREDNOTENJA JAVNIH POLITIK

2.1 Modeli za analizo javnih politik

Analiza politik s teoretičnimi in metodološkimi elementi ter raziskovalnimi metodami pomaga širši javnosti pri razumevanju namenov in učinkov neke javne politike. Po mnenju Shuberta (1991: 69) proces oblikovanja in izvajanja javnih politik predstavlja dinamičen proces obvladovanja oziroma premagovanja konkretnih problemov, ki poteka znotraj politično-upravnega sistema in katerega rezultat predstavljajo konkretne javne politike.

Za lažje razumevanje procesa oblikovanja in izvajanja politik so se v teoriji oblikovali različni teoretski modeli: procesualni, institucionalni, elitistični, interesno skupinski, sistemski, inkrementalni, racionalni in modeli na podlagi teorije iger. Pojem model po Fink Hafnerjevi (2002a: 172) razumemo »kot abstraktno predstavitev ali analogijo, ki pomaga jasneje razumeti določen pojav«.

Dye (1995: 18) vidi pomen modelov predvsem v:

- poenostavljanju in pojasnjevanju našega mišljenja o politiki in javni politiki
- identificiranju pomembnih vidikov javnopolitičnih problemov
- pomoči pri strokovni komunikaciji, z osredotočanjem na bistvo v političnem življenju
- osredotočanju naših prizadevanj za boljše razumevanje, kaj je pomembno in kaj nepomembno
- razlaganju javne politike in predvidevanju njenih posledic.

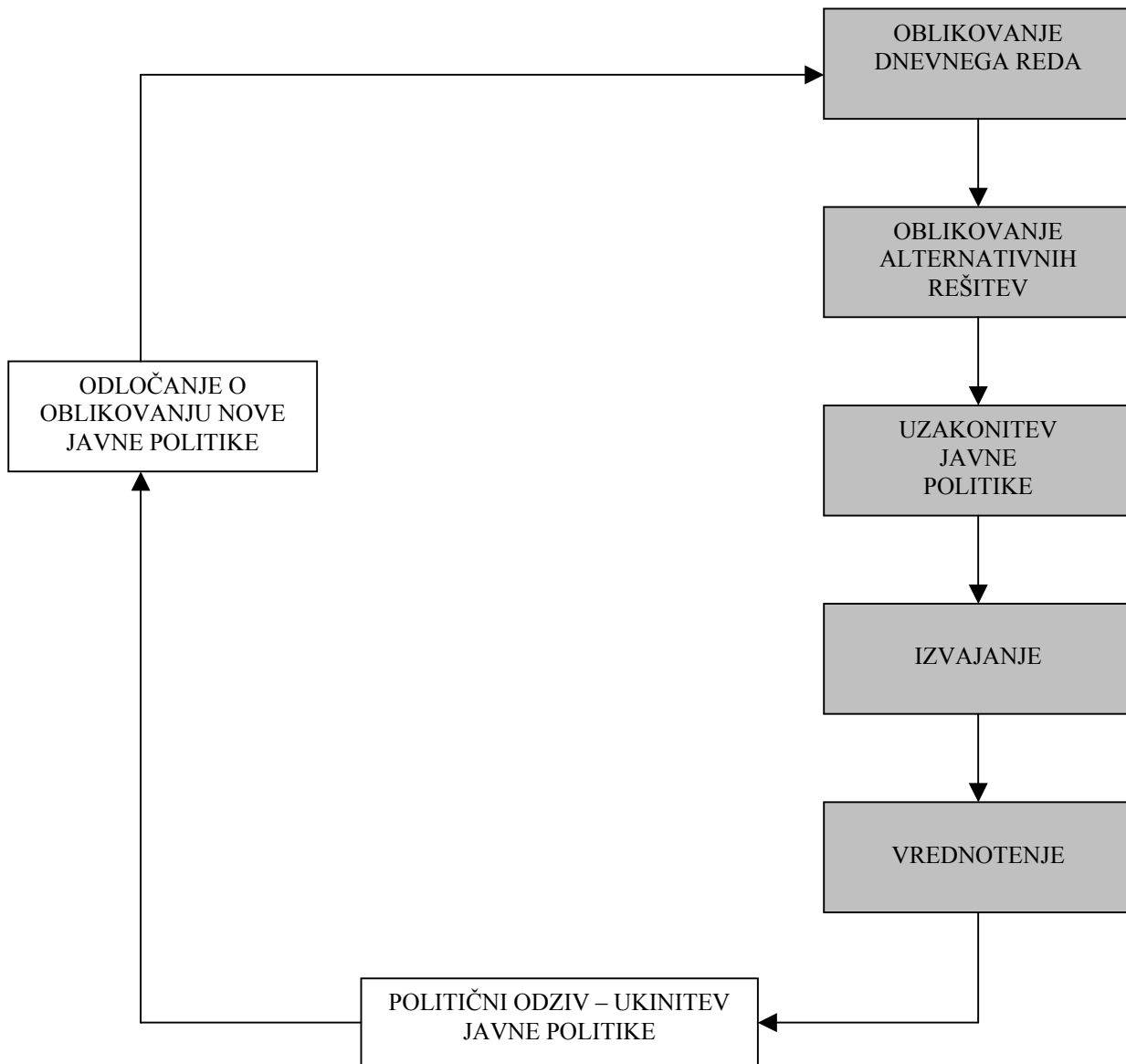
Za potrebe analize v magistrskem delu sem izbrala procesualni model, ki razume proces oblikovanja in izvajanja javnih politik kot zaporedje časovno ločenih in vsebinsko različnih faz. Po Fink Hafnerjevi (2002: 17) poznamo pet faz procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik:

1. faza predstavlja identifikacije družbenih oziroma javnopolitičnih problemov in oblikovanje političnega dnevnega reda

2. faza predstavlja oblikovanje javnopolitičnih alternativnih rešitev družbenega problema
3. faza predstavlja uzakonitev (legalizacijo) izbrane javnopolitične rešitve
4. faza je izvajanje (implementacija) javne politike
5. faza pa predstavlja vrednotenje (evalvacijo) učinkov javne politike.

Potrebno je opozoriti, da procesualni model z zaporednimi, časovno ločenimi in vsebinsko različnimi fazami procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik predstavlja idealni model. V realnosti je za proces oblikovanja in izvajanja javnih politik značilno, da se opisane faze ne pojavljajo v zaporedju ena za drugo, niti niso jasno ločene med seboj, temveč se odvijajo sočasno, posamezne faze prehajajo druga v drugo; prav tako je značilno, da se različni javnopolitični igralci vključujejo v različne procese ob istem času in na istem področju javne politike (Dye, 1995: 298).

Skica 1.1: Proces in cikel oblikovanja in izvajanja politik



Legenda:

- Proces oblikovanja in izvajanja politik
- Cikel oblikovanja in izvajanja politik

Vir: povzeto po Fink Hafner (2002: 19).

Vse faze so pomembne, seveda pa je prva faza, to je prepoznavanje družbenega problema in njegovo uvrščanje na politični dnevni red, ključnega pomena za začetek procesa. V fazi oblikovanja alternativnih rešitev se v praksi srečujemo z javnim prepoznavanjem problema in različnimi pogledi akterjev, kako bi bilo ta problem najbolje rešiti. Alternativne rešitve so lahko zapisane tudi kot različni predlogi za sprejem pravnega akta (zakona, direktive, resolucije ...), politični odločevalci pa sprejmejo po njihovem mnenju najbolj sprejemljiv predlog. Uzakonitvi predloga sledi njegovo izvajanje (implementacija), ki pa lahko prinese željene, neželjene ali celo negativne učinke. Uspešnost sprejete javne politike je mogoče ugotoviti z evalvacijo, torej vrednotenjem učinkov javne politike. Faza evalvacije je lahko ključnega pomena za nadaljnji razvoj javne politike, saj lahko negativno vrednotenje vodi v odpravo politike ali pa samo v delne popravke stare politike. (Fink Hafner, 2002: 18 – 20)

Procesualni model proučevanja politik in faze znotraj njega je prvi predstavil Dye (1995: 320 – 324). Omenjeni avtor že sam ugotavlja, da ima zadnja faza, torej vrednotenje, skorajda odločilno vlogo v procesu izvajanja politike, saj lahko rezultati evalvacije določijo nadaljnjo usodo proučevane javne politike. Ob pozitivnih ugotovitvah o delovanju politike se ta nadalje izvaja nespremenjeno ali v delno popravljeni obliki. V primeru negativnih evalvacijskih rezultatov pa je javna politika lahko podvržena temeljitemu preoblikovanju izvajalskega procesa oziroma lahko pride tudi do njene ukinitve.

2.2 Pomen in značilnosti vrednotenja v javni politiki

V magistrskem delu obravnavam fazo evalvacije kot del političnega procesa javne politike, ki ima na področju proučevanja politik pomembno, če ne odločilno vlogo. V procesu odločanja o sprejetju, modifikaciji ali zavrnitvi politike oziroma programa predstavlja vrednotenje nepogrešljiv del, saj zagotavlja pridobivanje informacij o učinkovitosti in uspešnosti javne politike ali programa. Beseda evalvacija izvira iz latinske besede *valere*, kar pomeni veljati, določitev vrednosti, cenitev (Verbinc, 1991).

Definicij evalvacije je veliko in mnoge med njimi opisujejo evalvacijo kot sistematično uporabo metod družboslovnega raziskovanja za ocenjevanje načrta, implementacije, rezultatov in učinkov programov oziroma politik (Rossi, Freeman v Kump, 2000: 13), druge pa kot namensko, uporabno družboslovno raziskavo za ocenjevanje družbenih programov. Raziskava mora biti verodostojna, uporabna in koristna ter usmerjena v ugotovitve, hkrati pa dovolj znanstveno natančna pri uporabi raziskovalnih postopkov in metod (Stufflebeam, Webster v Macur, 1995: 297). Nekateri avtorji k tem opredelitvam dodajajo, da mora biti evalvacija sistematična, kritična analiza, katere namen je lahko odločanje in strateško načrtovanje (Patton, Toulemonde v Kump, 2000: 13) ali izpopolnjevanje (Kristoffersen, Surssock v Kump, 2000: 13).

Prvi zametki evalvacijskega raziskovanja so se pojavili v tridesetih letih dvajsetega stoletja v izobraževanju in javnem zdravstvu. Med drugo svetovno vojno in po njej se je evalvacija razširila na področje obrambe in varnosti, v šestdesetih in sedemdesetih letih pa zasledimo evalvacijsko raziskovanje v skoraj vseh sferah javnega delovanja (Rossi in Freeman, 1993: 9 – 30).

Eden prvih avtorjev, ki se ukvarja z vrednotenjem kot znanstvenim konceptom, Wright (1968), izpostavlja tri lastnosti vrednotenja:

- objektivnost
- subjektivnost
- specifičnost namena in razmer, ki evalvacijsko raziskavo razlikujejo od drugih družboslovnih raziskovalnih zvrsti.

Wright nadalje meni (1968: 198), da vrednotenje:

- ponudi razloge za (ne)uspeh politike
- ocenjuje dosežke
- teži k doseganju objektivnosti, zanesljivosti in preverljivosti pri zbiranju, analizi in interpretaciji podatkov.

Številni avtorji opredeljujejo vrednotenje kot posebej pomembno fazo, saj ponuja in podaja informacije oziroma sklope informacij, ki so ključni za delovanje javne politike.

Poleg omenjenega po mnenju Weissove (1992) vrednotenje omogoča tudi kritičen pogled za nadaljevanje javne politike.

Po Parsons (1995: 77) ima vrednotenje posebno pomembno vlogo v življenjskem ciklusu javne politike, in sicer na dveh ključnih mestih:

1. v fazi pred formalnim sprejetjem javne politike, kjer se zagotavlja ovrednotenje vseh možnih alternativnih rešitev in njihovih učinkov (*ex ante* ali predhodna evalvacija)
2. v fazi izvajanja že sprejete javne politike, ko se ovrednotijo dejanski učinki javne politike (*ex post* ali naknadna evalvacija).

Sohm in Bertrand (v Miglič, 2000: 365) opredeljujeta evalvacijo »kot učenje k dejanjem usmerjeno orodje menedžmenta in proces za kolikor je le mogoče sistematično in objektivno ugotavljanje ustreznosti, učinkovitosti in vpliva aktivnosti v luči njihovih ciljev z namenom izboljšati trenutne aktivnosti in/ali prihodnje načrtovanje, programiranje in odločanje«.

Dunn (1994: 403, 404) meni, da je cilj vrednotenja pridobiti objektivne in subjektivne vidike in vrednote o delovanju nekega javnega procesa v času pred delovanjem tega procesa, v času, ko ta še poteka in tudi, ko se že konča. Po avtorjevem mnenju ima vrednotenje v primerjavi z ostalimi fazami načrtovanja in izvajanja politik sledeče značilnosti:

- osredotočenost na vrednote: temelji na dejstvih, zato je potrebno spremljanje politike in upoštevanje vrednot
- soodvisnost med dejstvi in vrednotami: za trditev, da je neka politika uspešna, je potrebno pokazati, da je sprejemljiva za posameznika, skupino ali družbo kot celoto, ter hkrati tudi, da so ti izidi posledica postopkov, izvedenih v okviru proučevane politike
- usmerjenost v sedanost in preteklost: *ex ante* in *ex post* evalvacija

- dvojnost vrednot: na eni strani imajo lahko vrednote vlogo namenov in ciljev neke politike, na drugi strani pa so lahko pojmovane tudi kot sredstva za doseganje ciljev.

Randall (1987: 163 – 188) v svojem delu govori o dveh zvrsteh vrednotenja javnih politik, in sicer:

- formativnem in
- sumativnem vrednotenju.

Formativno vrednotenje se izvaja v zgodnejši fazi implementacije, njegov namen pa je pridobiti informacije o problemih pri doseganju ciljev. Sumativno vrednotenje pa se osredotoča na učinke izvajanja neke javne politike. Pripomoglo naj bi k ugotavljanju, kako neka politika dejansko vpliva na probleme, na katere se nanaša. Pri sumativnem vrednotenju se po mnenju avtorja praviloma merijo štiri dimenzije:

- čas
- zveza med dejanskimi in predvidenimi učinki
- konglomerat učinkov
- tipi učinkov.

Glavni cilj evalvacijskih študij je torej pomagati posameznikom in skupinam pri izboljšanju njihovega dela. Po mnenju Weissove (1979: 16–17) rezultati evalvacijskih raziskav olajšujejo odločitve o naslednjih dilemah:

- ali nadaljevati ali opustiti javno politiko
- (ne)izboljšati delovanje in postopke
- dodati ali ovreči specifične strategije in tehnike
- ali vpeljati podoben program na druga področja
- ali razdeliti vire med tekmujoče programe
- ali sprejeti ali zavrniti predlagani pristop ali teorijo.

Če povzamem, je namen evalvacije z uporabo primernih metodoloških pristopov sistematično zbrati informacije o značilnostih in učinkih javne politike glede na zastavljene cilje, ter na podlagi rezultatov razsojati o prihodnosti omenjene politike.

Za uspešno izpeljano evalvacijo je potrebno pridobiti dobre podatke, si zastaviti jasne cilje ter izbrati prave metode. Hogwood in Gunn (1984: 220 - 221) kot nujen element uspešne evalvacije vidita tudi spremljanje (*monitoing*) delovanja celotnega proučevanega področja. Le-ta ne pomeni samo zbiranja informacij, temveč mora tudi vključevati odločitve o dejanjih, do katerih bo prišlo, če v procesu analize delovanja področja ne bodo doseženi zadovoljivi rezultati (npr. na kakšen način to posredovati nadrejenim oziroma komu posredovati informacije, da bodo upoštevane). Spremljanje proučevanega področja naj bi raziskovalcu pomagalo ločiti med neuspehom implementacije in neuspehom javne politike. S stališča vrednotenja je v fazi izvajanja programa bistveno iskati odgovore na vprašanja o ustreznosti, zadovoljivosti in zadovoljstvu. Spremljanje programa se praviloma usmerja na eno izmed navedenih vprašanj:

1. ali je program dosegel svojo načrtovano populacijo
2. ali so storitve in druge podporne funkcije skladne z načrtom programa oziroma z drugimi programskimi standardi
3. kateri viri se uporabljajo pri izvajanju programa (Rossi, Freeman in Lipsey, 1999: 85).

Po mnenju navedenih avtorjev se je pri merjenju učinkovitosti procesov spremljanja moč opreti na naslednje kazalnike: količina in kakovost storitev, zadovoljstvo s projekti in stopnja sodelovanja.

Dunn (1994: 334 – 402) meni, da ima spremljanje delovanja proučevanega področja pomembno metodološko vlogo v procesu oblikovanja in izvajanja politik, saj se ob tem postopku ugotavlja:

- ali so politična dejanja v skladu z legalno sprejetimi regulacijami in postopki
- ali storitve in rezultati javne politike dosežejo ciljne skupine
- pomaga razumeti, zakaj se rezultati politike razlikujejo
- razlaga socialne in ekonomske spremembe v času neke politike.

V magistrskem delu bom vrednotila javno politiko, ki ima še posebej socialni značaj in primarno ni podvrževna tržnim zakonitostim. Z evalvacijo področja civilne zaščite na ravni EU bom pridobila informacije o uspešnosti in učinkovitosti politike, ki bi jih v

zasebnem sektorju pridobila z analizo razmer na trgu. Po Parsons (1995: 553) evalvacija izvajanja javne politike zagotavlja bolj učinkovit menedžment v javnem sektorju, vpliva pa tudi na proučevanje in vrednotenje dela ljudi, ki delajo v javnem sektorju, tako na nižjih kot tudi na vodilnih delovnih mestih.

2.3 Metodološki pristopi izvajanja evalvacijskega raziskovanja v javnih politikah

Uspešno evalvacijsko raziskovanje zahteva vnaprejšnjo določitev natančnih metodoloških meril in zbiranje informacij. Šele nato sledi interpretacija podatkov.

Po Nachmiasu (1979: 12) so ključni raziskovalno – metodološki postopki sledeči:

- določitev ciljev
- oblikovanje vzorčnega modela
- oblikovanje ustreznega raziskovalnega načrta (zbiranje podatkov, merjenje, analiziranje in interpretacija podatkov)
- merjenje in standardiziranje
- zbiranje podatkov
- analiziranje podatkov in njihova interpretacija.

Smernice za pravilno izbiro metodoloških postopkov podaja tudi Weiss (1979: 24 – 26), ki meni, da mora raziskovalec:

- poiskati cilje programa
- vpeljati merljive indikatorje, s katerimi bo raziskal stopnje uresničevanja zastavljenih ciljev
- zbrati podatke o indikatorjih med udeleženci v programu
- primerjati podatke med udeleženci (in kontrolno skupino) z zastavljenimi cilji.

Pri izboru raziskovalnih metod in tehnik je potrebno upoštevati namene in cilje evalvacijske raziskave. Za potrebe kratkoročnih učinkov nekega programa, da bi pridobili rezultate za njegovo financiranje v naslednjem fiskalnem letu, namreč nima smisla

izvajati dragih raziskav. Hogwood in Gunn (1984: 228 – 234) predlagata naslednje raziskovalne metode:

- časovne študije - študije prej in potem (primerjava stanja pred izvedbo programa s stanjem po njegovi izvedbi)
- modeliranje (model je abstrakcija stvarnosti; sestavljajo ga spremenljivke in razmerja med njimi; določimo in opredelimo sredstva ter načine, s katerimi naj bi določen program deloval)
- eksperimentalne metode (eksperimentalna in kontrolna skupina)
- kvazi eksperimentalne metode (podobne lastnosti kot pri eksperimentalni metodi, vendar opazovalne enote niso več določene naključno)
- retrospektivne analize stroškov in koristi (skuša se določiti razmerje med stroški in koristmi izvajanja določene politike).

Poleg zgoraj omenjenih raziskovalnih metod pa Kustec Lipicerjeva (2002: 153) v svojem prispevku po mnogih avtorjih povzema ostale možne metode:

- sekundarna analiza
- primerjalne študije
- sodbe izvedencev
- (družboslovni) intervju
- anketni vprašalniki
- različne zbirke podatkov
- različne že izvedene študije, ekspertize, raziskave.

Glede na metode ločimo kvantitativen, kvalitativen in kombiniran pristop. Pri izbiri raziskovalnih metod za evalvacijo ne moremo govoriti o dobrih ali slabih metodah; treba je izbrati takšne, ki bodo ustrezale konkretni evalvacijski študiji, ne pa zagovarjati splošnosti posameznega metodološkega pristopa, ki bi ustrezal vsem evalvacijskim okoliščinam.

Vse zgoraj naštete metode lahko ločimo na dve skupini:

1. metode, s katerimi si pomagamo pri zbiranju podatkov (intervju, anketa, sodba izvedencev, samoevalvacija, uporaba že izvedenih raziskav, modeliranje, družboslovni eksperiment, kvazi eksperiment ...)
2. metode, s katerimi analiziramo (časovne študije, analiza stroškov in koristi, analiza stroškov in učinkovitosti, sekundarna analiza, analiza različnih zbirk podatkov ...).

