

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

IVAN CELESTINA

***PERCEPTIVNO IN SISTEMSKO KRIZNO UPRAVLJANJE
IN VODENJE V SLOVENSKI POLICIJI***

MAGISTRSKO DELO

Mentor: dr. Marjan MALEŠIČ

Ljubljana, 2008

*Bila je pomlad,
ki ni nikoli prišla.
Toda dovolj dolgo smo živeli,
da vemo,
da ostane to,
česar nismo nikdar imeli.
In to kar imamo mine.*

(J. Knittel – Via mala)

Hvala vsem, ki ste verjeli vame.

Resnično iskrena zahvala je namenjena moji družini:
hčerki Rebeci, sinu Kristijanu in ženi Magdi
za neskončno razumevanje in nesebično podporo
z veliko mero potrpežljivosti.
Hvala, ker ste mi ves ta čas stali ob strani.

Posebno zahvalo dolgujem mentorju,
dr. Marjanu Malešiču,
ki me je s strokovnimi argumenti in s svojim znanjem
usmerjal pri pripravi magistrskega dela.
Najlepša hvala.

Hvala tudi vsem ostalim, ki ste mi kakorkoli pripomogli doseči zaželeni cilj.

IZJAVA O AVTORSTVU

KAZALO:

1. UVOD	1
1.1. DELOVANJE POLICIJE V DEMOKRATIČNI DRUŽBI.....	4
1.2. SKRB ZA UGLED ALI PRIBLIŽEVANJE IDEJI »PERCEPCIJSKE ORGANIZACIJE«.....	9
2. METODOLOŠKO HIPOTETIČNI OKVIR	11
2.1. OPREDELITEV PROBLEMA (PREDMETA) IN CILJEV PREUČEVANJA	11
2.2. HIPOTEZE	11
2.3. METODOLOŠKI PRISTOP	12
3. OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	14
3.1. KRIZA	14
3.2. UPRAVLJANJE IN VODENJE.....	18
3.2.1. KRIZNO UPRAVLJANJE IN VODENJE	19
3.2.1.1. UMEŠČENOST KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA V SISTEM NACIONALNE VARNOSTI.....	20
3.2.1.2. VPLIV KOMPLEKSNOŠTI KRIZ NA KRIZNO UPRAVLJANJE IN VODENJE.....	21
3.2.1.3. KRIZA IN KRIZNO UPRAVLJANJE IN VODENJE (MEHANIZMI SISTEMA KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA TER PERCEPTIVNO KRIZNO UPRAVLJANJE IN VODENJE).....	22
3.2.2. PERCEPTIVNO KRIZNO UPRAVLJANJE IN VODENJE	25
3.3. VARNOST.....	27
3.3.1. VARNOST IN NJENA VREDNOST/CENA.....	30
4. DEJAVNIKI, KI VPLIVAJO NA KAKOVOST VODENJA V KRIZAH	32
5. ORGANIZIRANOST SLOVENSKE POLICIJE	36
5.1. TRINIVOJSKA ORGANIZIRANOST POLICIJE	36
6. ZASNOVA KRIZNEGA UPRAVLJANJA V REPUBLIKI SLOVENIJI	41
6.1. NACIONALNI CENTER ZA KRIZNO UPRAVLJANJE (NCKU).....	43

6.2. VKLJUČENOST MNZ IN POLICIJE V DEJAVNOST KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA	45
6.2.1. UVELJAVLJANJE DOKTRINE CIVILNE OBRAMBE	47
6.2.2. SODELOVANJE MNZ IN POLICIJE NA PODROČJU ZAŠČITE, REŠEVANJA IN POMOČI... 49	
6.2.2.1. VARSTVO PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI	50
6.2.2.2. SODELOVANJE MNZ IN POLICIJE Z DRUGIMI AKTERJI	54
6.2.2.3. PODPORA DRŽAVE GOSTITELJICE »HOST NATION SUPPORT« IN AKTIVNOSTI V OKVIRU EVROPSKE UNIJE	57
6.2.3. NORMATIVNA UREDITEV KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA V SLOVENSKI POLICIJI	60
6.2.3.1. UREDITEV VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI	60
6.2.4. DILEME PRI NAČINU IZVAJANJA NALOG POLICIJE POVEZANIH Z DELOVANJEM OB POJAVU KRIZ	67
6.2.4.1. USTAVNE PRISTOJNOSTI DRŽAVNEGA ZBORA, VLADE IN PREDSEDNIKA REPUBLIKE	68
6.2.4.2. POSKUS SPREMEMBE ZAKONA O POLICIJI V LETU 2003	70
7. KRIZA IN POLICIJA	73
7.1. MEDNARODNA SPOZNANJA O DELOVANJU POLICIJE V KRIZI.....	73
7.2. PRAKSA TUJIH POLICIJ.....	81
7.3. VODENJE SLOVENSKE POLICIJE V PRIMERU KRIZ	84
7.3.1. OPERATIVNI ŠTABI POLICIJE	85
7.4. PRAKTIČNO USPOSABLJANJE POLICIJE ZA DELOVANJE V KRIZNIH RAZMERAH... 89	
7.4.1. »VAJA VPE 2002«.....	91
7.4.1.1. ŠTABNI DEL VAJE	92
7.4.1.2. TERENSKI DEL VAJE	94
7.5. OPIS HIPOTETIČNEGA DELOVANJA MNZ IN POLICIJE V PRIMERU POTRESA	96
8. PERCEPCIJA KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA V SLOVENSKI POLICIJI.....	104
8.1. INDIVIDUALNA PERCEPCIJA KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA NEKATERIH ZAPOSLENIH V POLICIJI.....	107
9. SKLEPNE UGOTOVITVE IN VERIFIKACIJA HIPOTEZ	116

10.	SEZNAM VIROV IN LITERATURA	127
11.	PRILOGA	135

1. UVOD

Sodobne družbe so neprimerno bolj ranljive ob pojavu nepričakovanih dogodkov, kot je bilo to v preteklosti. Hiter tehnološki in siceršnji razvoj je omogočil, da so sodobne skupnosti oblikovale vrsto mehanizmov za odvrčanje groženj, hkrati pa prispeval k vedno večji odvisnosti od sodobnih tehnologij in s tem povezani ranljivosti. Sočasno z razvojem se je spreminjala tudi percepcija krize in pričakovanje posameznika o hitrem in učinkovitem reagiranju skupnosti ob pojavu kriz.

Niso vsi nepričakovani dogodki v družbi kriza, saj morajo biti za to izpolnjeni nekateri pogoji. Hkrati pa posamezniki dogajanja v družbi pogosto označujejo kot »krizna«, saj so vplivala na njihov vzorec vedenja in načine ravnanja.

V sodobnem času krizo opredeljujemo kot resno grožnjo temeljnim vrednotam in normam družbenega sistema ali njegovih podsistemov. Značilnost kriz je veliki časovni pritisk in negotove okoliščine, ki zahtevajo hitro odločanje pristojnih posameznikov, organov ali ustanov, pri čemer procesi sprejemanja in izvajanja odločitev pogosto zahtevajo drugačne institucionalne poti in povezave, kot so običajne ali predpisane za normalne, nekrizne razmere. Hkrati okoliščine zahtevajo aktiviranje v naprej načrtovanih mehanizmov kriznega upravljanja in vodenja (Malešič, 2004: 432).

Krize se lahko nanašajo na celoten družbeni sistem in zahtevajo delovanje vseh mehanizmov kriznega upravljanja in vodenje v neki družbi, lahko pa le na posamezne segmente tega sistema.

Tema, s katero se nameravam ukvarjati v magistrskem delu, osvetljuje segment kriznega upravljanja in vodenja, ki se odvija znotraj policijske organizacije. Policija je kot državni organ dolžna izvajati naloge, ki se nanašajo na krizno upravljanje in vodenje v državi. Kot del širšega družbenega sistema naloge izvaja samostojno ali v sodelovanju z drugimi podsistemi. Pogosto pa se policija srečuje tudi z nalogami, ki od nje zahtevajo veliko mero angažiranosti in imajo na prvi pogled vse značilnosti

krize. Gre za tako spremenjene okoliščine, ki zahtevajo drugačno delovanje, pogosto tudi z aktiviranjem mehanizmov, značilnih za krizno upravljanje in vodenje.

Policija je pri izvajanju kriznega upravljanja in vodenja kot del družbenega sistema pomemben segment. Kljub temu da sodeluje in izvaja naloge pri posameznih fazah razvoja krize (napovedovanje, odkrivanje, preventiva, priprava, odzivanje in saniranje), pa je njena vloga še posebej pri naravnih in antropogenih nesrečah (npr. pri potresih, požarih, poplavah, tehnoloških nesrečah ipd.) osredotočena na omogočanje nemotenega poteka izvajanja ukrepov in sanacije drugim sodelujočim, bodisi z urejanjem prometa, preprečevanjem izvrševanja kaznivih ravnanj, omejevanjem gibanja na določenem območju ipd.

Pri tem so pomembna razmerja med posameznimi podsistemi, kar nameravam v magistrskem delu še posebej izpostaviti ter prikazati razmerja med policijo in ostalimi akterji kriznega upravljanja in vodenja.

Odstopanje od opisane vloge policije pri kriznem upravljanju in vodenju pa se pojavi v primeru, ko policija kot odgovor na pričakovane ali že nastale varnostne dogodke prične prilagajati svoje delovanje in s tem prehajati na takšen način izvajanja nalog, ki je značilen za krizno upravljanje in vodenje. V takih primerih gre za izvajanje tipičnih policijskih nalog: ob storitvi najhujših oblik kaznivih dejanj (umor, ugrabitev, rop, najava nastavitve eksplozivnega telesa, eksplozijah, ipd.), ob velikih športnih prireditvah z udeležbo rizičnih skupin (predvsem nasilnih navijaških skupin), ob množičnih demonstracijah (delavcev, študentov ali nasprotnikov globalizacije), ob obiskih tujih varovanih oseb, ki so še posebej ogrožene (predsedniki držav, verski voditelji, predstavniki mednarodnih institucij), ob posredovanju v medetničnih sporih ipd. Pri teh nalogah se v reševanje razmer oziroma obvladovanje varnostnih razmer praviloma ne vključujejo drugi akterji kriznega upravljanja in vodenja. Seveda policija pri teh nalogah nedvomno vključuje interventne službe po potrebi, vendar pa te službe izvajajo svoje vsakodnevne naloge. Policiji pa takšne naloge predstavljajo povečan obseg dela in zahtevajo temu primerno delovanje (tudi s spremenjenim

načinom vodenja v obliki formiranja operativnih štabov ter aktiviranjem in koncentriranjem sil, ki jih sicer ne bi aktivirala).

Slovenska policija se pri svojem delovanju srečuje še z eno pomembno značilnostjo, ki je sicer splošna lastnost vseh podsistemov v državi. To je majhnost, s katero so povezani razpoložljivi viri. Število prebivalcev v Republiki Sloveniji in materialne zmožnosti države zadostujejo le do nekega "navideznega" praga. Pri naravnih nesrečah se ta omejitev ne odraža tako izrazito, saj ima Republika Slovenija dobro razvito in utečeno mednarodno sodelovanje (pri gašenju požarov, reševanju ob naravnih nesrečah, reševanjih v predorih ipd.). Povsem drugače pa je pri izvajanju t. i. policijskih nalog na ozemlju Republike Slovenije, kjer tako sodelovanje v okviru EU zaenkrat ni mogoče. Tako se uporabljeni visoki standardi iz tujine¹ ne morejo neposredno prenašati v delovanje slovenske policije, temveč le-ta išče drugačne rešitve za zagotavljanje splošne varnosti ljudi in premoženja².

Soočanje slovenski policistov s kriznimi razmerami in povečanim obsegom dela v preteklosti je bilo zahvaljujoč relativno stabilnim varnostnim razmeram tega geografskega območja pretežno omejeno na pojav naravnih in antropogenih nesreč ter na dogodke, ki so bili povezani z zagotavljanjem varnosti ob velikih javnih zbiranjih, obiskih varovanih oseb in ob storitvah hujših kaznivih dejanj.

Izkušnje tujih policij³, še zlasti po 11. septembru 2001, ko je glavnina nalog povezana s protiteroristično dejavnostjo policij, pa narekujejo v pretežni meri

¹ Pri varovanju obiska predsednika ZDA Geoga Busha v Nemčiji, ki je potekal v mesecu juliju 2006, je za varnost skrbelo več kot 12.500 nemških policistov (<http://24ur.com/>, dne 9.8.2006). Za primerjavo naj navedem, da je bilo v slovenski policiji na dan 1. 1. 2006 zaposlenih skupaj 9.654 uniformiranih policistov in kriminalistov (<http://www.policija.si/>, dne 9. 8. 2006). V tem pogledu naj za primerjavo navedem podatek o obisku predsednikov ZDA Geoga Busha in Ruske federacije Vladimirja Putina v Sloveniji leta 2001, ki ju je varovalo okoli 2.000 pripadnikov slovenske policije (<http://www.policija.si/>, dne 9. 8. 2006).

² V tem kontekstu bom v nalogi med drugim predstavil tudi izhodišča delovanja avstrijskega zveznega notranjega ministrstva ob nastopu kriznih razmer, kjer je poglobljena težnja dana hitri odzivnosti, učinkovitemu medsebojnemu sodelovanju (tako znotraj države kot v mednarodnem okolju) in prilagajanju sistema aktualnim izzivom (Öffentliche Sicherheit: 2003).

³ Tu mislim predvsem na policije zahodnoevropskih držav in ZDA.

spremenjeno delovanje sodobnih policij. S tovrstnimi izzivi se bo slej kot prej srečala tudi slovenska policija.

Da bi v magistrskem delu lahko relevantno predstavil delovanje slovenske policije v krizi, nameravam v prvem delu opredeliti temeljne pojme, ki se nanašajo na krizo, krizno upravljanje in vodenje, kakor tudi natančno opredeliti definicijo varnosti ter dileme, povezane z njo.

V letu 2003, ko je potekal proces spreminjanja temeljnega zakona o policiji, so se pojavile ideje in razmišljanja o natančnejšem definiranju termina kriza. Netransparentnost v kontekstu izvajanja nalog policije je bila po mnenju poznavalcev (in predlagateljev sprememb) tako očitna, da je zahtevala nedvoumno ureditev. Predstavil bom poglede poznavalcev, ki so ureditev videli na dva načina: v obliki dopolnila/spremembe zakona o policiji ali s sprejetjem krovnega zakona.

Za razumevanje vsebine bom predstavil tudi organizacijo slovenske policije, ki sama po sebi nedvomno vpliva na delovanje v kriznih razmerah, pa tudi na krizno upravljanje in vodenje.

V magistrskem delu želim opredeliti tudi vlogo policije v okviru podpore države gostiteljice (Host Nation Support), kar predstavlja podporni del NATO-vega sistema kriznega upravljanja in ukrepov odzivanja na krize po 5. in zunaj 5. člena Washingtonske pogodbe⁴.

1.1. DELOVANJE POLICIJE V DEMOKRATIČNI DRUŽBI

Ne smemo pozabiti, da mora policija v demokratični družbi vedno delovati v okviru postulata pravne države. Policijo zavezujejo zakoni, ki jih mora hkrati spoštovati,

⁴ Vsebina pogodbe je objavljena na <http://www.nato.int/docu/basicxt/treaty.htm> in v prevodu na <http://nato.gov.si/slo/dokumenti/severnoatlantska-pogodba/>.

izvajati in uveljavljati. Gledano s stališča odgovornega vladanja morajo vse države zagotavljati javno varnost ob spoštovanju posameznikovih svoboščin in človekovih pravic. Državljanke in državljani v demokratičnih družbi upravičeno pričakujejo, da jih bo policija obravnavala pošteno, nepristransko in predvidljivo. Ravnanje policije v odnosu do javnosti velja za enega glavnih kazalnikov kakovosti demokracije v neki državi (Born, 2006: 61).

Varovanje življenja ljudi in njihovega premoženja sta najpomembnejši dobrini. Namenjeni sta najširši javnosti brez kakršne koli oblike diskriminacije, torej tudi priseljencem in tujcem. Pri tem se je potrebno zavedati, da vsi pravni sistemi poznajo zakonodajo, ki obravnava takšne razmere, ki sicer ne zahtevajo razglasitve izrednih razmer, pa lahko kljub temu ogrožajo oz. predstavljajo dejansko grožnjo notranji varnosti in redu. Do določene stopnje dajejo takšne pravne ureditve izvršilni veji oblasti posebna pooblastila ter predvidevajo določbe, ki omejujejo ali celo začasno ukinjajo nekatere pravice z namenom zaščite drugih, bolj temeljnih pravic, ki so lahko ogrožene v določenih okoliščinah in jih je treba s takšnimi zakonom jasno opredeliti. Mednarodno pravo jasno prepoveduje ukinitve neodtujljivih pravic, kot sta pravica do življenja in pravica do neizpostavljanja mučenju ali kakršni koli obliki telesnega kaznovanja, poniževanja ali nehumanega ravnanja (Crawshaw, 1998).

Pri tem se je potrebno zavedati tveganj, ki nastanejo kot posledica takšne zakonodaje. Ohlapne definicije omogočajo prožne razlage pravnih norm, obstoj prevelikih trajnih pooblastil izvršni veji oblasti brez ustreznega sistema zavor in ravnovesij vseh vej oblasti. Tako lahko sprejeti ukrepi za varnost in javni red vodijo v kršitve človekovih pravic s strani pripadnikov varnostnih sil, ki se lahko v določenih okoliščinah in okoljih s takšnimi nekaznovanimi dejanji celo okoristijo (Born, 2006).

V tem pogledu so zelo pomembna nekatera osnovna načela delovanja policijske organizacije (s poudarkom na Republiki Sloveniji), ki se izvajajo v polni meri ne glede na razmere, v katerih policija deluje:

1. **Načelo zakonitosti** je poudarjeno v Ustavi Republike Slovenije, kjer je v 3. členu določeno, da je Republika Slovenija pravna država. To pomeni, da se v skladu s pravno varnostjo ne dopušča pravna negotovost. S pravno varnostjo označujemo varnost ljudi pred samovoljnimi in nezakonitimi posegi državnih organov (policije) v njihov pravni položaj. Po drugi strani pa to načelo zavezuje policijo, da zaščiti državljana v primeru, ko za to nastopijo z zakonom določeni pogoji.
2. **Načelo sorazmernosti** predstavlja eno izmed temeljnih načel policijskega dela. Izhaja iz principa pravne države, po katerem mora biti teža uporabljenih pooblastil (interveniranje državnega aparata) sorazmerna želenemu cilju. V tem smislu uporaba državne prisile (policije) ne sme biti prekomerna oziroma pretirana, ker bi bilo to v nasprotju z načelom pravičnosti. To načelo se kaže skozi tri segmente: segment najmanjših posledic, segment sorazmernosti nastale škode in segment časovne sorazmernosti.
3. **Načelo strokovnosti** se povezuje z načelom zakonitosti, saj smejo policisti izvrševati policijska pooblastila zgolj v primerih, ko jim to dovoljuje zakon in še to le v zakonskih okvirih. Policist je strokovnjak za delo, ki ga opravlja (nudenje varnostnih storitev), zato javnost upravičeno pričakuje, da bo svoje naloge izvajal ne samo zakonito, temveč tudi strokovno. Strokovnost pomeni usvojitev vrste znanj, ki jih policist pokaže pri izvajanju nalog s svojim pristopom, nastopom in izvedbo postopka.
4. **Načelo humanega ravnanja** se nanaša na neposredno ravnanje policista, ki naj bo življenjsko in humano (to načelo poudarja tudi Ustava RS, ki ima kar nekaj določb, povezanih s tem načelom). Pri tem načelu velja omeniti tudi dolžnost posebne skrbi do ranljivih skupin.
5. Omeniti pa je potrebno tudi **načelo imunitete**, ki pomeni izvzetost določenih oseb pri določenih uradnih dejanjih policistov (glej v Žaberl, 2006).

Poleg t. i. osnovnih načel delovanja policijske organizacije je potrebno opozoriti še na nekatera druga načela delovanja policije, ki so izražena skozi vrsto različnih pravnih aktov (začeni z Ustavo) na različnih ravneh. Prav tako so pomembni tudi mednarodni pravni akti, ki jih je Republika Slovenija ratificirala in prevzela njihova načela. Mnoga splošna demokratična načela delovanja policije se morajo uporabljati v vseh razmerah, tudi v krizi (Crawshaw, 1998). Gre za načela, ki kljub spremenjenim razmeram omogočajo demokratičnost delovanja v skladu s pravnim redom v državi:

- načelo spoštovanja človekovih pravic in svoboščin (spoštovanje človekove osebnosti in osebnega dostojanstva, preprečevanje nasilja in nečloveškega ravnanja ter drugih dejanj, ki so ponižujoča za ljudi),
- načelo odgovornosti,
- načelo pravičnosti pri izvajanju policijskih pooblastil,
- načelo nepristranskosti,
- načelo enake obravnave,
- načelo vljudnosti,
- načelo varovanja poklicne tajnosti,
- načelo varovanja ugleda,
- načelo javnosti dela in
- načelo spoštovanja kodeksov policijske etike (slovenskega in evropskega) itd.

Program dejavnosti Ministrstva za notranje zadeve⁵ na področju obrambnega in varnostnega načrtovanja ter zaščite, reševanja in pomoči v obdobju 2006–2008 govori, da so temelj za načrtovanje aktivnosti policije poleg notranjih predpisov tudi splošno veljavna načela mednarodnega prava.

Zavedanje in predvsem spoštovanje zgoraj omenjenih načel je pomembno pri sprejemanju odločitev o načinu in obsegu delovanja policije ob pojavu kriznih dogodkov. Tisti, ki odločajo, se morajo zavedati pasti in posledic, ki jih lahko prinese nepremišljena odločitev za krizno delovanje.

⁵ V nadaljevanju MNZ.

Takšnega mnenja je tudi Born (2006), ki poudarja spoštovanje vladavine prava in delovanje v skladu s profesionalnim etičnim kodeksom. Gre za transparentno in fleksibilno delovanje, ki temelji na dialogu. Tovrstna pravila naj se uporabljajo ne glede na okoliščine delovanja. Tistih pravic, ki veljajo za neodtujljive, ni mogoče okrniti, kot je avgusta 2001 jasno poudaril Odbor Združenih narodov za človekove pravice v svojem splošnem komentarju številka 29 na 4. člen Mednarodnega sporazuma o državljanskih in političnih pravicah.

Born (2006: 100-101) opozarja tudi na mednarodna načela v zvezi z izrednimi stanji, in sicer:

- **Načelo zakonitosti** se nanaša na nujnost obstoja skladnosti med razglasitvijo izrednega stanja in sprejetimi izrednimi ukrepi na eni strani ter med razglasitvijo izrednega stanja in notranjo zakonodajo na drugi strani. To načelo si še dodatno prizadeva zagotoviti skladnost notranjega in mednarodnega prava.
- **Načelo razglasitve** se nanaša na nujnost javne razglasitve izrednega stanja.
- **Načelo obveščanja** se nanaša na obveznost pravočasnega obveščanja drugih držav podpisnic zadevne pogodbe prek njihovih depozitarjev ter na obveščanje posebnega poročevalca ZN o stanju človekovih pravic v času izrednega stanja.
- **Načelo začasnosti** se nanaša na izredno naravo razglasitve izrednega stanja in njegovo nujno časovno omejitev.
- **Načelo izjemne ogroženosti** zahteva, da se kriza opredeli kot resnična, trenutna ali vsaj kot neizbežna grozeča nevarnost za skupnost.
- **Načelo sorazmernosti** se nanaša na nujno sorazmernost med težo kriznega stanja in sprejetimi ukrepi za kljubovanje takemu stanju.
- **Načelo nedotakljivosti** se nanaša na posebne temeljne pravice, ki jih ni mogoče okrniti.

Za sodobne družbe je vse bolj značilna hitra, skorajda takojšnja obveščенost o dogodkih, s tem pa tudi hitro informiranje javnosti o odzivu in ravnanju odgovornih. Medijsko obravnavanje dogodkov ima tako vse večji vpliv na ravnanja odločevalcev pri odpravljanju posledic. Nenehna skrb za ugled delovanja organizacije postaja pomembna sestavina tudi pri delovanju policije ob kriznih dogodkih.

1.2. SKRB ZA UGLED ALI PRIBLIŽEVANJE IDEJI »PERCEPCIJSKE ORGANIZACIJE«

Novak (2000) v svoji knjigi predstavlja teorijo t. i. "percepcijske organizacije", katere značilnost je izrazita naravnost k ustvarjanju in ohranjanju svoje podobe v javnosti. Ta lastnost organizacije loči od klasičnih organizacij, ki imajo za izhodišče poslovne razloge, izdelke, dobiček, odjemalce itd. Zanima jih le to, kaj meni ključna javnost, saj je »dobiček« vedno posledica ugleda v neki javnosti. Z izgubo ogleda je izgubljeno vse. Največja nevarnost, da percepcijske organizacije izgubijo ugled, je kriza. Ugled organizacije je takrat še posebej izpostavljen vplivom notranjega in zunanjega okolja. Zato je za percepcijske organizacije še posebej pomembno, da znajo krize predvideti, se nanje pripraviti ali se jim izogniti. Če pa kriza že nastane, jo morajo znati upravljati tako, da čim manj prizadene njihov ugled.

Poudarja, da je učinkovito komuniciranje z javnostjo najboljši branilec ugleda, zato so dobri in učinkoviti komunikatorji v vsaki organizaciji nepogrešljivi. Raziskave po svetu kažejo, da so med najbolj vidnimi vrhunskimi, strateškimi komunikatorji v večini tisti, ki imajo določeno vojaško predizobrazbo. Imajo torej znanje o tem, kako zmagati v konfliktu, krizi, vojni. Seveda so kasneje tej izobrazbi dodali še specifična znanja, potrebna za vodenje podjetij ali ustanov (npr. ekonomija, sociologija, psihologija in seveda komunikologija - pogajanje, nastop, reagiranje itd.).

Policija je organizacija, ki vedno bolj prevzema značilnosti percepcijske organizacije, saj je ugled ena izmed ključnih zaželenih lastnosti. Čeprav je teorija namenjena ocenjevanju gospodarskih subjektov, je v veliki meri uporabna tudi za državno institucijo, kot je policija. Represivnost organa, izzivi pri zagotavljanju varnosti in

želja po ugledu so tisti dejavniki, ki v marsičem vplivajo tudi na način zagotavljanja varnosti, s kriznim upravljanjem in vodenjem ali brez njega.

Na percepcijo posameznega dogodka in njegovo vrednotenje vpliva veliko dejavnikov. Le-ti se prepletajo s predhodnimi znanji, preteklimi spoznanji, kognitivnimi sposobnostmi, željami po učinkovitem ukrepanju ter pričakovanjih notranje in zunanje javnosti. Pričakovanja javnosti po ustreznem odzivu organizacije predstavljajo pomemben pritisk na sprejem posameznih odločitev ob dogodku, ki lahko povzroči uporabo metod in oblik dela, značilnih za krizno upravljanje in vodenje.

Perceptivno krizno upravljanje in vodenje torej pomeni, da preide delovanje organizacije na podlagi subjektivnih zaključkov (kot posledici neustreznega premisleka in ocene stanja), ki temeljijo na skrbi za učinkovito delo in dober ugled organizacije, iz običajnih okvirov delovanja v obliko kriznega upravljanja in vodenja. Pri tem niso izpolnjeni osnovni zakonski pogoji takšnega delovanja, krizno upravljanje in vodenje pa tudi teoretično ni upravičeno. Značilnost perceptivnega kriznega upravljanja in vodenja je tudi, da se izvajajo le nekateri ukrepi in naloge, ki naj bi zagotovile učinkovito delovanje organizacije, in po pravilu ne vključuje vseh akterjev kriznega upravljanja in vodenja znotraj organizacije v razreševanje nastalih ali pričakovanih razmer.

Posledice takšnega delovanja v zunanji javnosti niso opazne. Organizacija navidezno deluje dobro. Znotraj delovanja pa se pri takšnih nepremišljenih »ad hoc« odločitvah kaj hitro pokažejo anomalije, saj krizno upravljanje in vodenje zahteva sistemski pristop v vsej svoji širini in z vsemi vključenimi akterji.

2. METODOLOŠKO HIPOTETIČNI OKVIR

2.1. OPREDELITEV PROBLEMA (PREDMETA) IN CILJEV PREUČEVANJA

Iz uvoda je razvidno, da je predmet proučevanja v tem magistrskem delu delovanje slovenske policije ob spremenjenih varnostnih razmerah, ko je potrebno nastalim razmeram najti ustrezen odgovor, s ciljem učinkovitega delovanja (lahko tudi s prilagajanjem organiziranosti, oblik in metod dela). Problem, ki ga skušam s proučevanjem osvetliti, je v dopuščanju takšnega delovanja, upravičenosti in z njo povezani učinkovitosti ravnanja.

Hkrati želim opredeliti vlogo slovenske policije, njene naloge in način sodelovanja z drugimi akterji kriznega upravljanja in vodenja.

2.2. HIPOTEZE

V magistrskem delu sem postavil naslednje raziskovalne hipoteze:

- a) V procesu izvajanja varnostnih nalog policije se prepletajo kognitivni (individualno-psihološki) dejavniki posameznikov in institucionalni (organizacijsko-institucionalni) dejavniki, ki vplivajo na percepcijo konkretnega dogodka.
- b) Slovenska policija nima jasne razmejitve varnostnih dogodkov, katerih elementi bi vplivali na odločitev o delovanju v "normalnih" razmerah, v času povečanega obsega nalog in v kriznih razmerah.
- c) V procesu kriznega upravljanja in vodenja v slovenski policiji so odločevalske skupine v ta namen formiranih operativnih štabov učinkovitejši nosilec operativnih odločitev od siceršnjih načinov odločanja v nekriznih okoliščinah.

- d) V slovenski policiji obstaja jasna teritorialna razdelitev pristojnosti, temu pa sledi tudi jasna decentralizacija odločevalske moči.
- e) Krizno upravljanje in vodenje v slovenski policiji se izvaja tudi v nesistemski obliki kriznega upravljanja in vodenja, v t. i. perceptivnem kriznem upravljanju in vodenju.

2.3. METODOLOŠKI PRISTOP

Metode, ki sem jih uporabil za pripravo magistrskega dela, so tipične metode, ki se uporabljajo v družboslovnih znanostih.

Deskriptivna metoda je ena pomembnejših metod, uporabljenih v mojem delu. Z njo sem opisal značilnosti kriznega upravljanja in vodenja v slovenski policiji na teoretični pa tudi na čisto praktični ravni uporabe. Uporaba te metode mi je služila za opis osnovnih značilnosti teme, ki jo obravnavam, hkrati pa sem z njo opisal meje področja proučevanja. Skupaj s **primerjalno metodo** sem si pomagal pri opredeljevanju tistih pojmov in konceptov, ki so nujni za razumevanje mojega raziskovalnega problema.

Z **analizo primarnih in sekundarnih virov** sem poskušal ponazoriti širino preučevane teme, to je opis trenutnega stanja na področju kriznega upravljanja v slovenski policiji ter delovanje policije ob zahtevnejših varnostnih dogodkih. Hkrati sem to metodo uporabil pri analizi številnih uradnih dokumentov ter člankov, ki se ukvarjajo s problematiko kriznega upravljanja in vodenja v slovenski policiji. Tako pridobljeni podatki so bili osnova za oblikovanje izhodišč pri uporabi metode strukturiranega intervjuja.

Z analiziranjem konkretnih dogodkov, ko je policija izvajala spremenjen način delovanja, ter z **intervjuji** (z najodgovornejšimi za to področje v MNZ) sem soočil percepcijo kriznega upravljanja in vodenja v slovenski policiji ter njeno uveljavljanje v

praksi. Intervju oziroma znanstveni razgovor je tehnika zbiranja podatkov s pogovorno komunikacijo. V mojem primeru sem se osredotočil na strukturiran osebni intervju. Od sogovornika sem želel pridobiti natančne podatke in mnenja, ki se nanašajo na obravnavano temo ter njegov pogled na zastavljena vprašanja.

Za predstavitev sodobne percepcije varnostnih pojavov z vidika virov ogrožanja sem v magistrskem delu uporabil tudi **sekundarno analizo statističnih podatkov**.

3. OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

Za strokovno in relevantno razumevanje vsebine magistrskega dela je potrebno poznavanje raznovrstnih definicij posameznih pojmov. Kot ključni in temeljni so v nadaljevanju predstavljeni naslednji pojmi: kriza, upravljanje in vodenje (predvsem krizno upravljanje in vodenje) ter varnost.

Poznavanje vsebine teh pojmov je pomembno pri nadaljnji opredelitvi perceptivnega in systemskega kriznega upravljanja in vodenja v slovenski policiji kot ključne teme tega magistrskega dela.

3.1. KRIZA

Različni avtorji pojem krize opredeljujejo z različnih zornih kotov, čeprav bi lahko ne glede na to opredelil skupne značilnosti vseh definicij (težke razmere, ki zahtevajo odločno in razi sodno ukrepanje).

Pojmovanje krize aplicirajo bodisi na gospodarske razmere in z njimi povezana dogajanja, kot so zniževanje gospodarske rasti, konjunktura, recesija, brezposelnost ipd. (Javornik, 1997 in Beran, 1999), ali pa na nestabilne politične razmere (Jerman, 1979 in Bajec, 1995 ter Verbinc, 1989), kot so notranjepolitični konflikti, splošno nezadovoljstvo v državi, nevarni odnosi med državami, revolucije ipd. Pojem kriza se pogosto opisuje tudi s primeri na medicinskem področju kot odločilni trenutek bolezni (Snoj, 1997 in Javornik, 1997) predvsem pri nenadnem poslabšanju zdravstvenega stanja.

Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije v 6. odstavku poglavja 5.2 določa, da je »kriza« razumljena kot situacija, v kateri so ogrožene temeljne družbene vrednote. Zanj o je značilna negotovost razmer in relativno kratek čas ukrepanja.

Definicijo krize opredeljuje tudi dokument policije iz leta 2002 z naslovom Usmeritve za komuniciranje policije z javnostmi v kriznih in konfliktnih okoliščinah. Pri tem je kriza opredeljena kot resen incident ali okoliščina, ki ogroža človekovo varnost ali življenje, okolje ali ugled organizacije, lahko celo obstoj posameznika ali organizacije. Za tak incident je ponavadi značilno, da ga mediji obravnavajo negativno. Za krizo je značilen časovni pritisk, kar pomeni, da morajo upravljalci hitro sprejemati odločitve in obvladovati stres vseh udeležencev v krizi.

Sodobni avtorji navajajo, da je kriza preobrat v življenju tako posameznika kot organizacije in hkrati priložnost za izboljšanje ugleda. Je odlična priložnost, da vodstvo spremeni način razmišljanja, uvede potrebne organizacijske spremembe, okrepi vodenje, oblikuje nove oddelke, pregleda vloge in odgovornosti članov vodstva, izboljša sisteme nadzora in vpelje novo organizacijsko kulturo. Presenečenj mora biti čim manj.

V krizi odgovorni za odločanje na različnih vladnih ravneh zaznavajo ogrožanje temeljnih vrednot in norm. V krizi je zelo omejen čas za oblikovanje politike in odločanje. Odločevalce postavi pod velik stres in jih prisili, da sprejmejo odločitve v negotovih razmerah, v katerih dogodki prehitujejo drug drugega (Malešič, 2004).

Isti avtor navaja, da krizo lahko razumemo tudi kot obdobje preloma in kolektivnega stresa, ki moti vzorec vsakdanjega življenja in ogroža temeljne vrednote in strukture družbenega sistema na nepričakovan, pogosto tudi nedojemljiv način. Sodobne krize niso diskretni dogodki, ampak procesi, ki potekajo kot nepredvidljiva in moteča interakcija številnih silnic. Sodobne krize označujejo zapletenost, soodvisnost in politizacijo, medtem ko bodo prihodnje krize drugačne od sedanjih in preteklih.

V zvezi s krizo ločimo predkrizno, krizno (akutno) in pokrizno obdobje. V predkriznem obdobju se začnejo pojavljati zgodnji kazalci krize, v kriznem obdobju krizni kazalci izbruhnejo, v pokriznem obdobju pa se umirijo in stabilizirajo.

Pri obravnavanju krize sta pomembni tudi dve njeni komponenti, in sicer: resnost in intenzivnost. Resnost krize je kombinacija neposrednosti ogrožanja in velikosti

ogrožanja. V tem smislu lahko razvrstimo resnost krize na majhno, srednjo in visoko. Intenzivnost krize opredeljujemo kot stopnjo nasilja. Načeloma se krizna intenzivnost povečuje z agresivnostjo akterjev (Prezelj, 2005: 24 - 25), v primerih ko je kriza posledica konflikta. Ta trditev pa ne velja za krize, ki jih povzročajo naravne sile.

Krize lahko delimo glede na:

1. Čas stopnjevanja

Glede na čas (stopnjevanja kriznih kazalcev) ločimo med nenadnimi in razvlečenimi oziroma kumulativnimi krizami. Za nekatere tipe kriz (npr. naravne in tehnološke nesreče) je značilna hitra eskalacija in počasna deeskalacija, za druge krize pa zelo počasna eskalacija v pravo krizo in njen dolgotrajen obstoj, kar imenujemo dolgotrajna ali razvlečena kriza (tipični primeri dolgotrajnih kriz so nekateri okoljski primeri, za katere pa je značilno še, da so med seboj povezani; npr. globalno segrevanje, tanjšanje ozona, širjenje puščave, uničevanje gozdov, dvigovanje gladine morja ipd.). Nujnost ukrepanja je v teh primerih stvar prepričanja, saj ni vsem jasno, ali gre za krizo oz. ali je krizni prag že prekoračen.

2. Obseg (vertikalna delitev)

V tem smislu ločimo med krizami na ravni posameznika, skupine ljudi, družine, organizacije, narave, lokalne skupnosti, regije, države, družbe, mednarodne skupnosti, sveta itd.

3. Širina (horizontalna delitev)

Literatura na splošno razlikuje med tradicionalnimi oziroma klasičnimi krizami in netradicionalnimi oziroma postindustrijskimi ali postnacionalnimi krizami. Pfaltzgraff (glej v Prezelj, 2005) ugotavlja, da je bila kriza v času hladne vojne opredeljena predvsem v kontekstu ameriško-sovjetskih odnosov, in sicer kot situacija, ki je ogrožala temeljne nacionalne vrednote in zahtevala hiter odziv oziroma pozornost najvišjih državnih vrhov. V tradicionalnem smislu so se krize torej nanašale na kritičnost vojaško-političnih odnosov med državami. Po hladni vojni se pojmovanje krize razširi kot posledica širjenja pojmovanja (ogrožanja) varnosti. Krize niso več

zaznane samo kot grožnje vitalnim interesom države, ampak tudi kot manjše situacije, ki so grožnje pomembnim vrednotam. Tako aktualni pristopi kriznih študij ločujejo med vojaško-varnostnimi, ekonomskimi, okoljskimi krizami, krizami naravnih in tehnoloških nesreč, zdravstvenimi, terorističnimi, jedrskimi krizami, nemiri, informacijskimi zlomi, etničnimi napetostmi, migracijskimi tokovi kot krizami itn. (Prezelj, 2005: 25-28).

Iz niza različnih definicij in opisov kriz so razvidne vsaki lastne situacijske in kontekstualne značilnosti posameznih kriz. Pri tem pa ne moremo mimo dejstva, da imajo krize tudi veliko skupnih potez:

- *ogroženost temeljnih vrednot (npr. ozemeljske celovitosti, pravne države, temeljnih človekovih pravic, človeških življenj, materialnih dobrin, varnosti itd.),*
- *zelo omejen razpoložljiv čas za odločanje v razmerah, ki so presenetile ali celo šokirale organe upravljanja in vodenja (kritičnost vpliva na čas za ukrepanje, saj si dogodki hitro sledijo in se hitro odvijajo),*
- *negotovost razmer (razmere se naglo spreminjajo, na nastanek in razvoj kriznih razmer pa vplivajo notranji in/ali zunanji vzroki),*
- *več področna in več smerna posledičnost posamezne odločitve, pri čemer je dopustnost napačne odločitve minimalna ali pa je sploh ni,*
- *omejena uporabnost preteklih informacij za odločanje in sredstev, na katera se je pri izbiri ukrepov mogoče nasloniti,*
- *omejena razpoložljivost primernih obstoječih informacijskih virov za odločanje,*
- *nenehno in nepričakovano pojavljanje vedno novih znamenj in značilnosti krize,*
- *intenzivnejši notranji in zunanji nadzor nad odločitvami,*
- *možnosti oviranja tistih, ki so za krizo odgovorni ter*
- *neprestana psihična obremenitev odločevalcev z malo priložnostmi za popuščanje in sprostitev (Malešič, 2004: 12–13).*

In kar je nenazadnje pri opredelitvi pojma pomembno, je odziv na krizo, ki ga med drugim opredeljuje Schram (glej Malešič, 2006: 294), ki navaja pet faz odgovora družbe na krizo⁶.

Na krizo mora sodobna organizacija odgovoriti z ustreznim upravljanjem in vodenjem, saj bi bila v nasprotnem obsojena na negotovo usodo in prepuščena toku dogodkov.

3.2. UPRAVLJANJE IN VODENJE

Človeštvo se je skozi stoletja formalno in neformalno združevalo v skupine, v katerih je zadovoljevalo svoje potrebe. V sodobnem času skupine, ki imajo višjo stopnjo organiziranosti, imenujemo organizacije. Te so eden najpomembnejših pojavov v življenju sodobnega človeka in družbe, hkrati pa so tudi eno najpomembnejših človekovih odkritij.

Organizacija pomaga človeku dosegati cilje, ki jih kot posameznik ali skupina neorganiziranih posameznikov ne bi bil sposoben doseči. Zato lahko rečemo, da je organizacija sredstvo za doseganje ciljev njenih članov. V organizaciji je pomembna tako moč kot nemoč sodobnega človeka.

Z vidika uspešnosti organizacije je pomembno njeno poslanstvo (temeljni cilji), narava odnosov v organizaciji, število članov, stopnja aktivnosti članstva, družbena priznanost dejavnosti, formaliziranost organizacije in vzorec nastajanja organizacij.

Da bi v organizaciji zadostili organizacijskim ciljem, je pomembna upravljavsko-vodstvena dejavnost, ki jo posameznik ali skupina izvršuje z namenom izvajanja

⁶ To so: obdobje pred krizo, obdobje odkrivanja in komuniciranja specifičnih virov ogrožanja, obdobje takojšnjega relativno neorganiziranega odgovora, obdobje organiziranega družbenega odgovora in dolgoročno obdobje po krizi, v katerem družba ponovno vzpostavi ravnotežje.

temeljne dejavnosti. Upravljanje je poleg vodenja in izvajanja ena od treh organizacijskih vlog. Čeprav je v praksi težko natančno ločiti med odločitvami, ki se sprejemajo na upravljavski (upravljalni) oziroma vodstveni (menedžerski) ravni, imata upravljanje in vodenje (menedžment) vsak svoje značilnosti in seveda tudi svoje opredelitve. Ko govorimo o upravljanju, bi ga z družbeno-ekonomskega vidika lahko definirali predvsem kot svobodno razpolaganje z lastnino, medtem ko organizacijsko strukturni vidik poimenuje upravljanje kot končno avtoriteto v organizaciji (podjetju) in zato vir vse avtoritete (oblasti) v organizaciji (podjetju). S procesnega vidika upravljanje pomeni odločanje o najpomembnejših vprašanjih, kar opredeljuje organizacijsko procesni vidik (značilnost) upravljanja. Kljub težavam, ki nastopajo pri razmejevanju upravljanja in vodstvene (menedžerske) funkcije, je vendarle mogoče odkriti najpomembnejše odločitve, ki jih upravljavci (lastniki) zadržijo zase. Gre za nadzorne odločitve, usmerjanje organizacije (podjetja), vodenje (menedžment) organizacije (podjetja) ter tako imenovane servisne dejavnosti. Pojavljajo se različne oblike upravljanja, ki so v prvi vrsti vezane na lastništvo, torej lastniško in nelastniško upravljanje. V sodobnih družbah lahko zasledimo predvsem naslednje oblike lastnine in z njo povezana upravljanja: individualno lastniško upravljanje, družbeno upravljanje, delniško (delničarsko) upravljanje, državno upravljanje in delavsko (samo) upravljanje (Lubi, 2003).

3.2.1. KRIZNO UPRAVLJANJE IN VODENJE

Pri pojasnjevanju termina krizno upravljanje in vodenje je potrebno v prvi vrsti opozoriti na jezikovno dilemo, ki se nanaša na problem prevoda termina »crisis management« iz angleškega v slovenski jezik. Mnogi avtorji v slovenskem prostoru uporabljajo za prevod navedenega termina izraz »krizni menedžment«, ki po mnenju poznavalcev različnih strok še najbolj verodostojno opredeljuje pomen, ki ga ima termin v izvornem angleškem jeziku. Ob prevodu angleške različice termina »crisis management« z uporabo Velikega angleško-slovenskega slovarja lahko ugotovimo, da termin lahko prevedemo kot (spretno) upravljanje, gospodarjenje ali vodenje krize, stiske, težav oziroma težkega položaja. Pri preučevanju slovenske literature pa

lahko ugotovimo, da avtorji uporabljajo različne termine prevedb, čeprav iz vsebinskega in kontekstualnega pogleda govorijo in zajemajo vsebino izraza »crisis management«. Najpogostejši uporabljeni termini v slovenskem jeziku so: »krizni management«, »krizni menedžment«, »krizno upravljanje«, »vodenje in upravljanje v kriznih razmerah« in »krizno upravljanje in vodenje«. O dilemi uporabe primernega izraza sta med drugimi pisala tudi avtorja Može (2006: 10) in Prezelj (2005: 36 - 38). Slednji dopušča več primernih izrazov, saj v slovenskem prostoru pred začetkom uporabe ustreznega prevoda v zvezi s tem ni bilo pridobljeno ustrezno jezikoslovno in strokovno mnenje. V želji, da bi bil prevod termina »crisis management« čim ustrežnejši, ob dejstvu, da je v tem delu v ospredje postavljeno delovanje slovenskih državnih organov, ter v skrbi za slovenski jezik je v tem magistrskem delu uporabljen termin »krizno upravljanje in vodenje«.

Semantični razlagi sledi tudi vsebinski pomen, saj že avtor Prezelj (2005) ugotavlja, da pri prevodu termina »crisis management« v krizno upravljanje manjka komponenta vodenja. Prav tako navaja, da gre pri izvoru termina »crisis management« za poimenovalno dvoumnost. Vprašanje je, ali izraz pomeni menedžment organizacije v kriznih razmerah ali menedžment krize v smislu njenega obvladovanja.

Strinjam se z avtorjem, da izraz označuje oboje, saj se v fazi kriznega odzivanja želi obvladovati zunajsistemske krizne elemente in navznoter upravljati ter voditi organizacijo skozi krizne težave.

Krizno upravljanje in vodenje je razumljeno kot upravljanje in vodenje v kriznih razmerah, pa tudi v smislu obvladovanja krize.

3.2.1.1. UMEŠČENOST KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA V SISTEM NACIONALNE VARNOSTI

Grizold (1999: 35) meni, da je varnost strukturna prvina družbenega ustroja. Družbeni ustroj vključuje prizadevanja, da njegovi posamezni deli delujejo v smeri

zadovoljevanja potreb po varnosti v najširšem smislu. Prezelj (2005) ugotavlja, da so subjekti zagotavljanja nacionalne varnosti v najširšem smislu vsi družbeni subjekti, v ožjem smislu pa predvsem država, ki ima v ta namen na voljo številne funkcionalno specializirane varnostne mehanizme.

Grizold (1999) sistem nacionalne varnosti sodobne države pojasnjuje kot sintezo vseh družbenih podsistemov, saj zagotavlja temeljne možnosti za obstoj in delovanje družbe s tem, da jo varuje pred vplivi ogrožajočih dejavnikov in odpravlja posledice, ki jih povzročijo različni viri ogrožanja. Edmonds (glej v Prezelj, 2005) navaja podobno stališče, saj razume sistem nacionalne varnosti sodobne države kot sistem institucij in struktur, ki jim je z zakonom naložena odgovornost, da skrbijo za zaščito in varnost države, njenih institucij in državljanov pred vsemi oblikami fizičnega ogrožanja.

V sistemu nacionalne varnosti je zelo pomemben t.i. funkcionalni modul kriznega upravljanja in vodenja (Malešič, 2008). To je tisti del nacionalnovarnostne strukture, ki omogoča izvajanje dejavnosti kriznega upravljanja in vodenja. Pri tem gre za oblikovanje ustreznega odziva. Avtor Prezelj (2005) meni, da je krizno upravljanje in vodenje najpomembnejši del sistema nacionalne varnosti, ki je odgovoren za pripravo na hitro ukrepanje države in družbe v najrazličnejših krizah ter za hitro ukrepanje, ko do kriz dejansko pride. Krizno upravljanje in vodenje kot dejavnost se uresničuje na nacionalni, regijski in lokalni ravni v številnih ministrstvih, agencijah in sektorjih, ki se povezujejo v t. i. funkcionalni modul kriznega upravljanja in vodenja.

3.2.1.2. VPLIV KOMPLEKSNOŠTI KRIZ NA KRIZNO UPRAVLJANJE IN VODENJE

S kompleksnostjo in intenzivnostjo krize se povečuje število vključenih akterjev, pa tudi kompleksnost kriznega upravljanja in vodenja. Posledično se na kompleksno krizo ne more primerno in zadovoljivo odzvati ena sama organizacija. Različne dimenzije ogrožanja varnosti terjajo raznolike odzive. Kompleksnost groženj in kriz ni mogoče odpraviti na enostaven način, saj zahtevajo mešanico kriznih ukrepov. V

svetu prevladujejo civilne krize, zato je večina kriznih ukrepov civilnega značaja. Posamezni primeri kriz pa ne zahtevajo samo civilnih, temveč tudi vojaške krizne ukrepe. Dejstvo je, da se morajo krizni mehanizmi prilagajati spreminjanju varnostnega ogrožanja, če se hočejo grožnjam uspešno zoperstaviti. Posledično tako prihaja do naraščanja kompleksnosti samega kriznega upravljanja in vodenja (Prezelj, 2005).

Zaradi sistemskih posledic, ko kompleksnost krize presega pristojnosti posameznih organizacij, ko se aktivira veliko število akterjev oziroma organizacij, ko narašča večfunkcionalnost kriznih akterjev in ko narašča zabrisanost med kriznimi akterji, ko pride do kompleksnega ogrožanja varnosti, je pri kriznem upravljanju in vodenju nujno medorganizacijsko sodelovanje in koordiniranje (Prezelj, 2005).

3.2.1.3. KRIZA IN KRIZNO UPRAVLJANJE IN VODENJE (MEHANIZMI SISTEMA KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA TER PERCEPTIVNO KRIZNO UPRAVLJANJE IN VODENJE)

Na krizo se tesno navezuje fenomen kriznega upravljanja in vodenja. Avtorja Boin in 't Hart (glej v Malešič, 2004) navajata definicijo tega termina, ki vsebuje oblikovanje postopkov, odgovorov in odločitev, ki vplivajo na potek krize, in obsega organizacijo, priprave, ukrepe in razporeditev virov za njeno obvladovanje. Krizno upravljanje se običajno odvija v organizacijskem kaosu, pod pritiskom množičnih občil, v stresnih razmerah in ob pomanjkanju natančnih informacij. Spremembe narave in konteksta sodobnih kriz pa krizno upravljanje in vodenje še otežujejo, saj so sodobne krize izjemno kompleksne, učinkujejo preko različnih »meja«, se povezujejo z drugimi pomembnimi problemi in so praviloma dolgotrajne.

Avtorja Polič in Kranjčec (2002) zagovarjata stališče, da se krizno upravljanje in vodenje začne na točki, ko je bil nadzor nad dogodki izgubljen. Tako je naloga kriznega upravljanja in vodenja preprečevanje izgube nadzora, kjer in kadar je to možno, omejevanje škode in obnavljanje nadzora, kadar je izgubljen.

Pri kriznem upravljanju in vodenju ni pomemben zgolj odziv na že nastalo krizo, ampak tudi preventivno delovanje in analiziranje odziva na krizo. V tem smislu govorimo o predkrizni, krizni in pokrizni strukturiranosti kriznega upravljanja in vodenja. Vsako od teh ravni zaznamujejo faze delovanja oziroma mehanizmi kriznega upravljanja in vodenja, med katerimi so najpomembnejši:

- *mehanizmi za sprotno in vnaprejšnje ocenjevanje ogrožanja varnosti in interesov oziroma kriznih dejavnikov (identifikacija ogrožanja oziroma krize),*
- *mehanizmi za krizno opozarjanje ključnih oseb v državi,*
- *mehanizmi za krizno odločanje (identifikacija možnih kriznih rešitev, izbira ene izmed možnih rešitev),*
- *mehanizmi za krizno načrtovanje (načrtovanje izvedbe krizne rešitve),*
- *mehanizmi za izvajanja kriznih operacij in*
- *mehanizmi za pokrizno analiziranje in vrednotenje (Prezelj, 2005).*

V tradicionalističnem smislu je krizno upravljanje in vodenje opredeljeno kot prizadevanje za nadzor nad dogodki, da ne bi prišlo do vojne ali nasilja. V tem pogledu je pomembna tudi teza, da krizno upravljanje in vodenje sledi razvoju koncepta krize (Rossenthal in Kouzmin v Prezelj, 2005). Koncept kriznega upravljanja in vodenja se torej spreminja vzporedno s konceptom krize. Hkrati lahko ugotovimo, da je krizno upravljanje in vodenje postalo večdimenzionalni pojav, tako kot se je to zgodilo s samim konceptom krize. Prezelj (2005) krizno upravljanje in vodenje deli na:

- *predkrizno fazo preventive in pripravljenosti,*
- *krizno fazo, kamor sodi neposredno odgovarjanje na krizo in*
- *pokrizno fazo obnove (ko je najpomembnejše t. i. krizno učenje)*⁷.

Jedro kriznih dejavnosti se seveda izvaja med krizo, potem ko referenčni objekt zazna neko situacijo kot krizno, vendar pa je krizno upravljanje in vodenje v najširšem smislu več kot zgolj neposredno krizno reagiranje. Pri tem je potrebno razumeti, da je krizno upravljanje in vodenje usmerjeno na kratkotrajno nadziranje krize in se le redko osredotoča na dolgoročne rešitve.

Poleg navedenega lahko identificiramo številne ravni kriznega upravljanja in vodenja, ki temeljijo na obsegu škode oziroma krize, subjektivnem občutku prizadetosti ali pa na vključenosti kriznih akterjev (krizno upravljanje in vodenje na individualni, skupinski, organizacijski, lokalni, regijski, nacionalni in mednarodni ravni). Logično bi bilo, da so ravni krize hkrati tudi ravni kriznega upravljanja in vodenja, vendar temu ni tako. Pogosto se na primer z lokalnimi krizami iz različnih vzrokov (premalo finančnih sredstev, uničenje lokalnih virov, ogrožanje nacionalne varnosti) ukvarja višji nacionalni nivo (Prezelj, 2005: 34–35).

⁷ Polič in Kranjčec (2002) povzemata avtorja Fearn – Banksa, ki govori o petih značilnih stopnjah ali fazah krize:

1. odkrivanje – odkrivanje opozorilnih znakov (če so znani), na katere mora biti organizacija (družba) pozorna, saj lahko njihovo pravočasno odkrivanje prepreči krizo;
2. preprečevanje/priprava – dejavnosti, s katerimi se poskuša preprečiti izbruh krize oziroma ogrožene pripraviti na ustrezno ukrepanje;
3. obvladovanje – prizadevanja za omejitev trajanja in/ali širjenja krize;
4. okrevanje – skupnost, ki jo je kriza prizadela, se skuša vrniti v normalno stanje oziroma v običajni potek vsakdanjika;
5. učenje – z analizo krize pridemo do spoznanj, s pomočjo katerih lahko preprečimo ali pa vsaj ublažimo posledice prihodnje podobe krize.

Možetova (2006) pa med drugimi navaja tudi avtorja Coombsa, ki prepoznava le štiri dejavnike kriznega upravljanja in vodenja: preprečevanje, pripravo, ukrepanje in učenje.

Na podlagi ugotovljenega lahko krizno upravljanje in vodenje opredelimo tudi v netradicionalnem smislu kot bolj ali manj organizirane dejavnosti, ki so usmerjene v reševanje ali obvladovanje kakršnekoli krize.

Kot opozarja avtor Prezelj (2005) na pojmovanje termina krizni menedžment, lahko tudi v kontekstu tega dela pojem krizno upravljanje in vodenje razumemo na dva načina. Zagotovo je napačna predstava tista, ki razume pojem upravljanja in vodenja krize kot sposobnost s ciljem uravnavati njene učinke po lastni želji. Teoretično je to sicer mogoče v povsem izoliranem okolju, vendar gre v obravnavanem primeru za tisto dejavnost, katere namen je obvladovanje krize.

3.2.2. PERCEPTIVNO KRIZNO UPRAVLJANJE IN VODENJE

Do perceptivnega kriznega upravljanja in vodenja prihaja v realnem okolju, ob specifičnih okoliščinah. V prvi vrsti gre za napačno oceno okoliščin in nesistemski pristop pri delovanju (uporabi se le toliko kriznih elementov, da se zagotovi primeren odziv).

Upravičenost perceptivnega kriznega upravljanja in vodenja je z zornega kota laičnega opazovalca brez dvoma na mestu, saj so v okolju zaznane identične okoliščine, značilne za krizo (organizacijski kaos, pritisk medijev, stres odločevalcev, nenatančne informacije ipd.). Zato je težko potegniti mejo ločnico, na kateri točki je dejansko prišlo do (sistemskega) kriznega upravljanja in vodenja.

Na prvi pogled gre za soočenje s krizo, saj odločevalec zaradi svojih psiholoških značilnosti spoznavnega procesa, pa tudi zaradi izkušenj, predznanja in občutka nemoči prične ravnati v skladu z mehanizmi kriznega upravljanja in vodenja. Ti so odvisni od njegovega položaja in odločevalske moči. Pri tem ima pomembno vlogo

skrb za ugled organizacije, ki je v slovenski policiji zaradi pogosto kritičnih medijskih prispevkov še posebej poudarjena⁸.

Pri perceptivnem kriznem upravljanju in vodenju ne moremo govoriti o odzivu na kompleksne dogodke, ki segajo preko meja, temveč gre prvenstveno za odgovor na nastale lokalne dogodke ali za dogodke z veliko stopnjo tveganja.

Medtem ko Polič in Kranjčec (2002) zastopata stališče, da se krizno upravljanje in vodenje začne s točke, ko je bil nadzor nad dogodki izgubljen, pa gre pri perceptivnem kriznem upravljanju in vodenju za dogodke, ki so v fazi obvladovanja, vendar z veliko neznankami, ali pa je opozorilo na prihajajoči dogodek tako resno, da vliva strah in pričakovanje po najhujšem.

Pri perceptivnem kriznem upravljanju in vodenju bi lahko govorili tudi o prehitrem ali pretiranem odzivu na dogodke z mehanizmi kriznega upravljanja in vodenja, na podlagi polinformacij in predvsem individualno-psiholoških značilnosti odločevalca.

Perceptivno krizno upravljanje in vodenje bi lahko enačili s povečanim obsegom dela, ko se gostijo dogodki, na katere bi bilo potrebno sočasno reagirati, ali ko se pojavi dogodek, ki zahteva kompleksnejši pristop. Gre za prisotnost stresa in v manjši meri časovnega pritiska.

Pri perceptivnem kriznem upravljanju in vodenju gre za obvladovanje zahtevnejših dogodkov ali niza dogodkov in ne za obstoj krize. O perceptivnem kriznem upravljanju in vodenju govorimo takrat, ko prenapljena odločitev, da je neki dogodek prerasel v krizo, povzroči, da se prične z izvajanjem dela mehanizmov kriznega upravljanja in vodenja.

⁸ Skrb za ugled organizacije je v slovenski policiji tako centralizirana, da o načinu komuniciranja ali obsegu posredovanih podatkov javnosti pogosto odločajo najvišji odločevalci v hierarhiji. Pridobitev statističnih podatkov, izdaja dovoljenja za anketiranje ali intervju (tudi za študijske namene) je na primer v pristojnosti službe Generalnega direktorja policije.

3.3. VARNOST

Osnovna naloga policijske organizacije je zagotavljanje varnosti. Obstoje nevarnosti pomeni potrebo po organiziranem delovanju policije in uporabo različnih metod in oblik dela za vzpostavitev prvotnega stanja. Kdaj nevarnost preseže okvire predvidenih oblik delovanja in tako preraste v krizo je odvisno od vrste dejavnikov, opisanih v predhodnih poglavjih. Zagotovo pa razumevanje pojma varnosti in ocena ogroženosti referenčnega objekta vplivata na presojo o obstoju krize.

Mitar (2003) navaja, da je Arnold Wolfers že leta 1962 opredelil varnost kot objektivno stanje odsotnosti groženj pridobljenim vrednotam in kot subjektivno odsotnost strahu, da bodo te vrednote napadene. Tako je že Wolfers podal osnovno teoretsko definicijo varnosti kot odsotnost groženj pridobljenim vrednotam, pri čemer je še poudaril, da je le-te (vrednote in grožnje) potrebno podrobneje opredeliti, če hočemo določiti cilje in sredstva politike. Med prvimi je v začetku osemdesetih let predlagal razširitev pojmovanja varnosti Buzan (1991). Pri tem je Buzan (s sklicevanjem na Galilejevo razpravo o značilnostih tako imenovanih evaluativnih konceptov) označil pojem varnosti kot »bistveno sporen koncept«, za katerega je značilno, da ni mogoče natančno opredeliti njegovega pomena z nobeno količino argumentov.

Različni avtorji so potem vključili različne operacionalizacije pojma varnosti v različne sodobne teorije varnosti, ki podajajo različne podobe varnosti⁹. Pri tem so te teorije razvrščali v različne skupine¹⁰.

Terminološke opredelitve družbenih pojavov v varnostnih in obramboslovnih študijah se pogosto srečujejo z nezadostno in dvoumno opredeljenostjo. Takšen primer je tudi v primeru varnosti, ko jo opredeljujemo z vidika negativnega družbenega pojava. Prezelj (2001) ugotavlja, da je ključni vzrok za to kognitivna dilema, povezana s pojavom varnosti. Meni, da odločitev, kaj varnost je, temelji na subjektivnih prvinah, kot so politika, morala, ideologija ipd¹¹. V tem smislu realne grožnje varnosti niso nujno tudi zaznane grožnje varnosti, prav tako pa tudi realno varnostno stanje izbranega referenčnega objekta (posameznika, družbe, države, mednarodne skupnosti itd.) ne ustreza nujno njegovi zaznani varnosti. Ena izmed mnogih posledic prikazane kognitivne dileme je v tem, da dosedanja teoretična in empirična proučevanja pojava varnosti in ogrožanja varnosti odražajo neenotno razumevanje teh pojavov.

Z izbiro ustreznega referenčnega objekta varnosti so povezane tudi različne smeri širitve pojma varnosti, kar je razvidno iz prikazane tabele v nadaljevanju (Møller, 2000).

⁹ O policiji in varnosti (v Republiki Sloveniji) je med drugimi pisal tudi Anželj (2001) – glej seznam literature.

¹⁰ Na področju mednarodnih odnosov, kamor je uvrščeno področje varnostnih študij, je znano razvrščanje teorij v tri razprave (Terriff in ostali, 1999: 13). Prva razprava je potekala med utopisti (prevladovali naj bi po prvi svetovni vojni) in med realisti (ki so postali prevladujoči pred začetkom druge svetovne vojne), druga razprava se je začela v šestdesetih letih kot razprava med zgodovinskim in znanstvenim (behaviorističnim) pristopom, tretja razprava pa se je začela z transnacionalnim izzivom realizmu v sedemdesetih letih in traja še danes. Bistvo te tretje razprave je v tem, da je sestavljena iz treh razprav (razprava neorealitov proti neoliberalizmu, razprava strukturalistov in razprava postpozitivizma). Zavedati se moramo pomembnosti razlikovanja navedenih razprav, ker poudarjajo različne perspektive, ki temeljijo na različnih epistemologijah. Pogoste so teorije, ki gradijo na predpostavkah pozitivistične epistemologije (poudarjanje materialnih dejavnikov), prav tako pa tudi teorije, ki gradijo na predpostavkah relativizma (poudarjanje vloge idej in kulture), v novejšem času pa poteka razvoj teorij, ki poskušajo upoštevati tako materialno in nematerialne dejavnike na temelju predpostavk epistemološkega (kritičnega) realizma (Mitar, 2003). Različne teoretske razprave in epistemologije so botrovale razvoju različnih konceptov varnosti, pri čemer se je s koncem hladne vojne okrepilo vprašanje osnovnega subjekta (referenčnega objekta), na katerega se pojem varnosti nanaša.

¹¹ Prezelj to ugotovitev povzema po Buzanu in Patmanu.

NAČIN ŠIRITVE				
Stopnja širitve	Naziv	Varnost koga? Središče pozornosti	Varnost česa? Ogrožena vrednota	Varnost pred kom ali čim? Viri ogrožanja
Ni razširitve	Nacionalna varnost	Država	Suverenost	Druge države
			Teritorialna celovitost	Akterji pod ravniyo države
Postopna razširitev	Societalna varnost	Narodi Družbene skupine	Nacionalna enotnost Identiteta	(Države) Narodi Migranti Tuje kulture
Radikalna	Človekova varnost	Posamezniki Človeštvo	Preživetje Kvaliteta življenja	Država Globalizacija Narava
Ekstremno radikalna	Okoljska varnost	Ekosistem	Trajnostni razvoj	Človeštvo

Preglednica 3.3.1: Razširjeni koncepti varnosti (Møller, 2000)

Pri ogrožanju varnosti referenčnega objekta mnogokrat naletimo na različne kontekstualne okvire ogrožanja. Grožnja izbranemu referenčnemu objektu se lahko namreč nanaša na njegovo:

1. varnost,
2. interes,
3. stabilnost,
4. mir ali
5. vrednote,

kar je označeno z izrazi, kot so "grožnja varnosti", "grožnja interesom", "grožnja stabilnosti", "grožnja miru", "grožnja vrednotam", ali pa kar

6. kot grožnja referenčnemu objektu (npr. grožnja posamezniku, državi, družbi, narodu, mednarodni skupnosti, okolju itn.).

Pomen različnih kontekstualnih okvirov vsekakor ni identičen. Kontekstualni pomen ogrožanja izbranega referenčnega objekta je odvisen od našega pojmovanja same varnosti, interesov, stabilnosti, miru in vrednot (Prezelj, 2001).

Prav različna razumevanja pojma varnosti (oziroma njene ogroženosti) vplivajo na različna ocenjevanja obstoja krize. Baldwin (1997: 12-18) je v svoji razpravi sistematično opredelil temeljna vprašanja, ki se nanašajo na koncept varnosti¹². Terriffa (1999: 3) svoja razmišljanja opredeli na teoretično zastavljenih vprašanjih¹³, katerih odgovori že ponujajo čistejšo sliko možnosti obstoja kriznega dogodka. Ta vprašanja so namreč osnova sodobnih razprav o pojmu varnosti.

Sodobne teoretične razprave so se razvijale v smeri opredeljevanja groženj, opredeljevanja različnih redefiniranih pojmov varnosti, uporabe različnih analiz preučevanja ipd.

3.3.1. VARNOST IN NJENA VREDNOST/CENA

Da je varnost nekaj pozitivnega, nekaj, kar je dobro imeti, kar je nujno imeti, se ne zdi vprašljivo. Varnost je navsezadnje kot pravna dobrina, zaščiten s številnimi

¹² Varnost za koga, varnost za katere vrednote, koliko varnosti, varnost pred katerimi grožnjami, varnost s katerimi sredstvi, varnost s kakšnimi stroški in varnost v katerem časovnem obdobju.

¹³ Izpostavili so naslednja vprašanja: kdo je referenčni subjekt ali objekt varnosti (država, skupine na osnovi narodnosti ali spola, posameznik), kdo in/ali kaj ogroža varnost (država, grožnje iz okolja ali akterji nedežavnega značaja), kdo zagotavlja (oz. skrbi za) varnost in s kakšnimi sredstvi je možno in želeno skrbeti za varnost.

zakoni, tudi s kazenskim. V slednjem je varnost zaščiten z inkriminacijami poškodovanj posameznikovega telesa ali življenja, pa tudi z zavarovanjem njegovega subjektivnega občutka varnosti oz. nedotakljivosti (npr. s kriminalizacijo kršitev nedotakljivosti stanovanja). Kazenskopravno zaščiten je tudi varnost ljudi kot množice ali splošna varnost in nasploh varnost pred različnimi neupravičenimi, škodljivimi posegi v posameznikovo fizično ali mentalno oziroma duševno blagostanje (npr. razžalitev, obrekovanje), protipravnimi posegi v materialne in nematerialne dobrine. Nenazadnje je zagotavljanje varnosti do določene mere obvezno, ko nas ogrožajo naravne nesreče.

Ne glede na vse navedeno pa ne gre zanikati dejstva, da določeno varnost vsaj do neke meje pač potrebujemo in si jo zato želimo (Peršak, 2006: 332). Še več. Pričakujemo, da nam bo ustrezen nivo varnosti zagotovljen, ne glede na ceno in sredstva, ki jih bo družba za to porabila. Takšne obveznosti in pričakovanja obligirajo policijsko organizacijo, da skrbi za ustrezno raven varnosti.

Po Maslowovi (1970) petstopenjski hierarhiji potreb je varnost na drugem mestu, takoj za zadovoljitvijo fizioloških potreb. Avtor poudarja, da nam v primeru, ko potrebe nižjega ranga (npr. potreba po varnosti) niso zadovoljene, postanejo potrebe višjega ranga (npr. po pripadnosti, ugledu, spoštovanju in samoaktualizaciji) manj pomembne, saj se posameznik osredotoči na zadovoljevanje bolj osnovnih potreb. To ne pomeni, da so omenjene potrebe višjega ranga manj pomembne, le da se nam zdijo manj pomembne, kadar temeljne potrebe niso zadovoljene. Če nas tako skrbi za lastno varnost (potrebo drugega ranga), nam je malo ali manj mar za samorealizacijo ali samoaktualizacijo (za katero potrebujemo svobodo oz. svoboščine kot pravno-politično ubeseditev te svobode).

Iz navedenega lahko razberemo, kako pomembno je v družbi zagotavljati pričakovano varnost. Ob tem se kaže pomembnost policijske organizacije, ki se srečuje z vedno novimi preizkušnjami in dilemami na področju zagotavljanja ustreznega (pričakovanega) nivoja varnosti s spoštovanjem ključnih demokratičnih načel sodobne družbe.

4. DEJAVNIKI, KI VPLIVAJO NA KAKOVOST VODENJA V KRIZAH

Pravi vodje se morajo pri odločanju ob konkretnem dogodku zavedati nekaterih dejavnikov, ki lahko vplivajo na kakovost in uspešnost opravljenega dela. Že v uvodu tega magistrskega dela je predstavljena teorija t. i. »percepcijske organizacije« in pomembnost zaznavnih in spoznavnih sposobnosti (predvidevanj) odločevalcev pri pripravah in soočenju s krizo. Ker je policija, ob poudarjeni skrbi za lasten ugled, podobna značilnostim takih organizacij, je pomembno, da se odločevalci zavedajo tudi nekaterih psiholoških dejavnikov, ki vplivajo na perceptivno in sistemsko krizno upravljanje in vodenje. Poleg predhodnih znanj, primernem vrednotenju dogodka ter jasnih pričakovanj notranje in zunanje javnosti so pomembni tudi psihološki dejavniki, ki vplivajo na odločevalca in ljudi okoli njega.

Kako se bodo ljudje obnašali v krizi, je odvisno od tega, kako krizo zaznavajo. Če bi bili vsi ljudje racionalno misleči, potem krize sploh ne bi bile tako pomembne. Pogosto pa resnična kriza ni to, kar se dejansko zgodi, temveč to, kar ljudje mislijo, da se je zgodilo. Na razplet krize vpliva njihovo zaznavanje nastalega položaja in ne zgolj dejstva.

Pred sprejemom odločitve, da je neki pričakovan dogodek ali dogodek, ki se je zgodil, takšen dogodek, za katerega je potrebno uporabiti mehanizme kriznega upravljanja in vodenja, bi se odločevalci morali zavedati nekaterih psiholoških dejstev in predvsem dejavnikov, ki so opisani v nadaljevanju.

Pri tem velja te dejavnike razdeliti na tiste, ki opredeljujejo zaznavanje kriznega dogodka, in tiste, ki govorijo o konfliktih.