3 OBLIKOVANJE POLITIK NA RAVNI EU

Evropska unija je politična in ekonomska integracija ter še vedno razvijajoča se tvorba držav, ki se sooča s stalnimi institucionalnimi reformami. Pogodba o Evropski uniji (Maastrichtska pogodba) opredeljuje EU kot ekonomsko – politično entiteto. Na področju ekonomske unije je kot cilj integracije postavljena gospodarska in monetarna unija, na področju politične unije pa krepitev sodelovanja na področju zunanjih zadev, varnostne in notranje politike.

Ker je EU pojav *sui generis* zaznamo tudi nekaj posebnosti na področju artikuliranja in izvajanja evropskih javnih politik. Načine vladanja na ravni EU avtorji v elementarni obliki delijo na dva temeljna modela:

- medvladnega
- nadnacionalnega.

Medvladni model razume EU kot posebno obliko medvladne organizacije (Bromley, 2001: 13), kjer države članice odločajo o skupnih zadevah in upravljajo skupne zadeve preko nadnacionalnih institucij. O posebni obliki mednarodne organizacije govorimo zaradi sprejemanja in izvajanja različnih tipov politik na ravni EU in tudi zaradi obsega podeljenih pristojnosti nadnacionalnim institucijam na ravni EU (Svet EU, Evropska komisija, Evropski parlament).

Za nadnacionalni model vladanja v EU pa je značilno, da naj bi delegirana pooblastila v nadnacionalne institucije dosegla stopnjo nadnacionalnega upravljanja. Generatorji integracije so predvsem institucije nadnacionalnega značaja. Nadnacionalni model torej razume vladanje na mnogonivojski način (*multi – level governance*), ki preobraža oblikovanje evropskih politik od nacionalnih vlad na raven EU (Bromley, 2001: 289).

Opisana modela se razlikujeta predvsem v razumevanju statusa EU, saj medvladni model postavlja institucionalni okvir EU pod nadzor vlad držav članic in pojmuje politični sistem EU kot drugorazrednega. Nadnacionalni model pa ravno nasprotno razume EU kot politični sistem *sui generis*, z unikatno obliko mnogonivojskega sistema vladanja (nadanacionalno, nacionalno, regionalno, lokalno), ki na eni strani presega nacionalne

okvire, na drugi pa se neposredno legitimira z volitvami in pravnimi postopki. Dejansko je model vladanja v EU zelo nejasen, saj so funkcije vladanja razkropljene po različnih institucijah in pogosto temeljijo na neformalnih temeljih, ki otežujejo transparentnost oblikovanja in izvrševanja politik (Warleigh, 2003: 8). Mnogonivojski proces se odvija na dveh ravneh, in sicer horizontalno (med institucijami EU) in vertikalno (raven EU, nacionalna raven, raven regij). Collinsonova (1999: 206-225) tako govori o obstoju dveh konceptov oblikovanja politik na ravni EU:

- igra na dveh ravneh (poudarja razmerja med nacionalnimi in mednarodnimi akterji)
- sistemi tematik in vsebin.

Vendar kot ugotavlja že avtorica sama, na ravni EU vedno bolj prihaja do prehoda s koncepta na dveh ravneh na koncept iger na treh ali več ravneh. Ne smemo namreč prezreti tudi sektorskih igralcev, ki ne zastopajo izključno nacionalnih interesov temveč neke specifične. Mnogonivojsko vladanje torej poudarja razpršitev politične moči med različnimi teritorialnimi ravnmi, ki so med seboj odvisne od resursov (Börzel, 1997: 576).

Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik v okviru Evropske unije se torej ne odvija le na ravni Evropske unije, temveč prodira v nacionalne politične in zakonodajne sisteme na različne načine (Rosamond, 2003: 120). Govorimo torej o mnogonivojskem procesu, kar pomeni, da se javne politike oblikujejo in izvajajo na različnih teritorialnih ravneh: lokalnih, regionalnih, nacionalnih in nadnacionalnih. V tem procesu nastopa veliko število javnopolitičnih igralcev, ki v proces vnašajo različne jezike, diskurze, kulture in tudi različne delovne navade (Wallace in Wallace, 2000: 74). Po mnenju nekaterih avtorjev (Marks, Hooghe in Blank v Carr in Massey, 1999: 23) je Evropska unija »mnogonivojska politična skupnost, v kateri obstajajo neposredne povezave med javnopolitičnimi igralci v različnih političnih okoljih, razpršen politični nadzor, države pa niso izključna vez med domačimi politikami in mednarodnimi odnosi.«

Proces mnogonivojskega vladanja ima tri osnovne značilnosti:

1. dinamična razpršitev avtoritete (pristojnosti sprejemanja odločitev so razdeljene med javnopolitične igralce na različnih nivojih)
2. ne-hierearhični institucionalni model (javnopolitični igralci in okolja niso med seboj hirearhično urejeni, kot je to značilno za tradicionalna medvladna razmerja)
3. ne-večinski pogajalski sistem (v procesu mnogonivojskega odločanja med državami obstaja konsenzualni ali ne-večinski proces sprejemanja odločitev, ki zahteva kontinuiran pogajalski proces) (Grande, Hooghe, Marks, Peters in Pierre v Kaiser in Prange, 2002: 2).

Takšna ureditev vodi do dveh pomembnih značilnosti v oblikovanju in izvajanju politik na ravni EU. Prva je, da v sistemu mnogonivojskega vladanja igralci na različnih teritorialnih ravneh tvorijo enotne sisteme skupnega odločanja (Scharpf v Kaiser in Prange, 2002: 3), kar nadalje vodi v naraščajoče zahteve po usklajevanju javnih politik in naraščanje pomembnosti učinkov medsebojnega vplivanja med različnimi ravni in okolji odločanja (Grande v Kaiser in Prange, 2002: 3). Druga značilnost je, da lahko regionalni in lokalni javnopolitični igralci obidejo nacionalno raven in uveljavljajo svoje interese neposredno na nadnacionalni ravni (Beauregard in Pierre, 2000).

Če povzamem, je glavni princip procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik na ravni EU partnerstvo med različnimi javnopolitičnimi igralci, ki prihajajo z lokalne, regionalne, nacionalne in nadnacionalne ravni. Nihče izmed njih nima dominantnega položaja, med njimi vladajo nehirearhična razmerja.

Potrebe po reguliranju nekih skupnih zadev na ravni EU tako prihajajo od evropskih in nacionalnih igralcev in od interesnih skupin, tako na globalni kakor na nacionalni ravni. Ravno zaradi kompleksnosti sprejemanja javnih politik na ravni EU prihaja pogosto do pojava demokratičnega primanjkljaja, saj nekateri posamezniki oz. skupine menijo, da ne morejo vplivati na vsebino sprejetih regulativnih mehanizmov na ravni EU. Pomemben aspekt demokracije je tudi znanje, oziroma vedenje o temeljnih pravilih delovanja integracije. Odprt sistem je viden kot bolj demokratičen in tudi bolj učinkovit (Wischik,

2002:3). EU ni zaprt sistem, vsekakor pa je zelo zapleten in ga mnogi ne poznajo dovolj. K temu prispeva tudi nenehno spreminjanje postopkov odločanja (posvetovanje, sodelovanje, soodločanje, soglasje) ter različni načini odločanja v prvem, drugem in tretjem stebru EU.

Oblikovanje in izvajanje politik na ravni EU na posameznih področjih je odvisno predvsem od političnih interesov najvplivnejših igralcev v političnem procesu. Na ravni EU lahko tako govorimo o t.i. visokih (*high*) in nizkih (*low*) politikah, glede na to razporeditev pa je opazna tudi redistribucija finančnih sredstev in intenzivnost oblikovanja regulativnih mehanizmov na ravni EU (Nugent, 1999: 346). Na ravni EU so javnopolitični mehanizmi predpisi, ki jih sprejemajo institucije EU in imajo naslednje oblike:

- uredbe (splošno in neposredno uporabne, v celoti obvezne)
- direktive (akt obvezne narave za doseg končnega cilja, prepuščena pa je izbira oblik in metod za doseg cilja)
- odločbe (individualni upravni akti, ki urejajo konkretna razmerja; v celoti obvezni za naslovnika)
- priporočila in mnenja (niso pravno zavezujoči) (Ilešič, 1998: 27).

Številni avtorji različno pojmujejo javne politike na ravni EU, Hik (1999: 8-9) na primer opredeljuje pet vrst javnih politik na ravni EU:

- urejevalne in prerazdelitvene - (prvi steber); oblikovane so po nadnacionalnem modelu, kjer ima Evropska komisija monopol iniciatorja politik, Svet EU in Evropski parlament sta sozakonodajalca, Sodišče Evropskih skupnosti pa predstavlja sodno oblast s prevlado nad nacionalnimi zakoni
- državljanske in globalne (drugi in tretji steber); politike so oblikovane po medvladnem modelu, kjer ima Svet EU kot medvladna institucija EU največjo vlogo in ponavadi odloča s soglasjem, Evropska komisija je omejena predvsem pri sestavljanju dnevnega reda, vloga Evropskega parlamenta pa je minimalna
- makroekonomske (vmesna oblika).

4 PODROČJE CIVILNE ZAŠČITE NA RAVNI UNIJE

Pripravljenost in odziv na nesreče je v prvi vrsti odgovornost nacionalnih držav. Velikokrat države same ne morejo odpraviti posledic nesreč, mnoge nesreče pa imajo tudi čezmejne učinke zato se je v mednarodni skupnosti vzpostavilo več mehanizmov za intenzivnejše sodelovanje na področju zmanjševanja nesreč in ukrepanja, če se le-te pripetijo.

Zaradi vse večjega števila nesreč, ki so prizadele države članice Unije, so se le-te leta 1985 odločile povečati sodelovanje na področju civilne zaščite. Na ravni Unije so vzpostavile prve zakonodajne okvire sodelovanja. Malešič (1991: 247) poudarja, da je ideja o solidarnosti, ki je oblikovala idejo o Evropi pripomogla, da se državljani držav članic EU vse bolj počutijo pripadnike ene družbe, in da sprejemajo evropsko identiteto. Solidarnost EU ob velikih nesrečah pa presega njeno geografsko območje, kar se je najbolje pokazalo ob cunamiju, ki je decembra 2004 prizadel območje JV Azije. Ta primer bom v študiji primera tudi podrobneje preučila.

Namen sodelovanja na področju civilne zaščite na ravni Unije je boljša zaščita ljudi, okolja, lastnine in kulturne dediščine v primeru večjih naravnih, tehnoloških ali radioloških nesreč in nesreč na morju, ki se dogodijo na območju EU ali zunaj njega. Aktivnosti na področju civilne zaščite naj bi pripomogle k zmanjšanju števila žrtev in poškodovanih oseb ob nesrečah, k zmanjšanju materialne, okoljske in ekonomske škode, hkrati pa tudi k boljši socialni povezanosti in solidarnosti. Sodelovanje je namenjeno doseganju naslednjih konkretnih ciljev⁴:

1. na področju preventive in pripravljenosti
 - podpori nacionalnim, regionalnim in lokalnim aktivnostim pri zmanjševanju nesreč in pripravljenosti pripadnikov sil zaščite in reševanja
 - vzpostavitvi načinov za uspešno sodelovanje med nacionalnimi entitetami za zaščito in reševanje ob nesrečah, kjer je takšno sodelovanje potrebno

⁴ Community cooperation in the field of Civil Protection,
http://europa.eu.int/comm/environment/civil/prote/cp01_en.htm (2. 7. 2005).

- vzpostavitvi in izvedbi izobraževalnih programov za pripadnike intervencijskih enot, koordinatorje in strokovnjake s področja ocenjevanja
 - poglobljenemu sodelovanju s partnerskimi državami in državami v Mediteranski regiji
2. na področju informiranja
- prispevanju k informiranju javnosti in s tem k izboljšanju ravni samozaščite med evropskimi državljani
 - zbiranju in posredovanju informacij o nesrečah
 - zbiranju informacij o silah in sredstvih v državah članicah, ki delujejo v okviru civilne zaščite in vojske, ter pridobivanju informacij o medicinskih sredstvih
 - zagotovitvi učinkovite izmenjave informacij med Komisijo in odgovornimi institucijami v državah članicah Unije
3. na področju intervencij
- v primeru nesreče pomagati pri hitri mobilizaciji intervencijskih enot, strokovnjakov in ostalih zaprosenih sredstev
 - nuditi tehnično pomoč, vključno s satelitskimi slikami
4. na področju odprave posledic nesreč in analiz o nesrečah
- izmenjevati si izkušnje, pridobljene v intervencijah
 - zagotavljati finančno pomoč preko Solidarnostnega sklada⁵.

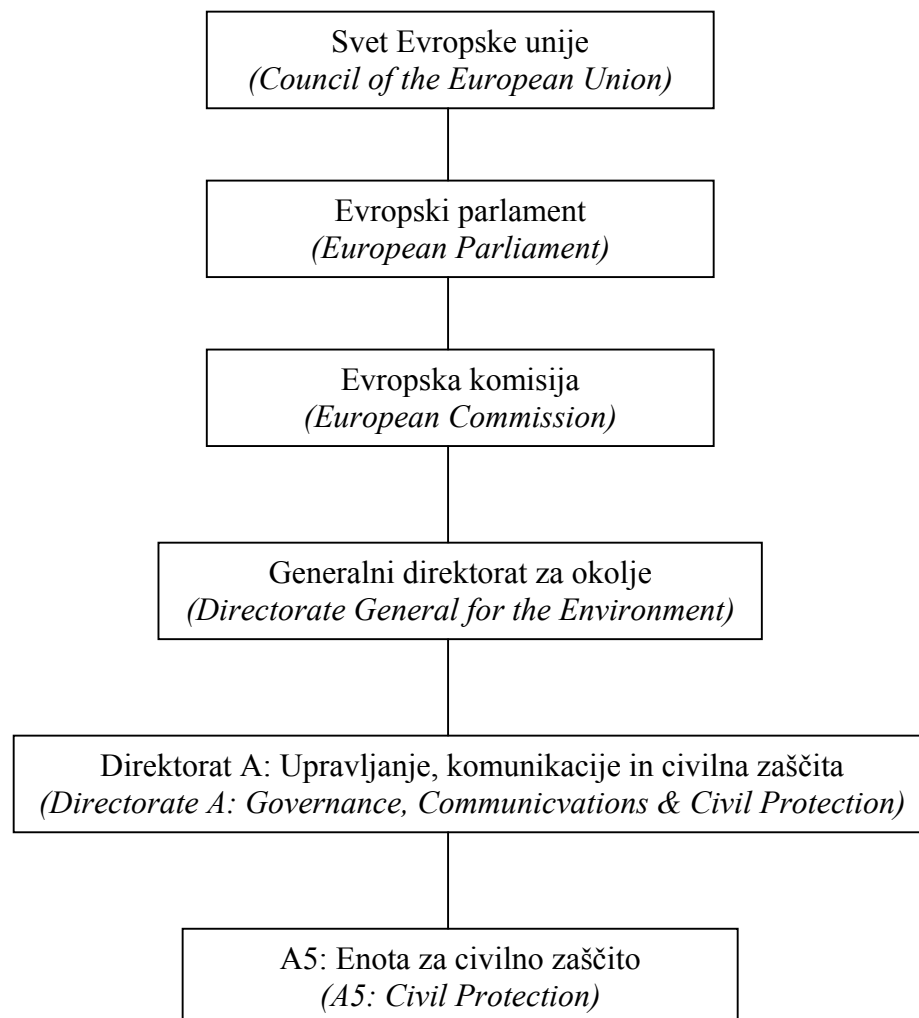
Za doseganje zgoraj navedenih ciljev obstajajo na področju civilne zaščite na ravni Skupnosti trije instrumenti, ki so v pristojnosti Generalnega direktorata za okolje, Enote za civilno zaščito:

1. Akcijski program Skupnosti na področju civilne zaščite (v nadaljevanju Akcijski program CZ), preko katerega se zagotavljajo finančna sredstva za financiranje preventivnih dejavnosti, aktivnosti na področju pripravljenosti in učinkovitega odziva

⁵ Z uredbo Sveta (OJ L 311/3; 14. 11. 2002) je bil 11. novembra 2002 ustanovljen Solidarnostni sklad, preko katerega Skupnost zagotavlja finančno pomoč državam članicam EU in kandidatkam, ki jih prizadene večja nesreča s katastrofalnimi posledicami za življenje ljudi, okolje ali gospodarstvo. Sredstva so namenjena za reševanje in vzpostavitev osnovnih življenjskih pogojev. Letno je možno mobilizirati milijardo evrov.

2. Mehanizem Skupnosti za krepitev sodelovanja na področju civilne zaščite (v nadaljevanju EU CZ mehanizem) je operativni instrument, ki je namenjen izboljšanju pripravljenosti in takojšnji mobilizaciji pomoči v primeru naravnih in tehnoloških nesreč
3. Okvir Skupnosti za sodelovanje ob naključnem ali namernem onesnaženju morja (v nadaljevanju Okvir za zaščito morja), ki opredeljuje ukrepe za izboljšanje pripravljenosti na morju.

Skica 2.1: Organizacijska umestitev civilne zaščite v EU



4.1 Zgodovinski razvoj področja civilne zaščite na ravni Unije

Zakonodajna osnova za aktivnosti na področju civilne zaščite na ravni Unije je v 3. členu Pogodbe o ustanovitvi Evropske unije, kjer je zapisano, da »za namene iz člena 2.⁶ dejavnosti Skupnosti v skladu z določbami te pogodbe in v njej opredeljenim časovnim razporedom vključujejo:

u) ukrepe na področju energetike, civilne zaščite in turizma« (Pogodba o Evropski uniji, OJ C 325/41).

Pomembnost področja civilne zaščite pa je opredeljena tudi v osnutku Pogodbe o ustavi za Evropo⁷, kjer je v členu I-17 zapisano, da je EU na področju civilne zaščite pristojna za izvajanje podpornih, usklajevalnih ali dopolnilnih ukrepov. Poleg tega pa je v členu III-284 zapisano:

»(1) Unija spodbuja sodelovanje med državami članicami, da bi izboljšala učinkovitost sistemov preprečevanja in varstva pred naravnimi nesrečami ali nesrečami, ki jih povzroči človek.

Cilji dejavnosti Unije so:

- a) podpiranje in dopolnjevanje dejanj držav članic na nacionalni, regionalni in lokalni ravni pri preprečevanju tveganja, pripravi osebja na področju civilne zaščite in odzivanju na naravne nesreče ali nesreče, ki jih je povzročil človek znotraj Unije
- b) spodbujanje hitrega in učinkovitega operativnega sodelovanja v Uniji med nacionalnimi službami civilne zaščite
- c) izboljšanje doslednosti ukrepov civilne zaščite na mednarodni ravni.

⁶ Člen 2: »Naloga Skupnosti je, da z vzpostavitvijo skupnega trga in ekonomske in monetarne unije ter z izvajanjem skupnih politik ali dejavnosti iz členov 3 in 3a v vsej Skupnosti spodbuja skladen in uravnotežen razvoj gospodarskih dejavnosti, trajnostno in neinflatorno rast ob spoštovanju okolja, visoko stopnjo konvergenke ekonomskih učinkov, visoko stopnjo zaposlenosti in socialne zaščite, zvišanje ravni in kakovosti življenja ter ekonomsko in socialno kohezijo in solidarnost med državami članicami.« (Pogodba o Evropski uniji, OJ C 325/41)

⁷ Pogodba o Ustavi za Evropo, http://europa.eu.int/constitution/sl/lstoc1_sl.htm, 17. 10. 2005

(2) Z evropskimi zakoni ali okvirnimi zakoni se določijo ukrepi, potrebni za doseganje ciljev iz prejšnjega odstavka, pri čemer je izključeno kakršno koli usklajevanje zakonov in upravnih predpisov držav članic.«

Kot sem že omenila se je področje civilne zaščite na ravni EU pričelo razvijati leta 1985, ko so se ministri na sestanku v Rimu strinjali o začetku poglobljenega sodelovanja na omenjenem področju na ravni Unije. Prva resolucija o sodelovanju Unije na področju civilne zaščite⁸, v kateri je bil poudarjen pomen zaščite civilnega prebivalstva za izgradnjo evropske identitete, pa je bila sprejeta leta 1987. Podprta je bila ideja o Vodniku civilne zaščite, ki bi med drugim vseboval tudi seznam strokovnjakov iz držav članic, ki bi v primeru nesreč delovali kot častniki za zveze. Poleg tega je bila sprejeta odločitev, da bodo na ravni Unije organizirali redne sestanke predstavnikov, ki so v državah odgovorni za civilno zaščito. Izražena pa je bila tudi želja po izmenjavi izkušenj in znanj na področju usposabljanja, predvsem v obliki simulacijskih vaj. Prva resolucija je torej vzpostavila temelje za začetek sodelovanja med državami članicami na področju civilne zaščite, predvsem zaradi potrebe po izmenjavi informacij in izkušenj.

Naslednja Resolucija o novih smernicah za sodelovanje na področju civilne zaščite je bila sprejeta leta 1989⁹. Poleg že omenjenih sklepov iz prve resolucije je bil tokrat poudarek namenjen predvsem področju telekomunikacij v civilni zaščiti; hkrati pa je bila izražena namera po vzpostavitvi enotne evropske klicne številke za nujne primere.

Leta 1990 sta bili sprejeti dve Resoluciji. V prvi¹⁰ je zopet poudarjen pomen sodelovanja na področju civilne zaščite za zaščito evropskih prebivalcev, kar naj bi krepilo evropsko dimenzijo. Resolucija pravi, da je dosedanje delo potrebno nadaljevati, izpostavlja pa tudi pomen izobraževanja prostovoljcev, ki sodelujejo v aktivnostih civilne zaščite. Pomembna je tudi opredelitev evropskega leta civilne zaščite, in sicer od junija 1993 do

⁸ Resolution of the Council and of the representatives of the governments of the member states, meeting within the Council on the introduction of Community Cooperation on Civil Protection, 25. junij 1987

⁹ Resolution of the Council and of the representatives of the governments of the member states, meeting within the Council on the new developments in Community cooperation on civil protection, 13/02/1989

¹⁰ Resolution of the Council and of the representatives of the governments of the member states, meeting within the Council on Community cooperation on civil protection, 23/11/1990

junija 1994. V drugi resoluciji¹¹ pa je izpostavljena potreba po nujenju pomoči prizadeti državi, članici Unije.

V resoluciji iz leta 1991¹² je podrobneje opredeljeno nudenje pomoči državi članici Unije, v kateri se pripeti naravna ali tehnološka nesreča, ki ima tako velike posledice, da jih prizadeta država sama ne more odpraviti. Podana so osnovna načela, ki jih morajo v primeru nujenja pomoči spoštovati država prejemnica, država pošiljateljica in tudi druge države članice, ki bi lahko bile vpletene (npr. preleti preko ozemelj tretjih držav). Posebej pa je poudarjeno, da omenjena resolucija ne sme vplivati na nacionalno zakonodajo na področju odpravljanja posledic nesreč v posameznih državah članicah EU.

Leta 1994 je bila sprejeta Resolucija o krepitvi sodelovanja na področju civilne zaščite¹³. V njej je pozitivno ocenjeno dosedanje delo na področju civilne zaščite, podrobneje pa so opredeljena tudi področja in načini nadaljnjega sodelovanja, ki bi še doprinesli h krepitvi sodelovanja na področju civilne zaščite. V resoluciji je zapisana namera o rednih sestankih generalnih direktorjev, ki so v državah članicah odgovorni za področje civilne zaščite, izražena želja po večjem sodelovanju med izobraževalnimi centri s področja civilne zaščite, podprta ideja o nadaljnjem razvoju področja prostovoljnega dela in izmenjave informacij o strokovnjakih s področja civilne zaščite ter izobraževanju mladih o pomenu preventive na področju ukrepanja ob nesrečah. Resolucija podpira tudi nadaljnje sodelovanje med državami skupnosti in državami članicami EEA (Evropska gospodarska skupnost - *Europena Economic Area*) na področju izobraževanja in usposabljanja.

¹¹ Resolution of the Council and of the representatives of the governments of the member states, meeting within the Council on improving mutual aid between Member States in the event of a natural or man-made disaster, 23/11/1990

¹² Resolution of the Council and of the representatives of the governments of the member states, meeting within the Council on improving mutual aid between Member States in the event of natural or technological disaster, 08/07/1991

¹³ Resolution of the Council and of the representatives of the governments of the member states, meeting within the Council on strengthening Community cooperation on civil protection, 31/10/1994

Resolucije ne vsebujejo zakonskih določil, ki bi zavezovale države članice ali Komisijo, temveč je njihov namen samo vzpostavljanje političnih temeljev za sodelovanje na področju civilne zaščite.

Na podlagi omenjenih šestih resolucij so bili na načelu subsidiarnosti vzpostavljeni temelji za razvoj in delovanje področja civilne zaščite. Na vseh področjih se najprej prične z izmenjavo mnenj in izkušenj, in ker omenjena politika ne zahteva poenotenja na evropski ravni, temveč ohranja suverenost držav pri oblikovanju nacionalnih politik, sta bila pomembna elementa za razvoj področja civilne zaščite na evropski ravni vzpostavitev sistema nacionalnih koordinatorjev ter organizacije rednih sestankov generalnih direktorjev, ki so odgovorni za civilno zaščito.

4. 1. 1 Akcijski program Skupnosti na področju civilne zaščite

S sklepom Sveta EU z dne 19. decembra 1997¹⁴ je bil z namenom, da bi dosegli boljšo zaščito oseb, okolja in premoženja v primeru naravnih ali tehnoloških nesreč, vzpostavljen Akcijski program Skupnosti na področju civilne zaščite (v nadaljevanju Akcijski program CZ). Akcijski program CZ naj bi dopolnjeval aktivnosti držav na področju civilne zaščite ter pomagal pri razvijanju sodelovanja med njimi. Cilj Akcijskega programa CZ je tudi olajšati sodelovanje, izmenjavo izkušenj in medsebojno pomoč držav članic na omenjenem področju. V skladu z načelom subsidiarnosti aktivnosti na področju Unije dopolnjujejo državne politike na področju civilne zaščite z željo, da bi izboljšali učinkovitost, zmanjšali izgube človeških življenj, poškodbe ter materialne, gospodarske in okoljske škode. Pri uresnitvi Akcijskega programa CZ, ki naj bi trajal od 1. januarja 1998 do 31. decembra 1999, naj bi Komisiji EU pomagal odbor stalnih predstavnikov iz držav članic EU.

Leta 1999 je bil z odločbo Sveta EU¹⁵ Akcijski program CZ oblikovan za obdobje od 1. januarja 2000 do 31. decembra 2004. Kot prejšnji, je tudi ta namenjen podpori in

¹⁴ Council Decision establishing a Community action programme in the field of civil protection, 19/12/1997

¹⁵ Council Decision establishing a Community action programme in the field of civil protection, 9/12/1999

dopolnitvi prizadevanja držav članic na državni, regionalni in lokalni ravni za zaščito ljudi, premoženja, varstva okolja ob naravnih in drugih nesrečah. V skladu z odločbo Sveta EU morajo posamezni ukrepi, ki naj bi doprinesli k uresničitvi Akcijskega programa CZ temeljiti na naslednjih merilih:

- prispevati k preprečevanju nevarnosti in škode za ljudi, premoženja ter okolja ob naravnih in tehnoloških nesrečah
- prispevati k povečanju stopnje pripravljenosti tistih, ki so vključeni v civilno zaščito v državah članicah, da se poveča njihova sposobnost odzivanja na nesreče
- prispevati k odkrivanju in proučevanju vzrokov nesreč
- prispevati k izpopolnjevanju sredstev in metod napovedovanja tehnik in metod odzivanja ter takojšnje pomoči ob nesrečah
- prispevati k obveščanju, izobraževanju in ozaveščanju javnosti kot pomoč državljanom, da povečajo učinkovitost samozaščite.

Akcijski program CZ se uresničuje z načrtom dejavnosti, ki naj bi doprinesel k uresničevanju osnovnih namenov programa CZ.

Na podlagi aktualnih dogodkov (poplave v srednji in vzhodni Evropi, nesreča tankerja Prestige v Španiji, gozdni požari v južni Evropi) je bil Akcijski program CZ podaljšan za obdobje dveh let, in sicer do 31. decembra 2006.¹⁶

4. 1. 2 Mehanizem Skupnosti za krepitev sodelovanja na področju civilne zaščite

Aktivnosti na področju civilne zaščite so vodile tudi do sprejetja Mehanizma Skupnosti za krepitev sodelovanja na področju civilne zaščite (v nadaljevanju EU CZ mehanizem)¹⁷, ki je bil ustanovljen 23. oktobra 2001, veljati pa je začel 1. januarja 2002. V EU CZ mehanizmu lahko brez možnosti glasovanja sodelujejo tudi države kandidatke

¹⁶ Odločba Sveta o spremembi Odločbe 1999/874/ES v zvezi s podaljšanjem akcijskega programa Skupnosti na področju civilne zaščite, 20/12/2004

¹⁷ Odločba Sveta o ustanovitvi Mehanizma skupnosti za krepitev sodelovanja na področju civilne zaščite, 23/10/2001

(Bolgarija, Romunija) in države evropskega gospodarskega območja (Norveška, Liechtenstein in Islandija), ki podpišejo memorandum o soglasju.

Namen EU CZ mehanizma je krepiti sodelovanje držav na področju civilne zaščite, predvsem z namenom, da se zagotovi takojšnja pomoč prizadeti državi, če slednja sama ne more obvladati posledic nesreče, in sicer na območju EU in tudi zunaj njega. Poleg zagotovitve pomoči prizadeti državi je namen EU CZ mehanizma tudi izboljšanje koordinacije intervencije, ki jo zagotavljajo države, ki sodelujejo v EU CZ mehanizmu.

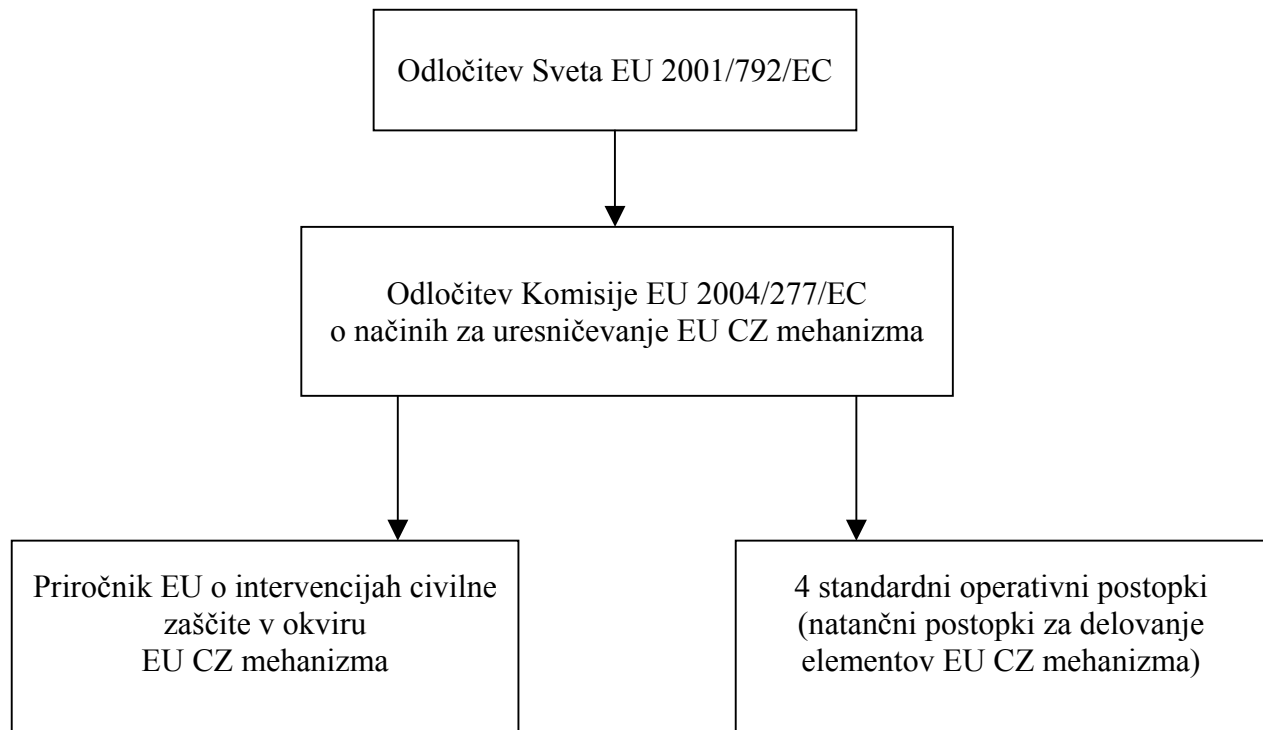
V skladu z odločbo Sveta EU CZ mehanizem sestavlja »vrsta elementov in aktivnosti, ki vključujejo:

- določanje intervencijskih ekip in druge podpore za intervencijo, ki je na voljo v državah članicah za intervencijo ob nesrečah
- vzpostavitev in izvajanje programa usposabljanja za intervencijske ekipe in drugo intervencijsko podporo ter za strokovnjake iz ekip za oceno stanja in/ali koordinacijo
- delavnice, seminarje in pilotne projekte o glavnih vidikih intervencij
- ustanovitev in po potrebi napotitev ekip za oceno stanj in/ali koordinacijo
- ustanovitev in upravljanje Centra za opazovanje in obveščanje
- uvedbo in upravljanje skupnega komunikacijskega in informacijskega sistema za primer nesreč
- druge podporne aktivnosti/dejavnosti, kot so npr. ukrepi za lažji prevoz interventne pomoči¹⁸.

Za kontinuiteto in konsistentnost delovanja EU CZ mehanizma skrbi odbor, ki že deluje v okviru programa CZ.

¹⁸ ibidem

Skica 3. 1: Zakonodajna ureditev EU CZ mehanizma



Komisija je 29. decembra 2003 predpisala načine za uresničevanje EU CZ mehanizma¹⁹, ki predvidevajo naslednje akcije:

1. zbiranje informacij o silah in/ali sredstvih, ki so v državah, sodelujočih v EU CZ mehanizmu, namenjena za ukrepanje ob nesrečah

Sodelujoče države naj bi sproti ažurirale informacije o silah in/ali sredstvih, ki so namenjena za ukrepanje ob nesrečah v EU in izven nje. Informacije naj bi vključevale naslednje podatke:

- velikost enot in njihov mobilizacijski čas
- njihovo razpoložljivost za intervencije znotraj oziroma zunaj EU
- njihovo razpoložljivost za kratko-, srednje- in dolgo-trajajoče naloge
- njihove možnosti prevoza in raven samozadostnosti
- in morebitne druge pomembne informacije.

¹⁹ Commission decision laying down rules for the implementation of Council decision 2001/792/EC, Euratom establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventions, C(2003)5185)

Informacije zbira Center za opazovanje in obveščanje, državam, ki sodelujejo v EU CZ mehanizmu pa so dostopne preko skupnega komunikacijskega in informacijskega sistema - CECIS-a.

2. ustanovitev Centra za opazovanje in obveščanje (MIC – *Monitoring and Information Centre*)

Center za opazovanje in obveščanje (v nadaljevanju MIC) je operativen od poletja 2002 in deluje vse dni v letu, 24 ur na dan. MIC je kontaktna točka za obveščanje o nesrečah na območju EU, po potrebi pa tudi izven tega območja. Prvenstveno izvaja vlogo koordinatorja, saj po prejetju prošnje za pomoč le-to posreduje vsem kontaktnim točkam v državah, ki sodelujejo v EU CZ mehanizmu in koordinira njihove odzive (glej prilogo A). Kasneje spremlja stanje in obvešča prizadeto državo o humanitarni pomoči, ki jo lahko ponudijo države, ki sodelujejo v EU CZ mehanizmu. Hkrati z rednimi poročili in ocenami stanja obvešča države, ki sodelujejo v EU CZ mehanizmu, o situaciji v prizadeti državi ter trenutni pomoči, ki jo potrebujejo (glej prilogo B). V tem primeru prevzema vlogo t. i. informacijskega centra. Pri delu MIC razpolaga tudi s tehničnimi podatki (npr. satelitske aplikacije, integrirane analize), ki jih dobi od EU Skupnega raziskovalnega centra (EU JRC - *Joint Research Centre*). Ne opravlja pa le vloge koordinatorja ampak lahko v prizadeto državo pošlje tudi strokovnjake za oceno stanja ali častnike za zvezo, ki usklajujejo sodelovanje med enotami, ki so jih v prizadeto državo poslale države članice EU (npr. pri logistiki, jezikovnih ovirah).

3. uvedbo skupnega komunikacijskega in informacijskega sistema (CECIS – *Common Emergency Communication and Information System*)

Skupni komunikacijski in informacijski sistem (v nadaljevanju CECIS) je namenjen lažji in varni izmenjavi informacij med MIC in nacionalnimi kontaktnimi točkami, ki so prav tako kakor MIC operativne 24/7/365. Preko CECIS-a je možno tudi hitro pridobivanje informacij o silah in sredstvih, ki jih države, ki sodelujejo v EU CZ mehanizmu, nudijo drugim državam v primeru večjih nesreč.

4. ustanovitev ekip za oceno stanj in/ali koordinacijo ter vzpostavitev kriterijev za izbiro strokovnjakov

Sodelujoče države naj bi redno dajale informacije o strokovnjakih, ki bi lahko sodelovali pri intervencijah CZ v tujini. Strokovnjaki so razdeljeni v štiri kategorije:

- tehnični strokovnjaki (imajo posebna strokovna znanja z različnih tehničnih področij)
- strokovnjaki za oceno stanja (sposobni oceniti situacijo po nesreči in svetovati o primernih akcijah Unije)
- člani koordinacijskih enot (vključujejo namestnika vodje koordinacije, strokovnjake za logistiko in komunikacijo, po potrebi tudi druge strokovnjake)
- vodja koordinacije (odgovoren za vodenje misije ocenjevanja in koordinacijo med intervencijo; sodeluje z odgovornimi v prizadeti državi, z MIC, z drugimi mednarodnimi organizacijami in v primeru intervencij v tretjih državah tudi z državo, ki v tistem trenutku predseduje Svetu EU, ter tudi s predstavništvom Komisije EU v tej državi in uradom, ki v tej državi zastopa ECHO).

Informacije o razpoložljivih strokovnjakih so dostopne preko CECIS-a, o aktiviranju posameznega strokovnjaka v določenem primeru pa odloča država, ki je strokovnjaka imenovala v skupno bazo podatkov.

5. vzpostavitev izobraževalnega programa

Izobraževanje in usposabljanje na področju civilne zaščite poteka na več načinov:

- tečaji:
 1. uvajalni tečaji (namenjeni so vodjem enot, ki so jih države namenile za intervencije v okviru EU CZ mehanizma, njihovim namestnikom, osebam za zveze, strokovnjakom, vključno s kontaktnim osebjem Unije, da bi zagotovili enotno razumevanje skupnih akcij za izvajanje zaščite in reševanja in misij strokovnjakov)
 2. tečaji operativnega vodenja (namenjeni so osebju za zveze, oceno stanja in strokovnjakom za usklajevanje aktivnosti, opcijsko pa tudi ključnemu osebju in

uradnikom ustanov Unije, da bi uspešno vodili, poveljevali in nadzorovali napotitve)

3. tečaji za koordinatorje mednarodnih reševalnih odprav v okviru EU (namenjeni so vodjem nacionalnih služb za zaščito in reševanje, da se usposobijo za mednarodne misije za oceno stanja in koordinacijo, pa tudi za upravljanje in vodenje)

- izmenjava strokovnjakov

Določena znanja je možno pridobiti s specializiranim, poglobljenim in individualnim načinom usposabljanja, zato je od leta 1995 možna izmenjava strokovnjakov med državami, ki sodelujejo v EU CZ mehanizmu. Tako strokovnjaki spoznajo organiziranost in delovanje področja v drugih državah. S tem praktičnim načinom usposabljanja naj bi največ pridobili strokovnjaki z regionalne in lokalne ravni.

- skupne vaje

Namenjene so preizkusu učinkovitosti skupnega delovanja enot iz več držav, ki sodelujejo v EU CZ mehanizmu. Spoznavanje drugih enot, kultur, doseganje interoperabilnosti, predvsem pa osebni stiki med strokovnjaki in člani reševalnih enot iz različnih držav so drugi pomembni vidiki skupnih vaj. Vzporedno z vajami so zaradi izmenjave izkušenj organizirani tudi posveti za višje uradnike.

6. intervencije na območju EU in izven njega

Od ustanovitve je bil EU CZ mehanizem aktiviran v več primerih. MIC je aktivno sodeloval v več akcijah v EU in zunaj nje. Na območju EU je sodeloval v večjih nesrečah:

- potresi (2002: Italija)
- poplave (2003: Francija; 2002: Nemčija, Italija, Centralna in vzhodna Evropa)
- gozdni požari (2005: Portugalska; 2004: Portugalska; 2002/2003: Francija, Grčija, Italija, Portugalska, Španija; 2000: Ciper)
- zemeljski plazovi (2003: Italija)
- nevihte (2005: Švedska; 1999: Avstrija, Francija, Nemčija, Nordijske države)

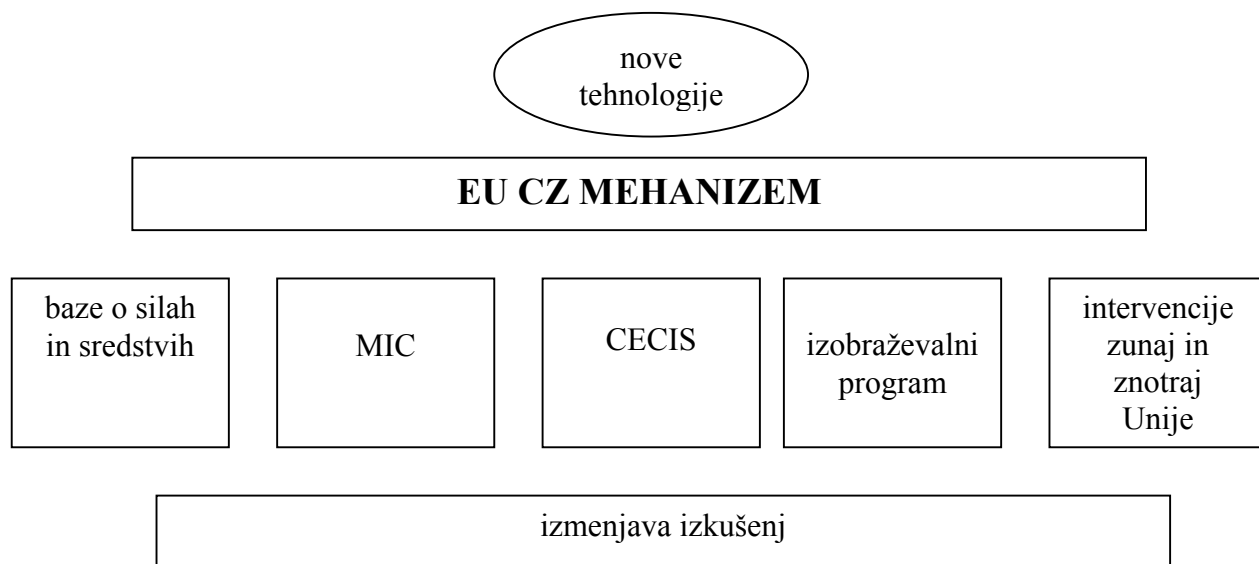
- tehnološke nesreče (2000: Vzhodna in centralna Evropa – onesnaženje reke Donave s cianidom; 2000: Nizozemska – eksplozija v tovarni eksplozijskih sredstev)
- onesnaženja morja (2003: *Tricolor*; 2002 obala Španije – *Prestige*; 2000: obala Velike Britanije – *Levoli Sun*).