1. **Zaznavanje kriznega dogodka** je povezano s t. i. »zaznavnim paradoksom«, ki govori o tem, da imajo ljudje kljub izboljševanju razmer pogosto občutek, da gre vse narobe. Praviloma vidimo stvari slabše, kot so v resnici, s tem pa se povečuje občutek ogroženosti. Mnogo bolj nas prestrašijo nepričakovane stvari, še posebej tiste, na katere nimamo vpliva (Novak, 2001: 128). Strokovnjaki tudi

trdijo, da velika objektivna nevarnost ni nujno povezana z ustrezno subjektivno zaznavo (predvsem na področjih, kjer se ljudje pogosteje srečujejo s kriznimi dogodki). Vzrok takšnemu ravnanju je v majhni pogostnosti takih dogodkov na nekem območju, majhni možnosti nadzora nad dogodki in dvoumnem obveščanju ljudi. Ljudje se s temi vprašanji soočajo na različne načine. Medtem ko nekateri povsem odstranijo nevarnost iz svojih zaznav, se drugi čutijo nemočne, da bi karkoli naredili (Polič, 1994: 139-140). Seveda pa obstajajo ljudje, ki bodo ukrepali. Pri tem je pomembna tudi osebna ranljivost posameznika. Krizni dogodki tako lahko pripeljejo do stresnih situacij in kasneje do posttravmatske stresne motnje (Polič, 1994: 29). Vedenje posameznikov med kriznim dogodkom je različno in je odvisno predvsem od osebnih lastnosti posameznika (Zvonarevič, 1989: 693). Te pa temeljijo na adekvatnem obnašanju, znanju, egocentričnosti ali alocentričnosti in aktivnem ali pasivnem ravnanju (Novak, 2001: 129). Ena izmed oblik vedenja posameznika med kriznim dogodkom je panika, ki se lahko manifestira v obliki divjega bega do popolne paralize dejavnosti. Zvonarevič (1989) meni, da je panika oblika množičnega vedenja, pri katerem gre za nerazumen fizični ali psihološki beg s kraja nevarnosti. Osebe ne zanima več skupnost, ampak le njena lastna varnost. Beg je najbrž ena najbolj izstopajočih značilnosti paničnega vedenja. Panični beg ni brezglavi beg, temveč je pogojen z naučenimi vzorci vedenja in vzorci socialne interakcije (Polič, 1994: 123). Druga pomembna oblika vedenja med kriznim dogodkom je pripisovanje krivde. Ta oblika ima svojo podlago v govoricah, ki nastajajo med samim kriznim dogodkom in v sodobnih načinih komuniciranja, kjer se za vsako ceno išče odgovornega za nastale posledice, t. i. »krivca«. Gre za iskanje zadovoljive razlage za dogodek, ki ne more biti pojasnjen na običajen način. Pripisovanje krivde pogosto zmanjšuje stres, ki ga ljudje doživljajo in daje občutek nadzora nad prihodnjim dogajanjem (Polič, 1994: 136-137). Pri zaznavanju krize je pomembno tudi vedenje skupine med krizo, kar je značilen socialni refleks, notranji nagib, ki omogoča družbam, da preživijo. Tako so tudi "rojeni vodje", od katerih je najbolj odvisno reševanje krize, eden od elementov socialnega refleksa. Ena glavnih in najbolj pogostih značilnosti obnašanja skupine ljudi med krizo pa je kolektivni stres. O kolektivnem stresu govorimo, kadar manjši ali večji del pripadnikov neke

socialne skupine hkrati ali v kratkem časovnem zaporedju zazna, da je ogrožen sam ali skupina, ki ji pripada. Gre za po obsegu in posledicah večje krizne dogodke (npr. potres, epidemija, jedrska nesreča, vojna ipd.), saj je število žrtev najvažnejša dimenzija kolektivnega stresa (Novak, 2001: 130-131). Omeniti velja tudi vedenje javnosti med kriznim dogodkom. Nedvomno je, da se ljudje med kriznim dogodkom začnejo obnašati drugače, kot sicer. To velja za osebe, ki aktivno sodelujejo pri kriznem upravljanju in vodenju, in za ostale osebe, vpletene v takšen dogodek. Gre za pozitivno ali pa negativno dejavnost, odvisno, v katero smer se posameznik ali skupina nagiba. Takšno pa je tudi vedenje vodstva. Novak (2001) pri opredeljevanju napak vodstva, ki vodijo v propad, povzema avtorja Weitzela in Jonssona. Pri tem govori o fazah zaslepljenosti, pasivnosti, napačnih odločitev, krize in propada. Seveda se vodstvo lahko odziva na različne načine, tudi z ukrepi za soočenje s krizo. V nadaljevanju je pomembno omeniti tudi vedenje zaposlenih, ki se ravno tako spreminja z nastankom kriznega dogodka. V veliki meri je njihovo vedenje odvisno od vedenja vodstva, nekateri pa pri tem vidijo priložnost za osebno dokazovanje, pridobivanje osebne koristi, upiranje vodstvu, iskanju nove zaposlitve ipd. Predvsem pa so vsi zaposleni med krizo prestrašeni in negotovi, še posebej takrat, kadar nimajo na voljo dovolj "pravih" informacij in zato čedalje bolj zaupajo govoricam (Novak, 2001: 135). Kot zadnje velja izpostaviti še vedenje zunanje javnosti. Zunanja javnost lahko prične iskati druge ponudnike storitev, organizacija pa se pod pritiskom množičnih medijev ukvarja z manj pomembnimi zadevami (pojasnjevanjem), ki ne prispevajo k hitrejši sanaciji¹⁴.

2. **Konflikti**

Krizno upravljanje in vodenje zahteva bolj ali manj intenzivno sodelovanje med vključenimi akterji, mnogokrat pa povzroči konflikt med njimi oziroma se izvaja pod vplivom že obstoječega konflikta (Malešič, 2004: 442). Tako kot konfliktne situacije pogosto pripeljejo do krize, pa so tudi krizne situacije lahko povod za nastanek medsebojnih konfliktov. Sposobnost pravočasnega zaznavanja in

¹⁴ Glej tudi podpoglavje: Skrb za ugled ali približevanje ideji »percepcijske organizacije«.

odpravljanja tovrstnih predvsem medosebnih konfliktov je zato nedvomno zaželena lastnost za uspešno soočanje s krizno situacijo. K temu nedvomno prispeva poznavanje mehanizmov reševanja konfliktov in primernih načinov soočenja z njimi. Konflikt izhaja iz interakcije med osebami, pri katerih gre ponavadi tudi za nestrinjanje, različnost idej ali interesov (Novak, 2001: 106). Ni nujno, da je vsak konflikt negativen, vendar je pri kriznem upravljanju in vodenju v nasprotju z vsakodnevnim življenjem organizacije zaželeno, da se kar v največji meri izogibamo konfliktom. Razlog je predvsem v tem, da se pri konfliktu izgubi precej časa, energije in kreativnosti (Novak, 2001: 106). Konflikt je torej interakcija soodvisnih ljudi ali skupin, ki doživljajo nezdružljivost ciljev oziroma oviranje pri doseganju ciljev. Ni pomembno, ali neko oviranje ciljev res obstaja ali ne, pomembno je, da to doživljamo. Soodvisnost obstaja vedno takrat, kadar smo sicer neodvisni pri opravljanju nalog, vendar je rezultat dela odvisen še od nekoga drugega (Zvonarević, 1989: 186).

Obnašanje ljudi v kriznih razmerah in vpliv na njihovo vodenje je pomembna okoliščina, ki se je morajo odločevalci še kako zavedati. S sprejetjem nekih okoliščin dogodka za krizne, se to nedvomno manifestira na okolico (na podrejene in ostale udeležence). Zato je pomembno zavedanje, kaj takšna odločitev pomeni za organizacijo in za okolje, v katerem je bila sprejeta.

Ker je za perceptivno krizno upravljanje in vodenje značilna prenagljena odločitev, je to še toliko bolj pomembno.

5. ORGANIZIRANOST SLOVENSKE POLICIJE

V prvi vrsti je potrebno za ustrezno razumevanje kompleksnosti obravnavane teme, predstaviti organiziranost slovenske policije in njeno organizacijsko strukturo, ki jo ureja trenutno veljavna zakonodaja¹⁵. Razumevanje zapletene organizacijske strukture¹⁶ je nujno potrebno za razumevanje sistema kriznega upravljanja in vodenja v policiji.

Organiziranost policije je opredeljena v Zakonu o policiji¹⁷, ki predpisuje, da je policija organ v sestavi MNZ RS, ki opravlja naloge določene z ZPOL in z drugimi zakonskimi in podzakonskimi predpisi¹⁸.

5.1. TRINIVOJSKA ORGANIZIRANOST POLICIJE

Policijo sestavljajo generalna policijska uprava, policijske uprave in policijske postaje. Sedež policije je v Ljubljani¹⁹.

Policijo vodi generalni direktor policije, ki vodi tudi delo generalne policijske uprave²⁰.

Generalna policijska uprava opravlja naslednje naloge²¹:

- Spremlja, analizira in ocenjuje varnostne razmere, ugotavlja stanje na področju izvrševanja policijskih nalog, vodi, usmerja in usklajuje delo policijskih uprav,

¹⁵ Pri tem niso upoštevane (trenutno še nedorečene) spremembe, ki bodo sledile uvedbi pokrajin.

¹⁶ Funkcionalna razvejanost policijske organizacije je razvidna tudi iz organigramov državnega in regionalnega nivoja, ki so ažurirani dostopni na spletni strani:

<http://www.policija.si/portal/organiziranost/index.php?submenuid=001>

¹⁷ V nadaljevanju ZPOL, katerega zadnje uradno prečiščeno besedilo (UPB6) je bilo objavljeno v Uradnem listu Republike Slovenije, številka 107, dne 17. 10. 2006.

¹⁸ 1. člen ZPOL.

¹⁹ 4. člen ZPOL.

²⁰ 5. člen ZPOL.

²¹ 6. člen ZPOL.

zagotavlja strokovno in tehnično pomoč, nadzoruje njihovo delo, skrbi za izpopolnjevanje organiziranosti sistema in metod dela, skrbi za delovanje policije v izrednem stanju ali v vojni, skrbi za zakonito izvrševanje predpisov s področja dela policije ter izvaja ukrepe za učinkovito delovanje policije.

- Ukrepa na področju zatiranja kriminalitete, varnosti prometa, mejnih zadev in tujcev, javnega reda v primerih, ko je potrebno usklajeno delovanje na širšem območju, in odloča na drugi stopnji v zadevah prehajanja čez državno mejo.
- Organizira, vodi in izvaja varovanje določenih oseb, organov, objektov, okolišev, delovnih mest in tajnih podatkov.
- Opravlja kriminalistično tehnična in laboratorijska raziskovanja ter daje strokovna mnenja s tega področja.
- Skrbi za izvajanje mednarodnih sporazumov s področja nalog policije.
- Sodeluje s policijami tujih držav in z mednarodnimi organizacijami s področja dela policije.
- Zbira, obdeluje, posreduje in hrani podatke s področja dela policije ter upravlja z informacijskim in telekomunikacijskim sistemom policije.
- Skrbi za informiranje pristojnih državnih organov in javnosti o delu policije, o aktualnih varnostnih vprašanjih in varnostnih razmerah.
- Skrbi za zaposlovanje policistov in drugih delavcev v policiji, jih razporeja ter organizira in vodi strokovno izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje.
- Predlaga in izvaja finančne načrte in predlaga načrte nabav policije, upravlja in skrbi za tekoče vzdrževanje zgradb, naprav in opreme, zagotavlja oskrbo policijskih enot, odloča o reševanju stanovanjskih vprašanj delavcev policije ter opravlja naloge na področju pisarniškega poslovanja.
- Določa sistemizacijo, standardizacijo in tipizacijo materialno tehničnih sredstev in opreme policije ter poslovnih in drugih prostorov in njihove opreme.
- V okviru odobrenih finančnih sredstev načrtuje, razporeja in skrbi za racionalno in namensko porabo.
- Opravlja druge naloge s področja dela policije, ki jih določa zakon ali drug predpis, izdan na podlagi zakona.

Naloge generalne policijske uprave opravljajo notranje organizacijske enote. Vodje notranjih organizacijskih enot so za svoje delo, stanje v enoti in delo notranje organizacijske enote odgovorni generalnemu direktorju policije.

Če generalna policijska uprava ugotovi, da policijska uprava ne izvršuje svojih nalog oziroma jih ne izvršuje pravilno ali pravočasno, mora na to opozoriti direktorja policijske uprave in mu naložiti, da zagotovi izvrševanje njenih nalog oziroma da odpravi ugotovljene nepravilnosti v roku, ki mu ga določi.

Generalna policijska uprava lahko neposredno prevzame posamezno nalogo ali vrsto nalog iz pristojnosti policijske uprave, kadar oceni, da je to potrebno.

Policijska uprava²² opravlja naslednje naloge²³:

- Usklajuje in usmerja delo policijskih postaj, jim daje strokovna navodila, izvaja nadzor nad njihovim delom ter jim zagotavlja strokovno pomoč.
- Odkriva in preiskuje določena kazniva dejanja, odkriva in prijema storilce takih dejanj in jih izroča pristojnim organom.
- Zagotavlja izvajanje nalog s področja javnega reda, ko je potrebno usklajeno delovanje na območju uprave ali ko gre za hujše kršitve javnega reda.
- Zagotavlja in izvaja določene naloge s področja urejanja in nadzora prometa, ko je potrebno usklajeno delovanje na širšem območju uprave.
- Opravlja določene naloge s področja varovanja določenih oseb in objektov.
- Zagotavlja in izvaja določene naloge za mejno kontrolo in varovanje državne meje.
- Izvaja postopke s tujci.
- Sodeluje z obmejnimi policijskimi organi sosednjih držav.
- Izdaja na prvi stopnji odločbe v zadevah prehajanja čez državno mejo.

²² V Republiki Sloveniji je ustanovljenih 11 policijskih uprav (PU Celje, PU Kranj, PU Krško, PU Koper, PU Ljubljana, PU Maribor, PU Murska Sobota, PU Nova Gorica, PU Novo mesto, PU Postojna in PU Slovenj Gradec).

²³ 9. člen ZPOL.

- Opravlja določene naloge s področja delovanja policije v izrednem stanju ali v vojni.
- Izvaja določene naloge vzdrževanja informacijskega in telekomunikacijskega sistema policije.
- Opravlja določene naloge s področja delovnih razmerij, strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja, finančnih in materialnih zadev, tekočega vzdrževanja objektov in materialno tehničnih sredstev.
- Opravlja druge naloge s področja dela policije, ki jih določa zakon ali drug predpis, izdan na podlagi zakona.

Policijska uprava opravlja naloge v notranjih organizacijskih enotah. Vodje notranjih organizacijskih enot so za svoje delo, stanje v enoti in delo notranje organizacijske enote odgovorni direktorju policijske uprave.

Če policijska uprava ugotovi, da policijska postaja ne izvršuje svojih nalog oziroma jih ne izvršuje pravilno ali pravočasno, mora na to opozoriti komandirja policijske postaje in mu naložiti, da zagotovi izvrševanje njenih nalog oziroma da odpravi ugotovljene nepravilnosti v roku, ki mu ga določi.

Policijska uprava lahko neposredno prevzame posamezno nalogo ali vrsto nalog iz pristojnosti policijske postaje, kadar oceni, da je to potrebno.

V hierarhiji najnižja organizacijska enota policije je **policijska postaja**, ki je območna organizacijska enota, ustanovljena za neposredno opravljanje nalog policije na določenem območju ali za določeno področje dela policijske uprave²⁴.

Poleg navedenega pa ZPOL²⁵ predvideva, da lahko generalni direktor policije za občasno opravljanje določenih nalog ali za izvedbo posamezne naloge policije

²⁴ Zakon ne določa konkretnih nalog (tako kot za regijski ali državni nivo) – glej 10. člen ZPOL.

²⁵ 13. člen ZPOL.

ustanovi **posebno policijsko enoto** ter določi njene naloge, način delovanja in uporabo.

V praksi je ta enota ustanovljena in se kontinuirano usposablja. Naloge pa izvaja samo takrat (govorimo o sklicu enote), ko to narekujejo varnostne razmere.

Posebno policijsko enoto sestavljajo določeni policisti, ki sicer opravljajo delo bodisi na policijskih postajah, policijski upravi ali generalni policijski upravi. Ti policisti morajo opraviti posebno usposabljanje, razlikuje pa se tudi njihova oprema in zunanja podoba (uniforma, zaščitna sredstva, vozila ipd.). Policisti v posebni policijski enoti imajo v času sklica in usposabljanja poseben denarni dodatek na urni postavki.

Policija je hierarhična organizacija, z jasno ločenimi pristojnostmi v vertikalnem in horizontalnem smislu. Kljub temu se te pristojnosti iz različnih razlogov prevzemajo in opravijo jih v hierarhiji nadrejeni. Tako se v primerih vodenja policije ob zahtevnejših, predvsem pa medijsko odmevnejših dogodkih v organizaciji išče tiste zaposlene, ki imajo kar največ izkušenj in znanja z določenega področja. Tako ravnanje je v luči skrbi za ugled razumljivo, saj so ravno ti posamezniki zagotovilo, da bodo naloge opravljene strokovno in s kar najmanj negativne publicitete.

6. ZASNOVA KRIZNEGA UPRAVLJANJA V REPUBLIKI SLOVENIJI

V uvodu predstavitve kriznega upravljanja in vodenja v Republiki Sloveniji velja nekaj besed nameniti zgodovinskim dejstvom. Zasnove kriznega upravljanja v Republiki Sloveniji so nastale že v času osamosvajanja Slovenije, ko je takoj ob osamosvojitvi nastala politično-vojaška kriza. Ker se je pričakovalo posredovanje JLA, so se same operativne priprave začele že pred osamosvojitvijo in temeljile na dokaj visoki stopnji medorganizacijskega sodelovanja. Posebno pomemben je bil projekt oblikovanja in delovanja manevrske strukture narodne zaščite (MSNZ)²⁶, saj je šlo za medorganizacijsko operativno strukturo, ki je nastala predvsem zaradi nezmožnosti uradnega upravljanja s Teritorialno obrambo (TO). Poleg Predsedstva Republike Slovenije je bil takrat eden izmed najpomembnejših organov Republiška koordinacijska skupina (RKoS), ki je nastala zaradi dejstva, da slovenska vlada kot koordinacijsko telo ni mogla delovati, saj cela vrsta republiških sekretariatov dejansko ni delovala (Kopač in ostali, 2004: 70). RKoS je bil organ, ki je uskladjal vse obrambne in varnostne priprave in v vojni opravljal naloge štaba vrhovnega poveljnika. V tem času je organ na republiški ravni koordiniral vse vojne operacije teritorialne obrambe, civilne obrambe, organov za notranje zadeve, civilne zaščite in drugih relevantnih akterjev. Ustanovljene so bile tudi koordinacijske podskupine po pokrajinah, ki so služile za zagotavljanje horizontalnega pretoka informacij v pokrajini, zbiranje podatkov o dogajanju v posameznih pokrajinah, izvajale naloge civilne obrambe in koordiniranje pokrajinskih obrambnih priprav. Tako medorganizacijsko sodelovanje se je končalo, ko so republiška koordinacijska skupina in podskupine prenehale z delom nekaj dni po vojni.

Slovenija je morala po osamosvojitvi na novo opredeliti temeljne elemente svoje državnosti in v tem okviru svojega nacionalno varnostnega sistema. Slovenija gradi svoj nacionalno varnostni sistem skozi obrambni (pod)sistem, varnostni (pod)sistem ter (pod)sistem zaščite in reševanja. Resolucija o izhodiščih nacionalne varnosti je že v začetku devetdesetih poudarila, da morajo biti vse dejavnosti obrambe, varnosti ter

²⁶ V tem projektu je odigrala pomembno vlogo tudi takratna milica.

zaščite in reševanja med seboj usklajene in racionalne, in sicer po smotru, času, prostoru, sredstvih in načinu izvajanja (Prezelj, 2005: 286).

Policija je organ varnostnega (pod)sistema, ki skupaj s preostalimi organi (obveščevalne službe, tožilstvo, pravosodni organi ter nadzorni in inšpekcijski organi) skrbi za notranjo varnost. V ta (pod)sistem se vključujejo tudi drugi organi ter institucije z uresničevanjem aktivnosti, ki prispevajo k notranji stabilnosti in varnosti.

Z notranjo varnostjo se zagotavlja preprečevanje in odpravljanje ogrožanja osebne varnosti in premoženja ljudi ter javnega reda, kaznivih dejanj in prekrškov, varovanje državne meje, izvajanje upravno-notranjih zadev, zagotavljanje obveščevalnih informacij ter izvajanje nadzornih in inšpekcijskih nalog ter sodnega varstva. K notranji varnosti prispeva tudi dejavnost zasebnega varstva, sestavljena iz zasebnega varovanja in detektivske dejavnosti, pa tudi druge dejavnosti po posameznih področjih z namenom zagotavljanja splošne varnosti ljudi in premoženja.

Ko govorimo o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, mislimo na varstvo ljudi, premoženja, živali, kulturne dediščine in okolja, ki deluje v miru in v vseh spremenjenih razmerah, tudi v izrednem stanju in vojni. Naloge, ki jih opravlja, so preprečevanje naravnih in drugih nesreč, odkrivanje, spremljanje in opozarjanje na nevarnost nesreč, izvajanje priprav za zaščito in reševanje, neposredno izvajanje zaščite, reševanja in pomoči ter odpravljanje in zmanjševanje posledic teh nesreč.

V izvajanje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami so v okviru svojih pristojnosti, pravic in odgovornosti vključeni tako državljani, društva in druge nevladne organizacije, ki opravljajo dejavnosti, pomembne za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, javne reševalne službe, gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije ter državni organi (torej tudi policija) in lokalne skupnosti. Namensko

organiziran del (pod)sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki opravlja naloge zaščite reševanja in pomoči, je Civilna zaščita²⁷.

Uspešno delovanje v vojni, izrednih razmerah in krizah je mogoče voditi iz centrov, ki podpirajo organe odločanja pri delovanju in vodenju v takšnih razmerah. V tem okviru so v posameznih podsistemi že vzpostavljeni strateški centri za podpiranje dela. V podsistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je vzpostavljen Center za obveščanje Republike Slovenije (CORS), pri MNZ deluje Operativno komunikacijski center (OKC), Generalštab Slovenske vojske pa je vzpostavil Poveljniški center Slovenske vojske (PC SV). Za potrebe odločanja in koordiniranja s strani Vlade Republike Slovenije v kriznih razmerah je bil ustanovljen Nacionalni center za krizno upravljanje (NCKU).

6.1. NACIONALNI CENTER ZA KRIZNO UPRAVLJANJE (NCKU)

1. januarja 2004 je v Republiki Sloveniji začel delovati Nacionalni center za krizno upravljanje (NCKU). Ustanovljen je bil na podlagi ameriške pobude, v okviru katere naj bi bili v državah Srednje in Vzhodne Evrope z ameriško pomočjo na strateški ravni ustanovljeni centri za krizno upravljanje, ki bi zagotovili enotno vodenje v kriznih razmerah na nacionalni ravni, regionalno povezovanje teh držav in izmenjavo informacij za ukrepanje v kriznih razmerah. Za razliko od drugih držav, ki so vse ustanovljale nacionalne vojaške centre za krizno upravljanje, se je naša država odločila za izgradnjo strateškega centra za krizno upravljanje. Za tako obliko centra se je odločila, ker je Slovenska vojska v tistem času že ustanovljala podoben center (Poveljniški center SV) in imela za to zagotovljene finančne vire (Prezelj, 2005: 305).

Za ustanovitev NCKU se je Slovenija odločila zato, ker je bilo ugotovljeno, da s takim centrom bistveno povečujemo zmožnosti za vodenje obrambnega (pod)sistema ter s tem tudi sistema nacionalne varnosti v primeru izrednega stanja, vojne ali drugih

²⁷ Resolucija o strategiji nacionalne varnosti RS.

kriznih situacij. Tako so zagotovljeni ustrezni mehanizmi za učinkovito, pravočasno in usklajeno odločanje pristojnih organov ter s tem učinkovito odzivanje na krizne situacije. Prav tako pomemben motiv za ustanovitev NCKU je v sodelovanju z drugimi nacionalnimi centri kriznega upravljanja in uvajanje NATO-vih postopkov kriznega upravljanja (Prezelj, 2005: 305-306)²⁸.

NCKU je organiziran v sklopu Ministrstva za obrambo, ki zagotavlja tudi kadrovske, materialne, prostorske, finančne in druge pogoje za delo centra. NCKU deluje neprekinjeno in zagotavlja prostorske, tehnične, informacijske in telekomunikacijske pogoje za delo Vlade Republike Slovenije v skladu z zakonom v izrednem in vojnem stanju ter ob pojavih ali dogodkih oziroma krizah, ki lahko pomembno ogrozijo nacionalno varnost²⁹. V skladu z uredbo so naloge NCKU naslednje:

- Zagotavljanje informacijske in komunikacijske povezave za izmenjavo podatkov in informacij z Uradom Predsednika Republike Slovenije, Generalnim sekretariatom Državnega zbora Republike Slovenije, Generalnim sekretariatom Vlade Republike Slovenije, Svetom za nacionalno varnost Republike Slovenije, ministrstvi, vladnimi službami, Operativno komunikacijskim centrom MNZ, Centrom za obveščanje Republike Slovenije, Poveljniškim centrom SV, operativnimi centri in dežurnimi službami drugih državnih organov ter gospodarskimi družbami, zavodi in drugimi organizacijami, ki so po sklepu Vlade posebnega pomena za obrambo.
- Zagotavljanje informacijske in komunikacijske povezave za izmenjavo podatkov in informacij skladno s sprejetimi mednarodnimi obveznostmi države, zagotavljanje prenosa odločitev za izvajanje ukrepov za pripravljenost, povelj za izvajanje mobilizacije in drugih ukrepov, načrtovanih za odzivanje na krizne pojave in dogodke.

²⁸ V okviru te naloge (zaradi kontekstualnih značilnosti naloge) nista bila obravnavana krizno upravljanje v zvezi NATO in krizno upravljanje v EU, ki sta vsak zase razvila civilno krizno upravljanje in ki predstavljata širši nadnacionalni sistem kriznega upravljanja in vodenja, v katerega se vključuje tudi Republika Slovenija. Izhodišče v nalogi je nacionalni sistem kriznega upravljanja in vodenja, ki je v nadaljevanju osredotočen na delovanje slovenske policije.

²⁹ 2. člen Uredbe o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje.

- Opravljanje nalog državnega centra upravnih zvez³⁰.

Ministrstva in vladne službe morajo za potrebe NCKU dajati na razpolago potrebne podatke in omogočiti dostop do svojih baz podatkov. Državni organi morajo posredovati podatke, informacije in ocene o dogodkih ali pojavih, ki bi lahko pomembno ogrozili temeljne interese nacionalne varnosti. NCKU posredujejo dnevne informacije o najpomembnejših dogodkih z vidika nacionalne varnosti tudi Operativno komunikacijski center MNZ, Center za obveščanje Republike Slovenije in Poveljniški center SV.

NCKU deluje v miru kot situacijski center v omejenem obsegu z nalogo spremljanja situacije, upravljanja s podatkovnimi bazami, usposabljanja in izvajanja vaj. Svojo osnovno vlogo v primeru kriznih situacij, izrednega stanja in vojne bi center prevzel na podlagi odločitve Vlade Republike Slovenije (Prezelj, 2005: 310).

6.2. VKLJUČENOST MNZ IN POLICIJE V DEJAVNOST KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA

Krizne okoliščine so pogost pojav. Pojavijo se lahko v vsaki družbi. Nanje moramo biti pripravljeni, odzivati se moramo hitro, vendar previdno in preišljeno. Največje napake, ki jih lahko napravi organizacija v krizi, so: nereagirane, pretiravanje, neuspešno reagiranje, prikrievanje ali olepševanje dejstev, pomanjkanje zaskrbljenosti/empatije/simpatije, prelaganje krivde na druge, prehitra presoja, pomanjkanje timskega dela, omejevanje internega pretoka informacij, obnašanje do medijev kot do sovražnikov, uporaba jezika/žargona, ki ga nihče ne razume, uporaba zgolj pisne komunikacije/izjav. Zagotovo pa je največja napaka nenačrtovanje reakcij ob nastopu kriznih okoliščin (Usmeritve za komuniciranje policije z javnostmi ..., 2002: 3).

³⁰ 3. člen Uredbe o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje.

Uspešnost policije v krizi je zagotovo odvisna od normativne ureditve njenega delovanja v krizi in njene vpetosti v krizno upravljanje in vodenje. Zavedati se je namreč potrebno, da imajo krizne okoliščine oziroma tovrstni dogodki in pojavi, ki ogrožajo varnost, izredno velik vpliv na javnost ter praviloma vzbudijo veliko zanimanje medijev in kratkoročno pomembno vplivajo na splošni občutek varnosti in na ocene o sposobnosti policije. Ti dogodki imajo nekatere skupne značilnosti, in sicer: praviloma nas presenetijo, ko nastopijo, nimamo časa za pripravo, obstaja nevarnost resnih posledic, praviloma se v javnosti pojavljajo nepopolne in nasprotujoče si informacije, ki pri izvajalcih nalog, predvsem pa v javnosti lahko in praviloma tudi vzbujajo negotovost, nezadovoljstvo in kritike na račun dela policije. Čeprav takšnih okoliščin vedno, predvsem pa pravočasno, ne moremo predvideti, lahko vnaprej pripravimo načrt za delovanje v kriznih okoliščinah in po potrebi prilagodimo delo organizacije.

Zavedati se je namreč potrebno, da je čim hitrejši odgovor na nastale razmere ključnega pomena, saj vpliva na mnenje javnosti, posledično pa tudi na uspešnost delovanja policije.

Pri tem je pomembno sodelovanje policije v okviru civilne obrambe, ki združuje ukrepe ter dejavnosti državnih organov, organov lokalne samouprave, gospodarskih družb, zavodov in drugih organizacij ter državljanov v izrednem in vojnem stanju ter ob krizah. Civilna obramba temelji na nevojaških sredstvih in načinih, s katerimi se podpira ter dopolnjuje vojaška obramba države ter zagotavlja delovanje oblasti v vojni, preskrba, zaščita in preživetje prebivalstva.

6.2.1. UVELJAVLJANJE DOKTRINE CIVILNE OBRAMBE

Vlada Republike Slovenije je v okviru svojih pristojnosti sprejela Program uveljavljanja doktrine civilne obrambe v Republiki Sloveniji³¹, kjer je posameznim ministrstvom naložila vsebinsko, organizacijsko in časovno operacionalizacijo nalog na posameznih področjih. Naloge morajo imeti ministrstva vključene v letne načrte dela, zagotavljati pa morajo tudi potrebna finančna sredstva za izvedbo.

Iz načrta izvajanja programa uveljavljanja doktrine civilne obrambe v MNZ od leta 2005 do 2010 izhaja, da civilna obramba prispeva k uresničevanju življenjsko pomembnih in strateških interesov ter ciljev nacionalno varnostne politike Republike Slovenije. Zajema ukrepe državnih organov in organov lokalne samouprave za delo v vojni, gospodarsko in psihološko obrambo ter druge nevojaške oblike obrambe. Za izredno in vojno stanje načrtuje ukrepe za ohranitev kontinuitete oblasti, za ohranjanje svobodnega ravnanja oblasti v državi in mednarodni skupnosti, za zagotavljanje sposobnosti slovenskega gospodarstva ter ukrepe psihološke obrambe. V okviru ključnega cilja nacionalne varnosti – ohranjanje miru, zagotavljanje varnosti in stabilnosti – je pomemben del nalog civilne obrambe povezan z njenim sodelovanjem v mednarodnih prizadevanjih za ohranjanje miru in stabilnosti.

Prav tako je v načrtu navedeno, da civilna obramba dobiva nove naloge. Izražajo se v zahtevi, da družba kot celota okrepi sposobnost preprečevanja in obvladovanja kriz ter drugih motenj (civilno krizno načrtovanje), v vsa prizadevanja pa vključi tudi strokovnjake. Načrtovanje civilne obrambe se mora za pravočasno in učinkovito ravnanje v kriznih razmerah, v izrednem stanju in vojni nenehno nadgrajevati z novimi znanji in izkušnjami.

Naloge se izvajajo etapno in na podlagi programa vlade, nadgrajujejo pa se s konkretnimi nalogami, ki izhajajo iz pristojnosti, položaja in vloge MNZ in policije v

³¹ Sklep Vlade RS o sprejemu programa uveljavljanja doktrine civilne obrambe Republike Slovenije, številka: 810-02/2002-2 z dne 16. 1. 2003.

krizi, izrednem stanju in vojni oziroma v sistemu nacionalne varnosti Republike Slovenije (Načrt izvajanja programa ..., 2005: 4).

Načrt zajema 18 področij, ki zajemajo različno število nalog:

1. Pravne podlage za organiziranje civilne obrambe (13 nalog)
2. Upravljanje in vodenje civilne obrambe (12 nalog)
3. Ukrepi državnih organov in organov lokalne samouprave v izrednem stanju in vojnem stanju (4 naloge)
4. Sodelovanje v mednarodnih mirovnih in humanitarnih dejavnostih (7 nalog)
5. Podpora oboroženim silam (12 nalog)
6. Naloge na področju trgovine in preskrbe (5 nalog)
7. Naloge na področju prometa (5 nalog)
8. Naloge na področju informacijsko – komunikacijskih sistemov (8 nalog)
9. Naloga na področju energetike (1 naloga)
10. Naloge na področju industrije (eventualno vključevanje)
11. Naloge na področju kmetijstva (MNZ se neposredno ne vključuje)
12. Naloge na področju zdravstva (5 nalog)
13. Naloge na področju komunalnega in vodnega gospodarstva (MNZ se neposredno ne vključuje)
14. Naloge na področju psihološke obrambe (5 nalog)
15. Raziskave s področja civilne obrambe (5 nalog)
16. Usposabljanje za izvajanje nalog civilne obrambe (7 nalog)
17. Ocena uresničevanja načrta (5 nalog – samostojno za MNZ)
18. Zaključne določbe

Vloga MNZ in policije pri uresničevanju načrta je pri posameznih nalogah različna. Večinoma gre za sodelovanje pri pripravi normativnih aktov in načrtov delovanja, sodelovanje pri opredeljevanju nalog, pristojnosti in postopkov delovanja organov, sodelovanje pri pripravi programa usklajenega delovanja državnih organov, pa tudi za sodelovanje pri oblikovanju optimalnega organizacijskega modela za odločanje v kriznih razmerah. MNZ in policija morata oblikovati stalne organe kriznega

upravljanja in vodenja in poskrbeti za njihovo optimalno delovanje. Poskrbeti morata za vzpostavitev ustreznih informacijskih in komunikacijskih sistemov, podporne in analitične dejavnosti v podporo odločanja. Prav tako je imelo MNZ nalogo, da je pripravilo usmeritve za izvajanje varnostnih ukrepov v državnih in organih lokalne samouprave. MNZ in policija morata zagotoviti usklajeno delovanje z drugimi organi pri zagotavljanju varovanja in pogojev za delo Predsednika republike, Vlade in Državnega zbora v vojni. Policija izvaja aktivnosti v zvezi s sodelovanjem v tujini pri opravljanju policijskih ali drugih nevojaških nalog (policija izvaja izbor, selekcijo, usposabljanje in napotitev policistov na delo v operacije v podporo miru). Poseben poudarek je na pripravi programov in izvedbi usposabljanj na vseh nivojih. Na področju podpore oboroženim silam se naloge nanašajo na izkazovanje in zagotavljanje izkazanih potreb po materialni in zdravstveni oskrbi. Opredeljena je bila vloga in določene naloge policije pri zagotovitvi vseh vrst transporta v izrednem stanju in vojni ter ukrepov policije za zaščito najpomembnejše prometne infrastrukture. Policija izvaja naloge na področju informacijske varnosti (varno izmenjevanje elektronskih dokumentov ter zagotavljanje delovanja komunikacijskih sredstev) in v tej zvezi načrtuje tudi vse potrebno za zagotavljanje varnosti informacijsko-komunikacijske infrastrukture. Zagotavljati je potrebno nemoteno materialno (tudi zdravstveno) oskrbo MNZ in policije v izrednem stanju ali vojni. Določeno je sodelovanje MNZ v medresorskem koordinacijskem telesu za psihološko obrambo, sodelovanje predstavnikov na mednarodnih prireditvah in vajah ter sodelovanje pri raziskovalni dejavnosti z opisanega področja (Načrt izvajanja programa ..., 2005: 6 -22).

Uresničevanje načrtovanih nalog praviloma enkrat letno preverja v ta namen imenovana koordinacijska skupina v MNZ.

6.2.2. SODELOVANJE MNZ IN POLICIJE NA PODROČJU ZAŠČITE, REŠEVANJA IN POMOČI

MNZ je v letu 2005 objavilo program dejavnosti MNZ na področju obrambnega in varnostnega načrtovanja ter zaščite, reševanja in pomoči za obdobje 2006–2008. V

nadaljevanju bo predstavljen predvsem drugi del (prvi del se nanaša na varnostno načrtovanje), ki se nanaša na varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Področji obrambnega in varnostnega načrtovanja ter zaščite, reševanja in pomoči sta združeni v enoten dokument zaradi racionalizacije, saj gre po mnenju pripravljavcev dokumenta za področji, ki se medsebojno dopolnjujeta oz. nadgrajujeta³².

Program dejavnosti na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami opredeljuje:

- težišče dela MNZ in policije,
- načrte državnega pomena,
- ureditev zaklonišč ter
- usposabljanje in vaje v okviru zaščite, reševanja in pomoči.

V posebnem poglavju ureja tudi sodelovanje in druga razmerja do sodelujočih na tem področju.

6.2.2.1. VARSTVO PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI

MNZ in policija se za opravljanje nalog na področju zaščite, reševanja in pomoči pripravljata v skladu s posebnimi programi, ki jih oblikujejo pristojni organi v Republiki Sloveniji. Intenzivno se vključujeta v razne oblike usposabljanj, zlasti za uporabo osebne in vzajemne zaščite, ter v posebej organizirane vaje za preizkus sposobnosti in usposobljenosti vodstev in sil ter usposobljenosti in opremljenosti za opravo konkretnih nalog po posameznih področjih.

³² Za obrambno načrtovanje v Policiji se uveljavlja princip, da se redno varnostno načrtovanje Policije dopolnjuje/nadgrajuje tudi z nalogami in ukrepi za izvajanje v krizi, izrednem stanju in vojni ter v sistemu zaščite, reševanja in pomoči, če s predpisi ni urejeno drugače.

Pri varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami je poseben poudarek na krepitvi preventivne dejavnosti. V skladu s tem se v MNZ izdelujejo novi ali dopolnjeni obstoječi načrti zaščite, reševanja in pomoči, pri čemer se morajo upoštevati najnovejše tehnične in tehnološke možnosti zaščite in varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Nenehno je treba vzpostavljati primerno preverjanje stanja in kvalitete kadrov, ki delajo na tem področju, ter ugotavljati dosežene ravni usposobljenosti in opremljenosti sil za zaščito, reševanje in pomoč (Civilne zaščite) znotraj MNZ.

MNZ pri načrtovanju usposabljanja delavcev MNZ in policije za delo na tem področju izhaja s stališča, da je treba vsebine prilagoditi pričakovanjem iz ocene ogroženosti in tveganja zaradi naravnih in drugih nesreč, upoštevajoč doktrino zaščite, reševanja in pomoči. Usposabljanja morajo potekati zlasti po programih dopolnilnega usposabljanja. Pridobljena nova in nadgradnja obstoječih znanj naj izboljšajo tudi operativno sposobnost sil in nivo usposobljenosti za skupinsko delovanje ter za ravnanje v krizah po principih kriznega upravljanja.

Na osnovi enotnega koncepta o delovanju MNZ in policije na področju zaščite, reševanja in pomoči je težišče dela (MNZ in policije) zlasti na naslednjih področjih:

- Priprava dokumentov o delovanju na področju zaščite, reševanja in pomoči v MNZ ob naravnih in drugih nesrečah (ki lahko povzročijo določeno krizno stanje) ter v izrednem stanju in vojni³³.
- Izdelava in ažuriranje načrtov zaščite, reševanja in pomoči (redno noveliranje načrtov na vseh ravneh v skladu z novimi predpisi, usmeritvami, državnimi načrti in načrti priprav: npr. načrti zaščite in reševanja ob jedrski nesreči in nesreči z nevarnimi snovmi, v primeru »katastrofalnega« potresa, ob poplavih, ob

³³ Eden izmed obsežnejših dokumentov na tem področju je Navodilo o ureditvi zagotovitve materialne in zdravstvene oskrbe Ministrstva za notranje zadeve v krizi, izrednem stanju, mobilizaciji in vojni, ki natančno ureja obseg, uporabnike, sistemizacijo in tipizacijo opremljanja (izvajalcev civilne obrambe tudi v posebnih stanjih), sredstva iz popisa, zdravstveno oskrbo ipd.

- množičnem pojavu kužnih bolezni pri ljudeh in živalih ter nastanku specifičnih dogodkov (onesnaženje voda, pogini rib), sodelovanje pri izdelavi načrtov priprav javnih ustanov, načrtov za ureditev zaklonišč in za izvajanje zaščitnih ukrepov).
- Vodenje in preverjanje načrtov in usklajenosti delovanja sil za zaščito, reševanje ter pomoč v različnih primerih (naravne in druge nesreče).
 - Izvajanje zaščitnih ukrepov.
 - Izvajanje preventivnih ukrepov - priprava programov preventive in njihovo usklajevanje ter dopolnjevanje.
 - Sodelovanje pri ureditvi evidenc o požarih in eksplozijah, njihovih vzrokih in posledicah ter intervencijah v skladu z mednarodnimi standardi.
 - Sodelovanje v pripravi študije primerov za posamezne večje nesreče (analiza in primerjava pojmov, kriteriji za ocenjevanje uspešnosti izvedbe (npr. intervencije), obravnava dejanskih večjih nesreč - vzroki, posledice, vloga posameznih subjektov pri reševanju in pomoči, izvajanje ukrepov, primerjava in ocena dejanskih načrtov in učinkovitosti njihovega izvajanja, sanacija).
 - Sodelovanje pri vzpostavljanju enotne in mednarodno usklajene zbirke podatkov o nevarnih snoveh ter ureditev dostopa in uporabe pooblaščenim uporabnikom.
 - Upravljanje in vodenje dejavnosti sistema v kriznih razmerah.
 - Sodelovanje pri izvajanju različnih oblik usposabljanja za delovanje na področju zaščite, reševanja in pomoči.
 - Sodelovanje pri pripravah na izvajanje državnih vaj s področja zaščite, reševanja in pomoči. Udeležba na državnih, regijskih in drugih vajah v okviru zaščite, reševanja in pomoči.
 - Sodelovanje pri vzpostavljanju sistema obveščanja javnosti o naravnih in drugih nesrečah ter o nujnih in drugih ukrepih po internetu.
 - Sodelovanje pri vzpostavitvi medsebojno povezanega informacijsko-telekomunikacijskega sistema z drugimi sorodnimi sistemi.
 - Sodelovanje z Upravo Republike Slovenije za zaščito, reševanje in pomoč in Inšpektoratom Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami ter organi, enotami in službami Civilne zaščite.
 - Sodelovanje pri oblikovanju predlogov sprememb in dopolnitev predpisov s področja zaščite, reševanja in pomoči oziroma pri oblikovanju novih predpisov.

- Sodelovanje pri pripravi enotnih navodil za aktiviranje reševalnih služb, inšpekcijskih služb in drugih dejavnikov, ki sodelujejo pri zaščiti in reševanju ob nesrečah.
- Sodelovanje pri pripravi pravil različnih služb s področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (gasilska služba itd.).
- Sodelovanje pri pripravi enotnih normativov za opravljanje dejavnosti, za delovanje in nameščanje naprav.
- Sodelovanje pri pripravi opomnikov za ukrepanje ob nesrečah, zlasti za primere, ko ni izdelanih načrtov na državni ravni.
- Sodelovanje pri urejanju postopkov, pooblastil in opomnikov ter sklepanju mednarodnih sporazumov za pošiljanje in sprejemanje nujne mednarodne reševalne in humanitarne pomoči ob naravnih in drugih nesrečah.
- Sodelovanje pri pripravi pogojev za stalno dežurstvo ekip gorskih reševalcev, helikopterskih posadk in zdravniških ekip v času najpogostejših nesreč v gorah.
- Sodelovanje pri vzpostavljanja sistema za odzivanje na nesreče v okviru sistema Združenih narodov in zveze NATO.
- Sodelovanje v aktivnostih Evropske unije na področju kriznega upravljanja (CME)³⁴.
- Sodelovanje z nevladnimi in drugimi (mednarodnimi) organizacijami, katerih dejavnost je pretežno humanitarne narave.
- Izvajanje nadzora na področju zaščite, reševanja in pomoči³⁵.

MNZ in policija v okviru priprav za delovanje ob naravnih in drugih nesrečah sodelujeta v pripravah in ažuriranju dokumentov za državne načrte zaščite in

³⁴ Vaje kriznega upravljanja Evropske unije CRISIS MANAGEMENT EXERCISE, ki potekajo vsako leto.

³⁵ Glej Poročilo o rednem nadzoru nad organiziranjem in vodenjem policijske postaje (2006), ki ga je Direktorat za policijo in druge varnostne naloge Ministrstva za notranje zadeve posredoval v Kabinetu ministra za notranje zadeve in iz katerega je razvidna ugotovitev, da zaposleni na nadziranih policijskih postajah poznajo krizno upravljanje in v tej zvezi izdane interne predpise. Pomislek se pojavlja glede uporabnosti le-teh glede na naravo dela policijske postaje, saj so predpisi po svoji vsebini bolj naravnani na delo policijskih uprav, torej na regionalno raven, in manj na lokalno raven. K ugotovitvam je dodan tudi predlog, da se vzpostavi sistem vključevanja vodstev policijskih postaj v delo operativnih štabov na policijskih upravah z namenom, da se usposablja tudi za tovrstne oblike dela. Ugotovitve so bile obravnavane na 5. seji širšega kolegija generalnega direktorja policije 18. 9. 2006 v Slovenj Gradcu, kjer je bil predlog tudi sprejet.

reševanja za področja, ki jih opredeljujejo konkretni načrti³⁶ v delih, ki se nanašajo na MNZ oziroma policijo³⁷. Poseben poudarek pa je dan pripravi ukrepov civilne zaščite in izdelavi načrtov za primere terorizma, uporabe orožij za množično uničevanje oziroma za primere novih groženj.

Ureditev iz posameznih načrtov se občasno preverja med izvajanjem različnih vaj, ki so lahko organizirane na vseh nivojih - krajevno/lokalno, regijsko, na ozemlju celotne države ter mednarodno organizirane in izvedene vaje.

MNZ poleg navedenega oblikuje celovito strategijo, ki se nanaša na vzdrževanje in izdelavo strateških zaklonišč za potrebe policije. Prav tako pa se MNZ vključuje v vse oblike usposabljanja, ki so vzpostavljene v okviru zaščite, reševanja in pomoči, organizira ali izvaja pa tudi samostojne oblike. Lastne oblike so vzpostavljene za usposabljanje delavcev MNZ, delavcev policije, policistov in pomožnih policistov, ki opravljajo naloge s področja in v skladu z načrti dejavnosti MNZ in predpisi. Prav tako tudi sodeluje na različnih vajah s področju zaščite, reševanja in pomoči.

6.2.2.2. SODELOVANJE MNZ IN POLICIJE Z DRUGIMI AKTERJI

MNZ se v okvirih rednega in občasnega sodelovanja s pristojnimi organi in službami vlade, ministrstev, Banke Slovenije, z upravnimi enotami ter gospodarskimi družbami, zavodi in organizacijami, ki so posebnega pomena za obrambo Republike Slovenije, prizadeva doseči visoko stopnjo usklajenosti priprav za izvajanje nalog v času krize, izrednega stanja in v vojni.

³⁶ Načrti s področij ogrožanja oziroma naravnih in drugih nesreč z generičnimi naslovi, npr. "POŽAR", "POTRES", "PLAZ", "ŽLED", "POPLAVE", "ORKANSKI VETER", "IZTIRJENJE VLAKA", "NESREČA V PREDORU", "LETALSKA NESREČA", "POMORSKA NESREČA", "UDARNI VALOVI", "JEDRSKA NESREČA", "TERORISTIČNI NAPAD", "UPORABA OROŽIJ ZA MNOŽIČNO UNIČEVANJE", "INDUSTRIJSKA NESREČA", "EKOLOŠKA NESREČA"...

³⁷ Glej tudi Uredbo o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja.

Sodelovanje poteka tudi na osnovi pooblastila za usklajevanje v predhodnih postopkih, ki je izdano upravitelju obrambnega načrta³⁸ MNZ, in na osnovi pooblastil za sodelovanje, ki so jih izdali ministri oziroma predstojniki drugih državnih organov ali odgovorne osebe v gospodarskih družbah, zavodih in organizacijah, katerih dejavnost je po odločitvi vlade posebnega pomena za obrambo Republike Slovenije. Namen sodelovanja je, da se že v predhodni fazi priprav skupnih dokumentov odpravijo vse dileme, da se sprejmejo primerni predlogi (dogovori) glede tehničnih in izvedbenih vprašanj ter uskladijo dejavnosti in naloge med nosilci priprav in sodelujočimi v pripravah za izvajanje.

Sodelovanje zajema vsa področja v najširšem smislu tudi izven okvirjev civilne obrambe (področje kriznega upravljanja in vodenja, varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, vojaška obramba v Republiki Sloveniji, priprave na izvajanje ukrepov za pripravljenost, izvajanje mobilizacije, vodenje (in poveljevanje), materialno-tehnična in zdravstvena oskrbljenost, usposabljanje in vaje ter nadzor in inšpekcija).

Sodelovanje poteka v primernih (najustreznejših) oblikah, ki si jih izberejo neposredno vključeni (npr. v okviru sestankov, »ad hoc« delovne skupine ipd.). Za uskladitev na pomembnejših področjih, ki obsegajo pristojnosti različnih organov, lahko MNZ predlaga ustanovitev (imenovanje) posebnih medresorskih delovnih skupin. Sodelovanje na vajah državnega pomena ter drugih aktivnostih se načrtuje v skladu z usmeritvami vlade.

Program dejavnosti zajema konkretne oblike sodelovanja s:

- službami Vlade Republike Slovenije,
- Ministrstvom za obrambo,
- drugimi ministrstvi in upravnimi enotami,

³⁸ Upravitelj v Policiji je Sektor za varnostno načrtovanje in mirovne misije v Upravi uniformirane policije, Generalne policijske uprave.

- Banko Slovenije (policija lahko izvaja posebne naloge za banko),
- gospodarskimi in drugimi subjekti,
- lokalno samoupravo in
- mednarodno sodelovanje.

Pri tem se je na izvedbeni ravni potrebno zavedati, da je vsaka kriza svojevrsten fenomen, ki terja hitre in usklajene odločitve vseh pristojnih za sanacijo razmer. Različne krize narekujejo vključevanje različnih akterjev, ki naj bi svoje delo opravljali po vnaprej predpisanih in dogovorjenih pravilih. Odziv na krizo tako poteka skozi prizmo različnih pogledov na krizo, različnega razumevanja krize, kakor tudi različnih pravil glede ravnanja v posamezni krizi. Posamezni akterji morajo imeti v svojih organizacijah jasno definirana pravila delovanja v kriznem upravljanju in vodenju tako v primerih, kadar so pri reševanju krize samostojni, kakor v primerih, ko sodelujejo v kriznem upravljanju in vodenju kot del širšega (lahko tudi državnega ali mednarodnega) organiziranega delovanja na področju kriznega upravljanja in vodenja.

Policijska organizacija je pri delovanju na področju kriznega upravljanja in vodenja v mnogih pogledih drugačna, kot je to značilno za druge udeležence kriznega upravljanja in vodenja v Republiki Sloveniji. Razlogov za to je več, zagotovo pa je najpogostejši ta, da policija nima jasno definirane pomena izraza kriza, temveč je njeno »krizno delovanje« vidno v začasno spremenjeni organizaciji. Policija prehaja na spremenjen način organizacije pogosteje kot ostali akterji kriznega upravljanja in vodenja tudi zaradi pričakovanih dogodkov³⁹ in ne zgolj zaradi nekkih dogodkov v preteklosti. Glede na vsebino nalog, ki jih izvaja policija v primerjavi z drugimi akterji kriznega upravljanja in vodenja, je to razumljivo, saj se množica kriznih dogodkov, ki

³⁹ Najpogostejši takšni primeri so napovedana javna zbiranja ali druga vnaprej napovedana izražanja nezadovoljstva ljudi na javnih krajih (demonstracije, zapore ceste, zapore mejnih prehodov, zavzetje tovarn ipd).

se kot taki pojmujejo, pogosto rešujejo le ob sodelovanju t. i. poklicnih interventnih služb⁴⁰.

Policija kot državna institucija sodeluje pri določenih krizah kot sestavni del sil za zaščito in reševanje. Njena vloga je različna glede na vrsto krize, zagotovo pa je večja tam, kjer kot temeljni vzrok za nastanek krize nastopa človekovo nesprejemljivo ravnanje, ki je imelo za posledico nastanek take krize. Umeščenost Policije kot dela sil za zaščito in reševanje je predstavljeno v nadaljevanju.

6.2.2.3. PODPORA DRŽAVE GOSTITELJICE »HOST NATION SUPPORT« IN AKTIVNOSTI V OKVIRU EVROPSKE UNIJE

Čeprav v magistrskem delu nisem obravnaval mednarodnih razsežnosti civilnega kriznega upravljanja v okvirih mednarodne varnosti, pa velja kljub temu omeniti aktivnosti v okviru EU in NATA. V okviru slednjega želim predstaviti mehanizem imenovan »Podpora države gostiteljice — Host Nation Support«, ki bi se v primeru potrebe izvajal na območju Republike Slovenije. To predstavlja podporni del NATO-vega sistema kriznega upravljanja in ukrepov odzivanja na krize tako po 5. kot zunaj 5. člena Washingtonske pogodbe.

Podpora države gostiteljice je civilna in vojaška pomoč v miru, ob krizah, izrednem stanju in v vojni, ki jo Republika Slovenija kot država gostiteljica nudi zavezniškim silam in organizacijam, ki se nahajajo na ozemlju, v notranjih morskih vodah in teritorialnem morju ali zračnem prostoru Republike Slovenije, na teh območjih delujejo ali jih prečkajo.

⁴⁰ V tem kontekstu so mišljene interventne službe gasilcev, zdravstvenega osebja, gorskih reševalcev ipd.

MNZ mora na področju civilne in vojaške podpore ali pomoči Republiki Sloveniji (kot državi gostiteljici) silam držav pošiljateljic v skladu s sprejetimi sklepi vlade⁴¹ in na njegovi podlagi izdelanim načrtom⁴² izvajati več različnih temeljnih nalog:

- Sodelovati pri izvajanju zagotavljanja in nudenja podpore/pomoči države gostiteljice silam držav pošiljateljic.
- Sodelovati pri dopolnjevanju NATO-vega in nacionalnega kataloga zmogljivosti za zagotavljanje podpore/pomoči države gostiteljice.
- Sodelovati pri vzpostavitvi informacijskega sistema za načrtovanje na področju materialne in zdravstvene oskrbe za potrebe podpore/pomoči države gostiteljice silam držav pošiljateljic.
- Sodelovati pri uvajanju različnih programskih rešitev Nata za podporo.
- Sodelovati pri vzpostavitvi komunikacijskih povezav z nacionalnimi mesti povezave za načrtovanje premikov in transportov ter izvajanje podpore/pomoči države gostiteljice.
- Vključevati se v programe pomoči državam jugovzhodne Evrope pri pripravi konceptov s področja izvajanja podpore/pomoči države gostiteljice in drugih konceptualnih rešitev s področja civilne obrambe.

Naloge policije so strukturirane na področju upravno notranjih zadev in zagotavljanju varnosti (policija opravlja naloge, ki se nanašajo na varovanje življenja, osebne varnosti in premoženja ljudi, na preprečevanje ter preiskovanje kaznivih dejanj in prekrškov, odkrivanje in prijemanje storilcev kaznivih dejanj in prekrškov, drugih iskanih oseb ter njihovo izročanje pristojnim organom, vzdrževanje javnega reda in miru, na nadzor in urejanje prometa na javnih in nekategoriziranih cestah, ki so v uporabi za javni promet, na varovanje državne meje in opravljanje mejne kontrole, na opravljanje nalog, določenih v predpisih o tujcih, na varovanje določenih oseb, organov, objektov in okolišev, na varovanje določenih delovnih mest in tajnosti

⁴¹ Glej sklep vlade RS, številka dokumenta 802-03/2001-11, z dne 16. 10. 2003.

⁴² Glej Načrt izvajanja podpore države gostiteljice v Republiki Sloveniji, številka dokumenta 802-03/2001-12, z dne 16. 10. 2003.

podatkov državnih organov). Posebnega pomena pa je nadzor prehajanja državne meje, spremljanje in dajanje pomoči pri usmerjanju prometa in pomoč Slovenski vojski pri poostrenem nadzoru širšega območja razmestitve sil (Pipenbaher, 2006).

Z vključevanjem Republike Slovenije v evro-atlantske povezave je mednarodna razsežnost kriznega upravljanja in vodenja vedno bolj prisotna.

Republika Slovenija pa je na mednarodnem področju aktivna tudi v okviru Evropske unije, katere polnopravna članica je postala 1. 5. 2004. Iz 18-mesečnega programa predsedovanja (Evropski uniji) Nemčije, Portugalske in Slovenije⁴³ je jasno izražena namera po tesnejšem, predvsem pa učinkovitejšem sodelovanju med državami. Strateški okvir programa določa, da si bo Unija prizadevala za usklajeno in učinkovito uporabo vseh razpoložljivih instrumentov, ki bodo pripomogli, da se bo lahko učinkovito odzivala v situacijah preprečevanja konfliktov, kriznega upravljanja in vzpostavitve prvotnega stanja po koncu konfliktov in tako zagotavljala mir in stabilnost. Med prednostne naloge je uvrščena tudi naloga, ki se nanaša na oblikovanje evropske politike o civilni zaščiti, ki bo temeljila na upoštevanju odgovornosti držav članic.

S tem naj bi se nadaljevala prizadevanja za razvoj celostnih in usklajenih rešitev EU za reševanje čezmejnih kriz v okviru kriznega upravljanja in vodenja. Dosežen naj bi bil dogovor o Evropskem programu za zaščito kritične infrastrukture in vzpostavljeno omrežje opozorilnih informacij o kritični infrastrukturi (oboje naj bi imelo tudi ključno vlogo v boju proti terorizmu). V času skupnega predsedovanja naj bi bilo obravnavano tudi vprašanje izboljšav pri sistemih za odkrivanje in zgodnje

⁴³ Vsaka država članica prevzame predsedovanje Svetu Evropske unije za obdobje šestih mesecev. Predsedujoča država v tem času predstavlja Evropsko unijo in vse države članice na vseh področjih. V prvi polovici leta 2008 je Slovenija kot prva med novimi državami članicami, ki so se Evropski uniji pridružile med letoma 2004 in 2007, prvič prevzela predsedovanje. Je zadnja v vrsti tria, ki ga sestavljata še Nemčija in Portugalska. V naslednjem triu bodo EU predsedovale Francija, Češka in Švedska (razne če se s sprejetjem Lizbonske pogodbe ta pravila v prvi polovici leta 2009 ne bodo spremenila – uvedba položaja predsednika Evropskega sveta z dve in pol letnim mandatom).

opozarjanje na nesreče. Hkrati naj bi se krepilo tudi sodelovanje z ZN na področju civilno zaščitnih reševalnih intervencij ob nesrečah.

6.2.3. *NORMATIVNA UREDITEV KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA V SLOVENSKI POLICIJI*

Za delo slovenske policije na področju kriznega upravljanja in vodenja je pomembnih več predpisov, ki so obravnavani v nadaljevanju. Nedvomno osnovo predstavlja temeljni akt države – Ustava Republike Slovenije⁴⁴, ki v 92. členu (z naslovom Vojno in izredno stanje) določa:

»Izredno stanje se razglasi, kadar velika in splošna nevarnost ogroža obstoj države. O razglasitvi vojnega ali izrednega stanja, nujnih ukrepov in njihovi odpravi odloča na predlog vlade državni zbor.

Državni zbor odloči o uporabi obrambnih sil.

Kadar se državni zbor ne more sestati, odloča o zadevah iz prvega in drugega odstavka predsednik republike. Odločitve mora dati v potrditev državnemu zboru takoj, ko se ta sestane«.

6.2.3.1. *UREDITEV VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI*

Temeljni zakon na področju zaščite in reševanja je Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami⁴⁵. Namen zakona je urediti varstvo ljudi, živali, premoženja, kulturne dediščine ter okolja pred naravnimi in drugimi nesrečami. Cilj zakona pa je

⁴⁴ V nadaljevanju Ustava.

⁴⁵ V nadaljevanju ZVNDN (katerega je slovenski parlament sprejel leta 1994 in ga do danes večkrat dopolnil).

zmanjšanje števila nesreč ter preprečevanje oziroma zmanjšanje žrtev in drugih posledic nesreč. Zakon predvideva organiziranje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami kot enoten in celovit sistem v državi, v katerega se združujejo država, občine in druge lokalne skupnosti.

Poleg kurativne vloge (pod)sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki zajema:

- odkrivanje, spremljanje ter preučevanje nevarnosti naravnih in drugih nesreč,
- mobilizacija ter aktiviranje sil in sredstev za zaščito, reševanje in pomoč,
- odrejanje in izvajanje zaščitnih ukrepov,
- reševanje in pomoč,
- odpravljanje posledic naravnih in drugih nesreč do zagotovitve osnovnih pogojev za življenje,
- ocenjevanje škode, ki jo povzročijo naravne in druge nesreče in
- pomoč drugim državam ob naravnih in drugih nesrečah,

pa zakon predvideva vrsto preventivnih ukrepov za zaščito pred naravnimi in drugimi nesrečami, kot so:

- preprečevanje naravnih in drugih nesreč,
- obveščanje, opozarjanje in alarmiranje o pretečih nevarnostih ter dajanje napotkov za zaščito, reševanje in pomoč,
- izobraževanje in usposabljanje za zaščito, reševanje in pomoč,
- organiziranje Civilne zaščite ter vzpostavitev in vzdrževanje drugih oblik pripravljenosti za zaščito, reševanje in pomoč,
- samozaščita, samopomoč in vzajemna pomoč (osebna vzajemna pomoč),
- odrejanje in izvajanje zaščitnih ukrepov,
- mednarodno sodelovanje pri izvajanju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami in
- nadzor nad izvajanjem predpisov o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Določeno je, da mora vsakdo obvestiti najbližji center za obveščanje, policijo ali najbližjo gasilsko enoto o vsaki nevarnosti naravne ali druge nesreče takoj, ko jo je opazil ali je zanjo izvedel⁴⁶.

Izvajalci nalog zaščite, reševanja in pomoči ob naravnih in drugih nesrečah so:

- enote, službe in druge operativne sestave društev in drugih nevladnih organizacij,
- gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije,
- enote in službe Civilne zaščite,
- policija,
- Slovenska vojska v skladu z zakonom⁴⁷.

Prav tako je določeno, da javni red in mir ter varnost ob naravnih in drugih nesrečah na ogroženih in prizadetih območjih zagotavlja policija⁴⁸.

Policija organizira in opravlja svoje naloge pri zaščiti, reševanju in pomoči v skladu s predpisi ter usmeritvami pristojnega poveljnika Civilne zaščite oziroma vodje intervencije⁴⁹. Poveljnik Civilne zaščite ali vodja intervencije ima pravico in dolžnost, da med vodenjem zaščite, reševanja in pomoči prepove dostop nepooblaščenim osebam na kraj nesreče in promet mimo tega kraja ter med drugim odredi⁵⁰:

- umik ljudi, živali in premoženja iz ogroženih objektov in območij,
- vstop v stanovanje,
- uporaba določenih sredstev zvez oziroma njihovo vzpostavitev,
- odstranitev ovir, ki onemogočajo uspešno intervencijo,
- uporabo tujega prevoznega sredstva za prevoz poškodovanih oseb oziroma potrebnih sredstev za zaščito, reševanje in pomoč itd.

⁴⁶ 4. člen ZVNDN.

⁴⁷ 72. člen ZVNDN.

⁴⁸ 79. člen ZVNDN.

⁴⁹ 2. odstavek 83. člena ZVNDN.

⁵⁰ 1. odstavek 85. člena ZVNDN.

Zakon posebej določa, da pri izvedbi umika ljudi, živali in premoženja z ogroženih objektov in območij, pomaga policija⁵¹.

Na podlagi ZVNDN je Vlada Republike Slovenije v letu 2002 s posebnim sklepom sprejela Doktrino zaščite, reševanja in pomoči kot temeljni doktrinarni dokument za organiziranje, priprave, delovanje in izvajanje zaščite, reševanja in pomoči ob naravnih in drugih nesrečah. Med drugim doktrina govori o uporabi policije pri zaščiti, reševanju in pomoči. Pri tem določa, da o uporabi policije odloča na predlog pristojnega poveljnika Civilne zaščite (občine, regije ali države) operativno komunikacijski center policijske uprave ali operativno komunikacijski center generalne policijske uprave. Policija se aktivira in vključi v dejavnosti za zaščito in reševanje po postopkih, ki jih predpišeta minister za notranje zadeve in generalni direktor policije. Zahtevo pristojnega poveljnika Civilne zaščite za uporabo policije za izvajanje nalog zaščite reševanja in pomoči se posreduje neposredno policistu, ki je član štaba Civilne zaščite ali preko regijskega ali državnega centra za obveščanje ali preko operativno komunikacijskega centra policijske uprave ali operativno komunikacijskega centra generalne policijske uprave.

Za podrobno razumevanje pristojnosti in delovanja policije na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je potrebno omeniti v letu 2003 objavljen Pravilnik o varstvu pred neeksploziranimi ubojnimi sredstvi⁵² (ki je bil izdan na podlagi ZVNDN), s katerim so se razmejile do tedaj podobne si pristojnosti med policijo, Civilno zaščito in Slovensko vojsko. Tako so neeksplozirana ubojna sredstva, katerih najdbe lahko v določenih primerih predstavljajo dogodek, ko bi policija že pričela izvajati mehanizme

⁵¹ 3. odstavek 85. člena ZVNDN.

⁵² Neeksplozirana ubojna sredstva (v nadaljevanju NUS) so sredstva, ki so ostala kot posledica vojnih delovanj na območju Republike Slovenije in so praviloma polnjena z eksplozivnimi zmesmi, ki s svojo prisotnostjo ogrožajo varnost ljudi in premoženja. NUS so lahko izstreljena, neizstreljena, odvržena, zakopana, potopljena, prestavljena ali skladiščena. Med NUS se po pravilniku ne štejejo eksplozivna sredstva, ki so predmet kaznivih dejanj ali prekrškov, ter druga sredstva, ki so predana policiji, pa niso posledica vojaških aktivnosti. Pravilnik ne ureja varstva pred vojaškimi sredstvi, ki so praviloma polnjena z eksplozivnimi zmesmi in jih uporablja Slovenska vojska ali druga vojaška sestava na vajah ali drugih usposabljanjih.

kriznega upravljanja in vodenja, v pristojnosti enot za varstvo pred NUS Civilne zaščite. Policija v primeru najdbe izvaja naloge varovanja ogroženega območja (omejitev gibanja na območju, evakuacija prisotnih z območja, varnost cestnega, rečnega in železniškega prometa ipd.), kjer se nahaja tako sredstvo, in druge naloge v skladu s svojimi pristojnostmi glede na konkretne okoliščine.

Najdba takega sredstva v mestnih središčih zahteva nepričakovano veliko angažiranost policije zaradi gostote poseljenosti prebivalstva, migracijskih in prometnih tokov ipd.⁵³ in lahko prestavlja krizni dogodek.

Kot je že navedeno, je temeljni zakon, ki ureja delovanje policije v Republiki Sloveniji, ZPOL⁵⁴. Policija se v okviru delovnega področja, določenega z zakonom, pripravlja tudi za delovanje v izrednem stanju ali vojni. V izrednem stanju ali vojni opravlja policija naloge s svojega delovnega področja tako, da nastalim razmeram prilagaja svojo organiziranost, oblike in metode dela. O drugačni vlogi (uporabi) policije v izrednem stanju ali vojni odloči državni zbor na predlog vlade. Če se državni zbor zaradi izrednega stanja ali vojne ne more sestati, o drugačni vlogi (uporabi) policije na predlog vlade odloča predsednik republike⁵⁵. Uporabo materialno tehničnih sredstev, infrastrukture, zemljišč in objektov policije v izrednem stanju ali vojni načrtuje policija. Za izvajanje določenih nalog policije v izrednem stanju ali vojni se lahko razporedijo sredstva in oprema na podlagi materialne dolžnosti.

Če vlada oceni⁵⁶, da drugače ni mogoče zavarovati javnega reda, lahko naloži ministru, da z odredbo:

⁵³ Naj navedem primer z dne 23. 1. 2008, ko je bila na gradbišču v bližini Maksimira v Zagrebu najdena 250 kg težka letalska bomba iz II. svetovne vojne s 126 kg eksploziva. Za varno odstranitev najdenega neeksploziranega ubojnega sredstva je hrvaška policija potrebovala dva dni, pri tem pa je evakuirala preko 1000 okoliških prebivalcev. Najdena bomba je bila zadnja v nizu štirih, ki so jih našli na tem gradbišču. in edina, ki so jo zaradi varnostnih razlogov uničili na kraju najdbe.

⁵⁴ Zakon, ki je bil sprejet 1998, je doživel več sprememb, ki pa niso posegale v delovanje policije, povezano s kriznim upravljanjem in vodenjem.

⁵⁵ 17. člen ZPOL.

⁵⁶ 18. člen ZPOL.

- omeji ali prepove gibanje na določenih območjih, določenih krajih ali na javnih mestih
- in/ali prepove nastanitev v določenem kraju ali zapustitev določenega kraja.

Ukrepi iz prejšnjega odstavka smejo veljati, dokler trajajo razlogi, zaradi katerih so bili odrejeni.

Policija mora v okviru zakonskih predpisov tudi brez posebnega pooblastila ukreniti vse, kar je potrebno, da od skupnosti ali posameznika odvrne nevarnost ali prepreči ravnanja, ki ogrožajo varnost, red in mir⁵⁷. O taki vlogi (uporabi) policije odloča minister⁵⁸. Državni organi, gospodarske družbe in samostojni podjetniki posamezniki morajo dati policiji na razpolago tehnična sredstva in osebe, usposobljene za upravljanje z njimi, ki so potrebna za izvršitev takih nalog (stroški, nastali z uporabo tehničnih sredstev, so stroški proračuna). Za pravne osebe ali samostojne podjetnike posameznike, ki ravnaajo v nasprotju s takšno odločitvijo, so predpisane visoke denarne kazni.

Policija ima na podlagi ZPOL organizirano tudi pomožno policijo, katerih pripadniki so lahko državljani, ki so sklenili pogodbo o prostovoljni službi v pomožni policiji in so se usposobili za izvajanje policijskih nalog. V času opravljanja službe v policiji imajo pomožni policisti vsa policijska pooblastila⁵⁹. Pomožne policiste se s pozivom vpokliče predvsem za izvajanje naslednjih nalog policije:

- ob naravnih in drugih nesrečah,
- za zavarovanje državne meje,
- v drugih primerih, ko je huje ogrožena notranja varnost,
- ko je treba nadomestiti angažiranje velikega števila aktivnih policistov pri izvajanju nalog visokega varnostnega rizika in

⁵⁷ 20. člen ZPOL.

⁵⁸ Strokovno poimenovanje tovrstnega pooblastila je »generalna policijska klavzula«.

⁵⁹ 113. člen ZPOL.

- v primerih iz 17. člena ZPOL (delovanje v izrednem stanju ali vojni).

O uporabi pomožne policije odloči minister na predlog generalnega direktorja policije. V zgoraj naštetih primerih lahko minister odloči tudi o izročitvi vozil, strojev, objektov in drugih sredstev na podlagi materialne dolžnosti⁶⁰.

Poleg navedenih nalog je potrebno opozoriti še na dve pooblastili, ki se neposredno nanašata na ravnanje policije v primeru kriznega upravljanja in vodenja. Seveda pa policisti v takih primerih uporabljajo tudi vsa preostala pooblastila, v skladu z veljavno zakonodajo.

Če je mogoče pričakovati, da bo na določenem območju ali v določenem objektu prišlo do ogrožanja življenja ali osebne varnosti ljudi ali do ogrožanja premoženja večje vrednosti oziroma je do tega že prišlo, ali iz razlogov zagotavljanja varnosti določenih oseb ali objektov, smejo policisti izprazniti to območje ali objekt, prepovedati dostop, ga pregledati in omejiti gibanje v njegovi neposredni bližini⁶¹.

Če je mogoče pričakovati, da bo v določenem prostoru, objektu, napravi, na območju ali v prometu prišlo do ogrožanja splošne varnosti ljudi ali premoženja s posebno nevarnimi sredstvi ali napravami oziroma je do tega že prišlo, smejo policisti prostor, objekt, območje ali prevozno sredstvo izprazniti, prepovedati dostop do njih in jih neposredno ali s tehničnimi sredstvi preiskati. V teh primerih lahko policisti opravijo tudi varnostni pregled⁶².

Za zagotavljanje nepretrganega opravljanja dejavnosti in potrebnih kadrovskih zmogljivosti MNZ v krizi, izrednem stanju ali vojni je s posebnim pravilnikom urejena organizacija in sistemizacija delovnih mest v MNZ.

⁶⁰ 119. člen ZPOL.

⁶¹ 39. člen ZPOL.

⁶² 3. odstavek, 40. člena ZPOL.

Opređeljuje tako delo na varnejši lokaciji kot vodenje ter sodelovanje s subjekti kriznega upravljanja, civilne in vojaške obrambe v času krize, izrednega stanja ali vojne.

Čeprav pravilnik poudarja, da se organizacija in sistemizacija MNZ z razglasitvijo krize, izrednega stanja ali vojne ne spreminja, pa med drugim predvideva povečanje sistemizacije policije s potrebnim številom razporejenih državljanov na delovno dolžnost.

MNZ in policija morata s prehodom na delovanje v izrednem stanju ali vojni zagotoviti neprekinjeno opravljanje dejavnosti, za katero sta pristojna, hkrati pa preiti na delovanje v izrednem stanju ali vojni, kjer izvajata odločitve in rešitve, ki so navedene v obrambnem načrtu. Za operativno vodenje MNZ se lahko ustanovi koordinacijski štab, ki skrbi za uresničevanje in koordinacijo nalog (generalni direktor policije lahko v ta namen ustanovi operativni štab) ter sodelovanje v okviru pristojnosti s subjekti kriznega upravljanja ter civilne in vojaške obrambe.

6.2.4. DILEME PRI NAČINU IZVAJANJA NALOG POLICIJE POVEZANIH Z DELOVANJEM OB POJAVU KRIZ

Iz opisanega je razvidno, da temeljni zakon, ki opredeljuje organiziranost in delo policije (ZPOL), natančno ne opredeljuje kriznega upravljanja in vodenja, hkrati pa predvideva prilagajanje organiziranosti, oblik in metod dela policije zgolj ob izrednih stanjih in vojni. Kakšna je ta drugačna organiziranost, katere oblike in metode dela so mišljene, in kakšno naj bo spremenjeno delovanje, zakon ne določa. Izredno stanje mora biti vnaprej razglašeno in je v praksi izredno redko, zato se upravičeno postavlja vprašanje, ali lahko policija v varnostno spremenjenih razmerah, v katerih se znajde, deluje na enak način kot v času brez nepričakovanih dogodkov. Zavedati

se je namreč potrebno, da določeni dogodki⁶³ predstavljajo izredno zahtevno nalogo, ki jo lahko policija uspešno opravi zgolj s koncentriranjem velikega števila policistov in materialno tehničnih sredstev (virov policije) ter s prilagajanjem svoje organiziranosti. Gre za okoliščine, v katerih so ogrožene temeljne vrednote (kot je varnost), ko je zelo omejen čas za odločanje in ukrepanje, ko so razmere negotove, ko je prisoten stres odločevalcev ipd. Značilnost delovanja v slovenski policiji v takih razmerah je tudi prilagajanje v smeri centralizacije odločanja. Le-ta se kaže v koncentraciji odločevalske moči v rokah manjšega števila visokih uradnikov in njihovih najbližjih (najbolj zaupanja vrednih) sodelavcih. Vse navedeno kaže na pojave elementov kriznega upravljanja in vodenja v policiji v primerih izvajanja nalog, ki so po obsegu in svojih značilnostih zahtevnejše od običajnih. Takšnega kriznega upravljanja in vodenja pa ZPOL ne predvideva.

Seveda je za popolno razumevanje ureditve kriznega upravljanja in vodenja potrebno opozoriti na nekatere ustavne pristojnosti najvišjih državnih organov.