Države članice EU CZ mehanizma pa so sodelovale tudi v več akcijah zunaj EU. Največje intervencije CZ zunaj Unije v zadnjih letih so bile:

- potresi (2005: Pakistan; 2004: Maroko; 2002: Iran, Alžirija)
- poplave (2005: Romunija; Bolgarija; 2002: Maroko)
- gozdni požari (2004: Maroko)
- cunami (2004: jugovzhodna Azija)
- orkan (2005: Združene države Amerike) (EU focus on civil protection, 2002: 4).

Vseh šest zgoraj navedenih elementov je predvidenih za doseganje osnovnega namena EU CZ mehanizma, to je krepitev sodelovanje držav na področju civilne zaščite, predvsem z namenom, da bi zagotovili pomoč prizadeti državi ter izboljšali koordinacijo intervencije, ki jo zagotavljajo države, ki sodelujejo v EU CZ mehanizmu. Velik del dejavnosti je torej namenjen upravljanju človeških virov, ki so še vedno najpomembnejša komponenta področja civilne zaščite. Seveda pa je veliko pozornost potrebno nameniti tudi novim tehnologijam

Skica 4.1: Prikaz elementov EU CZ mehanizma



4. 1. 3 Okvir za zaščito morja

Na področju zaščite morja pred onesnaženji je bila prva resolucija Sveta EU na ravni Unije sprejeta že 26. junija 1978 in je vzpostavila akcijski program Evropskih Skupnosti za nadzor in zmanjšanje onesnaženj morja z ogljikovodki. Trenutno zakonodajno osnovo za sodelovanje na področju zaščite morja predstavlja Okvir Skupnosti za sodelovanje ob naključnem ali namernem onesnaženju morja (v nadaljevanju Okvir za zaščito morja)²⁰, ki opredeljuje ukrepe za izboljšanje pripravljenosti na morju. Cilji omenjenega sodelovanja so:

- podpora državam članicam pri zaščiti morja, obale in človeških življenj pri preprečevanje nesreč na morju, oziroma namernega onesnaženja morja
- pomoč državam članicam pri ukrepanju ob nesrečah na morju z izlivom nevarnih snovi
- krepitev sodelovanja med državami in izboljšanje medsebojno nudenje pomoči na omenjenem področju
- pospeševanje razvoja področja plačevanja odškodnin na principu »plača tisti, ki onesnaži«.

Okvir je vzpostavljen za obdobje od 1. januarja 2000 do 31. decembra 2006.

4. 1. 4 Vrednotenje delovanja treh instrumentov na področju civilne zaščite na ravni EU

Po naročilu Evropske komisije, Generalnega direktorata za okolje je Evropski evalvacijski konzorcij izvedel obsežno evalvacijo o delovanju treh mehanizmov, ki delujejo na področju civilne zaščite na ravni EU.²¹ Zaključno poročilo je bilo predstavljeno 5. julija 2005.

²⁰ Council decision establishing a Community framework for cooperation in the field of accidental or deliberate marine pollution, 20/12/2002

²¹ Zaključno poročilo raziskave je dostopno tudi na svetovnem spletu na naslovu <http://europa.eu.int/comm/environment/civil/pub-news.htm>. (Global evaluation of the Community Action Programme in the field of Civil Protection, the Community Mechanism to facilitate reinforces cooperation in civil protection assistance interventions and the Marine Pollution framework)

Cilj raziskave je bil pridobiti informacije o dosedanjem delovanju vseh treh instrumentov na področju civilne zaščite ter ugotoviti, ali bi lahko v okviru nove finančne perspektive v obdobju 2007 – 2013 na področju civilne zaščite deloval samo en instrument.

Raziskovalci so pri svojem delu uporabljali naslednje metode in tehnike:

- analiza sekundarne literature (za pridobivanje teoretičnih izhodišč in spremljanje delovanja Akcijskega programa CZ in EU CZ mehanizma)
- izvedba kvalitativnih intervjujev (z uslužbenci Evropske komisije, predstavniki držav članic v Odboru za civilno zaščito, sodelujočimi pri izvedbi projektov v okviru Akcijskega programa CZ, udeleženci vaj v okviru EU CZ mehanizma, udeleženci izobraževalnih tečajev v okviru EU CZ mehanizma)
- izvedba treh študij primera (o MIC, o dveh projektih v okviru Akcijskega programa CZ in enega v izvedbi Okvira za zaščito morja ter o vaji, izvedeni v okviru EU CZ mehanizma).

V raziskavi je bilo ugotovljeno, da glede relevantnosti delovanja instrumentov lahko zaključimo:

- cilji vseh treh instrumentov se nanašajo na realne, vsakodnevne probleme
- dejanja za implementacijo instrumentov so relevantna
- obsegi ciljev delovanja vseh treh instrumentov so zastavljeni dovolj široko
- preventivne aktivnosti bi lahko bile razširjene v okviru Akcijskega programa CZ
- potrebno je rešiti primanjkljaj o informiranju javnosti v okviru Akcijskega programa CZ in EU CZ mehanizma.

Z vidika skladnosti in komplementarnosti instrumentov je bilo med drugim ugotovljeno, da:

- znotraj vsakega instrumenta lahko govorimo o skladnosti
- obstajajo prekrivanja v ciljih in načinih za implementacijo ciljev med vsemi tremi instrumenti
- enaka dejanja, akcije so prisotna v več kot enem instrumentu
- težave podvajanj s koordinacijo uspešno rešuje Generalni direktorat za okolje

- obstajajo podvajanja med delovanjem EU CZ mehanizma in že vzpostavljenimi mednarodnimi mehanizmi za koordinacijo humanitarne pomoči (predvsem z Zvezo NATO in UN-OCHA).

Z vidika uspešnosti in učinkovitosti je bilo med drugim ugotovljeno:

- znotraj vseh treh instrumentov je bilo vpeljanih zadostno število projektov
- pri delovanju instrumentov je bil dosežen širok spekter različnih rezultatov
- proračuni vseh treh instrumentov so majhni, toda zadostni za izvajanje začrtanih projektov
- v okviru EU CZ mehanizma sta bila ustanovljena glavna mehanizma za informiranje: MIC in CECIS
- obstaja neravnovesje v sodelovanju držav v vseh treh instrumentih
- postopki prijavljanja projektov predstavljajo oviro za manj izkušene države
- projekti so pripomogli k boljšemu razumevanju med državami, medtem ko poročila o projektih tega rezultata niso dosegla
- samo nekaj držav je zelo aktivnih v izobraževalnih aktivnosti v okviru EU CZ mehanizma, vzrok za to so tudi jezikovne ovire
- izmenjava informacij v luči skupnega delovanja in doseganja čim krajšega odzivnega časa je še vedno počasna
- skupne vaje in intervencije civilne zaščite pripomorejo k zmanjšanju primanjkljaja na področju izmenjave informacij.

Raziskave so se osredotočile tudi na učinke delovanja vseh treh instrumentov. Nekateri zaključki so:

- vsi trije instrumenti imajo pozitivne učinke na sodelovanje na področju civilne zaščite na evropski ravni
- Akcijski program CZ je pripomogel k povečanju znanja o civilni zaščiti in izmenjavi izkušenj tudi na nacionalni ravni; prav tako je EU CZ mehanizem pozitivno učinkoval na nacionalno raven preko delavnic in izmenjave izkušenj
- izobraževalne aktivnosti v okviru EU CZ mehanizma so pozitivno učinkovale tudi na nacionalno raven
- aktivnosti v okviru EU CZ mehanizma so pripomogle k boljši pripravljenosti področja civilne zaščite

- vaje v okviru EU CZ mehanizma so pripomogle k identifikaciji pomanjkljivosti v nacionalnih reševalnih (kriznih) organizacijah, prav tako so baze strokovnjakov pripomogle k identifikaciji področij, kjer je na voljo manj strokovnjakov
- trajni učinki delovanja instrumentov se kažejo v nastajanju različnih mrež strokovnjakov (npr. varnost pred požari, urgentna medicina ...)

Z vidika združitve vseh instrumentov pa je bilo ugotovljeno:

- združitev Akcijskega programa CZ in EU CZ mehanizma bi pripomogla k še boljši učinkovitosti in preglednosti
- sodelujoči načeloma podpirajo združitev Akcijskega programa CZ in EU CZ mehanizma, medtem, ko želijo, da Okvir za zaščito morja ostane samostojen instrument.

Na podlagi obsežne analize, ki je proučevala delovanje vseh ravni (lokalne, nacionalne in evropske) ter različnih akterjev v okviru civilne zaščite (prostovoljci, predstavniki nacionalnih držav, zaposleni na Evropski komisiji), so raziskovalci podali tudi priporočila za nadaljnji razvoj področja civilne zaščite na ravni EU. Na področju so predlagali naslednje spremembe:

- opredelitev prioritet na področju informiranja javnosti
- nameniti pozornost temam, ki se nanašajo na odločitve Sveta EU
- zmanjšati pričakovanja glede neposrednega učinkovanja na nacionalne politike.

Za izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti delovanja področja raziskovalci predlagajo naslednje organizacijske in upravljske spremembe:

- jasnost zaključkov in poročil o projektih, ki naj bodo dostopna preko svetovnega spleta širši javnosti
- razviti je potrebno sistemski pristop k ocenjevanju projektov
- potrebno je poenostaviti postopke prijavljanja projektov
- vaje v okviru EU CZ mehanizma naj se nadaljujejo, pomembna je realnost scenarijev
- potrebna je podrobnejša analiza o dodani vrednosti EU CZ mehanizma.

Z vidika doseganja skupne politike na področju civilne zaščite na ravni Unije pa raziskovalci predlagajo, da:

- se združi Akcijski program CZ in EU CZ mehanizem, Okvir za zaščito morja pa ostane samostojen instrument
- se razmisli o združitvi drugih, sorodnih mehanizmov z Akcijskim programom CZ in EU CZ mehanizmom
- se opravi poglobljena analiza o dodani vrednosti intervencij civilne zaščite zunaj območja Unije
- sodelujoče države izboljšajo znanje tujih jezikov svojih predstavnikov na področju civilne zaščite (predvsem nevladnih).

Eden izmed predlogov za izboljšanje področja civilne zaščite na ravni Unije je tudi poglobljena analiza o dodani vrednosti intervencij civilne zaščite zunaj območja Unije. Zato bom v naslednjih poglavjih najprej predstavila postopke ukrepanja na ravni EU v primeru večjih nesreč, nato pa se osredotočila na potek največje intervencije zunaj območja Unije v okviru EU CZ mehanizma.

4.1.5 Področje civilne zaščite na ravni Unije v luči teorije vrednotenja javnih politik

Oblikovanje in izvajanje politik na ravni EU je, kot sem zapisala v teoretičnem delu, specifično. Mnogonivojsko vladanje, torej vključenost različnih igralcev z različnih ravni v procese oblikovanja in izvajanja politike, je jasno izraženo tudi v primeru civilne zaščite. V primeru oblikovanja in izvajanja politike civilne zaščite na ravni EU imamo nacionalne ministre, ki sprejemajo odločitve v Svetu za pravosodje in notranje zadeve, tehnične strokovnjake v Evropski komisiji in nacionalne strokovnjake, ki v okviru Delovne skupine za civilno zaščito sodelujejo pri načrtovanju in razvoju področja civilne zaščite. Človeški viri so glavni element področja civilne zaščite, in ker ti prihajajo z nacionalnih ravni (kjer lahko delujejo kot profesionalci ali kot prostovoljci) so nacionalni strokovnjaki pri sprejemanju odločitev močno odvisni od njihovih izkušenj, mnenj in seveda tudi od njihovega interesa za sodelovanje na evropski ravni. Na oblikovanje politike civilne zaščite na ravni EU pa vplivajo tudi mnenja drugih mednarodnih organizacij, ki se ukvarjajo s podobnimi področji (predvsem ZN); pomembno vlogo

imajo tudi mediji (tako globalni kot nacionalni), ki na posameznih primerih ocenjujejo uspešnost izvajanja sprejete politike civilne zaščite na ravni EU.

V skladu s procesualnim modelom, ki nudi teoretično osnovo tej raziskavi, lahko vidimo, da se je prva faza oblikovanja politike na področju civilne zaščite na ravni EU pričela že leta 1985, ko so se okoljski ministri na sestanku v Rimu strinjali o pričetku poglobljenega sodelovanja na področju civilne zaščite. Druga, tretja in četrta faza procesualnega modela v primeru civilne zaščite niso jasno ločene. V letih od 1987 do 1994 je bilo sprejetih šest resolucij, ki opredeljujejo krepitev sodelovanja na področju civilne zaščite na ravni EU. V tem času so torej potekale predstavitve alternativnih rešitev, v različnih obdobjih so se uzakonjale izbrane javnopolitične rešitve, hkrati pa že lahko govorimo tudi o izvajanju politike civilne zaščite v skladu z že sprejetimi resolucijami. Področje civilne zaščite ne predvideva poenotenja na ravni EU, zato se na omenjenem področju srečujemo samo z resolucijami in ne tudi z ostalimi pravnimi akti EU.

Področje civilne zaščite se je vseskozi dopolnjevalo in tako se druga, tretja in četrta faza procesualnega modela prepletajo tudi med letoma 1997, ko je bil sprejet Akcijski program CZ, in 2002, ko je pričel delovati najpomembnejši operativni instrument civilne zaščite, EU CZ mehanizem. Od leta 2002 do 2005 praviloma spremljamo samo fazo implementacije politike, ko so se uvajali vsi elementi sprejetih operativnih instrumentov, hkrati pa lahko opazimo intenzivno vključenost EU v nudenju takojšnje pomoči ob velikih nesrečah, tako na območju EU kot izven njega.

Za doseganje ciljev na področju civilne zaščite so se javnopolitični igralci posluževali različnih orodij in tehnik.

JAVNOPOLITIČNE USMERITVE

- resolucije, sklepi, odločitve in deklaracije Sveta EU
- odločitve Komisije
- deklaracije Evropskega parlamenta
- polletni neformalni sestanki direktorjev za civilno zaščito

REGULATIVNA ORODJA MEDNARODNEGA SODELOVANJA

- izmenjava pisem med EU in ZN o boljšem sodelovanju na področju zaščite in reševanja

OPERATIVNI INSTRUMENTI / DEJAVNOSTI

- Akcijski program Skupnosti na področju civilne zaščite (izvedba raziskav)
- Mehanizem Skupnosti za krepitev sodelovanja na področju civilne zaščite (načrtovanje in izvedba skupnih usposabljanj, načrtovanje in izvedba skupnih vaj, ustanovitev in upravljanje Centra za opazovanje in obveščanje)
- Okvir Skupnosti za sodelovanje ob naključnem ali namernem onesnaženju morja

INFORMACIJSKA ORODJA

- izvedba seminarjev in delavnic na temo civilne zaščite
- izdaja publikacij in informativnih gradiv
- izdelava spletne strani
- izdaja dnevnih biltenov Centra za opazovanje in obveščanje.

Peta, zadnja faza oblikovanja in izvajanja politik v procesualnem modelu, predvideva vrednotenje dosedanjih učinkov politike na področju civilne zaščite. Ker je področje civilne zaščite izrazito specifično in se pri operativnem delovanju srečujemo z nepredvidljivimi situacijami, pri katerih je za reševanje življenj še vedno potrebno hitro ukrepanje, sem evalvacijo opravila na primeru intervencije civilne zaščite zunaj območja Unije. Potreba po analizi dodane vrednosti intervencij civilne zaščite zunaj območja Unije je izražena tudi v raziskavi o uspešnosti delovanja področja civilne zaščite na ravni EU. Na podlagi študije primera bom torej vrednotila doseganje zastavljenih ciljev in tudi morebitne potrebe po redefiniranju ciljev na področju civilne zaščite.

5 TAKOJŠNJE UKREPANJE OB NESREČAH NA RAVNI UNIJE

Glede na različne tipe nesreč poznamo več načinov odzivanja na ravni EU:

1. če se zgodi nesreča v eni izmed držav članic EU, le-te preko EU CZ mehanizma nudijo pomoč prizadeti državi (enote, materialna sredstva)
2. če se zgodi nesreča v državi zunaj območja EU, države članice EU preko EU CZ mehanizma nudijo pomoč prizadeti državi (enote, materialna sredstva); hkrati pa ECHO omogoča reševanje žrtvam v sodelovanju z ostalimi partnerji (agencije Združenih narodov, Mednarodna Federacija Rdečega križa in Rdečega polmeseča, nevladne organizacije)²²
3. ob nesreči ali njeni neposredni nevarnosti zunaj območja EU, kadar le-ta spada v okvir kriznega upravljanja in se nanaša na 2. steber evropske skupnosti, se uporabi 12. navedba odločitve Sveta EU št. 2001/792, ki omogoča, da se EU CZ mehanizem uporabi kot podporni element kriznemu upravljanju.²³

Zakonodajna osnova za delovanje civilne zaščite na ravni EU v 1. stebru Evropske unije je v Amsterdamski pogodbi, za delovanje civilne zaščite v 2. stebru pa najdemo zakonodajno osnovo na sestanku Evropskega sveta junija 1999 v Kölnu (Boin, 2005: 55 – 56).

Intervencije civilne zaščite so lahko izvedene kot samostojne akcije ali kot prispevek k operaciji, ki jo vodi druga mednarodna organizacija. Slednje je praksa predvsem v intervencijah zunaj območja EU.

Kot je razvidno iz možnosti odziva, se v skladu s prošnjo prizadete države lahko nudi pomoč v materialnih sredstvih ali pomoč v reševalnih enotah. V obeh primerih se

²² Vir: Council Regulation (EC) 1257/96 z dne, 20. junij 1996 o humanitarni pomoči (OJ L 163, str.1)

²³ Na sestanku Sveta EU v Kölnu junija 1999 so bile naloge kriznega upravljanja (t.i. Petersberške naloge) opredeljene kot centralno orodje za krepitev skupne zunanje in varnostne politike. Na sestanku Sveta EU V Fieri junija 2000 je bilo dogovorjeno, da bodo civilni vidiki kriznega upravljanja razdeljeni na štiri prioriteta področja: policija, krepitev vladavine prava, krepitev civilne administracije in civilna zaščita. Omenjena področja so bila deklarirana kot generalne smernice na sestanku Sveta EU junija 2001 v Göteborgu in zato kot zakonodajno osnovo za uporabo civilne zaščite v drugem stebru imenujemo t. i. "Göteborški cilji". (Boin, 2005: 56)

uporabljajo enaki postopki, vendar so le-ti v primeru nujenja pomoči v reševalnih enotah in specializirani opremi, ki jo te enote uporabljajo, bolj kompleksni. Postopki ukrepanja ob nesrečah so podrobneje opredeljeni v Odločbi Komisije, ki predpisuje načine uresničevanja EU CZ mehanizma²⁴.

5.1 Faze ukrepanja ob nesrečah na ravni Skupnosti

V EU priročniku za pomoč pri intervencijah v okviru EU CZ mehanizma²⁵ je intervencija razdeljena na sedem faz, in sicer:

1. faza pripravljenosti
2. faza aktiviranja
3. faza potovanja
4. faza prihoda v prizadeto državo
5. faza nujenja pomoči oziroma reševanja
6. faza prenehanja nujenja pomoči oziroma reševanja
7. faza evalvacije.

5.1.1 Faza pripravljenosti

Faza priprave dejansko poteka vseskozi, ko se strokovnjaki oziroma enote izobražujejo v okviru EU CZ mehanizma ter seveda tudi na svojem strokovnem področju v okviru nacionalnih organizacij. V tej fazi morajo posamezniki, ki bi lahko bili poslani na intervencije CZ, predvsem:

- primerno skrbeti za svoje zdravje in redno opravljati zdravstvene preglede
- poskrbeti za nemoteno življenje svojih družin v času svoje odsotnosti (na primer: skrb za otroke, primerno zavarovanje, nemoteno plačevanje računov ...)
- urediti status v službi za čas morebitne odsotnosti

²⁴ Commission decision laying down rules for the implementation of Council decision 2001/792/EC, Euratom establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventions, C(2003)5185)

²⁵ EU Handbook on assistance interventions in the frame of the Community Mechanism for Cooperation in assistance interventions in civil protection, updated 20/2/2004

- imeti ustrezno, veljavno dokumentacijo za prehod mej
- poskrbeti za primerno opremo in oblačila.

Za posameznike in enote, ki se odpravljajo na intervencijo CZ, faza priprave poteka še tudi v fazi aktiviranja, saj imajo od aktiviranja pa do odhoda še nekaj časa za pripravo. V tem času naj bi poskrbeli za denar, osnovne življenjske potrebščine, da so lahko samozadostni vsaj 72 ur, predvsem pa se morajo seznaniti s situacijo ter pridobiti osnovne podatke o prizadeti državi, kot so zemljevidi, zdravstveno stanje v državi, lokalni denar, jezik, podnebne razmere, varnost v državi ter pridobiti podatke o kontaktnih točkah v prizadeti državi.

5. 1. 2 Faza aktiviranja

V skladu z omenjeno Odločbo Komisije²⁶ naj bi prizadeta država v primeru grožnje večje nesreče, ki bi lahko imela čezmejne učinke in/ali v primeru nesreče zaprosila za pomoč preko EU CZ mehanizma, potencialno prizadeta država pa je dolžna o možnosti nesreče obvestiti MIC. MIC mora opozorilo po ustaljenih kanalih posredovati kontaktnim točkam držav, ki sodelujejo v EU CZ mehanizmu. Potencialno prizadeta država mora sprti obveščati MIC o vseh pomembnih spremembah, ta pa mora informacije posredovati naprej v skladu z ustaljenimi postopki.

V primeru grožnje večje nesreče zunaj območja EU MIC naveže stike s predstavniki države, ki predseduje Svetu EU in z ostalimi službami Komisije.

Če država ob večji nesreči sama ni sposobna odpraviti posledic, lahko preko MIC zaprosi za pomoč. Zaposilo mora vsebovati informacijo o nesreči, točno lokacijo, oceno situacije in pomoč, ki jo potrebuje. Če prosi za strokovnjake in/ali intervencijske enote mora navesti tudi želeni časovni okvir prihoda ekip in operativno kontaktno točko. MIC posreduje zaprosilo za pomoč vsem sodelujočim državam, le-te pa morajo takoj obvestiti

²⁶ Commission decision laying down rules for the implementation of Council decision 2001/792/EC, Euratom establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventions, C(2003)5185)

MIC o morebitni pomoči, ki jo lahko nudijo prizadeti državi.²⁷ MIC nato informacijo o ponujeni pomoči posreduje prizadeti državi, ta pa se odloči, katero pomoč bo sprejela. O tem obvesti MIC, ki posreduje informacijo državam, ki sodelujejo v EU CZ mehanizmu. Da bi zagotovila hitrejšo operativno delovanje, ki je v teh primerih mnogokrat potrebno, država, ki ponudi pomoč, neposredno naveže stike s prizadeto državo in se dogovori o možni pomoči ter kasneje o odločitvi samo obvesti MIC, ta pa vse države, ki sodelujejo v EU CZ mehanizmu.

Komisija EU lahko v prizadeto državo, ki je zaprosila za pomoč, pošlje tudi ekipe za oceno stanj in/ali koordinacijo, ki o svojem delu obveščajo Komisijo.

V primeru nesreče zunaj EU, ki bi lahko zahtevala aktiviranje EU CZ mehanizma, lahko prizadeta tretja država zaprosi za pomoč preko Delegacije Evropske komisije oziroma stalnega predstavništva države, ki predseduje Svetu EU. Lahko pa Komisija na lastno iniciativo aktivira MIC in obvesti prizadeto državo o potencialni pomoči, ki bi jo lahko nudili preko EU CZ mehanizma. MIC pa o razvoju dogodkov vseskozi obvešča državo, ki v tistem trenutku predseduje Svetu EU. Intervencije zunaj EU so lahko izpeljane kot samostojne operacije med prizadeto tretjo državo, MIC in državo, ki predseduje Svetu EU, ali v okviru intervencije, ki jo vodi EU ali katera druga mednarodna organizacija.

V primeru prošnje za strokovnjake MIC v skladu z razpoložljivo bazo strokovnjakov naveže stike z državami, ki so strokovnjake imenovali, uskladi njihovo razpoložljivost in o tem obvesti prizadeto državo. MIC nato naveže neposredne stike s strokovnjaki in jih pred odhodom na misijo informira o vseh potrebnih detajlih. Strokovnjaki o razvoju dogodkov obveščajo MIC, ta pa zatem sodelujoče države.

V primeru napotitve strokovnjakov v tretjo državo mora vodja intervencije sproti obveščati MIC o razvoju dogodkov, MIC pa poleg sodelujočih držav o tem obvešča tudi

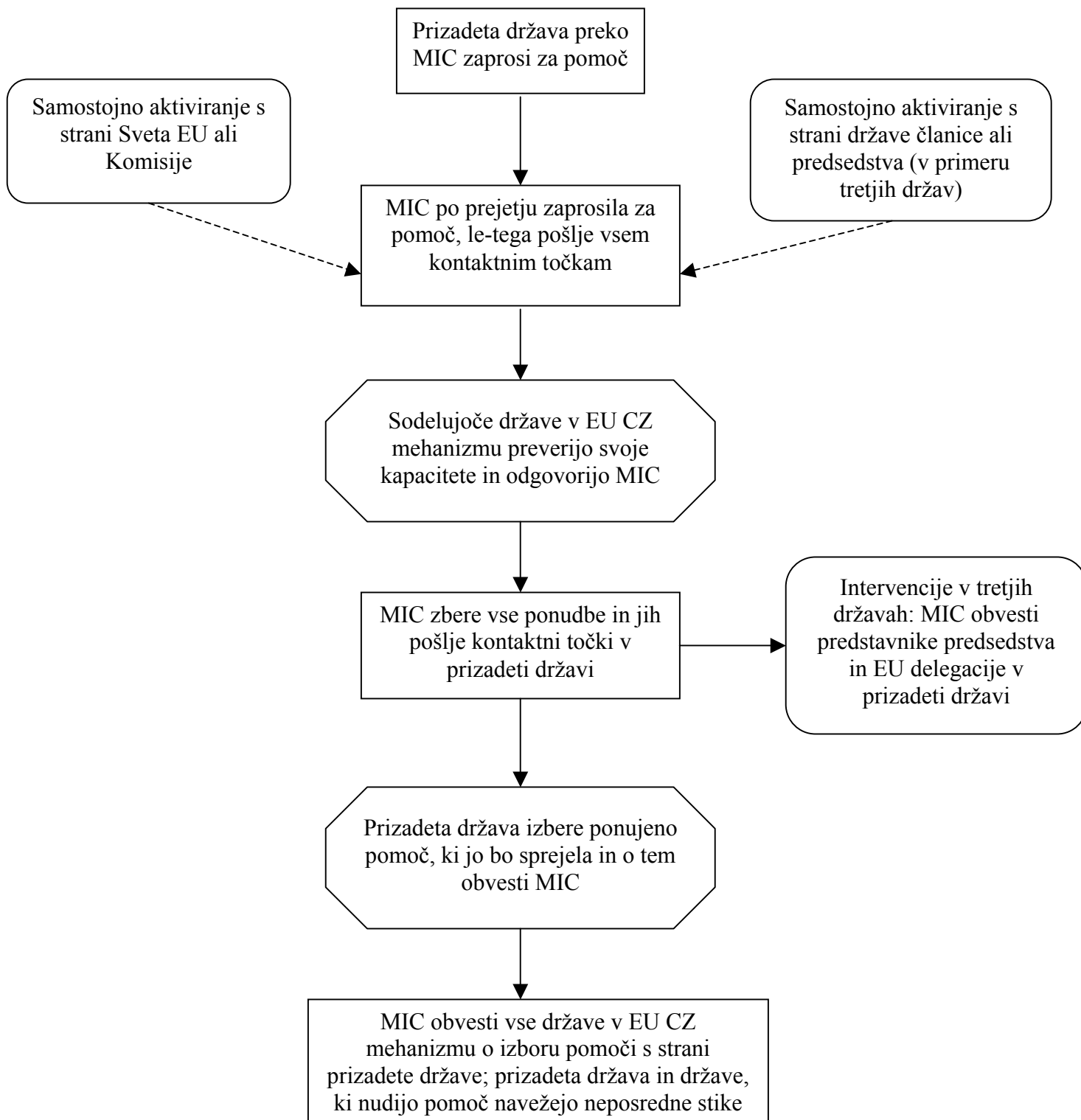
²⁷ Hitrost odziva posameznih držav je odvisna predvsem od nacionalne zakonodaje in predvsem od pristojnosti neposredno vpletenih. Če je za odobritev pomoči v posamezni državi odgovorna oseba, ki je tudi dnevno vključena v delovanje civilne zaščite (npr. Nacionalni poveljnik CZ), je lahko odziv hitrejši, kot pa če mora nudenje pomoči opodobiti kakšna višja državna inštanca (npr. Vlada ali Državni zbor).

Predstavništvo Komisije v prizadeti državi, državo, ki predseduje Svetu EU in ostale službe Komisije.

Pri odpravi strokovnjakov in/ali enot na intervencijo se uporabljajo nacionalni zakoni in postopki, ki se med državami, ki sodelujejo v EU CZ mehanizmu, razlikujejo. Nacionalne agencije za civilno zaščito naj bi v sodelovanju z Enoto za civilno zaščito ter strokovnjaki in/ali enotami, ki jih pošiljajo na intervencijo poskrbele za potrebne informacije in dokumentacijo, organizacijo prevoza, primerno opremo in prevoz le-te ter ostale organizacijske vidike.

Država, ki zaprosi za pomoč bi praviloma za pomoč, ki jo sprejme, morala tudi plačati, vendar v praksi države praviloma ne zahtevajo plačila za pomoč, ki jo nudijo prizadeti državi. Takojšnja pomoč je zagotovljena na principu solidarnosti med državami in jo država pošiljateljica praviloma brezplačno nudi prizadeti državi.

Skica 5.1: Aktiviranje pomoči



Vir: povzeto po EU Handbook on assistance interventions, str 15

5. 1. 3 Faza potovanja

Če je v državo prejemnico potrebno potovati preko tretjih držav, je potrebno poskrbeti za vse potrebne dokumente za prestop meje in predvsem za varen prevoz specializirane opreme.

Med prevozom je mogoče poskrbeti za izpolnitev obrazcev za pridobitev dokumentov za vstop v prizadeto državo. To je pomembno predvsem pri intervencijah v tretjih državah, ki niso članice EU.

Strokovnjaki in/ali enote naj bi bili točni pri prihodu na dogovorjeno mesto v državi prejemnici, da prizadeti državi ne povzročajo dodatnih težav.

5. 1. 4 Faza prihoda v prizadeto državo

Ob prihodu v prizadeto državo je pomembno, da se upoštevajo vsi predpisi za prestop meje. Praviloma strokovnjake in/ali enote ob vstopu v državo pričaka na meji ali v sprejemnem centru koordinator Unije oziroma nekdo od njegovega osebja. Podatke o sprejemnem centru, kontaktih in prizadetem območju mora strokovnjakom in/ali ekipam pred odhodom posredovati MIC.

S pomočjo koordinatorja Unije naj bi prispeli strokovnjaki in/ali enote vzpostavili stik z lokalnimi oblastmi za ukrepanje ob nesrečah (LEMA – *Local Emergency Management Agency*) ter jih obvestili o njihovih zmožnostih in sposobnostih. Po vzpostavitvi baze delovanja naj bi vodja enote vzpostavil stik z MIC in ga obvestil o njihovi lokaciji in možnostmi komuniciranja.

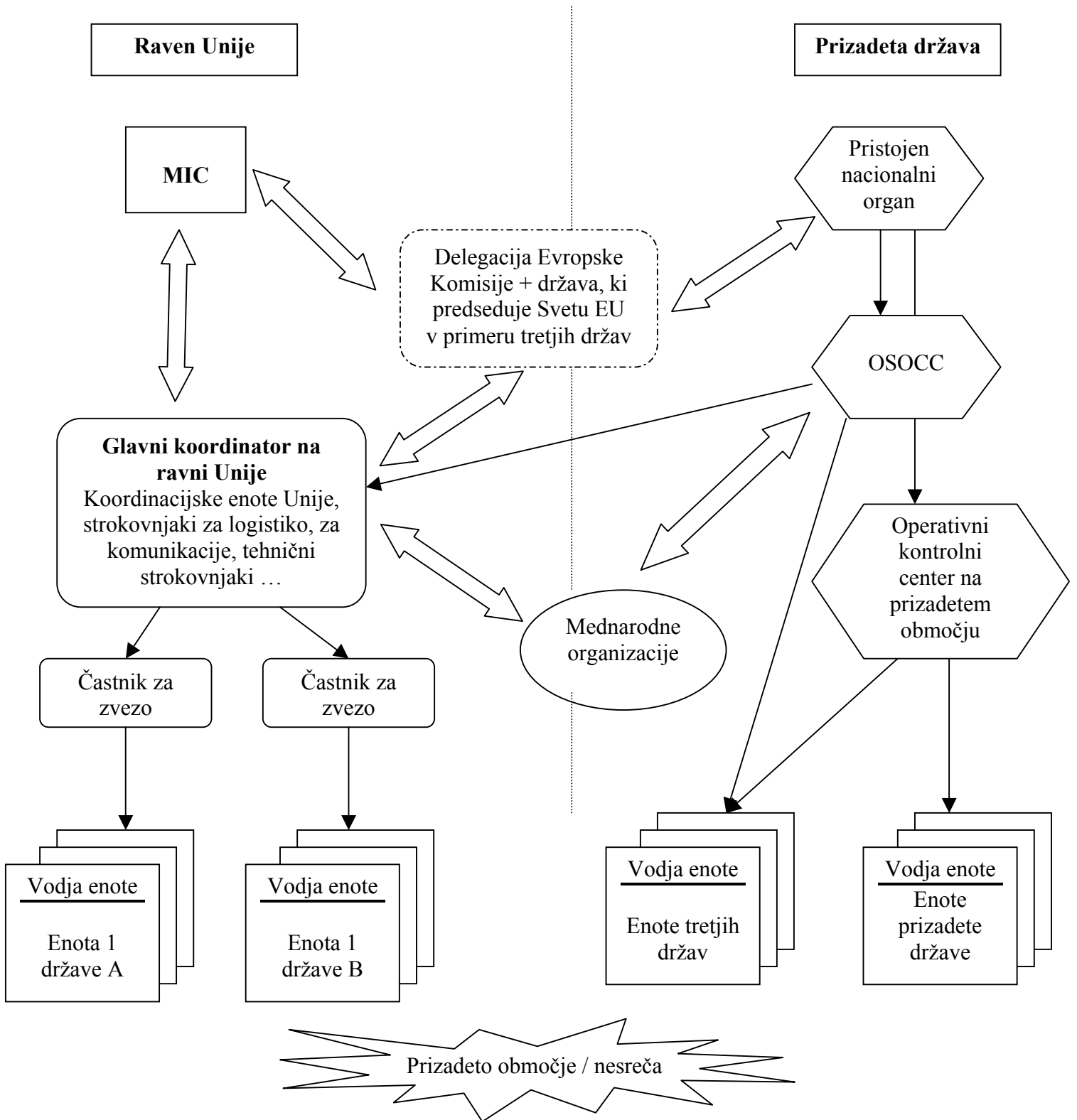
5. 1. 5 Faza nudenja pomoči oziroma reševanja

V tej fazi strokovnjaki in/ali enote v skladu s svojo strokovno usposobljenostjo in usmeritvami lokalnih oblasti pomagajo pri reševanju in opravljanju drugih nalog.

Najpomembnejše je spoštovanje pravil in predpisov v državi prejemnici pomoči. Za uspešno reševanje je potrebno vzpostaviti tudi dobro sodelovanje z ostalimi mednarodnimi in nevladnimi organizacijami, ki nudijo pomoč. Predvsem je potrebna koordinacija s Centrom za usklajevanje dejavnosti na območju nesreče (OSOCC – *On Site Operations Coordination Centre*). To je center, ustanovljen na ravni ZN, njegov namen pa je »usklajevati delo mednarodnih reševalnih humanitarnih služb med seboj in teh z lokalnimi organi ter organizacijami na nižji, lokalni ravni na območju nesreče« (Jeraj, 1998: 234).

Sproti oziroma v skladu z možnostmi je o aktivnostih potrebno obveščati MIC, ki nadalje pošilja poročila vsem državam, ki sodelujejo v EU CZ mehanizmu.

Skica 6.1: Primer usklajevanja in sodelovanja na samem kraju nesreče



Vir: povzeto po EU Handbook on assistance interventions, str 24

Legenda:
 Usklajevanje →
 Sodelovanje ↔

5. 1. 6 Faza prenehanja nudenja pomoči oziroma reševanja

Ko pomoč ni več potrebna oziroma jo intervencijske enote in/ali strokovnjaki ne morejo več zagotavljati, o tem obvestijo MIC, ta pa nato uporablja standardne postopke kot v primeru zaprosila za pomoč.

V primeru intervencije v tretji državi pa mora o prenehanju nudenja pomoči vodja intervencije obvestiti MIC, ta pa naprej obvešča v skladu s postopki, ki veljajo za napotitev strokovnjakov v tretje države.

Odločitev o prenehanju sprejemanja pomoči lahko kadarkoli sprejmejo oblasti prizadete države, strokovnjaki in/ali enote pa jo morajo spoštovati.

Pred odhodom je zopet potrebno poskrbeti za vso potrebno dokumentacijo za izstop iz države ter prevoz oseb in opreme.

5. 1. 7 Faza evalvacije

V skladu s predpisi Unije na področju civilne zaščite morajo poročila o nudenju pomoči znotraj območja EU in zunaj njega pripraviti:

- odgovorne organizacije v prizadeti državi
- odgovorne organizacije v državah, ki so nudile pomoč preko EU CZ mehanizma
- oficirji za zveze, ki so sodelovali pri nudenju pomoči
- strokovnjaki Unije, ki so bili poslani na intervencijo.

Vsi izmed navedenih naj bi ocenjevali vsako izmed faz, MIC pa naj bi na podlagi zbranih poročil pripravil celovit pregled nudenja pomoči v konkretnem primeru. Komisija se lahko odloči tudi za sestanek o pridobljenih izkušnjah.

6 AKTIVNOSTI UNIJE NA PODROČJU CIVILNE ZAŠČITE V PRIMERU CUNAMIJA V JUGOVZHODNI AZIJI DECEMBRA 2004

Kot je natančneje opredeljeno v poglavju »4. 1. 2 Mehanizem Skupnosti za krepitev sodelovanja na področju civilne zaščite«, je bil EU CZ mehanizem aktiviran že v več primerih velikih nesreč, ki so se zgodile tako znotraj območja EU kakor tudi zunaj njega.

Intervencija civilne zaščite ob cunamiju v jugovzhodni Aziji predstavlja največjo intervencijo zunaj območja EU.

Cunami²⁸ je v jugovzhodni Aziji povzročil potres z magnitudo med 9.0 in 9.3 (še vedno ni enotnega mnenja) po Rihterjevi lestvici, ki je nastal 26. decembra 2004 ob 0. uri, 58 minut in 53 sekund po koordiniranem času (UTC – *Coordinated Universal Time*) (lokalni čas 7:58:53). Epicenter potresa je bil pod morsko gladino ob zahodni obali severnega dela indonezijskega otoka Sumatre med Indo-avstralsko in Evrazijsko litosfersko ploščo. Prvemu potresu so po nekaj minutah sledili močni popotresni sunki, predvsem pa cunami, ki je zadel skupino držav Indijskega oceana in jugovzhodne Azije ter povzročil dramatično število človeških žrtev in veliko materialno škodo. Ocenjeno je, da je cunami zahteval 304. 201²⁹ smrtnih žrtev (podatki o številu žrtev se razlikujejo).

²⁸ Izraz cunami (*tsunami*) v japonski pomeni velik val v pristanišču. Cunami nastane, če se voda morja hitro premakne na masivni skali. Približno 86 odstotkov vseh cunamijev nastane zaradi podzemeljskih potresov (potresov na morskem dnu), ostalih 14 odstotkov pa zaradi izbruha vulkana, podvodnega plaza ali udara meteorita.