6.2.4.1. USTAVNE PRISTOJNOSTI DRŽAVNEGA ZBORA, VLADE IN PREDSEDNIKA REPUBLIKE

Državni zbor je neposredno voljen organ, ki predstavlja vse člane skupnosti (splošno predstavniško telo) in sprejema najpomembnejše odločitve. Ker je zakonodajna funkcija njegova najpomembnejša funkcija, se imenuje tudi zakonodajno telo. Državni zbor opravlja poleg navedene zakonodajne funkcije še reprezentativno (predstavlja in uveljavlja voljo ljudstva), nadzorno in volilno funkcijo. Prvi odstavek 92. člena Ustave pa daje Državnemu zboru Republike Slovenije tudi pristojnost, da

⁶³ Gre za tiste dogodke, katerih pojav vpliva na življenje ljudi v neki skupnosti kot npr.: športne prireditve z udeležbo navijačev – huliganov (nogometna tekma Olimpija – Liverpool 2004 v Ljubljani, nogometna tekma Slovenija – Nemčija aprila 2005 v Celju), ki kontinuirano kršijo javni red in mir, protestni shodi (kot sta bila protesta sindikatov 2005 in 2007 v Ljubljani, ki se jih je udeležilo vsakič preko 35.000 ljudi), zapore cestnega prometa (protestne zapore prometnih cest s strani avtoprevoznikov v letu 2000 in 2001), iskanje storilcev najhujših kaznivih dejanj, ki so na begu (iskanje večkratnega morilca na območju Kamnika v letu 2000, kjer je bilo vključenih preko 700 policistov, iskanje znanega morilca Silva Pluta leta 2006 na širšem območju Ljubljane in Zasavja, kjer je bilo vključenih 697 policistov) ipd.

na predlog Vlade Republike Slovenije odloča o razglasitvi vojnega ali izrednega stanja, o nujnih ukrepih in njihovi odpravi.

Vlada RS ima v skladu z Ustavo RS pristojnost predlagati Državnemu zboru razglasitev vojnega ali izrednega stanja ter nujne ukrepe za odpravo posledic, nastalih z vojno ali veliko in splošno nevarnostjo. Ob razglasitvi izrednega stanja ali vojne, ko se Državni zbor ne more sestati, Vlada RS pripravlja tudi uredbe z zakonsko močjo, ki jih izda Predsednik republike.

Predsednik republike, ki predstavlja Republiko Slovenijo in je vrhovni poveljnik njenih obrambnih sil⁶⁴, pa po svoji funkciji sodi v izvršilno vejo oblasti. Njegove pristojnosti podrobneje določa 107. člen Ustave⁶⁵. Kadar se državni zbor ne more sestati zaradi izrednega stanja ali vojne, lahko predsednik republike na predlog vlade izdaja uredbe z zakonsko močjo⁶⁶. V navedenih primerih odloča tudi o uporabi obrambni sil, razglasi vojno ali izredno stanje, določi nujne ukrepe in odloča o njihovi odpravi⁶⁷. Z uredbo z zakonsko močjo se lahko izjemoma omeji posamezne pravice in temeljne svoboščine, kakor to določa 16. člen⁶⁸ Ustave⁶⁹. Predsednik republike mora uredbe z zakonsko močjo predložiti v potrditev državnemu zboru takoj, ko se ta sestane⁷⁰.

⁶⁴ 102. člen Ustave.

⁶⁵ 107. člen Ustave: »Predsednik republike: razpisuje volitve v državni zbor, razglašča zakone, imenuje državne funkcionarje, kadar je to določeno z zakonom, postavlja in odpoklicuje veleposlanike in poslanike republike in sprejema poverilna pisma tujih diplomatskih predstavnikov, izdaja listine o ratifikaciji, odloča o pomilostitvah, podeljuje odlikovanja in častne naslove, opravlja druge zadeve, določene s to ustavo. Na zahtevo državnega zbora mora predsednik republike izreči mnenje o posameznem vprašanju.«

⁶⁶ 1. odstavek 108. člena Ustave.

⁶⁷ 92. člen Ustave.

⁶⁸ 6. člen Ustave: »S to ustavo določene človekove pravice in temeljne svoboščine je izjemoma dopustno začasno razveljaviti ali omejiti v vojnem in izrednem stanju. Človekove pravice in temeljne svoboščine se smejo razveljaviti ali omejiti le za čas trajanja vojnega ali izrednega stanja, vendar v obsegu, ki ga tako stanje zahteva, in tako, da sprejeti ukrepi ne povzročajo neenakopravnosti, ki bi temeljile le na rasi, narodni pripadnosti, spolu, jeziku, veri, političnem ali drugem prepričanju, gmotnem stanju, rojstvu, izobrazbi, družbenem položaju ali kateri koli drugi osebni okoliščini. Določba prejšnjega odstavka ne dopušča nobenega začasnega razveljavljanja ali omejevanja pravic, določenih v 17., 18., 21., 27., 28., 29. in 41. členu.«

⁶⁹ 2. odstavek 108. člena Ustave.

⁷⁰ 3. odstavek 108. člena Ustave.

Ugotovimo lahko, da pristojnost državnega zbora nad delom policije v izrednem ali vojnem stanju temelji na določilih 92. člena Ustave, pristojnost predsednika republike pa na določilih osme alineje prvega odstavka 107. člena Ustave («Predsednik republike /.../ opravlja druge zadeve, določene s to ustavo.«), in sicer v povezavi s 108. členom Ustave in 92. členom Ustave (Gaber in Anžič, 2003).

Na podlagi navedenih ustavnih določil ZPOL v tretjem odstavku 17. člena Zakona o policiji določa, da »o obsegu in oblikah delovanja policije v izrednem stanju ali vojni odloči Državni zbor na predlog vlade. Če se Državni zbor zaradi izrednega stanja ali vojne ne more sestati, o obsegu in oblikah delovanja policije, na predlog vlade, odloča predsednik republike.«

6.2.4.2. POSKUS SPREMEMBE ZAKONA O POLICIJI V LETU 2003

V letu 2003 so bile pripravljene spremembe ZPOL, ki so med drugim predvidevale tudi drugačno vsebino 17. člena. V nadaljevanju je predstavljena vsebina 3. odstavka, ki se neposredno nanaša na delovanje policije ob krizah in je bil posredovan v prvo obravnavo v Državni zbor.

Predlagano besedilo tretjega odstavka se je glasilo:

»O drugačni uporabi policije v krizi, izrednem stanju ali vojni odloči državni zbor na predlog vlade. Če se državni zbor zaradi krize, izrednega stanja ali vojne ne more sestati, o obsegu in oblikah delovanja policije, na predlog vlade, odloča predsednik republike.«

S takim preimenovanjem so želeli predlagatelji jasneje opredeliti delovanje policije ob krizah, predvsem pa njen obseg in oblike delovanja. Nova dikcija je po mnenju predlagateljev uvajala možnost drugačne vloge (uporabe) policije, če najvišje zakonodajno telo tako odloči. Za policijo veljajo namreč določbe dopolnilnega protokola iz leta 1977 k ženevskim konvencijam z dne 12. 8. 1949 o zaščiti žrtev

mednarodnih oboroženih spopadov (Protokol I)⁷¹. V skladu s tretjim odstavkom 43. člena tega protokola lahko stran v spopadu vključi med svoje oborožene sile tudi oborožene sile za vzdrževanje reda - policijo, vendar mora o tem obvestiti druge strani v spopadu⁷².

Glede na dejstvo, da si v zadnjem času obrambne (vojaške) sile v svetu in doma ustvarjajo podlage za aktivnejše sodelovanje pri izvajanju varnostnih nalog v miru (npr. protiteroristično delovanje, zaščita pred sredstvi za množično uničevanje ipd.) in ker je glede na razvoj dogodkov v svetu težko predvideti morebitne bodoče oblike varnostnega ogrožanja, je bilo po mnenju predlagateljev nujno potrebna zagotovitev zakonske možnosti za sprejem odločitve o drugačni uporabi policije.

Kot je razvidno, so predlagatelji sprememb 17. člena ZPOL pojem izrednih ali vojnih razmer dopolnili s pojmom kriza. Ministrstvo za obrambo se ni strinjalo s takšno rešitvijo in je predlagalo, da se ta pojem črta iz predloga sprememb 17. člena. Po navedbah avtorjev Gaber in Anžič (2003) so izpostavili vrsto razlogov, od katerih navajam samo nekatere:

- Preprečevanja kriz, priprave na delovanje v krizi, soočenje z njenimi posledicami in sanacija nastalih razmer so skupne vsem področjem zagotavljanja nacionalne

⁷¹ Glej Zakon o ratifikaciji dopolnilnega protokola k Ženevskim konvencijam z dne 12. avgusta 1949 o zaščiti žrtev mednarodnih oboroženih spopadov (protokol I) in dopolnilnega protokola k Ženevskim konvencijam z dne 12. avgusta 1949 o zaščiti žrtev mednarodnih oboroženih spopadov, ki nimajo mednarodnega značaja (protokol II), Uradni list SFRJ, Mednarodne pogodbe, št. 16/78, in Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Sveta Evrope, Ženevskih konvencij, dodatnih protokolov o zaščiti žrtev vojne in mednarodnih sporazumov s področja kontrole oborožitve, za katere so depozitarji tri glavne jedrske sile, Uradni list RS, št. 14/92.

⁷² K opisani temi je potrebno dodati še vsebino določb Deklaracije o policiji, ki jo je maja 1979 sprejel Evropski svet. Deklaracija o policiji ni pravni akt, ki bi predvideval ratifikacijo posamičnih držav. »Je zgolj moralno zavezujoč in priporočljiv dokument, ki pa ima specifično težo tudi glede na našo Ustavo, ki pravi, da morajo biti "zakoni in drugi predpisi v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo". Hkrati pa ne smemo pozabiti, da je Slovenija od 14. maja 1993 članica Sveta Evrope.« (Anžič, 1997). Deklaracija o policiji določa, da mora policija v vojni nadaljevati z delom v zvezi z izvrševanjem svojih nalog zaščite oseb in dobrin po okupacijskih predpisih. V vojni lahko ostane policist v policijskih vrstah, lahko pa tudi iz njih izstopi. Deklaracija določa tudi, da policist ne sme biti bojevnik in da ne sme imeti nobenega odnosa do upornikov: ne sme jim pomagati in ne sme biti angažiran zoper njih.

varnosti, zato zahtevajo usklajeno delovanje in še posebej preseganje tradicionalnih delitev med vojaško in civilno sfero. Glede na dejstvo, da krize učinkujejo medresorsko in presegajo državne meje, bo v prihodnje posvečena večja pozornost koordiniranju priprav na krize s sosednjimi državami in mednarodnimi organizacijami, še posebej z Evropsko unijo in NATO-m.

- Doktrina civilne obrambe, ki jo je sprejela Vlada Republike Slovenije, je opredelila, da se bodo naloge civilne obrambe širile tudi na področje obvladovanja kriz v regionalnem in širšem strateškem okolju, katerih ni mogoče obvladati z običajnimi mehanizmi države. Poudarjajo, da so lahko krize tudi vir ogrožanja Republike Slovenije. Organiziranost organov v izrednem stanju in vojni ter krizah je načeloma enaka kot v miru. Iz doktrine tudi izhaja, da so ministrstva odgovorna za izvajanje priprav civilne obrambe s področja svoje pristojnosti. Posledično naj bi to pomenilo, da je potrebno to materijo ustrezno zakonsko urediti.
- Obrambna strategija, ki jo je sprejela Vlada Republike Slovenije (december 2001), v poglavju 9. 2 določa, da se bo civilna obramba Republike Slovenije morala postopoma preoblikovati iz sistema delovanja za primere izrednega stanja in vojne v celovito civilno krizno upravljanje, ki bo namenjeno tudi obvladovanju kriz v regionalnem ali širšem strateškem okolju, ne glede na njihove vzroke. Pri tem se mora upoštevati, da bo uvedena večja selektivnost pri načrtovanju ukrepov, hkrati pa bi to zagotovilo boljšo usklajenost priprav.

Na podlagi teh in tudi drugih argumentov, 17. člen ZPOL ni bi spremenjen.

7. KRIZA IN POLICIJA

7.1. MEDNARODNA SPOZNAVANJA O DELOVANJU POLICIJE V KRIZI

Za učinkovito delovanje policije v netipičnih razmerah je pomembno poznavanje teoretičnih in empiričnih spoznanj o delovanju policije, ki so bila pridobljena v svetu. Tuji avtorji izkušnje policij s povečanim obsegom dela pogosto delijo na naloge policije:

- povezane s teroristično dejavnostjo (po 11. septembru 2001) in
- naloge policije ob velikih naravnih nesrečah, ki so posledice sprememb v okolju (poplave, požari, tornadi ipd.)⁷³.

Zanimivo pri tej delitvi je, da avtorji naloge, povezane z vzdrževanjem javnega reda in miru, kakor tudi preprečevanje kaznivih dejanj ali odkrivanje storilcev tovrstnih dejanj, štejejo med redne naloge policije in jim ne pripisujejo posebne teže. Ocenjujejo jih kot redno dejavnost policije.

Pri obravnavi tovrstne tematike izstopajo Združene države Amerike, kjer je po 11. septembru 2001 prišlo do korenitih sprememb tako pri percepciji groženj kot tudi organiziranosti in odzivnosti države na sodobne vire ogrožanja. Vzpostavljati so pričeli centraliziran nacionalni sistem kriznega upravljanja in vodenja, ki je v pretežni meri usmerjen na širok spekter preventivnih aktivnosti za preprečevanje ogrožanja. Predsednik Združenih držav Amerike je februarja 2003 podpisal tako imenovano nacionalno varnostno predsedniško direktivo št. 5, ki je bila podlaga za ustanovitev ministrstva za domovinsko varnost. Tako je bila ustanovljena centralizirana zvezna

⁷³ V zadnjem času posamezni avtorji opisujejo tudi izkušnje policij pri kriznem upravljanju in vodenju v mirovnih misijah. Z vedno pogostejšo prisotnostjo policijskih enot na kriznih območjih in aktivnim delovanjem pri kriznih dogodkih se bo ta segment kriznega upravljanja in vodenja v prihodnosti zagotovo razvijal. 236 slovenskih policistov je od leta 1997 do danes sodelovalo v 13 misijah na naslednjih območjih: Albanija, Vzhodni Timor, Kosovo, Makedonija, Bosna in Hercegovina, Afganistan, Jordanija in Srbija.

služba za učinkovito soočanje s terorizmom in drugimi nesrečami (Herron, 2004). Kot navaja Herron, se je morala policijska organizacija prilagoditi v štirih ključnih točkah:

- *pri vključitvi v krizni poveljniški sistem,*
- *pri izmenjavi informacij in vzpostavljanju komunikacij z drugimi sodelujočimi,*
- *pri vključevanju v enotni informacijski sistem, ki je podlaga za sprejemanje odločitev in*
- *pri oblikovanju ter implementaciji izobraževalnih vsebin, ki so podlaga za usposabljanje sodelujočih (Herron, 2004: 20 - 22).*

Pred ustanovitvijo ministrstva za domovinsko varnost so se avtorji kot je npr. McVey, (2002) spraševali, kako v odprti družbi, kot je ameriška, zagotoviti učinkoviti pristop za soočanje s sodobnimi grožnjami (predvsem terorizmom). Pri tem je izhajal s stališča, da naj bo učinek dosežen s kar najmanj potrebnimi stroški. Opredelil je tri korake:

- *poenotenje skupne definicije terorizma med vsemi, ki so vključeni v zagotavljanje varnosti ne glede na njihovo okolje in področje dela (pri tem je predlagal, da se natančno opredeli elemente terorizma, kot npr: naravna povezanost terorizma in kriminala, tipična simboličnost tarč, akcije teroristov so vedno agresivne s prepoznavnimi nasilnimi dejanji, cilji so politični, gre za način komuniciranja skrajnežev ipd.),*
- *ocenitev tveganja, ki naj bo v prvi vrsti narejena po naslednjem sistemu ocenitve groženj:*
 - *zunanje splošne grožnje (geopolitične, ekonomske, ideološke, uporniki),*
 - *zunanje specifične grožnje (okolje, demografske razmere, variranje odločitev povezanih s tarčami),*
 - *notranje splošne grožnje (razraščanje aktivizma, nove radikalne skupine, politično motivirani javni shodi) in*

- *notranje specifične grožnje (znanje, usposobljenost in priprava akterjev kriznega upravljanja in vodenja, medsebojna razmerja le-teh ter obstoječe zakonske rešitve),*
- *priprava ustreznega načrta delovanja (iz katerega naj bodo razvidne zakonske dolžnosti in omejitve, vodenje, zbiranje informacij, logistična podpora, operativno delovanje, vključevanje in delo s civilisti in sodelovanje z mediji)* (McVey, 2002: 174 - 180).

Navedena razmišljanja so nastala v kontekstu in pod vtisom terorističnega napada 11. septembra 2001. Že pred tem terorističnim napadom je Cooper leta 1999 zapisal, da gre v primeru terorističnih napadov za vojno (napoved) in da mora biti temu primeren tudi odgovor. Izhajal je namreč iz ranljivosti sodobnih družb pred terorističnimi napadi, kar se je kasneje tudi uresničilo. Znan je njegov večkrat citiran rek: »Preprosto pravilo za odgovor na vse teroristične napade je, da ni preprostih pravil«.

Nekateri avtorji v kontekst sodobnih virov ogrožanj notranje varnosti države uvrščajo tudi nekatera specifična kazniva dejanja, kot so na primer ugrabitve. Lanceley (2000) navaja, da so se po letu 1970 v Združenih državah Amerike ugrabitve tako povečale, da predstavljajo resen problem z vidika obvladovanja kriznih dogodkov. Zvezni preiskovalni urad (FBI) in policija New Yorka (NYCPD) sta zato oblikovala poseben program reševanja ugrabitvev, ki je vključen v program boja proti terorističnim dejanjem. Tako se tovrstna dejanja obravnava kot teroristična dejanja, za kar pa je zagrožena precej višja kazen.

V razmišljanjih avtorjev McVeya (2002) in Cooperja (1999) ni prepoznati celovitega pristopa pri opisovanju pogledov na sistem kriznega upravljanja in vodenja v kontekstu ustreznih odgovorov na naravne in druge nesreče. Podobno bi lahko trdili tudi za avtorja Kempa (2006), ki obravnava prilagajanje nalog policije v Združenih

državah Amerike petstopenjski lestvici ogroženosti pred terorističnim napadom⁷⁴. Z predsedniško direktivo št. 3 na področju domovinske varnosti je bil ustanovljen t. i. nacionalno – varnostni – informacijsko – svetovalni sistem, ki predvideva preproste komunikacijske poti za obveščanje o morebitni teroristični nevarnosti. Sistem temelji na opozarjanju z različnimi barvami, pri čemer imajo le-te naslednji pomen:

- zelena – nizka nevarnost/verjetnost,
- modra – priporočljiva je previdnost,
- rumena – zvišana nevarnost/verjetnost,
- oranžna – velika nevarnost/verjetnost in
- rdeča – zelo velika nevarnost/verjetnost (Kemp, 2006: 82 - 84).

Prilagajanje nalog policije tako pomeni na ravni izvajanja klasičnih policijskih nalog pripravo in prilagoditev načrtov delovanja v takih razmerah, preverjanje komunikacijskih poti med sodelujočimi, povečanje prisotnosti zaposlenih s ciljem odkrivanja sumljivih predmetov in zbiranja pomembnih informacij, povečanje aktivnosti pri preverjanju zaposlenih v podjetju v primeru sumljivega vedenja, povečan nadzor na transportnih komunikacijah, uvajanje nadzorovanih vstopnih mest na pomembnejših točkah, poostren nadzor vitalnih objektov vključno z neposredno okolico, takojšnje posredovanje operativnih podatkov, pa tudi delo policije v lokalni skupnosti s ciljem pomagati prebivalstvu v primeru nevarnosti. Pri tem je zelo poudarjeno sodelovanje med policijo in gasilsko službo (Kemp, 2006).

Pripravljanje na nevarnost je osredotočeno na celotno skupnost in ne samo na odgovorne.

Fuentes in Hunt (2006) sta kot visoka uslužbenca Urada za krizno upravljanje v New Jerseyu (Združene države Amerike) analizirala delovanje sistema zaščite in reševanja

⁷⁴ Ker gre za nacionalno direktivo, se tej lestvici prilagajajo tudi drugi (npr. ministrstva, delovne organizacije, posamezniki, sile za zaščito in reševanje ...). Zanimivo je, da so v direktivi ločeno predvidena opozorila za prebivalce in ločeno za vodilne delavce v podjetjih.

ob orkanu Katrina⁷⁵. Avtorja opisujeta ugotovitve tudi na izvedbeni ravni in ugotavljata, da je pri tako velikih naravnih nesrečah, ko je prizadeto zelo veliko območje, nujna tako vertikalna kot horizontalna usklajenost vseh pristojnih pri odpravljanju nastalih razmer. Že ob soočanju z razmerami, še posebej pa ob prihodu reševalnih sil na večje področje je nujno načrtno delovanje na podlagi sistematičnega pristopa. Kot zelo pomembno poudarjata pomoč lokalnim silam pri iskanju lastnih pogrešanih uslužbencev ter zagotovitev primernih prostorov za njihovo delovanje. Brez poznavalcev okolja in njihove pripravljenosti za delo je organizacija reševanja (od zunaj) zelo otežena. Zavedati se je namreč potrebno, da še tako zmogljive lokalne sile (ali sile na območju posamezne zvezne države) ne zadostujejo pri dalj časa trajajočemu odpravljanju posledic. Po njunem mnenju je koncept povezljivosti in usklajenosti teh služb primerno jamstvo za sanacijo razmer⁷⁶.

Krizno upravljanje in vodenje pri tovrstnih nesrečah po mnenju avtorjev obsega:

- vse državno sodelovanje in koordinacijo razpoložljivih zmogljivosti,
- dogovor glede sestava, ustroja, namena in cilja kriznega upravljanja in vodenja (kjer se opredeli vodenje, operativno izvajanje, financiranje, načrtovanje, logistična oskrba, pd.),
- čas izvajanja naloge,
- nastanitev in prehrana sil za zaščito in reševanje,
- komuniciranje in povezljivost radijskih omrežij različnih sodelujočih služb,
- nadziranje območja,
- zavarovanje sil za reševanje in boj proti kriminalu ter nenazadnje
- reševanje živali (Fuentes in Hunt, 2006: 36 - 50).

⁷⁵ Orkan Katrina je pustošil med 23. in 31. avgustom 2005 na območju zveznih držav Florida, Louisiana, Mississippi in Tennessee v Združenih državah Amerike. Povzročil je 1.321 smrtnih žrtev, za \$34,4 milijarde materialne škode, prizadel je 2,5 milijona ljudi, od katerih jih je 527.000 ostalo brez stanovanja, 400.000 pa jih je izgubilo delovna mesta.

⁷⁶ Malešič (2006; 269 – 274) navaja nekatere konkretne ugotovitve pri ravnanju oblasti ob divjanju orkana Katrina, iz katerih je razvidno, da odziv na krizo ni bil v vseh segmentih v skladu z načrtovanim in pričakovanim (bistveno povečana stopnja kriminala, nerazumna ravnanja vojakov s predstavniki medijev, »administrativna regresija« - ko funkcionarji zanemarjajo javne koristi in delajo v zasebnem interesu, počasen odziv oblasti, dileme, ki so se pojavile ob želji po centraliziranem delovanju – problem organizacijskih shem, problem povezljivosti različnih služb ipd.).

Policijske sile morajo sodelovati praktično pri vseh navedenih nalogah. Seveda pa lahko to ob zahtevnih naravnih nesrečah predstavlja težavo. Dixon (2006), visoki uslužbenec policije v Louisiani, je pri analiziranju delovanja sistema kriznega upravljanja in vodenja, povezanega z orkanom Rita⁷⁷, prišel do podobnih ugotovitev kot avtorja Fuentes in Hunt. Pri tem je ugotovil, da se je obseg nalog policije tako izrazito povečal, da je le-ta s težavo zagotavlja varnost reševalcem ter da ji je zaradi množice različnih služb enostavno zmanjkovalo ljudi za sodelovanje v koordinacijskih skupinah.

Dixon opozarja na pomembnost predhodnih priprav na naravno nesrečo in s tem na usklajeno delovanje v sistemu kriznega upravljanja in vodenja, ne glede na to, ali obstajajo informacije o možnosti nastanka takšnega dogodka ali ne. Kot pozitivno izkušnjo v konkretnem primeru navaja avtor predhodno oblikovanje skupnega »poveljstva« vseh služb v sistemu kriznega upravljanja in vodenja, kljub temu da v času oblikovanja še ni bilo mogoče oceniti poti orkana. S takšnim načinom je mogoče že predhodno izvajati nekatere naloge (opazovanje območja, okrepljena nočna patroljiranja, opozarjanje prebivalstva, povečevanje števila razpoložljivih sil ipd.), ki zelo pomembno vplivajo na izvajanje nalog kriznega upravljanja in vodenja po naravni nesreči. Pri tem pa odločujoči lahko zelo hitro spoznajo še eno zelo pomembno dejstvo: soočijo se z realnim stanjem ljudi in materialno-tehničnih sredstev, kar posledično omogoča pravočasno prošnjo za dodatno pomoč.

Dixon opozarja tudi na skrb za ljudi, ki sodelujejo pri kriznem upravljanju in vodenju ter odpravi posledic. Poleg zagotavljanja osnovnih življenjskih potreb v času njihove prisotnosti se kot zelo pozitivna in motivirajoča kaže skrb za njihovo imetje. Z relativno majhnimi vložki (ekipe za popravilo družinske hiše, vozilo za selitev družine

⁷⁷ Orkan Rita je pustošil med 24. in 31. septembrom 2005 na območju zveznih držav Louisiana in Texas v Združenih državah Amerike. Povzročil je 119 smrtnih žrtev, za \$4,7 milijarde materialne škode, prizadel je 460.000 ljudi, od katerih jih je 76.500 ostalo brez stanovanja, 45.000 pa jih je izgubilo delovna mesta.

k sorodnikom, dovoljena krajša odsotnost delavca z delovne dolžnosti zaradi obiska svojcev ipd.) se krepí motivacija in prizadevnost celotnega sistema.

Osnovna oskrba prebivalstva na prizadetem območju pa nedvomno vpliva na zmanjševanje sekundarnih posledic naravne nesreče.

Glesnor, Peak in Gaines (1999) navajajo ključne elemente, ki so pomembni pri izvajanju nalog v nepričakovanih razmerah (elemente avtorji povzemajo po FBI):

- *ustrezen okvir ukrepanja in temu primerna priprava/izobraževanje,*
- *neposreden odgovor,*
- *premišljeno načrtovanje v specifičnih situacijah in*
- *ustrezna razvrstitev osebja in opreme glede na trenutno situacijo.*

Izpolnjevanje teh elementov je predpogoj za uspešno in učinkovito delovanje. Pri tem poudarjajo, da je najbolj kritično obdobje od začetka krize pa do prvih ukrepov oblasti, ko se kriza nenadzorovano razvija. Seveda se naloge pri različnih vrstah kriz razlikujejo, kar je pač odvisno od okoliščin ogrožanja. Pri soočanju z naravnimi nesrečami avtorji posebej izpostavljajo element, za katerega menijo, da je bistvenega pomena za učinkovito delo vseh služb in to je dogovor o vzajemni medsebojni pomoči. Dogovor predstavlja povezovalno nit med akterji sanacije, ki so bili z naravno nesrečo prizadeti ali so se soočili z nepričakovanimi dogodki in posledicami v času reševanja.

O ustrezni pripravi na odzivanje v krizi razmišlja podobno tudi avtor Blythe (2002). Trdi, da se je na krizo potrebno pripraviti tudi duševno, in sicer na način, da razmišljaš in si predstavljaš najslabši scenarij. Takšno osredotočenje v krizne situacije omogoča večjo učinkovitost pri kriznem upravljanju in vodenju ter pripomore pri učinkovitejših pripravah na morebitno krizo.

Priprave, ki temeljijo na stališču »Zgodilo se nam bo tukaj in zdaj!«, bodo dale tudi odgovor na vprašanje, kaj bodo drugi pričakovali od nas. Pri takšni trditvi moramo skozi določene faze, s katerimi bi se srečali tudi v realni situaciji:

- *faza soočenja (kaj se je zgodilo, kje sem, kaj naj storim),*
- *faza »takojšnji nato« (kakšni so prvi ukrepi, pomoč ponesrečenim, evakuacija ...), za katero je značilno veliko vprašanj in malo odgovorov,*
- *faza »ura kasneje«, pri kateri se prične izvajati sanacija, dajejo prve informacije itd.,*
- *faza »soočanja s posledicami« s katero se soočimo kasneje (po neprespani noči, naslednji dan, ob ponovnem podoživljanju krize pri gledanju novinarskih prispevkov ipd.) (Blythe, 2002: 4-10).*

Blythe priporoča, da za vse te faze vnaprej organiziramo svojo »pot« skozi krizo. Tako bomo pripravljeni na nepričakovan dogodek, pri čemer bodo naše reakcije hitrejše, odločitve pa kakovostnejše. Pri tem gre za »programiranje možganov«, ki vpliva na učinkovitejše delovanje v krizi.

Avtorja Davies in Gurr (1998) opisujeta zanimivo razmišljanje, ko govorita o preventivnih ukrepih in ocenjevanju le-teh. Avtorja navajata različne poglede pri ocenjevanju okoliščin, ki bi lahko privedle v krizo:

- *ocenjevanje glede na to, kdo je lahko prizadet v krizi – javni ali zasebni sektor,*
- *ocenjevanje glede na to, kaj povzroča krizo (politična nestabilnost, oborožene grožnje, etnični konflikti, okoljski konflikti, notranji konflikti, kršitve človekovih pravic, disfunkcija države, lahkota, begunci ipd.),*
- *ocenjevanje glede na to, kako zgodaj so bile zaznane take okoliščine oziroma na kateri stopnji se razvoj krize dogaja (začetne napetosti, eskalacija, kriza) (Davies in Gurr, 1998: 2-14).*

Poleg tega navajata pomembnost, dostopnost informacij o sredstvih za ocenjevanje (državna/regionalna ocena ogroženosti, pregled in uporabnost javnih sredstev za

potrebe kriznega upravljanja in vodenja, oprema in delovanje analitičnih skupin, razpoložljivost strokovnjakov, pregled podatkov o preteklih krizah ipd.).

Regester in Larkinova (1997) med drugim opisujeta tako imenovani »življenjski cikel krize« in pri tem opozarjata na zgodnje delovanje – pred nastopom krize. Življenjski cikel krize vidita skozi štiri korake:

- *izvor – potencialni nastop krize (gre za ocenjevanje razmer in okoliščin, ki bi lahko prepeljale do krize),*
- *začetek in razširitev – prvi ukrepi za odpravo (pričetek uporabe ukrepov za odpravljanje kriznih razmer, pri čemer je zelo pomemben obseg delovanja),*
- *delovanje – izvajanje kriznega upravljanja in vodenja,*
- *zaključek/začetek – ovrednotenje ugotovitev in ponovno delovanje preventivni mehanizmov za odkrivanje elementov prvega koraka (Regester in Larkinova, 1997: 49-54).*

Pri tem ugotavljata, da se kriza širi v dveh smereh, in sicer v razvojni smeri in smeri vedno večjega pritiska na odločevalce. Pojav ni simetričen temveč v različnih točkah na časovni premici kaže različne vrednosti obeh obravnavanih smeri. Avtorja prihajata iz velikih multinacionalk, kjer sta se srečevala z različnimi krizami in se že več desetletij ukvarjata z iskanjem pravih odzivov ne glede na vsebino krize. Med drugim poudarjata pomembnost ustrezne komunikacije z javnostjo, ki pogosto pripomore tudi k hitrejšemu reševanju krize.

7.2. PRAKSA TUJIH POLICIJ

V posameznih državah je delovanje policije po nastopu krize ali dogodka, ki povzroči poslabšanje varnostnih razmer, urejeno različno.

Hrvaška policija na primer ne pozna delovanja operativnih štabov, temveč izvaja naloge v okviru redne organiziranosti. Prav tako nimajo izdelanih posebnih pisnih

pravil za izvajanje blokad, temveč se to odloča glede na dogodek. Zanimiva je rešitev, ki jo uporabljajo pri izvajanju zahtevnejših nalog, kjer poleg vodje izvajanja naloge določijo tudi tako imenovanega analitika, ki je oseba z bogatimi izkušnjami in katerega naloga je, da vodi izvajanja naloge svetuje o ukrepih, ki jih je potrebno ali jih bo potrebno odrediti. Podobno kot avstrijska ima tudi hrvaška policija za izvajanje nalog na voljo enote Interventne policije, ki so po znanju in opremljenosti podobne Posebni policijski enoti v Republiki Sloveniji. Razlika med obema je le, da je na Hrvaškem del enot profesionalnega sestava in so nenehno na voljo za izvajanje operativnih nalog, del pa je organiziranih po enakem sistemu, kot je to v Republiki Sloveniji (policisti, ki opravljajo delo na policijskih postajah, se skličejo v primeru operativnih potreb).

Republika Francija ima za ta namen ustanovljeno posebno polvojaško enoto imenovano CRS⁷⁸, kjer policisti prebivajo v prostorih enote in so v najkrajšem času pripravljeni za delovanje. CRS je organizirana na območju celotne Francije v okviru ministrstva za notranje zadeve, kjer je centralna direkcija CRS, teritorialno pa je organizirana v sedmih regionalnih upravah, ki imajo skupaj 61 enot CRS. Skupaj je v teh enotah zaposlenih 13.297 policistov in podpornega osebja, pariška enota pa v kadrovskega smislu predstavlja 40% skupnega števila. Poleg osnovne dejavnosti, vzdrževanje javnega reda in miru, ima CRS organizirane še enote za promet, enote za gore, enote za reševanje na morju in enote za nadzor plaž v turističnih krajih. Pri obvladovanju zahtevnih varnostnih dogodkov (kot so bile demonstracije v prvi polovici leta 2006 na območju celotne Francije) vodijo delo v okviru posebnih operativno komunikacijskih centrov, kjer sodelujejo poleg članov policije, CRS in žandarjev tudi predstavniki vojske, državne varnosti in drugi. To jim omogoča najširšo koordinacijo in s tem učinkovito vodenje (Guinea in Schindler, 2006)⁷⁹.

⁷⁸ Enota CRS je bila ustanovljena leta 1944 kot del vojaške enote za javni red in mir ter varnost in je najprej delovala po posameznih regijah. Leta 1948 pa so enoto centralizirali in je namenja za delovanje po celotni Franciji, pa tudi po drugih državah, ki sodijo pod vplivno območje Francije.

⁷⁹ Podoben sistem vključevanja drugih predstavnikov (npr. vojske) v vodenje rizičnih varovanj na področju javnega reda in miru ima tudi Velika Britanija.

Od maja 2003⁸⁰ so spremenili način delovanja v kriznih situacijah tudi v Republiki Avstriji. Odgovornost za načrtovanje ukrepov pred naravnimi nesrečami in izvajanjem kriznega upravljanja in vodenja ima po novem Zvezno notranje ministrstvo⁸¹. Tako so prvič v zgodovini centralizirali delovanje zveznih oblasti v tako imenovani koordinacijski odbor, ki ga vodi generalni direktor za javno varnost. V tem odboru so združene prav vse službe, ki izvajajo kakršne koli naloge na področju kriznega upravljanja in vodenja (civilna zaščita, policija, intervencijske službe, gasilci, rdeči križ, državna televizija, državna tiskovna agencija ipd.).

S tem dosegajo optimalno učinkovitost in odzivnost ob nastalih razmerah, hkrati pa zagotavljajo koordinacijo, ki je za izvajanje skupnih nalog nujno potrebna.

V primeru oboroženega roba ali hujšega kaznivega dejanja v Republiki Avstriji obvešča policijska postaja okrajno orožniško poveljstvo, ta pa naprej deželno orožniško poveljstvo (Sabitzer, 2005)⁸². Vodje služb ocenijo težo kaznivega dejanja in določijo ukrepe. Za reševanje se ustanovita dva štaba, in sicer operativno strokovni štab, ki je sestavljen iz strokovnih delavcev in vodij skupin, ter glavni štab, ki ga vodi okrajni glavar, direktor deželnega orožniškega poveljstva, v njem pa sodelujejo še predstavniki za tisk ter strokovni sodelavci. Oba štaba svoje delo koordinirata. Operativni štab o vsem obvešča glavni (vodilni) štab, ki je po svoji sestavi tudi političen. Za težja dejanja imajo na razpolago tudi posebne enote GEK (Gendamerieinzats komand) organizirane po pokrajinah, ki ima npr. za Koroško sedež v Gradcu. Enota je dodatno tehnično opremljena in se ob obvestilu, da je bilo izvršeno hujše dejanje, aktivira ter se pomika proti kraju dejanja. V tem času se sprejmejo odločitve o njihovi uporabi in pooblastilih. V opremi imajo vozilo za sledenje in za delo v primeru zajetja talcev. Skupina, ki je locirana v Gradcu, je pod

⁸⁰ Po mnenju Sabitzerja (2005) tudi po vplivom dogodkov ob 11. septembru 2001.

⁸¹ Glej članek: Schneller Reaktion bei Krisen v Öffentliche Sicherheit

⁸² Republika Avstrija je s 1. julijem 2005 reorganizirala zvezno policijo in ukinila žandarmarijo (opredelila jo je kot oborožen, uniformiran, po vojaškem vzoru organiziran civilni varnostni organ, ki je podrejen zvezni policijski upravi) – združene so bile varnostne straže, kriminalistična služba in žandarmarija.

neposrednim vodenjem Generalnega direktorja za javno varnost, ki ima svoj sedež na notranjem ministrstvu na Dunaju.

Delovanje policije na drugih področjih dela, povezanih s tako imenovano redno dejavnostjo policije, pa večina tujih policij obvladuje s svojo organizacijo, ki vključuje povečane potrebe policije s tako imenovani enotami v pripravljenosti ali enotami interventne policije. Odstopanje od takšnega načina organiziranja je redka izjema, katero pa že razumejo kot delovanje v kriznih razmerah⁸³.