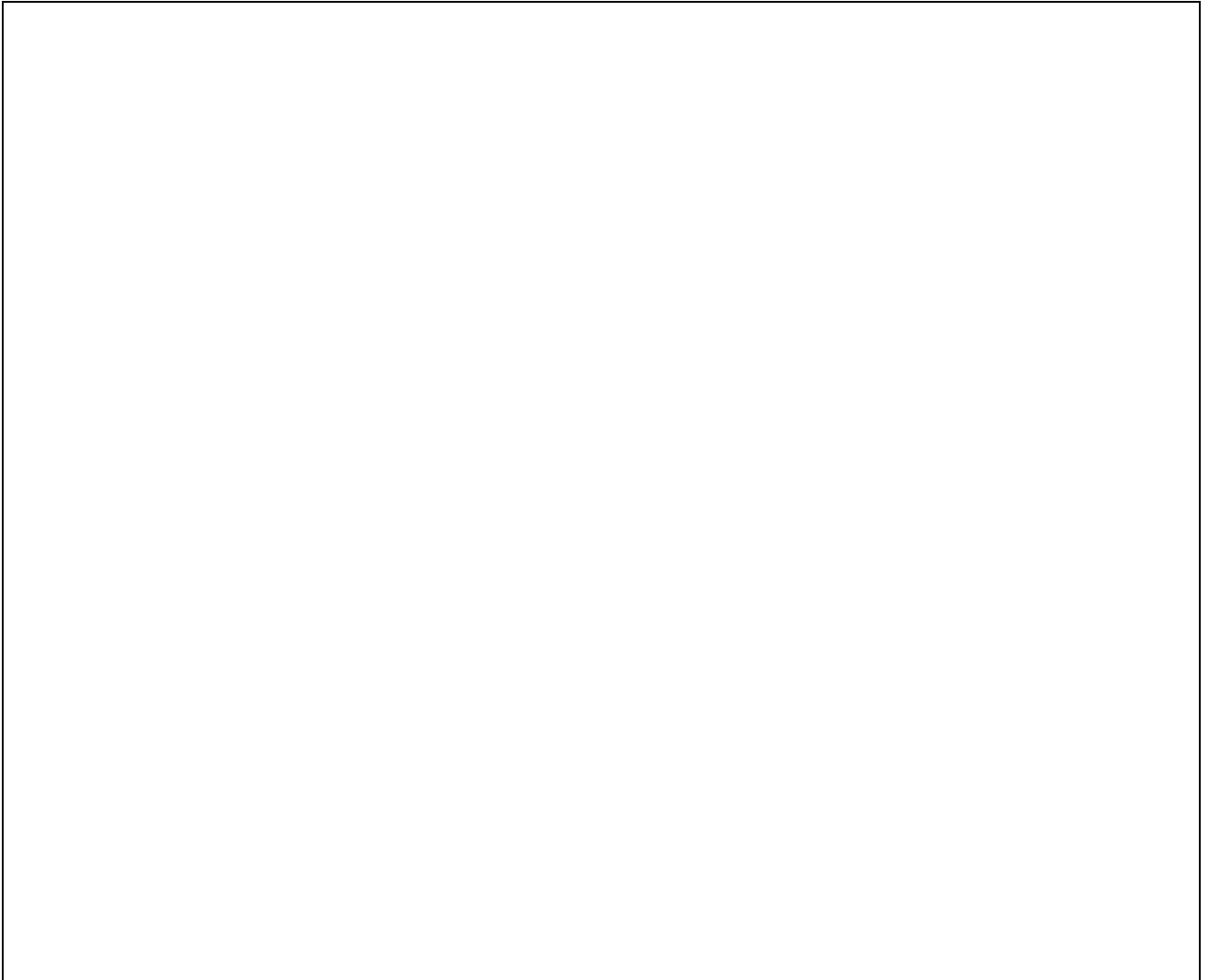
Razvoj cunamija obsega tri faze:

- nastanek zaradi porušenega ravnotežja vode,
- faza širjenja po oceanu in
- preplavljanje kopnega.

Velikost vodnega vala na kopnem je odvisna od več faktorjev, predvsem pa od oblike morskega dna, saj se v plitvini valovi upočasnijo, ker pa energija valovanja ostaja enaka, se zaradi zmanjšanja hitrosti poveča višina valov. Po preplavitvi kopnega začne val izgubljati energijo zaradi trenja in vrtnčenja. (povzeto po Cunami, <http://www.geog.si/cunami.html> (18. 10. 2005))

²⁹ Vir: http://www.em-dat.net/preliminary_figures_2004.htm (18. 2. 2005)

Slika 1.1: Epicenter potresa



Vir: povzeto po 2004 Indian Ocean Earthquake

Kot je razvidno iz zgornje slike, sta potres in posledično cunami najbolj prizadela Šrilanko, Tajsko, Indonezijo in Maldive. Omenjene štiri države so klasificirane kot manj razvite države in tudi nimajo visokega indeksa človekovega razvoja (*Human Development Index* - HDI).³⁰ Seveda pa je katastrofa njihovo gospodarsko, socialno in

³⁰ Indeks človekovega razvoja (HDI) je sestavljen indikator, ki se sestoji iz:

- Indeksa pričakovane dolžine življenja: pričakovana dolžina življenja ob rojstvu (fiksirana minimum in maksimum pri IČR sta 25 in 85 let)
- Indeksa izobrazbe: stopnja pismenosti odraslih in bruto vpisni količnik
- Indeksa BDP na prebivalca (po kupni moči, v ameriških dolarjih).

družbeno stanje še samo poslabšala. Mathewsova (1989: 170) meni, da se bo razkorak med razvitimi in nerazvitimi državami zaradi okoljskih groženj še povečal, saj se nerazvite države niso sposobne v zadostni meri prilagoditi novim razmeram. Zaradi tega je interes razvitih držav, da pomagajo slabše razvitim, še toliko bolj razumljiv, saj s tem posredno v globalnem smislu pomagajo svojim državljanom.

Tabela 1.1: Indeks človekovega razvoja

Država	Velikost populacije (v milijonih, 2002)	IČR (glede na mesto države med 177 državami)	BDP na prebivalca v \$	Izdatki za zdravstvo na prebivalca v \$
Tajska	62,2	76. mesto	7,010	254
Maldivi	0,3	84. mesto	4,798	263
Šrilanka	18,9	98. mesto	3,570	122
Indonezija	217,1	111. mesto	3,230	77

Vir: povzeto po Human Development Report 2004

EU se je na katastrofo v jugovzhodni Aziji nemudoma odzvala. Zagotavljanje takojšnje pomoči se je pričelo s pošiljanjem strokovnjakov na prizadeta območja; ti so preko MIC pošiljali informacije o stanju na prizadetih območjih državam, da so lažje načrtovale, kakšno pomoč naj pošljejo na prizadeta območja. Informacije pa so bile koristne tudi za člane reševalnih ekip, ki so jih države že poslale na prizadeta območja. Hiter odziv EU je razumljiv, saj lahko imajo nesreče dolgoročne negativne ekonomske in socialne posledice ter pahnejo na rob preživetja in k socialni marginalizaciji celotne populacije.³¹ Buzan (1991: 131 – 134) ugotavlja, da lahko okoljske grožnje, kot so potresi, nevihte, poplave, suše, povzročijo državi/družbi tolikšno škodo kot vojna.

Uspešnost intervencije civilne zaščite v primeru katastrofe v jugovzhodni Aziji bom merila s pomočjo vnaprej zastavljenih indikatorjev:

- upoštevanje faz aktiviranja EU CZ mehanizma
- hitrost odziva
- število držav, ki je nudilo pomoč preko EU CZ mehanizma.

Vsaka intervencija civilne zaščite prinese nova spoznanja, do katerih najprej pridejo osebe, ki so v intervencije neposredno vpletene. Človeški viri so tudi osrednji steber civilne zaščite, tako na nacionalni ravni kot tudi na ravni Unije, zato je velik poudarek pri analizi o uspešnosti intervencije civilne zaščite v jugovzhodni Aziji namenjen izkušnjam oseb, strokovnjakov, ki jih je EU poslala na prizadeta območja in so najbolje zaznali pozitivne in negativne dejavnike ureditve civilne zaščite na ravni Unije.

Glede na indikatorje, s katerimi bom izmerila učinkovitost intervencije v okviru EU CZ mehanizma na primeru nesreče zunaj območja EU, bom najprej preverila upoštevanje faz aktiviranja EU CZ mehanizma.

6.1 Upoštevanje faz EU CZ mehanizma

1. faza pripravljenosti

Omenjena faza poteka vseskozi, saj se strokovnjaki oziroma enote izobražujejo v okviru EU CZ mehanizma ter seveda tudi na svojem strokovnem področju v svojih nacionalnih organizacijah. Podatke o strokovnjakih in enotah so države članice posredovale v okviru EU CZ mehanizma in so na voljo tudi v sistemu CECIS.

2. faza aktiviranja

26. decembra 2004 je bil MIC po elektronski pošti ob 08:45 po lokalnem času (06:45 UTC) obveščen o potresu, ki se je zgodil v jugovzhodni Aziji. Glede na informacije je bilo ocenjeno, da govorimo o večji nesreči in ob 10:15 po lokalnem času (08.15 UTC) je bil MIC aktiviran s prošnjo za pomoč Šrilanki. Prošnja je bila osnovana, ker je za humanitarno pomoč zaprosila prizadeta država. Prošnjo za pomoč je MIC posredoval

³¹ International Strategy for Disaster Reduction, Press Release, <http://www.unisdr.org/eng/media-room/press-release/2006/PR-2006-02-Disasters-increase-18-per-cent-2005-but-death-rates-drop.pdf> (1. 2. 2005)

kontaktnim točkam držav, ki sodelujejo v EU CZ mehanizmu, Komisiji in ostalim partnerjem (Poročilo MIC o katastrofi v jugovzhodni Aziji).

V prvi uri po aktiviranju EU CZ mehanizma je bilo s Predsedstvom dogovorjeno, da nesreča ne spada v civilno krizno situacijo, torej ostanejo pristojnosti v okviru 1. stebra. Popoldan istega dne so bili prvi strokovnjaki za oceno stanja že na poti na prizadeta območja. V štiri države (Šrilanko, Indonezijo, Tajsko in Maldive) je bilo v okviru EU CZ mehanizma poslanih šest strokovnjakov za oceno stanja in koordinacijo (Poročilo MIC o katastrofi v jugovzhodni Aziji).

Poleg strokovnjakov za oceno stanja so države članice EU na prizadeta območja pošiljale iskalne in reševalne enote ter sredstva. Že naslednji dan, 27. decembra 2004, je bilo preko MIC posredovano sporočilo o do tedaj nudeni pomoči. Poleg strokovnjakov za oceno stanja so države članice EU en dan po nesreči že zagotovile naslednjo pomoč:

- Francija (enota 60 oseb s sanitetno opremo bo na prizadeta območja prispela 28. 12. 2004)
- Švedska (materialna pomoč – šotori so bili 27. 12. 2004 poslani na prizadeta območja)
- Grčija (materialna sredstva in medicinska oprema ter 17 zdravnikov z osebjem je bilo 27. 12. 2004 že na poti)
- Madžarska (materialna pomoč in medicinska enota so pripravljene za odhod)
- Slovaška (šotori in medicinska oprema bo poslana 27. 12. 2004)
- Češka (8 ton ustekleničene vode je pripravljeno za odhod)
- Malta (pripravlja materialna sredstva)
- Bolgarija (pripravljene ima odeje in šotore, vendar ne morejo zagotoviti prevoza).

V poročilu je bilo tudi navedeno, da je ECHO doniral 3 milijone evrov za zagotovitev najnujnejše pomoči (European Commission, MIC, Information sheet 2).

V drugem poročilu so navedene samo države, ki so se odzvale v prvem dnevi po nesreči, ostale pa so svojo pomoč ponudile kasneje.

3. faza potovanja

Države, ki so zagotovile sile in sredstva, so tudi same poskrbele za prevoz, pri organizaciji prevoza strokovnjakov za oceno stanja pa je z državami sodeloval tudi MIC. Ustrezno je bilo poskrbljeno za dokumentacijo za prihod v tretje države, ki niso članice EU. Strokovnjake je predhodno MIC tudi informiral o trenutni situaciji na prizadetem območju in njihovih nalogah. Kot je razvidno iz poročila strokovnjaka, ki je bil napoten na Maldive³², so bile pridobljene informacije zelo splošne, vendar zadostne za opravljanje naloge.

4. faza prihoda v prizadeto državo

Po prihodu na prizadeta območja so strokovnjaki za oceno stanja in enote najprej navezali stike z lokalnimi oblastmi (LEMA) ter izmenjali informacije s predstavniki ostalih mednarodnih organizacij.

5. faza nudenja pomoči oziroma reševanja

Strokovnjaki za oceno stanja so v času svojega delovanja predvsem pridobivali informacije o stanju na terenu ter tesno sodelovali z lokalnimi oblastmi in predstavniki drugih mednarodnih organizacij. S pridobljenimi informacijami so sproti seznanjali MIC, vendar pa je v njihovih poročilih³³ mogoče zaznati težave s komunikacijo, saj s seboj niso imeli primerne opreme in so uporabljali opremo drugih enot. Poročila strokovnjakov je MIC posredoval vsem sodelujočim državam.

Na Tajskem je bilo tudi mnogo žrtev iz evropskih držav, zato je bila dodatna naloga strokovnjaka, ki je bil na Tajskem, sodelovanje s konzularnimi oblastmi, izmenjava informacij o evakuaciji preživelih in ranjenih evropskih državljanov ter pridobivanje informacij o potrebni opremi za prevoz evropskih državljanov v domovino. Strokovnjaki, ki so bili na Šrilanki in v Indoneziji, so uspešno pridobivali potrebne informacije o

³² Poročilo Karstena Herzbergerja, strokovnjaka, ki je bil napoten na Maldive; pripravljeno za sestanek, ki je bil 1. februarja 2005 v Bruslju

³³ Poročilo Karstena Herzbergerja, strokovnjaka, ki je bil napoten na Maldive; pripravljeno za sestanek, ki je bil 1. februarja 2005 v Bruslju

dodatnih potrebah prizadetih držav ter pri svojem delu dobro sodelovali z lokalnimi oblastmi, specializiranimi institucijami ZN in nevladnimi organizacijami.³⁴

Reševalne enote so opravljale reševalne akcije, ki so jih usklajevale in koordinirale lokalne oblasti (LEMA).

6. faza prenehanja nudenja pomoči oziroma reševanja

V skladu s potrebami so strokovnjaki za oceno stanja prenehali z delom v nekaj dneh, nekatere iskalne in reševalne enote pa so nadaljevale z delom. Predvsem enote za pomoč pri identifikaciji mrtvih, zdravstveno osebje ...

MIC je vsem sodelujočim državam 17. januarja 2005 poslal sporočilo številka 23, v katerem je obvestil države, da so vsi strokovnjaki že zapustili prizadeta območja, ter da je prva faza nudenja pomoči v silah in sredstvih končana. Nadaljevalo se bo zagotavljanje humanitarne pomoči (European Commission, Civil Protection Co-operation Mechanism, MIC Message No. 23).

7. faza evalvacije.

1. marca 2005 je bil v Bruslju sestanek o izmenjavi izkušenj, pridobljenih v intervenciji v jugovzhodni Aziji. Na sestanku je o svojem delu poročalo tudi vseh šest strokovnjakov, ki jih je EU napotila na prizadeta območja.

6.2 Hitrost odziva

Potres na jugu Sumatre, ki mu je sledil še cunami, se je zgodil 26. 12. 2004 ob 0. uri, 58 minut in 53 sekund po UTC. MIC je po elektronski pošti prejel sporočilo o dogodku ob 08:45 po lokalnem času (06:45 UTC). EU CZ mehanizem je bil aktiviran ob 10:15 po lokalnem času (08:15 UTC), s prošnjo Šrilanke za pomoč pri odpravi posledic nesreče.

³⁴ Poročilo MIC o katastrofi v jugovzhodni Aziji, gradivo za sestanek, ki je bil 1. februarja 2005 na sedežu Komisije v Bruslju.

Dežurni delavec je prošnjo za pomoč nemudoma poslal vsem državam, ki sodelujejo v EU CZ mehanizmu in ostalim vpletenim partnerjem.³⁵

MIC je nadaljeval z opazovanjem situacije na prizadetih območjih, hkrati pa koordiniral dejavnosti držav članic ter o sprotne dogajanju informiral vse vpletene partnerje. Že pred 12:00 (lokalni čas) istega dne so bili imenovani prvi strokovnjaki EU za oceno stanja, ki so na prizadeta območja odpotovali že nekaj ur po nesreči. V Šrilanko in na Tajsko so strokovnjaki prispeli že 27. 12. 2004, na Maldive pa je strokovnjak prispel 30. 12. 2004.

Kot je podrobneje opredeljeno že v poglavju »6. 1 Upoštevanje faz EU CZ mehanizma« so mnoge države članice EU (Francija, Švedska, Grčija, Madžarska, Slovaška, Češka, Malta in Bolgarija) že naslednji dan, to je 27. 12. 2004, na prizadeta območja na bilateralni ravni oziroma prek drugih mednarodnih mehanizmov za usklajevanje mednarodne pomoči pošiljale humanitarne pomoč ter o svojih akcijah sproti obveščale MIC.

Prva faza nudenja pomoči v silah in sredstvih je bila zaključena 17. januarja 2005, kar je MIC tudi sporočil vsem sodelujočim državam. Nadaljevalo pa se je z zagotavljanjem srednjeročne in dolgoročne humanitarne pomoči, kar pa neposredno ne spada več na področje civilne zaščite.³⁶

6. 3 Število držav, ki je nudilo pomoč preko EU CZ mehanizma

Iz poročil MIC je razvidno, da so države sproti obveščale MIC o pomoči, ki so jo pošiljale na prizadeta območja. Osemnajst držav članic EU je svojo pomoč poslalo prek

³⁵ Poročilo MIC o katastrofi v jugovzhodni Aziji, gradivo za sestanek, ki je bil 1. februarja 2005 na sedežu Komisije v Bruslju.

³⁶ Z Resolucije Evropskega parlamenta z dne 13. januarja 2005 (B6 0034/2005) O "Pomoči Evropske unije žrtvam popotresnega morskega vala v Indijskem oceanu" je bilo s strani EU za pomoč pri obnovi po cunamiju za leti 2005 in 2006 namenjenih 350 milijonov EUR (323 milijonov EUR v okviru programa za pomoč mpo cunamiju, 12 milijonov EUR z uporabo Mehanizma za hitro ukrepanje in 15 milijonov EUR iz programov za Azijo). Sklep Evropskega parlamenta in Sveta o uporabi instrumenta prilagodljivosti za

EU CZ mehanizma, ostale so jo nudile na bilateralni osnovi ali preko ZN. Na evalvacijskem sestanku je bilo izpostavljeno, da morajo države članice še bolj poglobljeno sodelovati ob večjih nesrečah v tretjih državah ter se posluževati EU CZ mehanizma, saj bo samo tako pridana najvišja dodana vrednost, ki jo lahko nudijo države članice EU pri zaščiti in reševanju v tretjih državah.

V poročilih MIC je mogoče zaslediti, da so mnoge države članice za prevoz sil in sredstev na prizadeta območja prek MIC prosile za pomoč pri organizaciji transporta ponujene pomoči. Tako v poročilu številka 5 z dne 31. 12. 2004 piše, da za zagotovitev prevoza prosijo Luksemburg, Ciper, Madžarska in Belgija. (European Commission, MIC, Information sheet 2). Predvsem majhne države imajo največkrat težave pri zagotavljanju transporta za pomoč, ki jo lahko nudijo prizadetim državam; zato bi bilo v prihodnje smiselno razmisliti o možnosti za zagotovitev finančnih sredstev za najem ali nakup tovornega transporta, ki bi zagotovil hitro dostavo potrebnih sredstev, opreme in reševalnih ekip na prizadeta območja.

6.4 Izkušnje, pridobljene od strokovnjakov, ki so bili napoteni na prizadeta območja

Tudi če je splošna ocena intervencije uspešna, je zato, da bi še izboljšali odzivnost in sposobnosti koordinacije v primerih kasnejših nesreč, smiselno podrobneje analizirati vse aktivnosti posamezne akcije in seveda izpostaviti pomanjkljivosti, ki bi jih bilo mogoče še izboljšati. Zadnja faza EU CZ mehanizma je tako tudi faza evalvacije. V tej fazi so strokovnjaki, ki so bili napoteni na prizadeta območja, podali priporočila, ki bi v prihodnje lahko še izboljšala delovanje predstavnikov EU v primeru večjih nesreč v tretjih državah.

pomoč pri sanaciji in obnovi v državah, ki jih je prizadel cunami, v skladu s točko 24. Medinstitucionalnega sporazuma z dne 6. maja 1999, 27/04/2005

Strokovnjak, ki je bil napoten na Šrilanko meni³⁷, da bi bilo med drugim potrebno:

- povečati ekipo za ocenjevanje in koordinacijo z osebjem 10 ljudi. Ekipo bi sestavljali vodja ekipe za koordinacijo, najmanj dva koordinatorja in ocenjevalci. Slednji bi bili razdeljeni takole:
 - vodja ekipe za koordinacijo
 - dva višja uradnika ali člana osebja (koordinatorja): nadzor ekip EU
 - dva zdravnika ocenjevalca
 - dva uradnika (ocenjevalca): odnosi z nevladnimi organizacijami
 - uradnik (ocenjevalec): oddajanje
 - uradnik ali član osebja (ocenjevalec): navodila–ocenjevanje
 - uradnik ali član osebja (ocenjevalec): novinarji.
- v veliko pomoč bi bilo, če bi bila ob prihodu v tretjo državo ekipi dodeljena eden do dva prevajalca
- za nemoteno delo bi ekipa potrebovala eno ali dve povezovalni vozili (4x4, če je možno), ki bi bili s pomočjo posebnih kreditov ali posebnih pooblastil dostopni pri Delegaciji Evropske komisije
- ekipa bi morala imeti na voljo učinkovito mrežo za oddajanje prek satelita; Enota za civilno zaščito bi se tako morala v okviru programov CECIS opremiti z vsaj štirimi kovčki za oddajanje–komunikacijo (oprema za video konference, sporočila preko elektronske pošte z veliko kapaciteto spomina); to bi omogočalo stalno zvezo z MIC in ekipami na terenu
- dolgoročno je potrebno rešiti problem prevoza ekip za pomoč in posebne opreme, ki so ga mnoge države ponovno vzpostavile
- pri Delegaciji Evropske komisije bi moral biti na voljo poseben kredit, ki bi omogočal vodenje (nastanitev, hrana, ostali stroški ...) ekipe za koordinacijo
- države članice, ki pošiljajo ekipe za pomoč, je potrebno še ozaveščati o nujnosti sodelovanja z ekipo EU za koordinacijo.

³⁷ Poročilo Philippa Nardina, strokovnjaka, ki je bil napoten na Šrilanko; pripravljeno za sestanek, ki je bil 1. februarja 2005 v Bruslju

Strokovnjak, ki je bila poslan na Maldive, meni, da bi bilo smiselno.³⁸

- strokovnjakom EU zagotoviti primerno tehnično opremo za pošiljanje sporočil, saj je pri svojem delu moral uporabljati zmogljivosti nemške enote za iskanje in reševanje
- zaradi večje prepoznavnosti prisotnosti EU na prizadetih območjih razmisliti o enotnih oznakah za predstavnike EU.

Strokovnjakinja, ki je bila na Tajskem, pa je izpostavila naslednje pomanjkljivosti.³⁹

- države članice EU morajo bolj natančno obveščati MIC o prisotnosti svojih enot na prizadetih območjih
- potrebna je večja prepoznavnosti prisotnosti EU na prizadetih območjih; zato bi bilo smiselno razmisliti o enotnih oznakah, lahko pa bi samo dodali zastavo EU k nacionalni oznaki, ki jo imajo posamezniki že na svojih delovnih oblačilih
- potrebno je izboljšati prepoznavnost in aktivnosti EU CZ mehanizma med predstavniki iz držav članic EU in predstavniki komisije in predsedstva, saj mnogi višji uradniki ne vedo za obstoj takšnega instrumenta na ravni EU.

Pomembne izkušnje o intervencijah civilne zaščite zunaj območja EU pa so pridobili tudi v MIC, ki je v času aktiviranja deloval kot koordinacijski in informacijski center. Njihov predstavnik meni, da bi v prihodnje morali predvsem izboljšati svojo vlogo pri zagotavljanju oziroma koordiniranju prevoza pomoči in reševalnih ekip ter posebne opreme.⁴⁰ Poleg tega je potrebno še izboljšati bazo podatkov o razpoložljivih sredstvih, opremi in reševalnih ekipah za intervencije civilne zaščite. Podatke je preko sistema CECIS možno pridobiti hitro, zato je nujno, da so baze sproti ažurirane in odražajo dejansko stanje v državah (Altafaj, 2005: 14).

³⁸ Poročilo Karstena Herzbergerja, strokovnjaka, ki je bil napoten na Maldive; pripravljeno za sestanek, ki je bil 1. februarja 2005 v Bruslju

³⁹ Poročilo Marieluise Slivestrini, strokovnjakinje, ki je bila napotena na Tajsko; pripravljeno za sestanek, ki je bil 1. februarja 2005 v Bruslju

⁴⁰ Intervju s predstavnikom MIC o pridobljenih izkušnjah MIC pri intervenciji v jugovzhodni Aziji decembra 2004. Intervju je bil izveden v Bruslju 15. septembra 2005.

7 SMERNICE ZA KREPITEV SODELOVANJA NA PODROČJU CIVILNE ZAŠČITE S Poudarkom NA INTERVENCIJAH ZUNAJ OBMOČJA UNIJE

V *ex post* ali naknadni evalvaciji intervencije civilne zaščite, torej najbolj operativnem delu področja civilne zaščite, je bilo ugotovljeno, da so bili cilji politike civilne zaščite na omenjenem primeru doseženi. Pri vrednotenju so bile uporabljene metode in tehnike, ki so preverljive, poleg objektivnih podatkov pa so bile raziskovane tudi subjektivne zaznave sodelujočih akterjev. Na podlagi izvedene raziskave je ob koncu mogoče podati nekaj smernic za prihodnje načrtovanje politike civilne zaščite, ki bi še izboljšale učinkovitost izvajanja aktivnosti.

Mnogi dogodki, ki jih povzroči človek ali pa naravne sile, lahko vodijo v nesreče z večjimi razsežnostmi, s potencialnimi oziroma dejanskimi posledicami za življenje ljudi in živali ter v uničenje lastnine ali življenjskega okolja. V takšnih kriznih situacijah so se aktivnosti na področju civilne zaščite izkazale kot zelo učinkovite, saj so pripomogle k zmanjšanju in ublažitvi posledic nesreč ter prispevale k reševanju življenj, zmanjšanju poškodb, okoljske, ekonomske in ostale materialne škode.

Učinkovitost intervencij civilne zaščite je največkrat premo-sorazmerna z vlaganji v preventivne aktivnosti in pripravljenost. Toda zaradi vnaprej težko predvidenih dejavnikov v posameznih vrstah različnih nesreč je skoraj nemogoče biti pripravljen na vse vrste kriznih dogodkov, zato vsaka intervencija civilne zaščite prinese tudi nova znanja in izkušnje, ki jih je moč koristno uporabiti v prihodnjih aktivnostih.

Intervencije civilne zaščite zunaj območja Unije so organizacijsko in logistično bolj zapletene kot tiste na območju EU, zato je v zakonodajnih okvirih težko vnaprej predvideti vse aktivnosti v okviru civilne zaščite, je pa mogoče na podlagi dosedanjih izkušenj izboljšati sprejete zakonodajne okvire.

Intervencija ob cunamiju v jugovzhodni Aziji predstavlja največjo intervencijo zunaj območja EU; hkrati pa izkušnje vpletenih akterjev nakazujejo smernice, ki bi jih bilo v prihodnje smotrno upoštevati pri krepitevi sodelovanja na področju civilne zaščite na ravni Unije.

Menim, da je ena večjih pomanjkljivosti, ki jo je potrebno odpraviti, izboljšanje prepoznavnosti področja civilne zaščite in njenega glavnega instrumenta, to je EU CZ mehanizma. Predvsem je potrebno z informacijskimi kampanijami že v fazi pripravljenosti obveščati prebivalce EU, predvsem pa predstavnike EU o pomenu, poslanstvu in nalogah civilne zaščite. Z boljšim ozaveščanjem bi bilo moč pridobiti tudi več prepotrebnih finančnih sredstev. V nasprotnem primeru je namreč nemogoče pričakovati, da bodo politiki namenili denar za nekaj, za kar ne vedo, da obstaja.

Človeški viri so največje bogastvo na področju civilne zaščite, zato je potrebno še več napora in sredstev nameniti teoretičnemu in praktičnemu usposabljanju nacionalnih strokovnjakov s področja civilne zaščite. Usposabljanja bi morala vključevati tudi analizo dogovorov, do katerih je prišlo v fazi evalvacije iz različnih intervencij civilne zaščite, saj se je največ mogoče naučiti na praktičnih, resničnih primerih. Največjo vrednost pri skupnem usposabljanju različnih nacionalnih strokovnjakov pa pomeni navezava neformalnih stikov in izgradnja čuta pripadnosti.

Namen sodelovanja na področju civilne zaščite na ravni Unije ni v nadomeščanju ureditev v državah članicah EU, temveč v dodani vrednosti. Kot se je izkazalo tudi ob intervenciji v jugovzhodni Aziji, ima mnogo držav članic EU težave pri zagotavljanju transporta za prevoz reševalnih ekip, specialne opreme in ostale humanitarne pomoči. V prihodnje bi bilo v sodelovanju z ostalimi organizacijami znotraj EU, ki delujejo na področju zagotavljanja srednjeročne in dolgoročne pomoči, smiselno razmisliti o zagotovitvi finančnih sredstev za pomoč državam članicam EU pri prevozu reševalnih ekip, specialne opreme in humanitarne pomoči. Sodelovanje bi vodilo v zmanjšanje stroškov prevoza, racionalizacijo prevoza in predvsem izboljšalo hitrost pri zagotavljanju pomoči prizadetim državam.

Prav sodelovanje med različnimi akterji v primeru nesreč predstavlja pri praktičnem delu še vedno veliko oviro. Pristojnosti posameznih služb na ravni Komisije, ki sodelujejo pri zagotavljanju takojšnje, srednjeročne in dolgoročne pomoči sicer postajajo vedno bolj jasne, vendar je zaradi prepletanja aktivnosti in zagotavljanja kontinuitete delovanja potrebno izjemno dobro sodelovanje med vsemi akterji. Sodelovanje mora potekati na načelu komplementarnosti in ne tekmovalnosti. Intervencije civilne zaščite se morajo osredotočiti predvsem na iskalne in reševalne akcije ter zagotavljanje nujne humanitarne pomoči, medtem ko mora potekati nudenje ostale humanitarne pomoči (npr. materialnih sredstev) v tesnem sodelovanju z ostalimi mednarodnimi organizacijami, predvsem z UN OCHA in IFRC. Do podvajanj prihaja tudi zaradi dejstva, da v posameznih državah iskalne in reševalne enote ter nujno humanitarno pomoč pokriva isti državni organ, nudenje srednjeročne in dolgoročne humanitarne pomoči pa drug⁴¹. Za uspešno usklajeno delovanje na ravni EU bo torej najprej potrebno dobro in usklajeno sodelovanje znotraj posameznih držav, šele nato je mogoče pričakovati usklajeno delovanje tudi na ravni Unije.

Na ravni Unije je bil marca 2003 že narejen prvi korak k boljšemu sodelovanju med posameznimi službami Komisije. Takrat sta Generalni direktorat za okolje in ECHO podpisala sporazum, o krepitvi sodelovanja in povečanju koordinacije med obema službama. Predvsem pa je bil cilj omenjenega sporazuma povečati sinergijo in sodelovanje med aktivnostmi EU CZ mehanizma v tretjih državah in humanitarnimi intervencijami Unije, ki so v pristojnosti ECHO. Področje civilne zaščite je izrazito medsektorsko področje, zato je potrebno veliko koordinacije in sodelovanja z ostalimi področji (npr. razvojna pomoč, finance ...). Predvsem pa je pomembna kontinuiteta delovanja. Informacije, pridobljene na podlagi intervencij civilne zaščite, je potrebno smotno uporabiti pri zagotavljanju srednjeročne in dolgoročne pomoči.

⁴¹ V Republiki Sloveniji spadajo iskalne in reševalne enote ter nudenje nujne humanitarne pomoči (npr. materialna sredstva za zagotavljanje nastanitve, zdravila ...) v pristojnost Uprave RS za zaščito in reševanje ki je organ v sestavi Ministrstva za obrambo. Njihovi predstavniki sodelujejo v Delovni skupini za civilno zaščito. Poleg omenjenega organa pa na Ministrstvu za zunanje zadeve deluje tudi Sektor za mednarodno razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč, ki pa usklajuje predvsem srednjeročno in dolgoročno humanitarno pomoč in njihovi predstavniki zastopajo Slovenijo v ECHO.

Na mednarodni ravni pa formalni pristop k boljšemu sodelovanju med različnimi akterji pomeni izmenjava pisem⁴² med UN OCHA in Evropsko komisijo, v katerih sta se obe strani zavzeli za boljše sodelovanje in koordinacijo na področju zaščite in reševanja v primeru naravnih in drugih nesreč. Namen omenjenega dokumenta je vzpostaviti temeljna načela sodelovanja, da bi z vnaprej predvidenimi postopki dosegli maksimalni učinek pri zaščiti in reševanju v prizadeti državi ter se izognili nepotrebnemu podvajanju aktivnosti. Podvajanje aktivnosti najbolj čutijo posamezne države, ki so članice EU, hkrati pa so tudi članice drugih mednarodnih organizacij, kot npr. ZN, in se z zaprosili za pomoč in koordinacijo srečujejo prek dveh ali tudi več mednarodnih mehanizmov.

⁴² Commission decision of 27/10/2004 approving the exchange of letters between the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA) and the Commission of the European Communities concerning their cooperation in the framework of disaster response (in case of simultaneous interventions in a country affected by a disaster, 25/02/2005)

ZAKLJUČEK

Število naravnih in drugih nesreč se je v Evropi med leti 1980 in 1990 podvojilo. V zadnjih letih so evropske države prizadeli potresi v Italiji in Grčiji, ki so terjali na tisoče žrtev, poplave so uničile obsežna območja v Nemčiji, na Madžarskem, Poljskem, Češkem, v Bolgariji in Romuniji, požari v naravi pa so uničili več tisoč hektarjev gozdov v Španiji, Franciji in na Portugalskem. Na žalost pa število nesreč narašča tudi v svetovnem merilu. Po podatkih ZN je bilo v zadnjih dveh desetletjih na svetu zaradi nesreč posredno ali neposredno vsako leto ogroženih 200 milijonov prebivalcev. Večina smrtnih žrtev zaradi nesreč je po podatkih statistike ZN v nerazvitih državah, medtem ko se v razvitih državah število žrtev v zadnjih letih zmanjšuje, povečuje pa se materialna škoda (Building the resilience on nations and communities to disasters, 2005: 4).

Izgube človeških virov in ekonomske izgube ob nesrečah iz leta v leto naraščajo, zato ogroženost pred nesrečami vse bolj postaja globalna skrb. Nesreča, ki se zgodi v eni regiji, ima lahko učinke tudi v drugi in obratno. Nesreče imajo torej domino učinek, saj ogroženost nekega območja vpliva tudi na ogroženost drugih območij. Največja škoda nastane, kadar nesreče sovpadajo s psihološkimi, socialnimi, ekonomskimi in okoljskimi ogroženostmi.

Države članice EU so že zgodaj zaznale potrebo po izmenjavi informacij in skupnem urejanju ukrepanja ob nesrečah in nudenju takojšnje pomoči, ki je na ravni EU znano kot področje civilne zaščite. Od prvih pogovorov v letu 1985 je področje civilne zaščite na ravni Unije doživelo kar nekaj sprememb in predvsem izboljšav, ki so privedle do obstoja in delovanja treh instrumentov na področju civilne zaščite:

1. Akcijskega programa Skupnosti na področju civilne zaščite (Akcijski program CZ), preko katerega se zagotavljajo finančna sredstva za financiranje preventivnih dejavnosti, aktivnosti na področju pripravljenosti in učinkovitega odziva
2. Mehanizma Skupnosti za krepitev sodelovanja na področju civilne zaščite (EU CZ mehanizem), ki je operativni instrument, namenjen izboljšanju pripravljenosti in takojšnji mobilizaciji pomoči v primeru naravnih in tehnoloških nesreč

3. Okvira Skupnosti za sodelovanje ob naključnem ali namernem onesnaženju morja (Okvir za zaščito morja), ki opredeljuje ukrepe za izboljšanje pripravljenosti na morju.

Sodelovanje na področju civilne zaščite na ravni Unije zagotavlja državam članicam večjo stabilnost njihovega varnostnega okolja in hitrejši razvoj nacionalnih sistemov zaščite in reševanja. Aktivnosti na področju EU so usmerjene v pospeševanje usklajenega načrtovanja in delovanja v kriznih situacijah, pospeševanje razvoja med seboj povezanih sistemov za opazovanje nevarnosti naravnih in drugih nesreč, povezovanje in skupno uporabo sodobnih informacijskih tehnologij in sredstev množičnih komunikacij ter razvijanje in uporabo novih tehnologij in tehničnih možnosti za zmanjševanje nesreč, skupno financiranje projektov ter dolgoročno tudi selektivno razvijanje določenih skupnih sil za zaščito, reševanje in pomoč, ki jih zaradi velikih finančnih vložkov in ne zelo pogoste uporabe ni smiselno razvijati v vsaki državi.

Aktivnosti na področju civilne zaščite naj bi pripomogle k zmanjšanju števila žrtev in poškodovanih oseb ob nesrečah, k zmanjšanju materialne, okoljske in ekonomske škode, hkrati pa tudi k boljši socialni povezanosti in solidarnosti. Namen sodelovanja na področju civilne zaščite na ravni Unije je torej boljša zaščita ljudi, okolja, lastnine in kulturne dediščine ob večjih naravnih, tehnoloških ali radioloških nesrečah in nesrečah na morju, ki se dogodijo na območju EU ali zunaj njega. Predvsem slednje, nesreče, ki se zgodijo zunaj območja EU so bile v zadnjih letih množične in so terjale veliko človeških žrtev ter povzročile tudi ogromno materialno škodo. Pri zaščiti in reševanju v tretjih državah se je s svojimi kapacitetami, ki temeljilo predvsem na zmogljivostih držav članic, aktivno vključila tudi Evropska unija.

Intervencije civilne zaščite praviloma vključujejo aktivnosti kot so zaščita in reševanje, evakuacija, aktivnosti gasilcev, medicinsko pomoč z zagotavljanjem osnovne medicinske opreme, RKB zaščito, dekontaminacijo in ostale sorodne aktivnosti. Zagotavljanje takojšnje pomoči pa ne pomeni samo reševanje življenj in kulturne dediščine. Takojšnje intervencije lahko predvsem v tretjih državah dolgoročno pripomorejo tudi k doseganju

trajnostnega razvoja, saj aktivnosti civilne zaščite zmanjšujejo škodljive vplive na okolje, pripomorejo k neširjenju nalezljivih bolezni ter zmanjšanju materialne škode, ki nastane ob takšnih dogodkih. Po grobih ocenah naj bi nesreče v najrevnejših državah vsako leto v ekonomskem smislu omejile rast teh držav za 3 odstotke. Denar je namreč namesto za odpravo revščine namenjen nujni obnovi in pomoči prebivalstvu, ki jih prizadenejo nesreče.

Zakonodajna ureditev področja civilne zaščite na ravni Unije je že postavljena, zato sem v magistrskem delu vrednotila delovanje in učinke javne politike.

Za potrebe proučevanja sem si zastavila tri delovne hipoteze, ki sem jih v magistrskem delu skušala potrditi ali zavreči. Prva hipoteza se glasi: Evalvacijske študije o izvajanju politike civilne zaščite prispevajo h krepitvi sodelovanja na omenjenem področju na ravni Evropske unije. Na podlagi evalvacije področja civilne zaščite je bilo ugotovljeno, da so generalno gledano cilji politike dovolj široko zastavljeni in imajo pozitivne učinke na državljane EU. Obstajajo pa specifična področja v civilni zaščiti, kjer zastavljeni cilji še niso popolnoma uresničeni. To so predvsem področje informiranja javnosti, raziskovalno področje ter področje usposabljanja in izobraževanja. V skladu s teoretskim modelom torej ne govorimo o potrebi po redefiniranju politike, temveč o neuspešnosti popolne implementacije zastavljenih ciljev na področju civilne zaščite. Na podlagi analize lahko prvo zastavljeno hipotezo potrdim, saj so bile na podlagi evalvacijske študije izpostavljene pomanjkljivosti pri delovanju področja civilne zaščite. Njihova odprava bo prispevala h krepitvi sodelovanja na področju civilne zaščite na ravni EU.

Druga delovna hipoteza se je nanašala na študijo primera in se glasi: Odziv Evropske unije na prošnje za zagotavljanje takojšnje pomoči ob katastrofi, ki se je v državah jugovzhodne Azije zgodila decembra 2004, je bil glede na trenutno sprejeto zakonodajno na ravni Unije hiter in učinkovit. Hipotezo, predvsem elementa hitrosti in učinkovitosti, sem preverjala s pomočjo treh vnaprej zastavljenih indikatorjev:

- upoštevanje faz aktiviranja EU CZ mehanizma
- hitrostjo odziva in

- številom držav, ki so nudile pomoč preko EU CZ mehanizma.

Vse faze aktiviranja EU CZ mehanizma so bile upoštevane, zato so dejavnosti po posameznih fazah potekale v skladu s pravili, ki so vzpostavljena na ravni Unije. Tudi naslednji indikator kaže na dobro delovanje aktivnosti na področju civilne zaščite, saj je bil EU CZ mehanizem aktiviran v zelo kratkem času po prejetju prošnje iz Šrilanke za pomoč pri odpravi posledic nesreče. Hitro je bilo tudi pošiljanje strokovnjakov na prizadeta območja, saj so v prve države strokovnjaki EU odpotovali že na dan aktiviranja EU CZ mehanizma. Tudi zadnji indikator kaže na pripravljenost držav članic, da svojo pomoč zagotavljajo prek EU CZ mehanizma, saj je več kot polovica držav, ki sodelujejo v EU CZ mehanizmu, svojo pomoč ponudilo prav preko omenjenega instrumenta. Na podlagi analize lahko tudi to hipotezo potrdim, saj se pomanjkljivosti, ki so bile izpostavljene v evalvaciji, niso izražale pri analizi na zastavljenih indikatorjih.