7.3. VODENJE SLOVENSKE POLICIJE V PRIMERU KRIZ

Kot je bilo že večkrat omenjeno, se slovenska policija na organiziran način odziva na varnostne dogodke v družbi in po potrebi prilagaja svojo organizacijo in delovanje nastalim razmeram. Ne glede na izpostavljene dileme o načinu, organizaciji in obsegu delovanja je izhodišče njenega delovanja v zagotavljanju takšne stopnje varnosti, ki jih še dopuščajo nastale razmere. Kljub spremenjenim okoliščinam delovanja so zakonske dolžnosti in obveznosti do policije jasne in kot take ne predstavljajo možnosti izbora alternativ.

Samo takšen pristop pri urejanju razmer v družbi je jamstvo in garancija za strokovno in zakonito delovanje policije. Znotraj teh okvirov pa mora slovenska policija poiskati najboljše in najracionalnejše rešitve, ki se bodo rezultirale v kakovostnem in pravočasnem odgovoru na varnostni dogodek.

Brez dvoma obstoječa pravna regulativa predvideva delovanje policije v primeru razglašenega vojnega ali izrednega stanja. V takih primerih policija lahko nastalim razmeram prilagaja svojo organiziranost, oblike in metode dela.

⁸³ Takšen je tudi predstavljen primer obiska predsednika Busha v Nemčiji, naveden pod opombo v uvodnem poglavju.

Povsem drugačna situacija pa nastane, ko mora policija pričeti prilagajati svojo organiziranost, oblike in metode dela zaradi pojava kriznega dogodka ali dogodka, ki povzroči poslabšanje varnostnih razmer in se do policije postavi upravičena zahteva po takojšnji reakciji na razmere.

Slovenska policija ob pojavu takšnih pričakovanih ali nepričakovanih dogodkov preide na začasno organizacijsko obliko dela – ustanovi operativne štabe⁸⁴. Delovanje operativnih štabov policije ni časovno omejeno in je odvisno od odločitev tistih, ki tak operativni štab ustanovijo⁸⁵. Praviloma traja kratek čas (nekaj ur) ali največ dve izmeni (do 24 ur) do vzpostavitve stabilnih varnostnih razmer, ki so bile spremenjene zaradi varnostnega dogodka (športna prireditve, protest, varovanje določene varovane osebe, asistenca drugemu državnemu organu, poostren nadzor ali varnostna akcija ipd.).

Z ustanovitvijo operativnega štaba se praviloma aktivira tudi Posebna policijska enota,⁸⁶ ki v takem primeru predstavlja ključno »orodje« za izvajanje sprejetih odločitev operativnega štaba. V praksi so redki primeri, ko bi bil ustanovljen operativni štab, posebna policijska enota pa ne bi bila aktivirana.

7.3.1. OPERATIVNI ŠTABI POLICIJE

Vodenje policijskih enot v poslabšanih varnostnih razmerah predstavlja ne glede na vzrok in zagotavljanje pričakovanega stanja varnosti zahteven zalogaj v najširšem smislu, ki ga slovenska policija izvaja tudi s pomočjo-v ta namen ustanovljenih - operativnih štabov policije.

⁸⁴ Delovanje operativnih štabov policije je opisano v nadaljevanju (podpoglavje: Operativni štabi policije).

⁸⁵ Kot primer naj navedem, da je Operativni štab Policijske uprave Ljubljana ustanovljen z namenom sanacije varnostnih razmer, povezanih z selitvijo romske družine Strojani iz Dečje vasi pri Zagradcu, deloval nepretrgoma od 25. 11. 2006 do 27. 12. 2006.

⁸⁶ Več o posebni policijski enoti je navedeno v pod poglavju: Trinivojska organiziranost policije.

Delovanje operativnih štabov je urejeno v posebnih pravilih o delovanju operativnih štabov policije⁸⁷, ki so bila izdana na podlagi ZPOL⁸⁸. S temi pravili se urejajo sestava, način sklicevanja, način dela, pooblastila, naloge, pristojnosti, medsebojna razmerja, evidentiranje dejavnosti operativnega štaba, izdelovanje poročil in prostori ter oprema operativnega štaba generalne policijske uprave in operativnih štabov policijskih uprav ter operativnih skupin, ki se ustanovijo v primeru, ko je zaradi varnostnega dogodka ali pojava oziroma naloge potrebno usklajeno delovanje policije in drugih služb⁸⁹.

Operativni štabi so začasna (spremenjena) organizacijska oblika dela policije, ki vodi izvajanje nalog policije in koordinira delo z drugimi organi ob varnostno pomembnih dogodkih in pojavih na območju policijske uprave, večih policijskih uprav ali na območju celotne Republike Slovenije⁹⁰.

V skladu s pravili lahko operativni štab generalne policijske uprave sprejema strateške in taktične odločitve, katerih izvajanje je v izključni pristojnosti operativnih služb policije in ki obsegajo območje dveh ali več policijskih uprav. Prav tako se lahko operativni štab ustanovi za reševanje zelo zahtevne naloge, ki poteka na območju samo ene policijske uprave. Operativni štab policijske uprave sprejme operativne in taktične odločitve ter koordinira delo policije na območju posamezne policijske uprave⁹¹.

Pri tem pravila jasno ne opredeljujejo razmejitve med strateškimi, taktičnimi in operativnimi odločitvami, ki so v pristojnosti posameznih operativnih štabov.

⁸⁷ Glej Pravila o delovanju operativnih štabov policije, dokument Generalne policijske uprave, številka: 0016-4-Z-012-145/00-22 z dne 13. 10. 2000.

⁸⁸ Pravna podlaga za izdajo pravil je v 1. odstavku 5. člena ZPOL: »Policijo vodi generalni direktor policije, ki vodi tudi delo generalne policijske uprave.« in v 2. odstavku 12. člena ZPOL, ki pa je z naknadnimi spremembami ZPOL prenehal veljati.

⁸⁹ 1. člen Pravil o delovanju operativnih štabov policije.

⁹⁰ 2. člen Pravil o delovanju operativnih štabov policije.

⁹¹ 3. člen Pravil o delovanju operativnih štabov policije.

Sestava operativnih štabov je fleksibilna, kar pomeni, da so vključeni vnaprej določeni strokovnjaki posameznih strokovnih in podpornih služb v policiji (stalni člani operativnih štabov imenovani vnaprej s posebnim sklepom), prav tako pa je dopuščena možnost vključevanja kogarkoli tako iz policije kot izven nje, kar je v pristojnosti tistih, ki lahko skličejo operativni štab⁹².

Operativni štabi se praviloma skličejo ob pomembnejših varnostnih dejanjih, dogodkih in pojavih kot so⁹³:

- dejanja, dogodki in pojavi, ki ogrožajo varnost Republike Slovenije,
- teroristična ali podobna dejanja s človeškimi žrtvami ali veliko materialno škodo,
- umor ene ali več oseb, ko je storilec, ki je nevaren za okolico, na begu,
- oborožen rop v denarnih ustanovah ali pri prevozu denarja ali vrednostnih papirjev,
- kaznivo dejanje z zajetjem talcev, ugrabitev oseb ali letal,
- naravne ali druge nesreče s človeškimi žrtvami ali veliko materialno škodo,
- hujše nesreče v cestnem, letalskem, pomorskem in železniškem prometu s človeškimi žrtvami ali veliko materialno škodo,
- večji požari ali eksplozije s človeškimi žrtvami ali veliko materialno škodo,
- hujše onesnaženje okolja s človeškimi žrtvami ali veliko materialno škodo,
- zapleteni primeri iskanja pogrešanih in drugih iskanih oseb,
- nedovoljen shod ali prireditve in protestni pohodi, pri katerem se pričakujejo kršitve javnega reda,
- zahtevnejša varovanja določenih oseb, objektov, organov ali okolišev,
- izvajanje varnostnih akcij v večjem obsegu,
- izvajanje večje policijske vaje,
- drugi primeri, ko tako odloči oseba, ki je pristojna za sklic operativnega štaba (generalni direktor policije, direktor policijske uprave in osebe, ki jih navedena pooblastita).

⁹² Generalni direktor policije in direktorji policijskih uprav.

⁹³ 10. člen Pravil o delovanju operativnih štabov policije.

Operativni štabi policije so pri svojem delu in sprejemanju odločitev v zvezi z nalogami, za katere so ustanovljeni, samostojni. V okviru nalog, zaradi katerih je ustanovljen, lahko operativni štab daje naloge drugim notranje organizacijskim enotam. Operativni štabi so vezani le na odločitev ter navodila tistega, ki je odredil sklic operativnega štaba. Vodja operativnega štaba pa mora med drugim skrbeti za zakonito in strokovno delo⁹⁴. Med trajanjem akcije, ki jo vodi operativni štab, so vsi delavci, ki delujejo v štabu, oproščeni svojih rednih nalog.

V obstoječi normativno pravni ureditvi, je policijska organizacija izkoristila nedorečenost, ki se nanaša na njeno krizno upravljanje in vodenje ter na temelju operativnih potreb organizirala svoje delovanje pri izvajanju zahtevnejših nalog policije. Začasna organizacijska oblika dela policije z vodenjem preko operativnih štabov se tako na eni strani zelo približuje »prilagajanju organiziranosti, oblik in metod dela«, ki jih ZPOL predvideva za izvajanje nalog ob izrednih stanjih in vojni (kar je razvidno tudi iz predvidenih varnostni dogodkov ali pojavov, ki so podlaga za sklic - kot prvo takšno dejanje, dogodek ali pojav je v povezavi z ogrožanjem varnosti Republike Slovenije - v najširšem smislu), hkrati pa širi takšno možnost na vrsto nalog, ki imajo značaj kriznega dogodka ali povečanega obsega dela policije.

Zagotovo bi težko vzdržala trditev, da vsaka zahtevnejša naloga, ki jo izvaja policija, predstavlja krizni dogodek. Toda trenutno obstoječi mehanizmi delovanja omogočajo zgolj eno obliko »spremenjenega« delovanja, ki pa bi bilo lahko ob strogem razumevanju 17. člena ZPOL uporabljeno zgolj ob (razglašenem) izrednem stanju ali vojni. Policijska organizacija je ob vsem tem fleksibilna. Naloge, ki ji nalaga ZPOL, in trenutne zmožnosti so vodilo, da svojo organiziranost prilagaja glede na konkretne okoliščine dogodka in tako dosega optimalne učinke pri svojem delovanju.

Na splošno obstaja relativno malo virov, ki bi natančneje opisovali delovanje policij v primeru poslabšanih varnostnih razmer. Razlogov za to je več in jih lahko strnemo v

⁹⁴ 24. člen Pravil o delovanju operativnih štabov policije.

naslednje ugotovitve: delovanje ni jasno normativno pravno urejeno; gre za pravila, ki veljajo znotraj policije in so do določene mere tajna, kar onemogoča njihov vpogled.

Operativni štabi policije so samo ena izmed možnosti ustreznega soočanja s kriznimi razmerami. Dejansko je to organizacija za določen čas in za določene primere. Po mnenju avtorjev (Kljajić in Krobe, 2003) združujejo vse lastnosti projektne organizacije. Ta je enkratna, celovita in medsebojno logično povezana aktivnost, katere namen je skupen in trajno omejen. Kot projekt lahko definiramo vse ukrepe skupaj, ki so potrebni za to, da se doseže programirani cilj ali izvršitev neke delovne naloge. Za delo v operativnem štabu je vsekakor potreben ustvarjalen pristop, ki po korakih pripelje do rešitve. Ustvarjalne ideje ne padejo na um same od sebe. Tisti, ki se mu porodi, je običajno specialist za nekaj, strokovnjak za določena vprašanja, področja, s katerimi se tudi sicer ukvarja.

Vodenje štaba je v Pravilih o vodenju operativnih štabov policije natančno določeno in je kot takšno po vsebini avtoritativno in ne dopušča demokratičnega ali liberalnega vodenja in odločanja. Nekateri teoretiki poudarjajo, da v manjših organizacijah organizacijska struktura ni preveč razčlenjena in da je vodja bližje podrejenim ter se skuša z njimi poistovetiti (Steinman, 1986). Vodenje operativnega štaba je zelo zahtevna naloga. Potrebno je veliko teoretičnega znanja, ki se nanaša na vodenje organizacij in krmarjenje med ciljem ter obstoječim problemom, ki ga želimo doseči oziroma razrešiti (Kljajić in Krobe, 2003).

7.4. PRAKTIČNO USPOSABLJANJE POLICIJE ZA DELOVANJE V KRIZNIH RAZMERAH

Za uspešno delovanje in izvajanje nalog kriznega upravljanja in vodenja, je zelo pomembno izobraževanje, usposabljanje pa tudi urjenje v karseda realnih okoliščinah.

Slovenska policija se je že v 90. letih, še posebej pa med osamosvojitvijo in po njej, večkrat znašla v razmerah, ki so od nje zahtevale znanje in veščine s področja kriznega upravljanja in vodenja. Osamosvojitvena vojna je pokazala, da je bilo pri kriznem upravljanju in vodenju storjenih več napak, ki pa se niso problematizirale, saj je bil skupni cilj dosežen ob sorazmerno majhnih žrtvah. Izraziteje so se tovrstne hibe pokazale pri iskanju osumljencev kaznivih dejanj, še posebej pa leta 2000, ob iskanju večkratnega morilca na območju Kamnika - akcija »Bele vode«⁹⁵.

Samozadostnost in prepričanje vodstva slovenske policije, da tovrstno usposabljanje in urjenje ni potrebno, se je v primeru »Bele vode« pokazalo kot strateška napaka, saj večji del vodstvenega kadra v policiji ni imel ustreznega znanja s področja kriznega upravljanja in vodenja⁹⁶. Razloge za takšno stanje lahko iščemo v dejstvu, da so se usposabljanja (vaje) s področja kriznega upravljanja in vodenja z večjim številom udeležencev nazadnje odvijale v skupni državi (pred letom 1991), kakor tudi v dejstvu, da se je po letu 1998⁹⁷ upokojilo večje število delavcev, ki so tovrstno znanje in izkušnje s teh usposabljanj (vaj) imeli.

Analiza dogodkov v primeru »Bele vode« je narekovala obnovitev znanja s področja kriznega upravljanja in vodenja na vseh nivojih vodenja v slovenski policiji. Ponovno je bilo potrebno v spremenjenih družbenih razmerah zagotoviti ustrezno pripravljenost policije na izzive prihodnosti.

Iz navedenih razlogov so bila še v istem letu izdelana Pravila o delovanju operativnih štabov policije⁹⁸, na podlagi katerih je bilo izvedeno obširno izobraževanje vodstvenih delavcev policije. V letu 2002 se je po več kot desetletju odsotnosti na območju celotne Slovenije odvijala večdnevna dvodelna vaja policijskih enot, poimenovana »Vaja VPE 2002«.

⁹⁵ Osumljeni storilec Dejedovič Mevludin je bil pri spopadu s policijo ustreljen.

⁹⁶ Intervju z Rudijem Ivančičem.

⁹⁷ 27.5.1998 uveljavitev novega Zakona o policiji z ugodnimi upokojitvenimi pogoji.

⁹⁸ Več o operativnih štabih policije je bilo napisano v podpoglavju: Operativni štabi policije.

7.4.1. »VAJA VPE 2002«

20. in 21. junija 2002 je bila na območju Republike Slovenije izvedena dvodnevna štabno – taktična vaja policijskih enot, imenovana "VPE 2002". V istem letu in sicer 3. in 4. decembra 2002 pa je bila na območju posameznih policijskih uprav⁹⁹ izvedena še štabno – terenska vaja, poimenovana z istim naslovom. Obe vaji sta bili medsebojno povezani predvsem z vidika učinkovitega odpravljanja napak, ugotovljenih v prvem delu.

Pri obeh vajah so sodelovali izključno zaposleni v policijski organizaciji.

Namenov za izvedbo obeh delov vaj je bilo več, med drugim pa so bili poudarjeni naslednji cilji:

- Usposabljanje članov operativnih štabov generalne policijske uprave in policijskih uprav za vodenje dejavnosti policije v skupnih akcijah.
- Preveriti in oceniti organiziranost in delovanje operativnih štabov na ravni države in regije.
- Preveriti in oceniti izvedbo mobilizacije enot na sklic za izvajanje operativnih nalog.
- Usposabljanje poveljstva in policistov enot na sklic v taktičnih postopkih.
- Preveriti pripravljenost, organizacijo in zagotovitev nastanitev, preskrbe in zdravstvenega varstva pri izvajanju policijskih nalog na terenu.
- Preveriti organiziranost in sodelovanje med različnimi policijskimi enotami in enotami na sklic (letalska policijska enota, specialna enota policije, mobilna kriminalistična skupina, posebna policijska enota ...).
- Preveriti opremljenost policistov za opravljanje nalog v zahtevnejših razmerah na terenu.
- Preizkusiti sistem zvez za izvajanje nalog različnih policijskih enot na terenu.

⁹⁹ Policijska uprava Novo mesto, Policijska uprava Ljubljana in Policijska uprava Kranj.

7.4.1.1. ŠTABNI DEL VAJE

Štabni del vaje je potekal 20. in 21. junija 2002¹⁰⁰.

Pri tem delu so poleg državnega nivoja¹⁰¹ sodelovali tudi regionalni¹⁰² nivoji, ki so se v potek vaje vključevali postopoma. Scenarij vaje je bil pripravljen tako, da je bilo mogoče preveriti izvajanje vloge in nalog operativnih štabov ter vodenja akcije na terenu. V tem delu so bile fiktivno simulirane aktivnosti.

V skladu z metodološkimi izhodišči so bili udeleženci vaje predhodno obveščeni o začetku vaje (tri ure pred začetkom), tako da so lahko do začetka vaje izvedli sklice operativnih štabov. Vaja se je začela z vstopom spremljevalcev vaje v prostore operativnih štabov, kjer so vodjem operativnih štabov izročili kuverte s pripravljenimi scenariji.

Spremljanje vaje je potekalo dvosmerno. Odločitve je v prvi vrsti spremljal nadrejeni udeleženec (operativni štab generalne policijske uprave), ki je sicer v sami vaji tudi igral vlogo enega izmed udeležencev vaje. Prav tako pa so procese izvajanja odločitev spremljali tudi opazovalci vaje (na obeh nivojih), ki niso imeli statusa udeleženca vaje, temveč zgolj spremljevalca, katerih namen je bil zbrati relevantne podatke, ki bodo pomembni za analiziranje in nadaljnje usposabljanje policije na tem področju (Žibret, 2004).

Naloga udeležencev je bila, da na podlagi posredovanih informacij in izvedenih ukrepov ocenijo razmere, sprejmejo odločitve, koordinirajo delo ipd. Kot je bilo že navedeno, so se vsi ukrepi (sodelovanje operativnih policijskih sil, uporaba

¹⁰⁰ Poročilo o poteku štabnega dela vaje policijskih enot »VPE 2002«.

¹⁰¹ Operativni štab Generalne policijske uprave

¹⁰² Operativni štabi vseh Policijskih uprav.

materialno tehničnih sredstev, obveščanje zunanjih služb in organov) izvajali fiktivno, obveščanje in poročanje o ukrepih pa je potekalo dejansko.

Scenarij za ta del vaje je predvidel dva dogodka. Prvi, ki naj bi zaposloval policijske uprave Celje, Krško, Koper, Nova Gorica, Postojna in Slovenj Gradec, je predvideval sprožitev signalizatorja prisotnosti radioaktivnega sevanja pri pregledu tovora slovenskega prevoznika, ki je peljal zelenjavo iz Makedonije za slovenskega naročnika. Ob tem so udeleženci vaje dobili tudi informacijo o obstoju skupine ljudi, ki želi pretihotapiti radioaktivno snov naročniku v zahodno Evropo. Sledile so informacije občanov in policistov, da z neznano skupino sodeluje tudi Slovenec. Vse osumljene uspejo policisti na različnih krajih prijeti, pri tem pa so uporabljene različne enote policije. Drugi dogodek, s katerim naj bi se ukvarjale preostale policijske uprave, je temeljil na informaciji o dejavnosti kriminalne združbe, ki se ukvarja s tihotapljenjem in preprodajo orožja ter mamil iz območja držav bivše Jugoslavije v zahodno Evropo. Med člani združbe je prišlo do spora glede plačila posameznih pošiljk. Posledice spora so uboji, poškodbe, poskus pobega članov združbe ipd. Po scenariju se je dogodek končal s prijetjem vodje združbe in njegove partnerke.

Za vsako policijsko upravo so bili pripravljene še dodatni scenariji, ki so zagotavljali zadostno (»kritično«) količino operativnih informacij in so bili usklajeni z osnovnim scenarijem.

Iz analize razpoložljivih virov, ki so se nanašali na ta del vaje, so bile ugotovljene naslednje pomanjkljivosti pri delovanju operativnih štabov:

- kljub organiziranju operativnih štabov so posamezni udeleženci formirali dvojno vodenje (za uniformirano policijo in kriminalistično policijo),
- težava pri časovni gostitvi dogodkov in neustrezna selekcija informacij,
- pretirano formalizirani postopki (zahteva za prepoznavo trupla kljub verodostojni prepoznavi priče dogodka),

- neupoštevanje postopkovnih pravil policije (ob prijavi kaznivega dejanja takojšna napotitev oglednih skupin na kraj, kljub temu da bi morala biti zadeva najprej preverjena s strani policistov),
- ne vključevanje članov operativnih štabov v sprejem odločitev s strani vodje,
- ob sklicu štaba je bilo zaznано vključevanje najboljših in po hierarhiji najvišjih delavcev, kar je v večizmenskem delovanju predstavljalo opazno kvalitativno razliko pri sestavi posamezne izmene operativnega štaba,
- neupoštevanje dejanske prisotnosti enot na terenu, kar je povzročalo nesorazmerne odločitve,
- analitične obdelave podatkov in preseki stanja se niso uporabljali v zadostni meri.

7.4.1.2. TERENSKI DEL VAJE

Terenski del vaje je potekal 3. in 4. decembra 2002, in sicer kot dvodnevna dvostranska taktična vaja¹⁰³. V njej so sodelovali v scenariju predvideni operativni štabi, notranje organizacijske enote generalne policijske uprave, notranje organizacijske enote policijskih uprav, nekatere policijske postaje s policisti v patroljah, poveljstva z enotami na sklic in druge specializirane enote policije.

Tudi pri terenskemu delu vaje so bili udeleženci predhodno obveščeni z začetkom vaje in z naročilom sklica enot na sklic. Namen tega dela vaje ni bil preverjanje poteka sklicevanja enot.

Vaja se je pričela z informacijo o fiktivnem dogodku, hkrati pa so spremljevalci vaj udeležencem izročali kuverte s pripravljenimi scenariji. Posamezne informacije so bile posredovane tudi na telefonsko številko 113.

¹⁰³ Poročilo o poteku vaje policijskih enot »VPE 2002«.

Scenarij je pred začetkom terenskega dela vaje predvideval dvojni umor v Novem mestu, ki je bil očitno povezan z organiziranim kriminalom (tihotapljenje in prodaja orožja ter mamil), saj sta bila umorjena član kriminalne združbe in njegovo dekle. Storilci so s kraja dejanja pobegnili z osebnim avtomobilom. Opravljen je bil ogled kraja kaznivega dejanja, posredovane podrobnosti z ugotovitvami in odrejeno iskanje vozila. Po umoru naključne žrtve (lovec) na območju Zasavja in kasneje ropu pošte na Brezovici pri Ljubljani, kjer so storilci zajeli več talcev, se je dogajanje pričelo gostiti. Po celonočni pogajalski situaciji, postopnem prijetju posameznih storilcev in z uspešnim pobegom enega izmed ugrabiteljev, se je dogajanje preneslo na območje Policijske uprave Kranj, kjer je bila v popoldanskih urah drugega dne vaja zaključena.

Za vsako policijsko upravo so bili pripravljene še dodatni scenariji, ki so zagotavljali zadostno (»kritično«) količino operativnih informacij in so bili usklajeni z osnovnim scenarijem.

Iz analize razpoložljivih virov, ki so se nanašali na ta del vaje, so bile ugotovljene naslednje pomanjkljivosti pri delovanju:

- neracionalna uporaba človeških virov (na eni strani pretiravanje z uporabo enot na sklic, hkrati pa neuporaba razpoložljivih sil),
- večkrat je bila zaznana slaba koordinacija sil na terenu,
- vodje operativnih štabov niso upoštevali mnenj strokovnjakov kljub tehtnim argumentom,
- pri gostitvi dogodkov vloga vodje ni bila zaznana (vsi so sprejemali in posredovali ključne odločitve),
- premalo so se uporabljale analitične informacije in preseki stanja,
- slabe logistične odločitve (zagotavljanje prehrane),
- ni bilo ustreznega obveščanja javnosti (niti načrta medijske dejavnosti),
- operativne skupine na terenu so se formirale le izjemoma,
- v določenem trenutku (rop pošte na Brezovici pri Ljubljani) operativni štab Policijske uprave Ljubljana ni odredil (niti ni vedel), kdo vodi akcijo na kraju (gostitev policijskih enot na mikrolokaciji),

- premalo ažurno posredovanje informacij med udeleženci,
- člani operativnega štaba niso poznali usposobljenosti posameznih enot, zaradi česar so odredili naloge, za katere enote niso bile usposobljene,
- člani operativnih štabov niso poznali vseh materialnih virov, ki jih posamezne službe v policiji imajo (npr. posebej prirejeno vozilo z daljinskim nadzorom ob zahtevi storilcev za prevoz),
- pogosto so se pojavljale težave pri pretoku informacij (časovne in kakovostne), kar je vplivalo na kvaliteto sprejetih odločitev,
- vprašanje uspešnosti trinivojskega vodenja (operativni štab generalne policijske uprave, operativni štab policijske uprave in operativna skupina na terenu) z vidika pristojnosti,
- v operativnem štabu generalne policijske uprave je bila zaznana težava glede delitve nalog med člani (priložnost za osebno dokazovanje).

V tem delu so predstavljene le tiste pomanjkljivosti, ki se nanašajo na krizno upravljanje in vodenje. Osvetlile so jedro težav in postavile izhodišča za nadaljnje delo.

Na tem mestu je potrebno navesti, da do danes tovrstnih vaj ni bilo več in znanje ter pridobljene izkušnje ponovno tonejo v pozabo.

7.5. OPIS HIPOTETIČNEGA DELOVANJA MNZ IN POLICIJE V PRIMERU POTRESA

V zadnjih letih sta se MNZ in policija kar nekajkrat srečala z izvajanjem zahtevnih nalog ob različnih naravnih nesrečah. Opisane so bile že naloge, povezane s pripravami in načrtovanjem. Zaradi temeljitejše ponazoritve vsebin in vrst nalog je v nadaljevanju opisano delovanje MNZ in policije ob hipotetičnem »kriznem« dogodku – potresu. V opisanem hipotetičnem primeru želim predstaviti vso dinamiko in širino delovanja, ki je povzeta tudi po izkušnjah pri opravljanju nalog ob drugih podobnih

dogodkih (npr. ob potresu v Posočju 1998 in povodnji v Železnikih v letu 2007¹⁰⁴). S predstavitvijo primera želim natančneje predstaviti naloge in ukrepe, ki se nanašajo na delo MNZ in policije v primeru naravnih in drugih nesreč.

Potres je opredeljen kot naravna nesreča, ki se lahko zgodi na celotnem ozemlju Republike Slovenije¹⁰⁵. Zaradi potresne ogroženosti so najbolj izpostavljena tri območja v Republiki Sloveniji:

- območje Ljubljane, ki je potresno najbolj ogroženo območje,
- zgornje Posočje, ki je potresno zelo nevarno in tudi najbolj ogroženo območje ter
- območje jedrske elektrarne Krško zaradi same potresne nevarnosti in zahtev EU (Vidrih, 2006).

Potres in njegove posledice so nepredvidljive, v kar smo se lahko prepričali v primerih, ko je nastala materialna škoda in je bilo poškodovanih ali mrtvih večje število ljudi (npr. Posočje 1998).¹⁰⁶ Zelo pomembno je, kako se na območju velikega »katastrofalnega« potresa lotimo varovanja ljudi in premoženja. Pri takem dogodku so pogosto poškodovane prometne komunikacije, energetska infrastruktura, nastajajo lahko eksplozije zaradi poškodovanja plinske instalacije, v posameznih primerih lahko zaradi napak v proizvodnih procesih pride do izpusta nevarnih snovi, oteženo je zagotavljanje zdravstvenega varstva, motena oskrba prebivalstva in proizvodnja itd¹⁰⁷.

Glede na možen nastanek opisanih okoliščin se postavlja veliko vprašanj, povezanih z varovanjem življenja ljudi in njihovega premoženja, predvsem v urbanih središčih, ko

¹⁰⁴ Predstavitev aktivnosti PU Kranj ob povodnji 18. 9. 2007.

¹⁰⁵ Slovenija je v letu 2006 dogradila državno mrežo 25 potresnih opazovalnic s središčem za zbiranje in obdelavo podatkov v Ljubljani. Sodobna tehnologija omogoča, da v nekaj sekundah prispejo podatki iz opazovalnic v središče za obdelavo, ki so najpozneje v 10 minutah na voljo obveščanju javnosti o osnovnih karakteristikah potresa. Središče za zbiranje in obdelavo podatkov slovenske državne mreže je integrirano tudi s podatki nekaterih opazovalnic iz Avstrije, Hrvaške, Italije in Madžarske.

¹⁰⁶ V Sloveniji je bilo od leta 1980 pa do vključno leta 2002 povprečno letno 674 zaznanih potresov (število potresov pa se tudi na račun izboljšanih naprav od leta 1997 povečuje; povprečje potresov od leta 1997 do 2002 je namreč kar 1801).

¹⁰⁷ Opisane okoliščine so se pojavile tudi ob veliki povodnji na območju Železnikov v septembru 2007.

se lahko pojavijo požari, eksplozije plina in druge nepredvidljive posledice (prometni "infarkt", iskanje pogrešanih oseb, pojav premoženjske kriminalitete ipd.), zato je potrebno tem vprašanjem posvetiti primerno pozornost.

Na prizadetih območjih so lahko poškodovani tudi objekti MNZ, policije in objekti drugih državnih organov, služb, ustanov ali zavodov ter pomembnih gospodarskih družb, ki zagotavljajo storitve za nemoteno delo institucij (telekomunikacije, poštne in bančne storitve, oskrba s prehrano in vodo itd.). Posledica potresa je lahko tudi zmanjšanje števila za delo sposobnih policistov in drugih zaposlenih delavcev zaradi telesnih poškodb ali smrti ter zaradi nezmožnosti prihajanja na delo. Pričakovati je, da bo v takih razmerah težko ali pa sploh nemogoče vzpostavljati zveze ter druge komunikacije za učinkovito delo MNZ in še posebej policije. V takšnih razmerah vse naštetu nedvomno vpliva na zagotavljanje varnosti ljudi in njihovega premoženja.

ZVNDN določa, da policija zagotavlja javni red ter varnost ob naravnih in drugih nesrečah na ogroženem in prizadetem območju. Izhajajoč iz navedene določbe gre za jasno zahtevo po opravljanju nalog policije ves čas obstoja takšnega dogodka, v hipotetičnem primeru potresa.

Policija na potresno ogroženem in prizadetem območju opravlja naloge, ki so opredeljene v 3. členu ZPOL, operacionalizirane v posebnem načrtu dejavnosti MNZ in policije ob potresu, kakor tudi v opomnikih policijskih uprav. Načrti dejavnosti in opomniki so usklajeni z Upravo Republike Slovenije za zaščito in reševanje oziroma z Izpostavami za zaščito in reševanje.

Policija na potresno ogroženem oziroma prizadetem območju izvaja naslednje naloge:

- 1. varuje življenje, osebno varnost in premoženje ljudi,*
- 2. preprečuje kazniva dejanja, odkriva in prijemlje storilce kaznivih dejanj in druge osebe ter jih izroča pristojnim organom, zbira dokaze ter raziskuje*

- okoliščine, pomembne za ugotovitev premoženjske koristi, ki izvirajo iz kaznivih dejanj in prekrškov,*
- 3. vzdržuje javni red in mir na prizadetem območju,*
 - 4. nadzoruje in ureja promet v skladu s stanjem prometne infrastrukture in prednostnimi prevozi,*
 - 5. varuje določene osebe, organe, objekte in okoliše,*
 - 6. varuje določena delovna mesta in tajnost podatkov državnih organov, če z zakonom ni drugače določeno,*
 - 7. z letalsko policijsko enoto sodeluje pri opravljanju humanitarnih, oskrbovalnih, izvidniških in drugih nalog, pomembnih za zaščito, reševanje in pomoč,*
 - 8. sodeluje pri identifikaciji žrtev,*
 - 9. varuje državno mejo in opravlja mejno kontrolo ter policijske naloge v zvezi s tujci,*
 - 10. vzpostavlja komunikacijsko-informacijske povezave z drugimi organizacijskimi enotami policije, ministrstvi ter centri za obveščanje in*
 - 11. sodeluje pri opravljanju humanitarnih nalog v okviru zaščite, reševanja in pomoči itd. (Šekoranja, 2006: 20-21).*

Izvajanja zgoraj naštetih nalog policija opravlja z različnimi oblikami dela: opazovalno službo, patroljno službo, delom na kontrolnih točkah, poostrenim nadziranjem območja ipd.

Ob potresu velikih razsežnosti na urbanem območju bo policija uporabila tudi druga zakonska pooblastila, kot je na primer uvedba omejitve gibanja¹⁰⁸. Tako se lahko naloge na področju zaščite in reševanja pravočasno izvajajo, hkrati pa se zagotavlja čim višja stopnja splošne varnosti ljudi in njihovega premoženja. Zagotavljanje osebne varnosti ljudi je prepleteno z varovanjem premoženja. Za uvedbo pooblastila omejitve gibanja na ogroženem in prizadetem območju se lahko vnaprej pripravijo pravni akti, ki so poleg ocene stanja ogroženega območja podlaga za odločanje

¹⁰⁸ To pooblastilo je bilo uporabljeno tako ob potresu v Posočju 1998, kot tudi v primeru povodnji v Železnikih 2007.

pristojnih štabov civilne zaščite. Policija ima pri izvajanju teh ukrepov pomembno nalogo, zato mora biti nanjo ustrezno pripravljena. V takšnih okoliščinah se lahko pričakuje, da bodo za gibanje na potresnem območju izdane prepustnice oziroma dovolilnice z namenom, da se zagotovi učinkovit promet na oziroma s prizadetega območja ter da se regulirajo druga za varnost pomembna vprašanja. Pri tem pa je treba dosledno spoštovati človekove pravice, kar pomeni, da se morajo vse naloge izvajati v skladu z veljavno zakonodajo (Ivančič, 2007).

Naštete naloge vsestransko vplivajo na zagotavljanje varnosti življenja, osebne varnosti in premoženja ljudi. Poleg policije izvaja na potresnem območju naloge tudi Inšpektorat Republike Slovenije za notranje zadeve predvsem na področju izvajanja inšpekcijskega nadzora hrambe orožja in streliva, zasebnega varovanja in detektivske dejavnosti ter preostalih področjih iz svoje pristojnosti. Pomembno vlogo ima tudi direktorat za upravne notranje zadeve, ki s svojimi zmogljivostmi pomaga in usklajuje dejavnosti, povezane s hitrim reševanjem težav upravnih notranjih zadev v upravnih enotah na ogroženem oziroma prizadetem območju, zlasti z zagotavljanjem podatkov pristojnim državnim organom in štabom ter z izvajanjem drugih nalog iz svoje pristojnosti (Šekoranja, 2006).

Ob naravni nesreči, kot je potres, je treba upoštevati zunanje in notranje dejavnike, ki vplivajo na organizacijo dela MNZ in zlasti policije v teh razmerah.

Zunanji dejavniki:

- *obseg nesreče in poznavanje prebivalstva s strani policije in drugih reševalnih služb na območju nesreče,*
- *zaupanje prebivalstva v institucije (policijo, organe in službe zaščite, reševanja in pomoči),*
- *vloga medijev pri zagotavljanju varnosti in*
- *odločitve o omejitvi gibanja oziroma prepovedi dostopa, če gre za nesreče na velikih območjih.*

Notranji dejavniki:

- *ustrezna usposobljenost in pripravljenost za ukrepanje,*
- *stopnja opremljenosti policije,*
- *izguba sil (huje ali lažje telesno poškodovani, oboleli, mrtvi itd.),*
- *izguba ali poškodbe materialnih in tehničnih sredstev za delo,*
- *bistveno poslabšanje delovnih razmer v policiji na območju nesreče,*
- *možnost pravočasnega zagotavljanja zunanje pomoči enotam policije na prizadetem območju s kadrovskimi in tehničnimi viri,*
- *hitrost vzpostavitve prekinjenih oziroma porušenih komunikacij,*
- *hitra vzpostavitev primerne logistične podpore,*
- *psihološki dejavniki itd. (Šekoranja, 2006: 21).*

Za opravljanje nalog v takšnih okoliščinah je pomembno, da se MNZ in policija pripravljata za delo v okviru kriznega upravljanja in vodenja, kjer se lahko organizira delo na ministrski ravni v obliki koordinacijskega štaba, na ravni generalne policijske uprave in policijskih uprav pa v obliki operativnih štabov. Dobro usposobljeni timi v teh štabih lahko s svojimi rešitvami in dobrimi odločitvami pomembno vplivajo, da se naloge opravijo hitro in kakovostno, s tem pa zagotovi dobra koordinacija dela v lastni organizaciji in s pristojnimi organi.

Nadzor in urejanje prometa je v primeru obsežnejših potresov zelo kompleksna naloga, ki zahteva sodelovanje več pristojnih institucij. Sodelovanje mora zagotavljati hitre rešitve, da se omogoči čim večja pretočnost reševalnih vozil oziroma vozil za zaščito in reševanje ter da se omogoči promet vozil z ogroženega območja, ki mora biti, kolikor je le mogoče, ustrezno nadzorovan.

Prav tako je zelo pomembno sodelovanje z obmejnimi organi sosednjih držav. To poteka na podlagi sprejetih dvostranskih sporazumov ali pogodb, ki se vsakodnevno izvajajo skozi redno delo ali pa se dejavnosti preverjajo med izvajanjem mednarodnih vaj s področja kriznega upravljanja in vodenja ali zaščite, reševanja in pomoči.

Policija aktivno sodeluje tudi pri evakuaciji prebivalstva z ogroženega oziroma prizadetega območja. Ključna naloga je zavarovanje tako premičnega kot nepremičnega premoženja, ki bi bil lahko tarča posameznikov ali kriminalnih združb. Prav tako je potrebno zavarovati predmete, ki imajo poseben zgodovinski, kulturni ali kak drug pomen za kulturno in naravno dediščino. Policija mora biti še posebej pozorna in aktivna pri preprečevanju zlorab na škodo prizadetega prebivalstva zaradi lažnih obljub, goljufij in podobnih dejanj.

Policija mora poskrbeti tudi za varovanje določenih oseb, objektov in okolišev. Obseg varovanja se poveča na objektih ministrstev, vladnih služb in pomembnih gospodarskih subjektov oziroma objektov infrastrukture, ki jih policija sicer ne varuje. Varovanje se mora okrepiti, da se zavaruje življenje in premoženje, preprečijo nedopustna ravnanja (npr. tatvine, odtujevanje in uničevanje dokumentov in opreme), poleg tega pa se zagotavlja pomoč izvajalcem nalog s področja zaščite, reševanja in pomoči.

Glede na obseg nesreče in različne varnostne dogodke, ki ob potresu nastajajo, se postavlja vprašanje, kako okrepiti varovanje na ogroženem in prizadetem območju in s katerimi silami. V teh primerih imajo zagotovo posebno mesto in vlogo tiste policijske enote, ki se nahajajo zunaj prizadetega območja. Druga možnost je, da se takoj vpokliče pomožne policiste (rezerviste). Za učinkovito ukrepanje bi se lahko vpoklic pomožnih policistov opravil preko javnih občil. Pomoč policiji pri varovanju prizadetega območja lahko v določeni meri zagotovi tudi Slovenska vojska (Šekoranja, 2006).

Pri tem velja opozoriti, da bi morali lastniki ali upravljavci objektov kritične infrastrukture ob sklepanju pogodb o varovanju objektov razmišljati o varovanju premoženja s službami zasebnega varovanja tudi za primer naravnih in drugih nesreč, ker je tedaj njihova lastnina bistveno bolj ogrožena in je tudi v teh okoliščinah treba zagotoviti ustrezno varovanje. Tovrstne prakse v primeru Posočja in Železnikov ni bilo zaznati.

Pristojne službe MNZ in policija v okviru svoje dejavnosti sodelujejo s podjetji za zasebno varovanje in detektivsko dejavnost, ki bi se v primeru potresa vključila v varovanje ljudi in njihovega premoženja na ogroženem oziroma prizadetem območju. Pri tem sodelovanje temelji na izmenjavi izkušenj, usklajevanju načrtov in operativnem spremljanju izvajanja njihovih pooblastil.

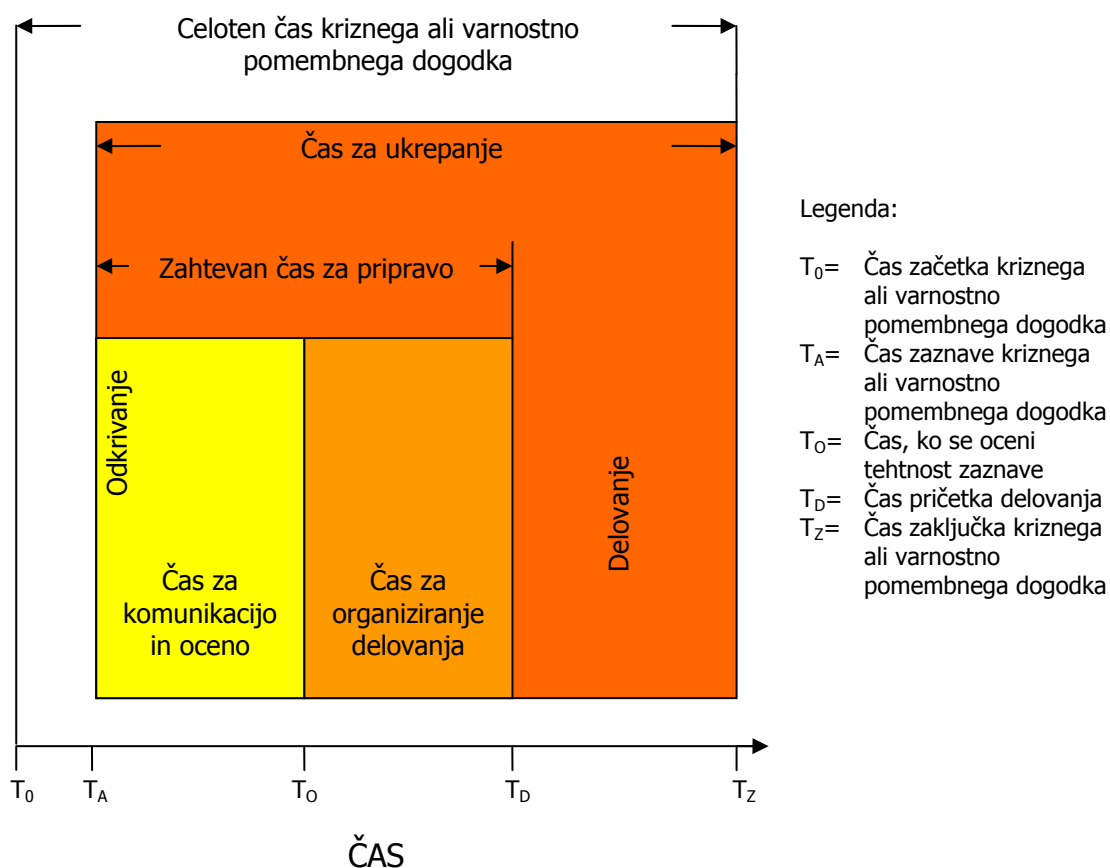
Zelo pomembno pa je tudi pravočasno in ustrezno obveščanja javnosti, ki je v policiji urejeno sistemsko, tudi za primere komuniciranja v kriznih okoliščinah. Policija v Republiki Sloveniji ima od leta 2002 izdelane natančne usmeritve za komuniciranje z javnostjo v kriznih in konfliktnih okoliščinah. Dokument bi se smiselno uporabljal tudi v primeru delovanja policije, ob opisanem hipotetičnem primeru potresa¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Iz navedenega dokumenta je razvidna pomembnost kriznega komuniciranja skladno s pripravljenim komunikacijskim načrtom. Tu ne gre samo za okoliščine, ki pomenijo »katastrofo« za življenje, zdravje, varnost ipd. To so tudi manjše situacije, ki imajo lahko zaradi napačnega odzivanja hude posledice. Naštete so le nekatere med njimi: rop, ekološko razlitje, eksplozija, 'politični napad' na organizacijo, neresnice oziroma polresnice raznih organov, organizacij, društev in posameznikov, objavljene v medijih, govorice, ki blatijo ugled, kazenska ovadba zoper vodstvene delavce, policist kot storilec kaznivega dejanja, nenapovedana stavka, delovna nesreča s tragičnimi posledicami, javni napad posebnih javnosti (verskih, invalidov, lokalne skupnosti, človekoljubnih organizacij ipd.), zaprtje pomembne prometne ceste, napoved shoda pred parlamentom, neurje, hujša prometna nesreča, prometna nesreča z udeležbo večjega števila otrok itd.

Krizno komuniciranje v policiji je razdeljeno na tri vsebinske sklope, ki si medsebojno sledijo: osnovne naloge predstavnikov za odnose z javnostmi pred nastopom kriznih okoliščin, med kriznimi okoliščinami in po krizi. Opredeljeno pa je tako komuniciranje z mediji (zunanjo javnostjo) kot tudi notranjo javnostjo, ki naj bi bila o dogodkih obveščena prva. Prav tako so predvidene različne tehnike dela (mediji, notranja javnost aktivistične skupine, splošna javnost ter Vlada in vladne organizacije), pri katerih so poudarjene najpomembnejše značilnosti. Usmeritve poudarjajo, da takoj ob nastopu kriznih okoliščin seznanimo javnost z znanimi dejstvi in prvimi ukrepi. Zavedati se je namreč potrebno, da ob pomanjkanju točnih in celovitih informacij praznino zapolnijo govorice in namigovanja.

8. PERCEPCIJA KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA V SLOVENSKI POLICIJI

V uvodu tega poglavja je potrebno poudariti, da je za ustrezno delovanje policije pomembno razumevanje odnosa med odkrivanjem, ocenjevanjem in ustreznim reagiranjem (posredovanjem) na krizo ali varnostno pomemben dogodek. Gre za opredelitev časovne dimenzije, za kar sem izdelala spodaj prikazano preglednico. Ta prikazuje potrebna ravnanja v posameznih časovnih točkah, katerih razumevanje je pogoj za ustrezen odziv.



Preglednica 8.1:

Krizni ali varnostno pomemben dogodek z vidika časovne dimenzije

Ko želimo v policiji nek dogodek opredeliti kot krizni, se lahko zgodi, da pridemo v razkorak s teoretičnimi predpostavkami opisa krize. O kriznem upravljanju v policiji lahko govorimo takrat, ko policija zaradi nastanka nekega dogodka, ki ima vse

elemente kriznega dogodka, ali zaradi ocene o možnosti nastanka nekega dogodka z vsemi elementi kriznega dogodka preide na drugačen način vodenja in upravljanja (policija prične uporabljati mehanizme kriznega upravljanja in vodenja: npr. oblikovanje operativnih štabov, sklic posebne policijske enote ...).

Policijsko delo je neločljivo povezano s kriznimi dogodki. Prav vsak resnejši varnostni (ali krizni) dogodek v slovenskem prostoru ima za posledico krizno delovanje policije. To so lahko ekonomske krize, ki se zaključijo s stavkami, naravne nesreče, kjer je potrebna pomoč ljudem, vojna ali pa kar nesreče, ki jih povzročijo ljudje z nevedstvom, neodgovornim ali drugim neprimernim ravnanjem. Prav z vsemi krizami se torej ukvarja tudi policija. Razlika med policijo in drugimi institucijami je torej tudi ta, da mora biti policija bistveno boljše in širše pripravljena na vsemogočne krize današnjih dni (Pungerčar in ostali, 2003).

Na krizne razmere se je torej potrebno vnaprej pripraviti. Priprava pa temelji tudi na vnaprej načrtovanih ukrepih in aktivnostih, ki so osnova uspešnega delovanja. Z analizo predstavljenih dokumentov sem ugotovil, da bi bilo nekatere elemente, ki bi kakovostno vplivali na krizno upravljanje in vodenje, potrebno opredeliti po nivojih in sicer:

- določiti področja potencialne nevarnosti (onesnaženje, ugrabitve, teroristični napadi ipd.),
- določiti območja potencialne nevarnosti (letališča, javna prevozna sredstva, trgovska središča ipd.),
- določiti vodje posameznih kriznih dogodkov in jim dati možnost ustrezne priprave na delovanje,
- poskrbeti za ustrezno, predvsem pa kontinuirano izobraževanje in usposabljanje,
- pripraviti načrt medijske aktivnosti po posameznih področjih in
- skrbeti za ažurnost aktov.

Prav tako se mora tudi na nivoju države nadaljevati usklajevanje civilno – vojaškega kriznega delovanja ter strmeti, da bodo imele tudi druge službe pripravljene potrebne

načrte za delovanje. Kriza v MNZ in policiji ne pomeni samo krizo za ta organa. Na krizo je potrebno gledati širše, in sicer kot na krizo, s katero se soočijo tudi državljani. V tem pogledu pa ima lahko kriza nepredvidljive razsežnosti. Zato je tako pomembno, da so v krizno načrtovanje vključeni karseda različni subjekti, organizacije in institucije.

V tem pogledu mora tudi odločanje ob kriznih dogodkih temeljiti na delu teh subjektov in skupnem sprejemanju ustreznih odločitev.

Izkušnje iz preteklosti kažejo, da sta MNZ in policija relativno dobro pripravljena na delovanje ob kriznih razmerah, zagotovo tudi na račun izkušenj, ki so bile pridobljene ob delovanju v takšnih razmerah. Čeprav se sliši paradoksalno, je ravno policija tista institucija, ki je vedno prisotna ob takšnih ali drugačnih kriznih dogodkih.

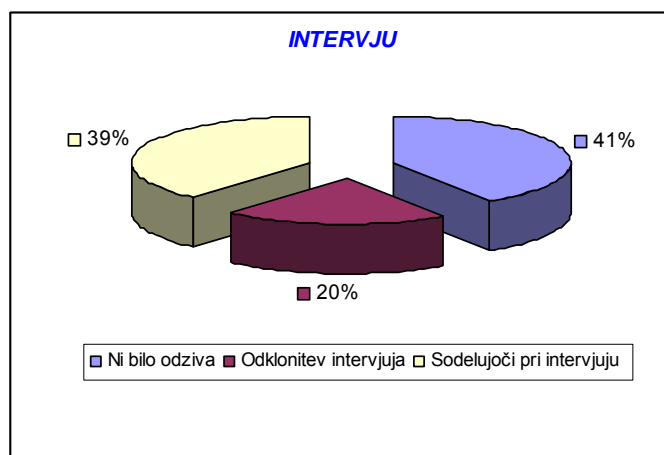
V primerno pripravljenost policije se lahko prepričamo že s pregledom dokumentov, ki jih, sprotno ažurirane, uporabljajo operativne enote policije. Gre za operativne dokumente, ki pogojujejo neposredno izvajanje naloge na terenu (Načrt dejavnosti MNZ in policije ob naravnih in drugih nesrečah, Načrt dejavnosti MNZ in policije ob jedrski nesreči, Načrt dejavnosti ob potresu, Opomnik za delo ob poplavih, Opomnik za delo ob železniški nesreči, Opomnik za delo ob letalski nesreči, Opomnik za delo ob uporabi orožij in sredstev za množično uničevanje, teroristične namene oziroma terorističnem napadu s klasičnimi sredstvi, Opomnik za delo ob množičnem pojavu kužnih bolezni in področni načrti, ki se nanašajo na specifično grožnjo v posameznih regijah, npr. Načrt ukrepov ob izrednem dogodku ali jedrski nesreči v jedrskem reaktorju Triga v Podgorici, Načrt ukrepov in aktivnosti ob večji nesreči s klorom v TKI Hrastnik, Načrti delovanja policije ob prometnih nesrečah in dogodkih v predorih ipd.). Iz vsebine dokumentov nedvomno izhaja, da se področju kriznega upravljanja in vodenja v slovenski policiji namenja ustrezna pozornost, ki izraža zavedanje po pomembnosti predhodnih priprav.

Seveda pa mora sistemskemu pristopu slediti tudi individualna percepcija vseh zaposlenih, še posebej pa tistih, ki bodo v primeru nastanka kriznega dogodka postavljeni v vlogo odločevalca.

8.1. INDIVIDUALNA PERCEPCIJA KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA NEKATERIH ZAPOSLENIH V POLICIJI

Coombs (glej v Malešič, 2006: 294) meni, da pridejo v procesu kriznega upravljanja in vodenja do izraza nekatere spretnosti in sposobnosti ključnih akterjev tega procesa. Med njimi omenja sposobnost prepoznavanja ranljivosti referenčne točke krize in predstavitve načinov za preprečevanje krize. Nujna je tudi sposobnost razločevanja različnih vrst kriz, saj vsaka od njih zahteva različen upravljavski in vodstveni pristop. Poseben pomen ima v tem procesu sposobnost oblikovanja načrta kriznega upravljanja in vodenja ter vrednotenja in izbire primernega odziva na krizo. Nenazadnje je v krizi pomemben tudi učinkovit odnos z javnostjo oziroma krizno komuniciranje nasploh.

V okviru metodološkega pristopa pri izdelavi magistrskega dela sem k strukturiranemu intervjuju povabil posamezne zaposlene v MNZ in policiji z namenom, da v pogovoru z njimi poiščem odgovore na dileme, ki se nanašajo na krizno upravljanje in vodenje v slovenski policiji. Pisno je bilo k intervjuju povabljenih 44 uslužbencev, ki so imeli na razpolago mesec dni časa za odločitev o sodelovanju. Na povabilo se je odzvalo 26 uslužbencev, od katerih jih 9 iz različnih razlogov (preobremenjenost z vsakdanjim delovnikom, službene obveznosti v tujini in osebni razlogi) kasneje ni želelo sodelovati. S preostalimi 17 je bil v mesecu avgustu in septembru 2007 opravljen razgovor.



Graf 8.1: Sodelovanje pri intervjuju

Izbrani sogovorniki, s katerimi je bil opravljen intervju, službujejo (ali so pred kratkim službovali) na vseh treh nivojih policijske organizacije (državnem, regijskem in lokalnem) in so se v svoji karieri večkrat srečali z dogodki, ki bi jih lahko opredelili kot krizne. Vsi zasedajo (ali so zasedali) vodstvene ali vodilne položaje, pri čemer so bili pri soočanju z dogodki postavljeni v vlogo tistega, ki sprejme odločitev in ne zgolj v vlogo izvrševalca.

Sogovorniki v policijski organizaciji zasedajo (ali so zasedali) ključna mesta, ki so povezana z upravljavsko vodstvenim procesom. Zaradi učinkovite priprave na intervju in nenazadnje zaradi koristne izrabe njihovega časa sem vsem sodelujočim v naprej posredoval vprašalnik z 37 vprašanji (glej prilogo). Razgovor z njimi je bil opravljen po nekaj dneh, ko so se imenovani lahko v zadostni meri pripravili in podali svojo videnje na zastavljena vprašanja.

Vprašalnik je bil razdeljen v štiri sklope:

- I. sklop vprašanj se je nanašal na poznavanje tematike,
- namen II. sklopa vprašanj je bil pri vprašanemu vzpodbuditi razmišljanje, ki se nanaša na neposredno izkušnjo s kriznim upravljanjem in vodenjem ter morebitne osebne izkušnje povezane s tem,
- s III. sklopom vprašanj sem želel vprašanega vzpodbuditi, da postavi oceno stanja,

- namen IV. sklopa vprašanj je bil poiskati odgovore na dileme, ki so opisane v magistrskem delu.

Sogovorniki pri opredeljevanju pojma »krizno upravljanje in vodenje« izhajajo iz različnih predpostavk opisa problema. Na eni strani izhajajo iz opisovanja pojma »kriza«, ki pa ga pretežno razumejo kot dogodek, ki izhaja iz narave policijskega dela (posledica delovanja organiziranega kriminala, množični in daljši migracijski pritiski, hudi notranji nemiri v smislu državlanske nepokorščine, morebitni tuji vojaški ali obveščevalni vplivi, socialni nemiri). Pri tem se v vsebinskem smislu v pretežni meri približujejo teoretičnim opredelitvam, pri čemer na prvo mesto postavljajo dogodke, s katerimi se v pretežni meri spopada policija. Naravne in druge nesreče so pri opisovanju na drugem mestu, mnogi pa jih ne vidijo v povezavi s kriznim upravljanjem in vodenjem v slovenski policiji. Drug opis predpostavke problema pa izhaja iz razumevanja pojma v primerih, ko policija z rednim številom policistov ob predpostavki običajne intenzitete delovanja ne more izvršiti pričakovanih in zakonsko določenih nalog. Vsem je skupna ugotovitev, da je potrebno pri kriznem upravljanju in vodenju v spremenjenih varnostnih razmerah z dodatnimi (izjemnimi) napori obvladovati trenutne razmere.

Pomembna je ugotovitev, da sogovorniki sicer poznajo predpise in dokumente, v katerih je omenjeno delovanje v kriznih razmerah, pri tem se je še kot posebej izstopajoče pokazalo poznavanje operativnih dokumentov policije (načrti in opomniki delovanja ob posameznih nesrečah), nihče pa ni znal navesti dokumenta ali predpisa, ki opredeljuje pojem »kriza« ali »krizne razmere«. Iz navedenega med drugim izhaja, da se z navedeno tematiko sogovorniki poglobljeno niso ukvarjali (niti v predvidenem času priprav na intervju).

Sogovorniki so bili pretežno mnenja, da slovenska policija pri soočanju s kriznimi dogodki praviloma ne zmore z rednimi oblikami dela izvajati naloge v spremenjenih okoliščinah delovanja. Nedvomno je potrebna prilagoditev delovanja (organizacijska, vodstvena, odločevalska in nenazadnje tudi prilagoditev uporabe materialno tehničnih sredstev). Pri tem so posamezni sogovorniki poudarjali, da je pogosta ovira

pri tem togost sistema, ki je tudi glavni krivec za prepočasno odzivnost. Zanimivo je tudi stališče nekaterih, da izvaja policija v sodobnem času svoje naloge na več ali manj »krizen« način, saj so splošno gledano posamezne situacije v družbi več ali manj krizne. Posploševanje pa napeljuje tudi tezo, da je policija tisti segment državne uprave, ki skrbi za vsakdanje »krizne« situacije, katerim pa takšen pomen dajejo predvsem rumeni mediji.

Sogovorniki so brez izjeme zavzeli stališče, da sme slovenska policija prilagajati svojo organiziranost, oblike in metode dela le na podlagi zakonskih predpisov, ki pa trenutno niso najbolj operativno naravnani. Prilagajanje razumejo sogovorniki kot učinkovitejšo izrabo lastnih človeških in materialnih virov, okoliščinam v katerih bodo uporabljeni. V kontekstu vodenja, pa poudarjajo strokoven odziv na spremenjene okoliščine delovanja. Šele strokoven odziv lahko v nadaljevanju botruje tudi posameznim organizacijskim spremembam. Najbolj pomembno in hkrati občutljivo področje je po mnenju sogovornikov prilagajanje oblik in metod dela.

V pogovoru so vsi sogovorniki (z izjemo dveh z lokalnega nivoja) zatrjevali, da so se v svoji poklicni karieri v policiji že srečali s kriznim upravljanjem in vodenjem, pri čemer so bili v vlogi vodje. Pri tem so vodje na lokalnem nivoju podali bistveno večje številke v zvezi z številom takšnih situacij v svoji karieri (preko 30), medtem ko je število situacij sogovornikov iz regionalnega in državnega nivoja bistveno nižje in znaša v povprečju 4,5 takih dogodkov na posameznikovo kariero. Pri tem gre za obratno vrednost glede na dolžino kariere, saj je značilnost vodstvenega kadra v policiji, da so na lokalnem nivoju zaposleni uslužbenci z bistveno krajšim delovnim stažem kot na regionalni ali državni ravni. Tu se kaže razlika v percepciji posameznega dogodka (kot kriznega) in stopnji poznavanja vsebine dela na področju kriznega upravljanja in vodenja.

Pri opisovanju enega izmed kriznih dogodkov, pri katerem so sogovorniki neposredno sodelovali, se zgornja trditev še dodatno potrjuje. Sogovorniki z daljšim delovnim stažem so po pravilu kot pomemben krizni dogodek v svoji karieri prepoznali osamosvojitveno vojno, medtem ko so mlajši uslužbenci prepoznavali že zahtevnejše

redne naloge policije kot krizni dogodek (npr. intervencija v stanovanjskem bloku z jasno izraženimi grožnjami, mejni incidenti, aktivnosti policije v večletni skupnosti, postopek pridržanja sorodnika javne osebe, kjer so bili ves čas postopka prisotni mediji ipd.). Prva dejanja, ki so jih sogovorniki storili, potem ko so izvedeli za dogodek, se v nasprotju s pravili policijske stroke razlikujejo. Tako so mlajši sogovorniki v odnosu do sistema ravnali introvertirano (skrb za lastno varnost, pomirjanje sodelavcev, posvetovanje s sodelavci glede ukrepanja ipd.), starejši pa ekstravertirano, saj je bilo njihovo ravnanje tudi na podlagi dolgoletnih izkušenj, v prvi vrsti usmerjeno na pridobivanje (kar je bilo v določenih okoliščinah možno) relevantnih podatkov. Takšna ravnanja v praksi pomenijo skrb vzbujajoča znamenja, saj so ravno lokalne policijske enote (z vodstvenim kadrom, ki ima krajši delovni staž) prve na kraju kriznih dogodkov in hkrati tiste, ki v sistem posredujejo prve informacije, ki so kasneje podlaga za operativne in strateške odločitve. To še posebej velja v povezavi z odgovorom na vprašanje, ki se nanaša na aktivnosti na samem kraju, kjer so odgovori sogovornikov dokaj enotni in se nanašajo na obveščanje pristojnih znotraj policijske organizacije (po hierarhiji).

Policijski vodje se na kraju kriznega dogodka praviloma ne ukvarjajo z odpravo vzrokov nastanka kriznega dogodka. Po izjavah sogovornikov svojo vlogo vidijo predvsem v zagotavljanju relativno stabilnih varnostnih razmer, medtem ko se morajo po njihovem mnenju z vzroki ukvarjati drugi¹¹⁰. Še posebej je to izrazito na lokalnem nivoju, kjer so sogovorniki poudarjali, da se je v pomoč pri odpravljanju vzrokov v pristojnosti policije pogosto vključeval nekdo iz policijske organizacije z regionalnega nivoja.

Policijska organizacija ima natančno določena pravila komuniciranja z zunanjo javnostjo. Pri tem se pogosto dogaja, da zunanji javnosti zaradi pravil, ki veljajo v policiji, sistem ne uspe pravočasno zagotavljati ustreznega servisa. Ni mogoče relevantno ugotoviti, kako so posamezni vodje v krizi komunicirali z različnimi

¹¹⁰ Tu so mišljeni predvsem drugi državni organi, organizacije, ustanove in službe, ki niso organizirani v okviru policije.

javnostmi. Dejstvo pa je, da pri spremljanju poteka kriznega dogodka sogovorniki niso namenjali velike teže informacijam v zunanji javnosti (še posebej v medijih), temveč so za svoje delo vrednotili in dajali pomen le notranjim informacijam.

Pri intervjuju je bilo med drugim ugotovljeno, da se preseki stanja kot pomembna faza kriznega upravljanja in vodenja uporabljajo na regionalnem in državnem nivoju, medtem ko so vodje z lokalnega nivoja poudarjali, da je bila koncentracija dogodkov prevelika ali pa so ocenjevali, da bi s presekom stanja izgubili preveč dragocenega časa.

Intervjuvanci so v večini (z izjemo dveh sogovornikov z državnega nivoja) zatrjevali, da sami niso mogli izbirati sodelujočih izvajalcev.

Glede sprejemanja odločitev je skupna značilnost ta, da se odločitve najpogosteje sprejemajo s posvetovanjem (bodisi s sodelavci, še pogosteje – skorajda po pravilu – pa z nadrejenimi). Le odločitve na državnem nivoju, ki so vezane na pristojnosti posameznika, sprejme le-ta sam. Sogovorniki so poudarjali, da odločitve, vezane na položaj nadrejenega, predlagajo v sprejem, pri tem pa sprejem odločitve podprejo s strokovnimi argumenti in opisom okoliščin, ki tako odločitev upravičujejo. Večkrat je bil izražen pomislek, da se na odločitev pristojnih pogosto čaka predlogo, sama odločitev pa ni jasna in zahteva dodatna preverjanja. Kljub opisanemu načinu sprejema odločitev pa so sogovorniki za odločitve, ki so jih sprejeli sami (ali s pomočjo sodelavcev) izražali pozitivno naravnost (niso se prepustili paniki, poskušali so zbrano delovati, čutili so prisotnost adrenalina, bili so polni energije, popolnoma so zaupali sami vase in v svoje sodelavce ipd.) in pozitivno ocenjevali lastno delovanje. Pri tem z izjemo tistih, ki so opisovali osamosvojitveno vojno, niso zaznavali stresorjev, ki bi bistveno vplivali na sprejem odločitev in sam potek reagiranja. Ko sogovorniki opisujejo reakcije sodelavcev, v krogu katerih so sprejeli neko odločitev, se prva razlika pojavlja med operativnim in logističnim delom, kjer slednji ni ustrezno akceptiral nastalo situacijo in je imelo to za posledico bistvene motnje pri sprejemanju odločitev. Nižji (podrejeni) vodstveni delavci so pri svojih

nadrejenih pogosto zaznavali psihično napetost in nervozo. Sicer pa na vseh nivojih opozarjajo na premalo časa za sprejem racionalnih odločitev.

Podrejeni so v primeru kriznih dogodkov pričakovali jasne odločitve, kar so povsem jasno izražali v komunikaciji z nadrejenimi. V večji meri so spremljali zunanjo javnost (medije) in dokaj kritično vrednotili posamezne informacije, ki so se nanašale na delovanje policije. Negativno prikazovanje dela policije so ocenjevali kot vpletanje politike v strokovna vprašanja in nad takimi informacijami so pogosto jasno izražali nezadovoljstvo. Ko so tudi sami začeli zaradi dogodka doživljati stresorje, se je njihov odnos do dogodka spremenil in po pravilu so poslušno izvrševali odrejene naloge (predvsem z višjega nivoja).

Sogovorniki so kar v polovici primerov kritično ocenjevali svoje znanje za delovanje na področju kriznega upravljanja in vodenja, saj so menili, da nimajo zadosti ustreznih znanj. Kot problematično so izpostavili: interdisciplinarnost, obvladovanje stresa, znanja s področja vodenja podrejenih v specifičnih razmerah, kriznega komuniciranja ter tehnična znanja glede uporabe opreme, ki se pri vsakodnevnem delu sicer ne uporablja. Na splošno sogovorniki z lokalnega in regionalnega nivoja brez izjeme zatrjujejo, da slovenska policija ni v zadostni meri pripravljena za soočanje s kriznimi razmerami, medtem ko je mnenje državnega nivoja ravno nasprotujoče (pri tem poudarjajo preteklo delovanje, ki naj bi to že večkrat dokazalo).

Razlogi za takšna razmišljanja so predvsem v nejasni razmejitvi pristojnosti predvsem na relaciji država - regija, v splošnem nezaupanju do podrejenih, v abstraktnosti in nedorečenosti internih aktov ter v povsem zanemarjenem (premajhnem) usposabljanju za delovanje v kriznih razmerah. Z razvojem delovanja policije na tem področju bi hkrati skrbeli za ustrezno organizacijsko strukturo, racionalno uporabo vseh virov in nenazadnje za primerno motivacijo vseh sodelujočih. Sogovorniki so poudarili, da je ključnega pomena, da so policijski vodje suvereni in strokovni pri odločanju o kriznem dogodku. Razpolagajo naj s preverjenimi informacijami, biti

morajo motivirani, izkušeni, dobro fizično in psihično pripravljene, imeli naj bi tudi zaupanje nadrejenih ipd.

Sogovorniki so pri opisu ustrezno razmejevali povečan obseg dela in krizni dogodek. Čeprav sta termina navidezno povezana, pa gre za povsem različni situaciji. Medtem ko se s povečanim obsegom srečujejo pogosteje, saj pogosto nastaja zaradi cikličnega slabšanja varnostnih razmer, pa lahko o kriznih dogodkih govorimo le redko. Pri povečanem obsegu dela zadostijo sogovorniki potrebam zgolj z intenziviranjem svojih ukrepov, medtem ko gre pri kriznem dogodku za povsem drugačen pristop. Kot razmejitev se je pogosto omenjala časovna dimenzija, saj pri kriznem dogodku delo ne more biti vnaprej časovno načrtovano in tudi ne časovno omejeno.

Prav tako so bili sogovorniki mnenja, da obstaja razlika pri delovanju policije ob povečanem obsegu in pri kriznem upravljanju in vodenju. Delovanje v eni situaciji je neuporabno pri delovanju v drugi. Tudi zaznavanje tako zunanje kot notranje javnosti je bistveno drugačno, saj je pri kriznem upravljanju in vodenju vse osredotočeno na nastalo situacijo. Na splošno pa se je potrebno pri kriznem upravljanju in vodenju, prav v vseh pogledih nasloniti na vse obstoječe človeške in materialne vire. Temu primerno se po mnenju sogovornikov spremeni tudi vodenje, ki pri kriznem upravljanju in vodenju še bolj poudarja vlogo konkretnega vodje, s tem pa tudi njegove kvalitete.

Za razliko od interpretacije lastnega zaznavanja v primeru konkretnega soočenja s kriznim dogodkom so sogovorniki na načelno vprašanje glede sprejema operativnih odločitev v policiji brez izjeme poudarjali, da le-te sprejme neposredni vodja (na lokalnem nivoju komandir policijske enote, na regionalnem in državnem nivoju pa vodje operativnih štabov ali neposredni vodje). Pri naslednjem vprašanju pa so predvsem predstavniki lokalnega in delno regionalnega nivoja poudarjali, da odločevalska moč v policiji ni jasno razdeljena med državno in regionalno raven. Ko so interpretirali sprejemanje strateških in operativnih odločitev, so sicer poudarjali, da je sprejemanje odločitev urejeno s pravnimi akti. Tako ZPOL po mnenju mnogih

jasno razmejuje vlogo MNZ v razmerju do policije predvsem pri pripravi strateških odločitev in možnosti vpliva na operativno delo policije. Operativne odločitve pri izvajanju nalog policije pa so v pristojnosti posameznih policijskih vodij, v okviru postavljenih pristojnosti. Sogovorniki kljub temu zaznavajo, da je želja najvišje ravni (t. i. politike) občasno tudi neupravičeno širša od zakonskih pristojnosti.

9. SKLEPNE UGOTOVITVE IN VERIFIKACIJA HIPOTEZ

Krizno upravljanje in vodenje v policiji je ključnega pomena za učinkovit, pravočasen in primeren odgovor v primerih pojava izrednih dogodkov, ki lahko bistveno vplivajo na stanje varnosti v državi. Prav tako pa je pomembno tudi ustrezno odzivanje na vse vrste varnostnih dogodkov, kar je pravzaprav osnovna naloga policije.

Normativna ureditev kriznega upravljanja in vodenja, ki se nanaša na delovanje slovenske policije, izhaja iz 92. člena Ustave, in večih določil ZVNDN ter 17. člena ZPOL. Prav tako to področje ureja več podzakonski in internih aktov. Ustavne in zakonske norme so vsebinsko naravnane na drugačno organiziranost in delovanje policije zgolj ob izrednih stanjih in vojni. Ti termini se nanašajo na kontekst reševanja mednarodnih in globalnih kriz, ne pa na reševanje kriz lokalnega značaja. Opisano vrzel so sicer poskušali zapolniti podzakonski akti, ki sicer pravno neupravičeno, vendar iz opravičljivih razlogov poskušajo zapolniti navedeno praznino.

Varnostni dogodki, s katerimi se danes srečuje slovenska policija, zahtevajo njeno polno angažiranost in optimalno delovanje. Iz tega razloga je tudi opravičljiva njena želja po začasno spremenjeni organiziranosti ob nastanku varnostnih dogodkov, ki po preliminarni oceni predstavljajo ali bi lahko predstavljali krizo. Podzakonski in interni akti ji to omogočajo. Postavlja pa se vprašanje, ali zadostuje zakonska obveza o zagotavljanju varnosti na območju Republike Slovenije za prilagajanje predpisane (in določene) organizacijske strukture. Obe določbi sta namreč navedeni v istem predpisu¹¹¹.

Na dilemo zagotovo vpliva tudi dejstvo, da v obstoječih aktih, ki urejajo delovanje policije, ni jasno, predvsem pa natančneje razmejeno delovanje policije ob povečanem obsegu dela ali ob kriznem dogodku. Še manj, v dokumentih ni niti

¹¹¹ ZPOL.

semantične razlage krize¹¹², kriznega dogodka ali povečanega obsega dela. To povzroča predvsem mlajšim, manj izkušenim uslužbencem osebne dileme, zaradi katerih pod pritiskom zahtevnejših dogodkov hitreje sprejmejo napačen sklep.

Ugotavljam, da se je v slovenskem prostoru izoblikovala občasna praksa tako imenovanega perceptivnega kriznega upravljanja in vodenja, ki pomeni, da preide na podlagi subjektivnih zaključkov (kot posledici neustreznega premisleka in ocene stanja), ki temeljijo na skrbi za učinkovito delo in dober ugled organizacije, delovanje organizacije iz običajnih okvirov delovanja na polje kriznega upravljanja in vodenja. Pri tem niso izpolnjeni osnovni zakonski pogoji takšnega delovanja, krizno upravljanje in vodenje pa tudi teoretično ni upravičeno. Značilnost perceptivnega kriznega upravljanja in vodenja je tudi, da se izvajajo le nekateri ukrepi in naloge, ki naj bi zagotovile učinkovito delovanje organizacije in po pravilu ne vključuje vseh akterjev kriznega upravljanja in vodenja znotraj organizacije v razreševanje nastalih ali pričakovanih razmer.

Posledice takšnega delovanja v zunanji javnosti niso opazne. Organizacija navidezno deluje dobro. Znotraj delovanja pa se pri takšnih nepremišljenih »ad hoc« odločitvah kaj hitro pokažejo anomalije¹¹³, saj krizno upravljanje in vodenje zahteva sistemski pristop v vsej svoji širini in z vsemi vključenimi akterji.

Perceptivno krizno upravljanje in vodenje bi lahko enačili s povečanim obsegom dela, ko se gostijo dogodki, na katere bi bilo potrebno sočasno reagirati, ali ko se pojavi

¹¹² Edini dokument, ki ga v tej zvezi velja izpostaviti, so že predstavljene usmeritve za komuniciranje z javnostjo v kriznih in konfliktnih okoliščinah, ki kot edini dokument v slovenski policiji vsebujejo natančno definicijo krize in osvetljujejo pomen krize za policijo.

¹¹³ Že z osvetlitvijo poglobitvenih ugotovitev vaje »VPE 2002« s področja kriznega upravljanja in vodenja in na podlagi dostopnih virov je razvidno, da se je delovanje policije pri tej vaji v marsičem oddaljilo od teoretičnih izhodišč kriznega upravljanja in vodenja. Zaskrbljujoče in kot problematično se lahko izpostavi dejstvo, da so se nekatere napake iz teoretičnega dela vaje nadaljevale tudi pri praktični izvedbi. Pojavile so se tudi nekatere druge negativnosti, kot na primer: očitno ravnanje nekaterih, ki je kazalo na priložnost za dokazovanje, in različne sposobnosti posameznikov za odločanje v takšnih razmerah.

dogodek, ki zahteva kompleksnejši pristop. Gre za prisotnost stresa in v manjši meri časovnega pritiska.

Pri perceptivnem kriznem upravljanju in vodenju gre za obvladovanje zahtevnejših dogodkov ali niza dogodkov in ne za obstoj krize. O perceptivnem kriznem upravljanju in vodenju govorimo takrat, ko prenapljena odločitev, da je neki dogodek prerasel v krizo, povzroči, da se prične z izvajanjem dela mehanizmov kriznega upravljanja in vodenja.

Zaradi vsega navedenega menim, da bi bilo potrebno krizno upravljanje in vodenje v slovenski policiji tako zakonsko kot izvedbeno jasneje in natančneje definirati.

V magistrskem delu so bile postavljene naslednje hipoteze:

»V procesu izvajanja varnostnih nalog policije se prepletajo kognitivni (individualno-psihološki) dejavniki posameznikov in institucionalni (organizacijsko-institucionalni) dejavniki, ki vplivajo na percepcijo konkretnega dogodka.«

Kognitivno institucionalni pristop pri preučevanju kriz ter kriznega upravljanja in vodenja se osredotoča na analizo delovanja številnih posameznikov, skupin, mrež in institucij v krizi ter v tem smislu izpostavlja predvsem zaznavne in spoznavne zmogljivosti ljudi, ki se ukvarjajo s krizo ter skupinskimi in institucionalnimi okviri, v katerih sprejemajo odločitev (Malešič, 2004: 432).

Raznovrstnost dogodkov, na katere mora policija vsakodnevno najti ustrezne rešitve, zahteva široko interakcijo delovanja tako med posamezniki znotraj sistema kot tudi v okvirih institucionalne ureditve organizacije.

Mnogi dejavniki v procesu delovanja vplivajo na percepcijo konkretnega dogodka.

Posamezniki sprejemajo svoje odločitve na podlagi vzpodbude iz okolja (pod pritiskom razmer), ki jo vizualizirajo ter s pomočjo izkušenj in predhodnih znanj sprejmejo odločitev (od tu tudi razlika pri percepciji dogodkov). Odločitev je pogosto in v bistvenih sestavinah vezana na sistem delovanja organizacije, pri čemer prihaja velikokrat do prenosa informacij na višje ravni, kjer se sprejemajo odločitve, ki se v nasprotni smeri prenašajo navzdol. S tem se poudarjajo institucionalni dejavniki pri percepciji dogodka, sam dogodek pa se na podlagi individualno–kognitivnih zaznav institucionalno uokvirja. Takšno prepletanje je več kot očitno za dogodke, ki zaradi svojih značilnosti presegajo posameznikovo raven odločanja.

Manj pomembni dogodki so pogosto prepuščeni posameznikovi odločitvi. V tem primeru lahko govorimo o povečani stopnji decentralizacije, ki omogoča povečan vpliv individualno–psiholoških dejavnikov. Ne glede na to je sistem sprejemanja odločitev v policiji naravnano tako, da posameznik pred sprejemom odločitve upošteva institucionalne okvire (t. i. institucionalne dejavnike) in v okviru le-teh sprejme odločitev.

Na podlagi predstavljenih ugotovitev lahko z gotovostjo trdim, da imajo v procesu kriznega upravljanja in vodenja v slovenski policiji sorazmeren vpliv tako individualno-psihološki dejavnik, kot tudi organizacijsko-institucionalni dejavniki.

Hipotezo lahko v celoti potrdim.

»Slovenska policija nima jasne razmejitve varnostnih dogodkov, katerih elementi bi vplivali na odločitev o delovanju v "normalnih" razmerah, v času povečanega obsega nalog in v kriznih razmerah.«

Z razvojem informacijsko telekomunikacijskih (t. i. IT) tehnologij se je tudi v konzervativnih sistemih, kar policija nedvomno je, povečala preglednost in dostopnost zakonskih aktov, podzakonskih aktov in internih dokumentov, ki urejajo obseg in vsebino delovanja policijske organizacije v Republiki Sloveniji.

Vstop v bazo podatkov, sistematično pregledovanje in analiza vsebine dokumentov ter intervju s posamezniki, ki nedvomno kvalitetno poznajo delovanje organizacije, so pokazali, da slovenska policija v nasprotju s pričakovanji nima jasne razmejitve varnostnih dogodkov z vidika njenega delovanja.

S preučevanjem tematike kriznega upravljanja in vodenja v tem magistrskem delu se je tovrstna nedorečenost še dodatno potrdila. Pojmovanje kriznega upravljanja in vodenja, ki temelji predvsem na izkustveni ravni, je od posameznika do posameznika tako raznovrstna, da več kot očitno zahteva sistematično ureditev področja. Policija sicer ima izdelane operativne dokumente delovanja ob primerih naravnih in drugih nesreč, vendar pa iz teh dokumentov ni natančno razvidno, na kakšen način bo naloge izvajala (v okviru rednega dela, v okvirih povečanega obsega ali v obliki kriznega upravljanja in vodenja). Ker so v teh dokumentih zgolj opisane naloge, ki jih je potrebno izvesti (ne pa sam način izvedbe), je odločitev o najboljši rešitvi delovanja sistema prepuščena na čas neposrednega nastanka dogodka.

Takšna nedorečenost vpliva tudi na percepcijo posameznikov, ki so odgovorni za sprejemanje odločitev. Razgovori s posamezniki so to potrdili. Pretekle izkušnje so tako edino merilo delovanja, kar pa pri dogodkih, ki se zgodijo relativno redko, niso primerna rešitev.

Že navedena ugotovitev, da je dokument policije iz leta 2002 (usmeritve za komuniciranje z javnostjo v kriznih in konfliktnih okoliščinah) edini dokument, ki vsebuje natančno definicijo krize, kaže na stopnjo ureditve in hkrati daje upanje, da se bo tovrstna problematika v prihodnosti vendarle uredila.

Navedeno hipotezo lahko v celoti potrdim.

*»V procesu kriznega upravljanja in vodenja v slovenski policiji
so odločevalske skupine v ta namen formiranih operativnih štabov*

*učinkovitejši nosilec operativnih odločitev
od siceršnjih načinov odločanja v nekriznih okoliščinah.«*

Slovenska policija se na organiziran način odziva na varnostne dogodke v družbi in po potrebi prilagaja svojo organizacijo in delovanje nastalim razmeram. Ne glede na izpostavljene dileme o načinu, organizaciji in obsegu delovanja je izhodišče njenega delovanja v zagotavljanju takšne stopnje varnosti, ki jih še dopuščajo nastale razmere. Kljub različnim okoliščinam delovanja so zakonske dolžnosti in obveznosti do policije jasne (glej 3. člen ZPOL) in kot take ne predstavljajo možnosti izbora alternativ.

Samo takšen pristop pri urejanju razmer v neki sredini je jamstvo za strokovno in zakonito delovanje policije. Znotraj teh okvirov pa mora slovenska policija poiskati najboljše in najracionalnejše rešitve, ki se bodo odražale v kakovostnem in pravočasnem saniranju varnostnega dogodka.

Vodenje policijskih enot v poslabšanih varnostnih razmerah (in tudi kriznih razmerah), predstavlja ne glede na vzrok in zagotavljanje pričakovanega stanja varnosti zahteven zalogaj. Slovenska policija ga izvaja s pomočjo v ta namen ustanovljenih operativnih štabov policije.

Operativni štabi policije so pri svojem delu in sprejemanju odločitev v zvezi z nalogami, za katere so ustanovljeni, samostojni. Operativni štabi so vezani le na odločitev ter navodila tistega, ki je odredil sklic operativnega štaba.

Pri preučevanju sprejemanja operativnih odločitev je bil zaznan pogost vpliv najvišjih odgovornih v policijski organizaciji na posamezne operativne odločitve, ki so povezane s pretirano skrbjo po servisiranju dnevno političnih tem. Tudi mnogi sogovorniki pri intervjuju so poudarjali, da ključne operativne odločitve ne sprejme za ta namen ustanovljen operativni štab, temveč ključni vodje na regionalnem ali državnem nivoju, v posameznih primerih pa sam generalni direktor policije.

Nedvomno so odločevalske skupine v za ta namen formiranih operativnih štabih (predvsem na regijskem nivoju) učinkovitejši nosilec operativnih odločitev od siceršnjih načinov odločanja v nekriznih okoliščinah, niso pa izključni odločevalec in niso vedno za ključne odločitve.

Navedeno hipotezo lahko zato le delno potrdim.

»V slovenski policiji obstaja jasna teritorialna razdelitev pristojnosti, temu pa sledi tudi jasna decentralizacija odločevalske moči.«

Institucionalno in normativno je odločevalska pristojnost v policiji jasno opredeljena in razdeljena. Odločitve se sprejemajo bodisi po sistemu pristojnega vodje, nadrejenega vodje ali s prenosom te pristojnosti na operativne štabe.

ZPOL v svojih uvodnih določbah jasno opredeljuje pristojnosti vseh treh nivojev policijske organizacije (lokalnega nivoja – policijske postaje, regionalnega nivoja – policijske uprave in državnega nivoja – generalne policijske uprave). Hkrati s pristojnostmi so konkretno določene naloge in odgovornosti, ki so povezane s sprejemanjem odločitev. Zakon predvideva tudi prevzem določene naloge brez argumentacije razlogov s strani višjega v hierarhiji¹¹⁴.

Na normativni ravni se hipoteza nedvomno potrjuje. V praksi pa poteka sprejem odločitev na nekoliko drugačen način. Primeri prevzema posameznih nalog na relaciji med regionalnim in lokalnim nivojem so poznani, medtem ko takšni primeri niso poznani na relaciji državni nivo – regionalni nivo.

¹¹⁴ ZPOL tako v 4. odstavku 6. člena navaja: »Generalna policijska uprava lahko neposredno prevzame posamezno nalogo ali vrsto nalog iz pristojnosti policijske uprave, kadar oceni, da je to potrebno.« Identična določba je tudi v 4. odstavku, 9. člena: »Policijska uprava lahko neposredno prevzame posamezno nalogo ali vrsto nalog iz pristojnosti policijske postaje, kadar oceni, da je to potrebno.«

V primerih povečanega obsega nalog ali ob pogojih kriznega upravljanja in vodenja so ustanovljeni operativni štabi policije na policijskih upravah, občasno pa tudi na generalni policijski upravi. V praksi se pojavljajo tudi neformalne oblike za sprejem odločitev t. i. koordinacijske skupine (ki so v pomoč operativno komunikacijskemu centru), ki so značilne in se prakticirajo predvsem na državnem nivoju.

Pri sprejemanju odločitev in posredovanju odločitev nadrejenim tako prihaja do absurdnih situacij, ko odločitve za to ustanovljenega operativnega štaba ocenjujejo, korigirajo ali celo negirajo v hierarhiji sicer nadrejene službe ali skupine, ki pa nimajo formalnih pristojnosti za odločanje v konkretnih zadevah (npr. uslužbenec operativno komunikacijskega centra ali koordinacijske skupine na državnem nivoju se ne strinja z odločitvijo operativnega štaba regijskega nivoja). Zaradi stroge hierarhičnosti organizacije in temu prilagojenega pretoka informacij na opisani relaciji poteka tudi obveščanje najvišjih odgovornih. To povzroča, da se v korekcijo določene odločitve (tudi zaradi vpliva nekompetentnih ljudi, ki skupaj z informacijami prenašajo tudi svoje pomisleke) vključujejo v hierarhiji najvišji posamezniki. Opisana oblika sprejema »ustrezne odločitve« je pogosta in v zahtevnejših zadevah stalna praksa v delovanju policije. Operativni štabi tako v posameznih primerih postanejo generator možnih odločitev, ki se nato oblikujejo v samem vrhu organizacije in posredujejo v izvedbo.

Sorodne ugotovitve se nanašajo tudi na sprejemanje odločitev na nižjih ravneh. Intervju, izveden v okviru tega magistrskega dela, je pokazal, kako se lokalni nivo v kriznih situacijah ukvarja s temeljnimi nalogami policije (npr. varovanje življenja ljudi in njihovega premoženja, urejanje prometa, vzdrževanje javnega reda in miru ipd.), medtem ko se z reševanjem vzrokov nastalih razmer, ki so v pristojnosti policije, pogosto ukvarja nekdo, ki je v hierarhiji višji (z regionalnega nivoja).

Pri takem delovanju organizacije se kaže želja po sprejetju najboljše odločitve v danem trenutku, kar pa mnogi razumejo kot nezaupanje in nepotrebno izgubo časa pri tehtanju odločitev na različnih nivojih. V kolikor bi v takšnem delovanju prepoznali elemente t. i. percepcijske organizacije, bi ravnanja pogojno lahko sprejeli, vendar

ugotovitve kažejo, da gre pri takšnem delovanju prej za pretirano skrb in nezaupanje do podrejenih, ki znatno vpliva na hitrost sprejete odločitve.

Če lahko potrdim, da je v slovenski policiji jasna teritorialna razdelitev pristojnosti, pa zagotovo ne velja, da obstaja tudi jasna decentralizacija odločevalske moči.

Navedeno hipotezo na podlagi opisanih ugotovitev ni mogoče potrditi.

*»Krizno upravljanje in vodenje v slovenski policiji
se izvaja tudi v nesistemski obliki kriznega upravljanja in vodenja,
v t. i. perceptivnem kriznem upravljanju in vodenju.«*

Vrsto dejavnikov vpliva na percepcijo posameznega dogodka in njegovo vrednotenje. Le ti se prepletajo s predhodnimi znanji, preteklimi spoznanji, kognitivnimi sposobnostmi, željami po učinkovitem ukrepanju in pričakovanjih tako notranje kot zunanje javnosti. Pričakovanja javnosti po ustreznem odzivu organizacije predstavljajo pomemben pritisk na sprejem posameznih odločitev ob dogodku, ki lahko povzroči uporabo metod in oblik dela, značilnih za krizno upravljanje in vodenje.

Krizno upravljanje in vodenje predstavlja odmik od ustaljenega delovanja policijske organizacije. Mnogi dogodki, predvsem pa njihova subjektivna percepcija, vplivajo na zaznavne sposobnosti, ki povzročijo drugačno presojo in posledično delovanje organizacije od ustaljenih načinov. Takšno delovanje sem opredelil s pojmom perceptivno krizno upravljanje in vodenje.

Kot je bilo v nalogi že pojasnjeno, gre za delovanje, ki v posameznih segmentih prehaja na polje kriznega upravljanja in vodenja in tako vpliva na kvaliteto opravljenih nalog in učinkovitost policije kot organa. Razlogi za to so različni, nedvomno pa takšna ravnanja dopušča trenutna pravna in sistemska ureditev.

Do perceptivnega kriznega upravljanja in vodenja prihaja v realnem okolju, ob specifičnih okoliščinah. V prvi vrsti gre za napačno oceno okoliščin in nesistemski pristop pri delovanju (uporabi se le toliko kriznih elementov, da se zagotovi primeren odziv).

Upravičenost perceptivnega kriznega upravljanja in vodenja je z zornega kota laičnega opazovalca brez dvoma na mestu, saj so v okolju zaznane identične okoliščine, značilne za krizo (organizacijski kaos, pritisk medijev, stres odločevalcev, nenatančne informacije ipd.). Zato je težko potegniti mejo ločnico, na kateri točki je dejansko prišlo do (sistemskega) kriznega upravljanja in vodenja.

Na prvi pogled gre za soočenje s krizo, saj prične odločevalec zaradi svojih psiholoških značilnosti spoznavnega procesa, izkušenj, predznanja in občutka nemoči ravnati v skladu z mehanizmi kriznega upravljanja in vodenja. Ti so odvisni od njegovega položaja in odločevalske moči. Pri tem ima pomembno vlogo skrb za ugled organizacije.

Pri perceptivnem kriznem upravljanju in vodenju ne moremo govoriti o odzivu na kompleksne dogodke, ki segajo preko meja, temveč gre prvenstveno za odgovor na nastale lokalne dogodke ali za pričakovanja dogodkov, za katere velja, da obstaja velik riziko. Pri tem je značilno, da odgovore na dogodke sprejemajo pretežno mlajši in manj izkušeni odločevalci.

Pri perceptivnem kriznem upravljanju in vodenju gre za obvladovanje zahtevnejših dogodkov ali niza dogodkov in ne za obstoj krize. O perceptivnem kriznem upravljanju in vodenju govorimo takrat, ko prenagljena odločitev, da je neki dogodek prerasel v krizo, povzroči, da se prične z izvajanjem dela mehanizmov kriznega upravljanja in vodenja.

Nesistemska oblika kriznega upravljanja in vodenja (t. i. perceptivno krizno upravljanje in vodenje) v slovenski policiji predstavlja izjemo in ne pravilo, pa vendar menim, da je potrebno z ustrezno regulacijo delovanja poskrbeti za jasne poti in

opravljanje nalog brez nepotrebnega dvoma, ki se nanaša na nekonsistentnost delovanja.

Navedeno hipotezo lahko v celoti potrdim.

10. SEZNAM VIROV IN LITERATURA

Članki v revijah oziroma zbornikih:

1. Baldwin, D. (1997): *The Concept of Security*, *Review of International Studies*, številka 23 (1), stran 5–26.
2. Beck, U. (1992): *Risk Society, Towards a New Modernity*, London.
3. Buzan, B. (1991): *People, States and Fear, An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, New York, London, Toronto, Sydney, Tokyo, Singapore.
4. Copper, T (1999): *Crisis management: Responding to the terrorist event*, *Intersec*, vol. 9, Issue 9.
5. Dixon, D. D. (2006): *Hurricane Rita, The police chief* (februar 2006), stran 54–64.
6. Flander, B. (2007): *Kontrapunkt varnosti in dostojanstva*, *Pravna praksa*, 17. 5. 2007, Ljubljana, stran 35–36.
7. Fuentes, R. in Hunt, J. (2006): *Operation LEAD: New Jersey's statewide response to Louisiana in the aftermath of hurricane Katrina*, *The police chief* (februar 2006), stran 36–50.
8. Gaber, M. in Anžič, A. (2003): *Izredna stanja in vojna – spremembe zakona o policiji*, prispevek na 4. slovenskih dnevih varstvoslovja, *Visoka policijsko varnostna šola*, Ljubljana.
9. Glensor, R. W. Ronald, Peak K. J. in Gaines L. K. (1999): *Police Supervision*, The McGraw-Hill Companies, USA, stran 292–313.
10. Herron, S. M. (2004): *The national incident management system*, *The police chief* (November 2004), stran 20-25.
11. Kemp, R. L. (2006): *Homeland security: common sense measures to safeguard your community*, *The police chief* (februar 2006), stran 82-86.
12. Klemenčič, G. (2006): *Koliko varnosti za koliko svobode*, *dnevnik Delo*, sobotna priloga (25. marca), Ljubljana, stran 8-9.

13. Kljajić, Ž. in Krobe, S. (2003): Delo operativnega štaba v primeru rop na banko v Mislinji, prispevek na 4. slovenskih dnevih varstvoslovja, Visoka policijsko varnostna šola, Ljubljana.
14. Lanceley, F. J. (1999): Crisis negotiators, CRC Press LLC, Boca Raton, Florida, USA.
15. Malešič, M. (2006): Odzivanje na nesrečo v ZDA: Orkan Katrina, revija Ujma, številka 20, stran 267.
16. Malešič, M. (2006): Teorija kriznega komuniciranja, revija Ujma, številka 20, stran 294.
17. Mcey, P. M. (2002): An effective homeland defense partnership, The police chief (april 2002), stran 174-180.
18. Mitar, M. (2003): Problemi povezani z razširitvijo pojma varnosti, Zbornik razprav na 4. slovenskih dnevih varstvoslovja, Visoka policijsko varnostna šola, Ljubljana.
19. Møller, B. (2000): Unesco, National, Societal and human security, Paper for first international meeting of Directors of peace research and training institutes, What agenda for security studies, Paris, stran 27-28.
20. Peršak, N. (2006): Postmoderni diskurzi (ne)varnosti, Revija za kriminalistiko in kriminologijo, Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Ljubljana, stran 331-339.
21. Polič, M. in Kranjčec, R. (2002): Psihološki vidiki kriznega upravljanja, revija Ujma, številka 16, Ljubljana.
22. Prezelj, I. (2001): Grožnje varnosti, varnostna tveganja in izzivi v sodobni družbi, Teorija in praksa, letnik 38, številka 1/2001, Ljubljana, stran 127-141.
23. Pungerčar, A., Šekoranja B. in Lobnikar B. (2003): Vloga policije pri kriznem odločanju – študije primerov, zbornik razprav na 4. slovenskih dnevih varstvoslovja, Visoka policijsko varnostna šola, Ljubljana.
24. Sabittzer, W. (2005): Zukunft selbst gestaltet, Öffentliche Sicherheit, številka 7 - 8.
25. Steinman, M. (1986): Managing and Evaluating Police Behavior. Journal of Police Science and Administration, številka 14 (4), stran 285-291.

26. Šekoranja, B. (2006): Dejavnosti MNZ ob naravnih nesrečah: Potres in ukrepi varovanja, Revija Varnost, številka 2/2006, stran 20–22.
27. Terriff, T., Croft, S., James, L. in Morgan, P. M. (1999): Security studies Today, Polity Press and Blackwell Publishers, London.
28. Vidrih, R. in Živić, M. (2006): Nova državna mreža potresnih opazovalnic, Signal iz 25 opazovalnic bo v Ljubljani v nekaj sekundah, dnevnik Delo 5. 10. 2006, Ljubljana, stran 25.
29. (2004): Schneller Reaktion bei Krisen, Öffentliche Sicherheit, številka 9 - 10/2004), stran 78–83.
30. (2001): Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o policiji, skrajšani postopek, Poročevalec Državnega zbora RS, št. 84/01.

Samostojne publikacije:

31. Anželj, D. (2001): Management v policiji, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
32. Anžič, A. (1997): Varnostni sistem Republike Slovenije, Uradni list RS, Ljubljana.
33. Bajec, A. in ostali (1995): Slovar slovenskega knjižnega jezika, Državna založba Slovenije, Ljubljana, stran 455.
34. Beran J. in ostali (1999): Pravni terminološki slovar (do 1991, gradivo), sestavila pravna komisija Sekcije za terminološke slovarje, Založba ZRC (ZRC SAZU), Ljubljana, stran 158.
35. Berki, R. N. (1986): Security and Society, Reflections on Law, Order and Politics, J. M. Dent & Sons Ltd., London.
36. Blythe, B. T. (2002): Blindsided: a manager's guide to catastrophic incidents in the workplace, Penguin Books Ltd, Registered Offices: Harmondsworth, Middlesex, England.
37. Born, H., Fluri, P. in Johnsson, A. B. (2006): Parlamentarni nadzor nad varnostnim sektorjem (načela, mehanizmi in praksa), Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana.
38. Crawshaw, R. (1998): Human rights and the police - a workbook for practice oriented teaching, Human Rights Information Centre, Strasbourg.

39. Davies, J. L. in Gurr, T. R. (1998): Preventive measures: building risk as and crisis early warning systems, Rowman & Littlefield Publisher, Inc., Boston, Maryland, USA.
40. Grizold, A. (1999): Obrambni sistem Republike Slovenije, Visoka policijsko varnostna šola, Ljubljana.
41. Javornik, M. – ur. (1997): Veliki splošni leksikon: v osmih knjigah, Državna založba Slovenije, Ljubljana, stran 2140.
42. Jerman F. – ur. (1979) Leksikon Cankarjeve založbe – družboslovje, Cankarjeva založba, Ljubljana, stran 153.
43. Malešič, M. – ur., Kopač, E. in ostali (2004): Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji, Izzivi in priložnosti, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
44. Maslow, A. (1970): Motivation and Personality (druga izdaja), Harper & Row, London.
45. Može, A. (2006): Krizno upravljanje in vodenje – primer orkana Katrina, diplomsko delo, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
46. Novak, B. (2000): Krizno komuniciranje in upravljanje nevarnosti, Priročnik za krizne odnose z javnostmi v praksi, Gospodarski vestnik, Ljubljana.
47. Perme J. (1998): Policijske dejavnosti pri množičnih nesrečah in identifikacija žrtev - diplomska naloga- VPVŠ - pridružena članica Univerze v Ljubljani, Ljubljana
48. Pipenbaher, B. (2006): Podpora države gostiteljice (host nation support – HNS) – priročnik, Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije, Sektor za civilno obrambo, Ljubljana.
49. Polič, M. in ostali (1994): Psihološki vidiki nesreč, Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje, Ljubljana.
50. Prezelj, I. (2005): Nacionalni sistem kriznega menedžmenta, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
51. Regester, M. in Larkin, J. (1997): Risk issues and crisis management, The Copyright Licensing Agency, London, UK.
52. Snoj, M. (1997): Slovenski etimološki slovar, Mladinska knjiga, Ljubljana, stran 275.

53. Verbinc, F. (1989): Slovar tujk – deveta izdaja, Cankarjeva založba v Ljubljani, Ljubljana, stran 389.
54. Zvonarević, M. (1989): Socijalna psihologija, Školska knjiga, (5. promijenjeno izdavanje), Zagreb.
55. Žaberl, M. (2006): Temelji policijski pooblastil, Univerza v Mariboru, Fakulteta za policijsko varnostne vede Ljubljana.
56. (1997): Veliki angleško – slovenski slovar, Državna založba Slovenije d.d., Založništvo literature, Ljubljana.

Internetni viri:

57. Internet (2008): <http://www.nato.int/docu/basicxt/treaty.htm>
58. Internet (2008): <http://nato.gov.si/slo/dokumenti/severnoatlantska-pogodba/>
59. Internet (2008): <http://www.policija.si/portal/organiziranost/uup/mirovne/MirovneMisije.php>
60. Internet (2008): http://www.eu2008.si/si/The_Council_Presidency/
61. Internet (2008): http://24ur.com/bin/article.php?article_id=3115592
62. Internet (2008): http://www.delo.si/index.php?sv_path=41,1735,266553
63. Internet (2007): <http://www.stat.si/letopis/>
64. Internet (2007): <http://www.svez.gov.si/>
65. Internet (2006): <http://www.intersec.co.uk/>
66. Internet (2006): <http://www.policija.si/>

Ostalo:

67. Guineja, J. P. (2006): Francoski policijski ataše, akreditiran pri Francoskem veleposlaništvu v Sloveniji, intervju 23. 5. 2006.
68. Ivančič, R. (2007): Pomočnik direktorja Operativno komunikacijskega centra, Generalne policijske uprave, Ministrstva za notranje zadeve, intervju 26. 1. 2007.
69. Lubi, D. (2003): Gradivo pri predmetu temelji vodenja in poveljevanja, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

70. Malešič, M. (2008): Razgovor v zvezi izdelave tega magistrskega dela na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani, 14. 2. 2008.
71. Schindler, J. J. (2006): Komandant Francoske policijske konjenice, intervju 17. 9. 2006.
72. Vindiš, S. (2007): Predstavitev aktivnosti PU Kranj ob povodnji 18. 9. 2007 na 8. širšem kolegiju direktorja Uprave uniformirane policije GPU, 15. 11. 2007 v prostorih Policijske uprave Maribor.
73. Žibret, D. (2004): Podsekretar v Direktoratu za policijo in druge varnostne naloge Ministrstva za notranje zadeve Republike Slovenije (v času vaje je bil vodja operativnega štaba na Policijski upravi Ljubljana), intervju, 23. 11. 2004.
74. (2006): Udeležba na seminarju: IAEA Regional training Course on Foundations of physical protection of nuclear facilities and materials, ki ga je organizirala International Atomic energy agency v sodelovanju z Inštitutom Jožef Stefan iz Ljubljane, v času med 4. in 8. septembrom 2006, v Izobraževalnem centru za jedrsko tehnologijo Milan Čopič v Ljubljani.
75. (2006): Zakon o policiji – uradno prečiščeno besedilo (UPB6) (Ur. l. RS, št. 107/2006).
76. (2006): Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami – uradno prečiščeno besedilo (UPB1) (Ur. l. RS, št. 51/2006).
77. (2006): Uredba o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje (Ur. l. RS, št. 9/2006).
78. (2006): Uredba o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja (Ur. l. RS, št. 3/2002 in 17/2006).
79. (2006): Poročilo o rednem nadzoru nad organiziranjem in vodenjem policijske postaje (posredoval v Kabinet ministra za notranje zadeve), Ministrstvo za notranje zadeve, Direktorat za policijo in druge varnostne naloge, Ljubljana, dokument šifra: 0603-7/2005/22 (142-01) z dne 31. 5. 2006.
80. (2005): Pravilnik o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Ministrstva za notranje zadeve za izvajanje nalog v krizi, izrednem stanju ali vojni.
81. (2005): Navodilo o ureditvi zagotovitve materialne in zdravstvene oskrbe Ministrstva za notranje zadeve v krizi, izrednem stanju, mobilizaciji in vojni,

- Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana, dokument številka: 801-9/2005/8 (145-02) z dne 16. 12. 2005.
82. (2005): Program dejavnosti Ministrstva za notranje zadeve na področju obrambnega in varnostnega načrtovanja ter zaščite, reševanja in pomoči za obdobje 2006 – 2008, Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana, dokument številka: 801-3/2005/6 (145-02) z dne 23. 12. 2005.
 83. (2005): Načrt izvajanja programa uveljavljanja doktrine civilne obrambe Republike Slovenije v Ministrstvu za notranje zadeve v obdobju 2005 – 2010, Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana, dokument številka: 145-02/801-2/2005-1 z dne 10. 5. 2005.
 84. (2004): Civilna obramba v RS, Izzivi prihodnosti, Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije, Sektor za civilno obrambo, Ljubljana.
 85. (2003): Pravilnik o varstvu pred neeksplozivnimi ubojnimi sredstvi (Ur. l. RS, št. 21/03).
 86. (2003): Načrt dejavnosti ministrstva za notranje zadeve in policije ob naravnih in drugih nesrečah, Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana, dokument šifra: 1422-01-833/9-2003 z dne 27. 6. 2003.
 87. (2003): Načrt izvajanja podpore države gostiteljice (Host Nation Support – HNS) v Republiki Sloveniji, Vlada Republike Slovenije, številka dokumenta 802-03/2001-12 z dne 16. 10. 2003.
 88. (2003): Poročilo o poteku vaje policijskih enot »VPE 2002«, Ministrstvo za notranje zadeve, Generalna policijska uprava, Ljubljana.
 89. (2002): Doktrina civilne obrambe Republike Slovenije, dokument Vlade Republike Slovenije, številka: 810-02/2002-1 z dne 25. 4. 2002.
 90. (2002): Doktrina zaščite, reševanja in pomoči, Ministrstvo za obrambo, Uprava za zaščito in reševanje RS, Ljubljana.
 91. (2002): Usmeritve za komuniciranje policije z javnostmi v kriznih in konfliktnih okoliščinah, Ministrstvo za notranje zadeve, Generalna policijska uprava, Ljubljana, dokument šifra: 20/2-2-001-3/00 z dne 15. 5. 2002.
 92. (2002): Poročilo o poteku štabnega dela vaje policijskih enot »VPE 2002«, Ministrstvo za notranje zadeve, Generalna policijska uprava, Ljubljana.

93. (2001): Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije, Državni zbor RS (Ur. l. RS, št. 56/2001).
94. (2000): Pravila o delovanju operativnih štabov policije, Ministrstvo za notranje zadeve, Generalna policijska uprava, Ljubljana, številka dokumenta: 0016-4-Z-012-145/00-22 z dne 13. 12. 2000.
95. (1992): Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Sveta Evrope, Ženevskih konvencij in dodatnih protokolov o zaščiti žrtev vojne in mednarodnih sporazumov s področja kontrole oborožitve, za katere so depozitarji tri glavne jedrske sile (Ur. l. RS, št. 14/92).
96. (1991): Ustava Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006).
97. (1978): Zakon o ratifikaciji dopolnilnega protokola k Ženevskim konvencijam z dne 12. 8. 1949 o zaščiti žrtev mednarodnih oboroženih spopadov (protokol I) in dopolnilnega protokola k Ženevskim konvencijam z dne 12. 8. 1949 o zaščiti žrtev mednarodnih oboroženih spopadov, ki nimajo mednarodnega značaja (protokol II) (Ur. l. SFRJ., Mednarodne pogodbe, št. 16/78).

11. PRILOGA

Vprašalnik strukturiranega intervjuja:

I. sklop vprašanj

1. Z enim stavkom opišite, kakor razumete termin krizno upravljanje in vodenje v policiji!
2. Ali slovenska policija pri soočanju s krizami zmore z rednimi oblikami dela izvajati naloge v spremenjenih okoliščinah delovanja?
3. Ali veste, kdaj sme slovenska policija prilagajati svojo organiziranost, oblike in metode dela?
4. Kaj razumete pod terminom »prilagaja svojo organiziranost, oblike in metode dela«?
5. Kako bi z nekaj stavki opredelili »krizo« oziroma kako bi termin pojasnili nekemu, ki ga ne pozna?
6. Ali poznate dokumente v policiji, ki opredeljujejo »krizo«. Če je odgovor da, ali jih lahko nekaj naštejete?

II. sklop vprašanj

7. Ali ste se v dosedanji karieri v policiji že srečali s kriznim upravljanjem in vodenjem, pri čemer ste bili v vlogi vodje (če je odgovor da, navedite še kolikokrat v zadnjih dveh letih)?
8. V nadaljevanju tega sklopa vprašanj se osredotočite na en primer svojega delovanja v »krizi« in ga na kratko opišite!
9. Navedite, kaj so bila vaša prva dejanja, ko ste zvedeli za ta dogodek?
10. S čim ste se med krizno situacijo najbolj ukvarjali?
11. Koliko časa ste namenili odpravi vzrokov?
12. Ali ste komunicirali z različnimi javnostmi? Če je odgovor da, ocenite odnos nasprotne strani!

13. Kako ste spremljali poteka krizne situacije in kako ste to beležili?
14. Kako ocenjujete svoje delo – ste bili uspešni?
15. Ste uporabljali presek stanja (kako ga ocenjujete)?
16. Ali ste lahko sami izbrali sodelujoče sodelavce?
17. Pomislite na dogodek in navedite dve najpomembnejši odločitvi, ki ste jih sprejeli! Poleg navedenega k odločitvam navedite čas, merjen od trenutka, ko ste izvedeli za dogodek, in koliko časa ste imeli na voljo za sprejem odločitve?
18. Ali ste navedeni odločitvi sprejeli sami, ali s pomočjo sodelavcev? Kakšen je bil hierarhični odnos med vami in sodelavci?
19. Na koliko sodelavcev ste se ob sprejemanju ključne odločitve lahko zanesli?
20. Kako ste se pri sprejemu obeh odločitev fizično počutili (bil sem zdrav, počutil sem se slabo, bolela me je glava, bil sem poln energije ...)?
21. Kako ste se počutili psihično (bil sem naveličan, bilo me je strah, zaupal sem vase, bil sem negotov ...)?
22. Ali ste bili v času odločanja pod stresom? Če je odgovor da, potem opišite situacijo in dejavnike, ki ste jih doživeli kot stresorje.
23. Če ste sprejemali odločitev v krogu sodelavcev, kakšno je bilo njihovo fizično in psihično stanje in ali so kazali znake stresa?
24. Kako so na sprejeti odločitvi reagirali podrejeni?
25. Koliko informacij ste imeli na voljo za odločitev (odločno premalo, premalo, ravno dovolj, preveč)? Opišite!

III. sklop vprašanj

26. Imate dovolj znanja za soočanje s kriznim upravljanjem in vodenjem?
27. Katera znanja bi želeli dopolniti?
28. Ali je po vašem mnenju slovenska policija v zadostni meri pripravljena na soočenje s kriznimi razmerami?
29. Bi bilo potrebno na organizacijskem, finančnem, kadrovskem, vodstvenem ali na kakšnem drugem področju še kaj postoriti oz. nadgraditi?
30. Kateri so tisti elementi pri odločanju v takšnih situacijah, ki bi jih izpostavili kot najbolj pomembne?

IV. sklop vprašanj

31. Kako bi opisali razliko med povečanim obsegom dela in kriznimi razmerami?
32. Ali obstaja razlika pri delovanju policije pri povečanem obsegu in pri kriznem upravljanju in vodenju?
33. Ali obstaja razlika pri vodenju policije pri povečanem obsegu in pri kriznem upravljanju in vodenju?
34. Kdo po vašem mnenju v primeru povečanega obsega dela sprejme ključne operativne odločitve v policiji?
35. Kdo po vašem mnenju v primeru krize sprejme ključne operativne odločitve v policiji?
36. Ali je po vašem mnenju odločevalska moč v policiji jasno razdeljena med državno in regijsko raven?
37. Kdo po vašem mnenju sprejema strateške odločitve in kdo operativne?