Tretja delovna hipoteza se za razliko od druge bolj nanaša na kvalitativne podatke, pridobljene na proučevanem primeru, in se glasi: Da bi bilo odzivanje na nesreče še učinkovitejše, je treba zakonodajno ureditev na ravni Unije na področju intervencij civilne zaščite zunaj območja EU smiselno dopolniti na podlagi izkušenj, pridobljenih pri intervenciji v jugovzhodni Aziji, ter na podlagi izvedenih evalvacijskih študij. Pri študiji primera so sodelujoči zaznali podobne težave kot v opravljeni evalvacijski raziskavi, ki je moji analizi služila kot osnova za spremljanje raziskovalnega področja, vendar se te pomanjkljivosti niso izražale pri merjenju hitrosti in učinkovitosti odziva EU. Zato sem poleg kvantitativne analize izvedla še kvalitativno. Poleg že omenjenih pomanjkljivosti je bilo tokrat izpostavljenih tudi nekaj specifičnih potreb za izboljšavo intervencij civilne zaščite zunaj območja Unije, kot sta pomanjkanje potrebne specialne opreme in takoj razpoložljivih finančnih sredstev ter potreba po pomoči pri zagotavljanju prevoza nujne pomoči in prevoza reševalcev in njihove opreme. Druga delovna hipoteza je sicer potrdila, da je bil odziv EU glede na sedaj sprejeto zakonodajo hiter in učinkovit, vendar pri reševanju življenj štejejo minute in ne ure, zato je smiselno stremeti k še večji učinkovitosti in hitrosti odziva. Predvsem pomoč pri zagotavljanju prevoza bi še večim državam članicam EU omogočila, da bi v najkrajšem možnem času na prizadeta območja poslale svojo nujno pomoč in reševalne ekipe. Vzpostavitev področja civilne zaščite na

ravni EU je v dodani vrednosti, in čeprav je prva evalvacijska študija pokazala, da so zastavljeni cilji dovolj široki in prihaja do nedoseganja popolne implementacije, lahko na podlagi študije primera intervencije civilne zaščite v jugovzhodni Aziji zaključim, da je zaradi spremenjenih okoliščin (tudi vstopa novih držav v EU) in velikega števila nesreč v zadnjih letih smiselno razmisliti o razširitvi področja delovanja civilne zaščite. Seveda pri tem ne mislim na vzpostavitev nove politike, temveč samo na dopolnitev že sedaj delujočih instrumentov na področju civilne zaščite. Glede na povedano je mogoče tudi zaključiti, da je na področju civilne zaščite smiselno izvajati več evalvacijskih študij; predvsem pa je potrebno natančno vrednotiti najbolj operativne elemente civilne zaščite. To so intervencije civilne zaščite, kjer se v praksi pokaže največ pomanjkljivosti, ki bi jih bilo mogoče odpraviti že v fazi priprav, načrtovanja, izobraževanja. Na podlagi kvalitativne analize lahko tudi tretjo zastavljeno hipotezo potrdim.

Namen zagotavljanja humanitarne pomoči je reševanje življenj in kulturne dediščine ter pomoči ranjenim in prizadetim v primeru naravnih in drugih nesreč. Pomoč mora biti zagotovljena na osnovi temeljnih humanitarnih principov humanosti, nevtralnosti, pravičnosti in neodvisnosti. Magistrsko delo je osredotočeno na intervencije civilne zaščite. Poudarila sem aktivnosti, ki potekajo, ko se nesreče že zgodijo. Kot pa je prikazano v poglavju, ki opisuje področje civilne zaščite na ravni Unije, države članice velik poudarek namenjajo preventivnim aktivnostim in pripravljenosti. Dejavnosti med drugim obsegajo prostorske, urbanistične, gradbene in druge tehnične ukrepe, informiranje in ozaveščanje javnosti, izobraževanje in usposabljanje. Menim, da bi omenjene aktivnosti države članice morale bolj intenzivno izvajati tudi v tretjih državah, saj bi s tem pripomogle k zmanjšanju posledic nesreč. Pridobljeno znanje in tehnologijo s področja civilne zaščite bi bilo potrebno bolj intenzivno deliti z ostalimi, manj razvitimi državami in jim že vnaprej pomagati, da so posledice nesreč čim manjše.

Nevarnosti in nesreče so v sodobnem svetu neizogibne in vseh tveganj ni mogoče odstraniti. Obstajajo pa številni tehnični in organizacijski ukrepi, tradicionalni načini ravnanja in splošno znane izkušnje, ki lahko zmanjšajo obseg in posledice nesreč za ljudi, gospodarstvo in družbo kot celoto. Potrebno se je samo zavedati, da ukrepi za

zmanjševanje nesreč niso dodaten, nepotreben strošek temveč pomembna investicija za našo skupno prihodnost. V primeru katastrofe v jugovzhodni Aziji bi izgradnja sistema zgodnjega alarmiranja, podobnega kot je že zgrajen na Pacifiškem oceanu, znatno pripomogla k rešitvi mnogih življenj. Slovenija ima na področju preventivnih ukrepov dovolj izkušenj, ki bi jih lahko v času svojega predsedovanja Svetu EU v prvi polovici leta 2008 izpostavila kot naš prispevek h krepitvi sodelovanja na področju civilne zaščite. Kot majhna država se srečujemo s pomanjkanjem finančnih sredstev v primerjavi z drugimi državami članicam EU, vendar pa razpolagamo z neprecenljivim znanjem, z velikim številom človeških virov, ki prostovoljno sodelujejo v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. To so kvalitete, ki bi jim morali bolje predstaviti ostalim evropskim državam. Predvsem pa bi lahko v času predsedovanja Svetu EU pomagali pri pospeševanju širjenja aktivnosti na področju civilne zaščite, zlasti na področju preventivnih dejavnosti in usposabljanju, v države Zahodnega Balkana. Omenjene države so za Slovenijo zanimive zaradi geografske bližine in našega interesa po stabilnosti v širši regiji ter tudi zaradi podobno organiziranih sistemov zaščite in reševanja in zato tudi lažjega prenosa znanja.

SEZNAM SKIC, SLIK IN TABEL

Skice

Skica 1.1: Proces in cikel oblikovanja in izvajanja politik, stran 26

Skica 2.1: Organizacijska umestitev civilne zaščite v EU, stran 41

Skica 3.1: Zakonodajna ureditev EU CZ mehanizma, stran 48

Skica 4.1: Prikaz elementov EU CZ mehanizma, stran 52

Skica 5.1: Aktiviranje pomoči, stran 65

Skica 6.1: Primer usklajevanja in sodelovanja na samem kraju nesreče, stran 68

Slika

Slika 1.1: Epicenter potresa, stran 71

Tabela

Tabela 1.1: Indeks človekovega razvoja, stran 72

LITERATURA

Samostojne publikacije in strokovni članki

Altafaj, A. (2005): *EU learns the lessons of the tsunami*. Environment for Europeans. European Commission, junij 2005, str. 14.

Beauregard, Robert A., Pierre, Jon (2000): Disputing the Global: A Sceptical View of Locality – Based International Initiatives. *Policy and Politics*, Vol. 28, št. 4, str. 465 – 478.

Boin, Arjen; Ekengren, Magnus; Rhinard, Mark (2005): *Functional security and crisis management capacity in the European Union*. Leiden University & Swedish national defence college.

Börzel, Tanja (1997): What is so Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and its Usefulness in Studying European Governance. *European Online Papers (Eiop)*, Vol. 1, št. 16, str. 1 – 28.

Bromley, S. (2001): *Governing Europe: Governing the European Union*. London: Sage Publications Ltd.

Buzan, Barry (1991): *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-cold Era*. London: Harvester Wheatsheaf.

Carr, Fergus, Massey Andrew (1999): *Public Policy in the New Europe: Eurogovernance in Theory and Practice*. Cheltenham – Northampton: Edward Elgar Publishing.

Collinson, Sarah (1999): Issue systems, multilevel games and analysis of the EU's external commercial and associated policies: a research agenda. V: *Journal of European Public Policy* 6:2. Andover, Routledge. str. 206 – 225.

Dye, R. Thomas (1995): *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

Dunn, N. William (1994): *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs.

European Commission, Environment Directorate General (2002): *EU focus on civil protection*. Belgija: European Communities.

European Commission, Directorate – General for Environment: *Global evaluation of the Community Action Programme in the field of Civil Protection, the Community Mechanism to facilitate reinforces cooperation in civil protection assistance interventions and the Marine Pollution framework*. Submitted by The European Evaluation Consortium. 5. julij 2005.

Fink Hafner, Danica (2002): Znanost o javnih politikah in za javne politike. V: Danica Fink-Hafner, Damjan Lajh (ur.): *Analiza politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Fink Hafner, Danica (2002a): Modeli za analizo javnih politik. V: Danica Fink-Hafner, Damjan Lajh (ur.): *Analiza politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Hix, Simon (1999): *The Political System of the European Union*. London: The Macmillan Press.

Hogwood, W. Brian, Gunn, Lewis A. (1984): *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.

Ilešič, Mirko (1998): *Pravo evropske skupnosti*. Maribor: Pravna fakulteta.

Jeraj, Julij (1998): Urad OZN za usklajevanje humanitarnih dejavnosti, Odsek za pomoč ob nesrečah. V: Bojan Ušeničnik (ur.): *Revija UJMA*. Ljubljana: Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje.

Kaiser, Robert, Prange, Heiko (2002): A New Concept of Deepening European Integration? – The European Research Area and the Emerging Role of Policy Coordination in a Multy-Level Governance System. *European Integration Online Papers (EioP)*. Vol. 6, št. 18, str. 1 – 12.

Keys, David (1999): *Catastrophe: An Investigation into origin of modern world*. London: Century.

Kump, Sonja (2000): Paradigme, koncepti in metode v evalvaciji izobraževanja. V: Štrajn, Darko (ur.): *Evalvacija*. Ljubljana: Pedagoški inštitut, str. 13 – 25.

Kustec Lipicer, Simona (2002): Evalvacija ali vrednotenje javnih politik. V: Danica Fink-Hafner, Damjan Lajh (ur.): *Analiza politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Macur, Mirna (1995): *Evalvacijske študije*. Statistika dela, delovnih in življenjskih pogojev.

Malešič, Marjan (1991): Evropski družbi naproti: civilna zaščita. V: Bojan Ušeničnik (ur.). *Revija Ujma*. Ljubljana: Uprava RS za zaščito in reševanje.

Malešič, Marjan (2002): Teorija kriznega upravljanja. V: Bojan Ušeničnik (ur.). *Revija Ujma*. Ljubljana: Uprava RS za zaščito in reševanje.

Mathews Tuchman, Jessica (1989): *Redefining Security. Foreign Affairs*. Let. 68. Spring Edition.

Nachmias, David (1979): *Public Policy Evaluation. Approaches and Methodes*. New York: St. Martins Press.

Nugent, Neill (1999): *The Government and Politics of the European Union*. London: The Macimillan Press.

Parsons, Wayne (1995): *Public Policy. An Introduction on the Theory and Practice of Policy Analysis*. Northampton: Cheltenham, Edward Elgar.

Randall, B. Ripley (1987): *Policy Analysis in Political Science*. Chicago: Nelson – Hall Publishers.

Rosamond, Ben (2003): New Theories of European Integration. V: Michelle Cini (ur.): *European Union Politics*. New York: Oxford University Press. str. 109 – 127.

Rossi, H. Peter, Freeman, E. Howerd (1993): *Evaluation. A systematic Approach*. London, New Delhi: Sage Publications.

Schubert, Klaus (1991): *Politikfeldanalyse*. Leske – Budrich. Opladen.

Smith, Paul (2000): Transnational Security Threats and State Survival: A Role for the Military. *Parameters*, Vol. 30, št. 3.

Sočan Lojze (2004): *Simulacije trajnostnega razvoja*. 3. zvezek. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Ušeničnik, Bojan (2002): *Nesreče in varstvo pred njimi*. Ljubljana: Uprava RS za zaščito in reševanje Ministrstvo za obrambo.

Verbinc, France (1991): *Slovar tujk*. 10. izdaja. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Wallace, Helen, Wallace, William (2000): *Policy – making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Warleigh, A. (2003): *Democracy and the European Union: Theory, Practise and Reform*. London: Sage Publications.

Weiss, H. Carol (1979): The Many Meanings of Research Utilization. V: *Public Administration Review*, št. 5; str. 426 – 431.

Weiss, H. Carol (1972): *Evaluation Research. Methods for Assessing Programm Effectivness*. New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs.

Wiberg, Hakan (1996): Security Problems of Small Nations. V: Bauwens, Wernwr, Clesse, Armand in Knudse Olav (ur.): *Small States and the Security in the New Europe*. London: Brasseys.

Wright, R. Charles (1968): Evaluation Research. V: Sills, D.L. (ur.): *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Volume 5. The Mackillan Company and The Free Press, str. 197 – 202.

Žurga, Gordana (2005): Integracija slovenskega upravnega prostora v skupni evropski upravni prostor. V: Haček, Miro, Zajc, Drago (ur.): *Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede. str. 319-337.

Pravni viri:

Action programme in the field of civil protection (9/12/1999); OJ L327; str. 0053 – 0057

Commission decision laying down rules for the implementation of Council decision 2001/792/EC, Euratom establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventions (29/12/2003), 2004/277/EC, Euratom; C(2003)5185, OJ l87/20

Commission decision of 27/10/2004 approving the exchange of letters between the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA) and the Commission of the European Communities concerning their cooperation in the framework of disaster response (in case of simultaneous interventions in a country affected by a disaster (25/02/2005); OJ L 052 , 25/02/2005, str. 0042 - 0043

Council decision establishing a Community framework for cooperation in the field of accidental or deliberate marine pollution (20/12/2002)

Council Regulation concerning humanitarian aid, 1257/1996/EC

Council Regulation establishing the European Union Solidarity Fund (11/11/2002); OJ L 311/3, 14/11/2002

Doktrina zaščite, reševanja in pomoči, Republika Slovenija, Ministrstvo za obrambo, Uprava RS za zaščito in reševanje, Ljubljana, 2000

EU Handbook on assistance interventions in the frame of the Community Mechanism for Cooperation in civil protection, updated 20/2/2004

Odločba Sveta o spremembi Odločbe 1999/874/ES v zvezi s podaljšanjem akcijskega programa Skupnosti na področju civilne zaščite (20/12/2004); UL EU, L 6/7 8/1/2005

Odločba Sveta o ustanovitvi Mehanizma skupnosti za krepitev sodelovanja na področju civilne zaščite (23/10/2001); 2001/792/ES, Euratom

Pogodba o Evropski uniji, OJ C 325/41, 24. 12. 2002

Pogodba o Ustavi za Evropo, http://europa.eu.int/constitution/sl/lstoc1_sl.htm (17. 10. 2005)

Resolution of the Council and of the representatives of the governments of the member states, meeting within the Council on the introduction of Community Cooperation on Civil Protection (25/06/1987); OJ C176, 04/07/1987

Resolution of the Council and of the representatives of the governments of the member states, meeting within the Council on the new developments in Community cooperation on civil protection (13/02/1989); OJ C 044, 23/02/1989

Resolution of the Council and of the representatives of the governments of the member states, meeting within the Council on Community cooperation on civil protection (23/11/1990); OJ C315, 14/12/1990

Resolution of the Council and of the representatives of the governments of the member states, meeting within the Council on improving mutual aid between Member States in the event of a natural or man-made disaster (23/11/1990); OJ C315 14/12/1990

Resolution of the Council and of the representatives of the governments of the member states, meeting within the Council on improving mutual aid between Member States in the event of natural or technological disaster (08/07/1991), OJ C198 27/07/1991

Resolution of the Council and of the representatives of the governments of the member states, meeting within the Council on strengthening Community cooperation on civil protection (31/10/1994); OJ C313 10/11/1994

Seznam delovnih teles Sveta, OJ 11931/04

Sklep Evropskega parlamenta in Sveta o uporabi instrumenta prilagodljivosti za pomoč pri sanaciji in obnovi v državah, ki jih je prizadel cunami, v skladu s točko 24. Medinstitucionalnega sporazuma z dne 6. maja 1999; SEK (2005) 548, 27/04/2005

Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, Ur. l. RS, šr. 64/94

Intervju:

Intervju s predstavnikom MIC o pridobljenih izkušnjah MIC pri intervenciji v jugovzhodni Aziji decembra 2004. Intervju je bil izveden v Bruslju 15. septembra 2005.

Drugi viri:

Cunami: <http://www.geog.si/cunami.html> (18. 10. 2005)

Building the resilience of nations and communities to disasters: Hyogo Framework for action 2005 – 2015, www.unisdr.org/wcdr/official-doc/intergov-official-docs.htm (14. 2. 2005)

Community cooperation in the field of Civil Protection,
http://europa.eu.int/comm/environment/civil/prote/cp01_en.htm (2. 7. 2005)

European Commission, Civil Protection Co-operation Mechanism, MIC Message No. 23; 17. 1. 2005

European Commission, MIC, Information sheet 2; 27. 12. 2005 ob 17:30

European Commission, MIC, Information sheet 2; 31. 12. 2005 ob 14:00

Human Development Report 2004, <http://www.undp.org.in/hdr2004/#HDR2004> (15. 9. 2005)

International Strategy for Disaster Reduction, Press Release,
<http://www.unisdr.org/eng/media-room/press-release/2006/PR-2006-02-Disasters-increase-18-per-cent-2005-but-death-rates-drop.pdf> (1. 2. 2005)

Poročilo MIC o katastrofi v jugovzhodni Aziji, gradivo za sestanek, ki je bil 1. februarja 2005 na sedežu Komisije v Bruslju.

Poročilo Philippa Nardina, strokovnjaka, ki je bil napoten na Šrilanko; pripravljeno za sestanek, ki je bil 1. februarja 2005 v Bruslju.

Poročilo Karstena Herzbergerja, strokovnjaka, ki je bil napoten na Maldive; pripravljeno za sestanek, ki je bil 1. februarja 2005 v Bruslju.

Poročilo Marieluise Slivestrini, strokovnjakinje, ki je bila napotena na Tajsko; pripravljeno za sestanek, ki je bil 1. februarja 2005 v Bruslju.

Responding to Göteborg targets: civil protection capabilities in EU civilian crisis management, Commission's non-paper regarding the Interplay between civil protection and humanitarian assistance in crisis situations; European Commission, 3. maj 2002.

Wischik, Marcus, Is the European Union more concerned with the appearance rather than the reality of Democracy,

<http://www.wischik.com/marcus/essay/eurodemocracy.html>, (17. 3. 2004)

2004 Indian Ocean Earthquake,

http://en.wikipedia.org/wiki/2004_Indian_Ocean_earthquake, (15. 9. 2005)

PRILOGI

Priloga A: Vzorec zaprosila, ki ga MIC pošlje državam, ki sodelujejo v EU CZ mehanizmu



Evropska Komisija
EU CZ mehanizem

opozorilo ali obvestilo o večji nesreči

Sporočilo št. 1

Za: Pristojne organe v državah članicah in kontaktne točke

(Država, v kateri se je zgodila nesreča)

Od: **Center za opazovanje in obveščanje**

Kontaktna oseba: _____

Lokacija nesreče: _____

Telefon: _____

Fax : _____

Epošta : _____

Ta informacija je zaupne narave da ne

Sporočilo je bilo **poslano**: _____(datum) _____(ura, lokalni čas) _____(ura, UTC)

Dodatne informacije bodo poslane takoj, ko bodo na voljo!

Vzrok in / ali tip dogodka:

Naravna nesreča

Nesreča:

Napad z:

nevihta

v prometu

eksplozivnimi sredstvi

poplava

kemična

kemičnimi sredstvi

potres

biološka

biološkimi sredstvi

zemeljski plaz

radiološka

radioaktivnimi sredstvi

snežni plaz

eksplozija

drugo: _____

onesnaženje morja

Dogodek se je zgodil : _____(datum) _____(ura, lokalni čas) _____(ura, UTC)

Kratek opis dogodka:

prejeto zaprosilo za pomoč: da ne;

verjetnost zaprosila v prihodje: verjetno še ni znano

oblike pomoči: materialna sredstva intervencijske enote strokovnjaki za oceno stanja

Priloga B: Vzorec obvestila, ki ga MIC pošilja državam, ki sodelujejo v EU CZ mehanizmu



Evropska Komisija
EU CZ mehanizem

Dopolnjene informacije o nesreči

Sporočilo št.

Za: Pristojne organe v državah članicah in kontaktne točke

(Država, v kateri se je zgodila nesreča)

Od: Center za opazovanje in obveščanje

Kontaktna oseba: _____

Lokacija nesreče: _____

Telefon: _____

Fax : _____

Epošta : _____

Ta informacija je zaupne narave da ne

Sporočilo je bilo **poslano**: _____ (datum) _____ (ura, lokalni čas) _____ (ura, UTC)

Dodatne informacije bodo poslane takoj, ko bodo na voljo!

1. TRENUTNA SITUACIJA:

2. POMOČ, KI JO POTREBUJE PRIZADETA DRŽAVA:

3. EU in MEDNARODNI ODZIV:

4. SPROTNE INFORMACIJE O POMOČI S STRANI EU: